

Peter Pagh EF
miljø
ret

Christian Ejlers
København 1990

Sats og tryk Th. Laursens Bogtrykkeri A/S, Tønder
Bogbind Chr. Hendriksen & Søn A/S, Skive
Tilrettelægning Mette og Eric Mourier
Copyright © Peter Pagh 1990
All rights reserved
ISBN 87 7241 680 7

Christian Ejlers' Forlag
Brolæggerstræde 4
Postboks 2228
1018 København K

Indholdsfortegnelse

Forord 13

1. del Indledende oversigt 15

1. kapitel **EF-rettens system** 17

- 1.1.0 EF-rettens grundlag og formål 17
- 1.2.0 EF-rettens kilder 18
 - 1.2.1 De objektiverede regler 18
 - 1.2.2 Sædvaneretten og præjudikater 19
 - 1.2.3 De frie faktorer 20
 - 1.2.4 Hvor findes EF's retskilder 21
- 1.3.0 EF-rettens system i forhold til Folkeretten 21
 - 1.3.1 EF-retten er bindende – Forrangsprincippet 22
 - 1.3.2 EF-retten kan fastlægges mod Danmarks stemme 23
 - 1.3.3 EF-retten er umiddelbar anvendelig – Folkeretten middelbar 24
- 1.4.0 Hvordan er EF-retten umiddelbar 25
 - 1.4.1 Søgsmål ved domstolen 25
 - 1.4.2 Søgsmål ved nationale domstole 26
 - 1.4.3 Hvem kan forelægge præjudicielle søgsmål for domstolen 26
- 1.4.4.0 I hvilket omfang er EF-regler umiddelbart anvendelige 27
 - 1.4.4.1 Indledning – Forordninger 27
 - 1.4.4.2 EØFT 28
 - 1.4.4.3 Direktiver 29
 - 1.4.4.4 EF's traktater med andre folkeretssubjekter 29
 - 1.4.4.5 Grundrettigheder – Menneskerettigheder 30
 - 1.4.4.6 EF's beslutninger 32
- 1.5 EF's retsskabende institutioner og hjemmelsspørgsmål 32

2. kapitel	Det internationale miljøsamarbejde	34
2.1	Miljørettens baggrund	34
2.2	Miljørettens afgrænsning	35
2.3	Internationale miljøaftaler	36
2.3.1	EF's miljøkompetence er ikke eksklusiv	36
2.3.2.0	Det europæiske miljøsamarbejde	37
2.3.2.1	Beskyttelsen af havene og vandet	38
2.3.2.2	Beskyttelse mod grænseoverskridende luftforurening	42
2.3.2.3	Ozon-laget	42
2.3.2.4	Grænseoverskridende farligt affald	43
2.3.2.5	Beskyttelse af fauna og flora	44
2.3.3	Det nordiske samarbejde	45

2. del	EF's miljøret – Generel del	47
--------	------------------------------------	----

3. kapitel	Baggrunden for EF's miljøret	49
3.1	Reguleringstyper	52
3.2	Harmoniseringsformer	52
3.3	Hvornår er EF's miljøret umiddelbart anvendelig	53
3.4	Skematisk oversigt	53
4. kapitel	Forskellige typer regler i EF's miljøret	55
4.0	Grundlaget for sontringen mellem forskellige typer regler	55
4.1.0	Administrative normer	61
4.1.1	Tilladelses- og anmeldelsesregler	61
4.1.2	Generel kontrolforpligtelse for medlemsstaterne	62
4.1.3	Fælles måltagnings-, analyse- og referencenormer	62

4.1.4	Oplysningspligt over for borgerne	62
4.2.0	Procesnormer	63
4.2.1	Emissionsnormer	63
4.2.2	Planlægnings- og bygningsnormer	63
4.2.3	Driftsnormer	63
4.2.4	Produktionskvoter for særligt miljøskadelige stoffer	64
4.3.0	Produktnormer	64
4.3.1	Grænseværdier for gener og farer fra produktet	64
4.3.2	Specifikationskrav til produktet	65
4.3.3	Etiketterings- og mærkningsregler	65
4.3.4	Regler om markedsføring og anvendelse af produktet	65
4.4.0	Miljøkvalitetsnormer	66
4.4.1	Immissionsnormer	66
4.4.2	Depositionsnormer	66
4.4.3	Særlige kvalitetskrav for fauna og flora	67
4.5.0	Kompetencenormer	67
4.5.1	Revisionskomité-procedure	68
4.5.2	Medlemsstaterne indbyrdes	69
4.5.3	Bemyndigelser til kommissionen	70
4.6	Normer for straf og erstatning	71
4.7	Om betydningen af de forskellige typer normer	75
5. kapitel	Harmoniseringsformer i EF's miljøret	76
5.1.0	EØFT's bestemmelser om harmonisering	77
5.1.1	Den europæiske fælles akt	78
5.1.2	EØFT art 100A og 100B	79
5.2.0	Direktivernes regulering af harmoniseringsformer	84
5.2.1	Totalharmonisering	85
5.2.2	Optionel harmonisering	87
5.2.3	Minimumsharmonisering	88
5.2.4	Status quo-harmonisering	89
5.2.5	Sikkerhedsklausuler	90
5.3	Sammenfatning	90

6. kapitel	Hvornår er EF's miljøret umiddelbar anvendelig	96
6.0	Grundlaget for analysen	96
6.1	EF's afledte retsakter omhandler ikke emnet	98
6.2	EF's miljødirektiv er korrekt gennemført i national	102
6.3	Stærkere miljøbeskyttelse i national ret end i EF's miljøret	106
6.4.0	Ringere miljøbeskyttelse i national ret end i EF's miljøret	109
6.4.1	Krav til medlemsstaternes lovgivning	110
6.4.2.0	Krav til medlemsstaternes forvaltning	110
6.4.2.1	Tilladelses- og anmeldelsesregler	111
6.4.2.2	Almindelige tilsyns- og kontrolforpligtelser	111
6.4.2.3	Målu dtagnings-, analyse- og referencenormer	112
6.4.2.4	Oplysningspligt over for borgerne	113
6.4.3	Krav til offentlige virksomheder	114
6.5	Miljøbeskyttelse ved forordning	117
6.6	Sammenfatning	118

3. del EF's miljøret – Speciel del 121

7. kapitel	Bekæmpelse af luftforureningen	123
7.1	Definition	123
7.2.0	Luftforureningen er grænseoverskridende	124
7.2.1	Luftforureningens kilder	124
7.3.0	Reguleringsmidler	125
7.3.1	Import-, produktions- og emissionskvoter	125
7.3.2	Øvrige reguleringsmidler over for luftforureningen	126
7.4.0	EF's miljøret	127
7.4.1.0	Brugen af fossilt brændsel	128
7.4.1.1	Luftforurening fra biler	129

7.4.1.2	Luftforurening fra opvarmning og elproduktion	132
7.4.1.3	Luftkvalitetsnormer	134
7.4.1.4	Luftforurening fra industrien	137
7.4.1.5	Luftforurening fra affaldsforbrænding	137
7.4.2	Produktion af chlorfluorcarboner (CFC-gasser)	139
7.4.3	Forurening af luften med tungmetaller, specielt bly	140
7.4.4	Luftforurening med asbest	141
8. kapitel	Bekæmpelse af forureningen af have, søer og grundvand	143
8.0	Baggrunden for reglerne	143
8.1	Definitioner	144
8.2	Kilder til vandforureningen	144
8.3.0	EF's miljøret	145
8.3.1	Forurening af have og søer	146
8.3.2	Bekæmpelse af forureningen af grundvandet	149
8.3.3	Kvalitetskrav til det vand, der anvendes som drikkevand	151
8.3.4	Regler, der begrænser landbrugets vandforurening	152
9. kapitel	Beskyttelse af fauna og flora	153
10. kapitel	Bortskaffelse af affald	156
10.1	Definitioner	156
10.2	Affaldsproblemet	157
10.3.0	EF's miljøret	157
10.3.1	Husholdningsaffald og mindre farligt affald	158
10.3.2.0	Farligt affald	160
10.3.2.1	Olieaffald	161
10.3.2.2	Bortskaffelse af PCB og PCT	163
10.3.2.3	Titandioxidindustriens affald	164
10.3.3	Grænseoverskridende farligt affald	166
10.3.4	Afbrænding og genanvendelse af affald	169

11. kapitel	Vurdering af visse aktiviteterets virkning på miljøet (VVM)	174
11.1	Om baggrunden for reglerne	174
11.2	EF's miljøret	176
11.2.1	VVM-direktiver	176
11.2.2	Forebyggelse af risiko for uheld	178
12. kapitel	Farlige stoffer	181
12.1	Mere end 70.000 kemikalier	181
12.2	Definitioner	181
12.3.0	EF's miljøret	182
12.3.1	Regler, der forbyder eller stærkt begrænser anvendelsen	182
12.3.2	Forbud mod stoffer med hormonal virkning	185
12.3.3.0	Regler om klassificering, emballering og etikettering	187
12.3.3.1.0	Klassificering og mærkning af farlige stoffer	189
12.3.3.1.1	Regler om anmeldelse i direktiv 67/548	190
12.3.3.1.2	Etikettering og emballering i direktiv 67/548	192
12.3.3.1.3	Forbud mod at hindre markedsføring i direktiv 67/548	192
12.3.3.1.4	Øvrige regler i direktiv 67/548	195
12.3.3.2	Klassificering og mærkning af farlige præparater	195
12.3.3.3	Ind- og udførsel af farlige stoffer og præparater	198
13. kapitel	Forarbejdede og uforarbejdede levnedsmidler	200
13.0	Yderkanten af EF's miljøret	200
13.1	Forslag til regler om anvendelse af genetisk arvemateriale	200
13.2	Regler om »kødproduktionen«	202
13.3	Anvendelse af plantebeskyttelsesmidler og gødning	207
13.4	Regler om tilsætningsstoffer i levnedsmidler	210

Fortegnelse over afgørelser fra domstolen 215

Direktiver 220

Forordninger 227

Beslutninger 228

Henstillinger 229

Register 231

Forord

I de seneste 10 år er miljøproblemerne blevet genstand for stadig større opmærksomhed. En del af diskussionen har drejet sig om, i hvilket omfang Danmarks medlemskab af EF forhindrer Danmark i at gennemføre en mere miljøvenlig politik.

Vedtagelsen af Den Europæiske Fælles Akt (EF-pakken) – herunder især beslutningen om dannelsen af „det indre marked“ – har medført en stigende interesse for, at Danmark tilpasser sig de fremtidige konkurrencebetingelser i EF. Den EF-retlige konflikt om licitationen til Storebæltsbroen har blandt jurister skabt en voksende interesse for, hvordan og hvornår EF-retten har betydning i dansk ret.

I betragtning af den betydelige offentlige opmærksomhed om EF's miljøregler er det bemærkelsesværdigt, at den juridiske litteratur om de samme emner er så beskednen. Kommissionen har udgivet en mindre piece om EF's miljøret, og Folkebevægelsen mod EF har udgivet forskellige hæfter og bøger om emnet. Men intet af den foreliggende litteratur indeholder større anvendelsesmuligheder for den praktiske jurist – eller den student – der søger at trænge ned i EF's miljøregler.

Alene et flygtigt kendskab til EF-retten rejser spørgsmål som:

- Hvad er det for regler, der er genstand for EF's regulering?
- Hvordan fortolker EF-Domstolen de forskellige regler?
- Hvornår kan EF's miljøret bruges af borgerne?
- Hvad betyder EF's miljøret for forvaltningens afgørelser?

Denne bog er et forsøg på at give en systematisk fremstilling af det, der under ét kan betegnes EF's miljøret. Bogen henvender sig til dem, der i deres daglige virke har brug for kendskab til miljøreglerne (jurister, virksomheder, forvaltningsorganer og miljø-grupper) – og til dem, der studerer et bestemt aspekt af EF's miljøret og har brug for at få et overblik.

Bogen er opbygget i tre hovedafsnit:

I del er en introduktion til EF-retten og en orientering om en del af de internationale miljøaftaler, som Danmark har indgået.

II del fremstiller den systematik, der må anvendes, når de enkelte miljøregler i EF skal undersøges.

III del har jeg kaldt EF's miljøret – specielle del. Fremstillingen behandler de forskellige miljøregler i EF, herunder i hvilket omfang de enkelte regler har betydning for fastlæggelsen af de danske miljøkrav.

Bogen kan derfor både benyttes som introduktion og som håndbog. Den fyldige indholdsfortegnelse erstatter et egentligt register. I stedet er medtaget et register over de enkelte artikler i EØFT, samt over direktiver, forordninger og afgørelser fra EF-Domstolen.

Kontorchef Morten Palle Hansen, Miljøministeriet, takkes for bistand med oplysninger. Cand.jur. Mikael Kielberg takkes for hjælp med bearbejdning af det omfattende materiale.

Peter Pagh, 13. marts 1990

I del

Indledende oversigt

1. kapitel

EF-rettens system

Det særlige ved EF-retten er ikke, at Danmark af andre stater kan forpligtes mod Danmarks stemme. Det kendes også i Folkeretten. Det særlige er, at en betydelig del af EF's retsakter er umiddelbart anvendelige for borgerne, fortolkes ensartet i alle stater, og har forrang over for nationale regler.

I.1. EF-rettens grundlag og formål

Traktaten om oprettelse af det Europæiske Økonomiske Fællesskab, EØFT, af 25.3.1957 – den såkaldte „Rom-traktat“, er EF's grundlov.

Formålet med EØFT er antydnet i præamblen og i EØFT art 2, der omtaler „det fælles marked“ og en „gradvis tilnærmelse af medlemsstaternes økonomiske politik“ med henblik på en harmonisk og varig afbalanceret ekspansion („) og snævrere forbindelser mellem de deltagende stater.

Da EF-domstolen i høj grad benytter en såkaldt formål- og effektivitetsfortolkning, indebærer art 2's meget „rummelige formulering“, at når EF har udstedt retsakter på et område, er medlemsstaternes i betydeligt omfang bundet, og loyalitets-princippet i EØFT art 5 får dermed en betydelig udstrækning.

Endvidere indebærer den rummelige formulering, at områder, som traditionelt vil blive betragtet som værende uden for et økonomisk samarbejde, bliver inddraget under traktatens regulering. Miljøpolitikken er et eksempel, og det aktuelle pres for kulturpolitiske tiltag understreger, hvor langt samarbejdet i realiteten kan udstrækkes.

Da Danmark den 1.januar 1973 tilsluttede sig EF, forudsatte det, at den særlige procedure i Grundlovens § 20 blev anvendt, fordi der var tale om overladelse af beføjelser til mellemfolkelige myndigheder. Da afgørelsen om tilslutning til EF skete ved en folkeafstemning, der betød betydelig politisk uenighed, var det kompetence-spørgsmålet, der blev opfattet som det centrale ved EF-rettens sy-

stem. EF-retten indeholder imidlertid andre særegenheder, der i særlig grad må fremhæves.

1.2.0 EF-rettens kilder

EF-rettens kilder kan lige som dansk ret inddeles i tre hovedgrupper:

1. De objektiverede regler
2. Sædvaneretten
3. De frie faktorer

Men i forhold til dansk ret adskiller retskilderne sig ved en anden vægtning. Således anvendes EØFT's bestemmelser ofte i forhold til konkrete tvister i medlemsstaterne – modsat Grundlovens mere tilbagetrukne rolle i sager ved danske domstole. Og præjudikater fra EF-domstolen har (fremover betegnet Domstolen) en traktatfæstet betydning som retskilde i EF-retten, jvf. EØFT art 177's princip om de nationale retters præjudicielle forelæggelse for Domstolen af fortolkningsspørgsmål i EF-retten.

Nedenstående er en gennemgang af de forskellige retskilders betydning i EF-retten.

1.2.1 De objektiverede regler

De objektiverede regler er fastlagt i traktaten og i de forskellige afledte retsakter fra EF's institutioner – primært Kommissionen og Rådet.

Med hensyn til udstedelse af de afledte retsakter, dvs. direktiver, forordninger og beslutninger, er der bl.a. inden for miljø-rettens område sket en betydelig kompetenceforskydning fra Rådet til Kommissionen. Baggrunden for denne forskydning er, at Rådet har delegeret en betydelig kompetence til Kommissionen i henhold til EØFT art 155, stk 4. Hensigten er at få mere dynamik i regelskabelsen, således at f.eks. miljøregler løbende tilpasses nyere videnskabelig erkendelse.

Praksis er derfor, at Kommissionen sammen med en række fagudvalg (*revisionskomiteer*) foretager justeringer af bilagsoversigter med hensyn til grænseværdier, hvilke stoffer der er omfattet, hvilke etiketteringsregler der skal følges osv. Det er endvidere disse revisions-

komiteer, der sammen med Kommissionen afgør, om en medlemsstat kan opretholde en højere beskyttelsesgrad ved f.eks. en anden klassificering af farlige stoffer, end EF-retten bestemmer.¹

Hovedreglen er, at revisionskomiteerne består af repræsentanter fra alle medlemsstater, men at afgørelser træffes ved kvalificeret flertal – også i de tilfælde, hvor det oprindelige direktiv har forudsat énstemmighed. Problemet drøftes i kap.4.5.1.

De afledte retsakter, som forordninger og direktiver, adskiller sig en del fra danske love, hvad angår sprog og detaljeringsgrad. Direktiverne og forordningerne har en form, der er præget af en blanding af diplomatisk terminologi og kompliceret teknisk fagsprog, hvilket gør EF-reglerne svært tilgængelige for jurister – og vel nærmest uforståelige for lægfolk.

Forordninger skal offentliggøres i EF-tidende i henhold til EØFT art 191, og praksis er, at også direktiver offentliggøres. Formelt er der skabt grundlag for, at reglerne anvendes umiddelbart i et betydeligt omfang.

Når praksis ikke svarer hertil, er det vel et udtryk for et ukendskab til reglernes indhold, der bl.a. skyldes deres form og nærmest uoverskuelige mængde. Et særligt problem er det, at EF ikke i lovgivningsteknikken anvender princippet om at samle alle ændringer i lovbekendtgørelser. Når man således vil sætte sig ind i reglerne om f.eks. etikettering af farlige stoffer, er det nødvendigt at læse samtlige udstedte direktiver om emnet igennem, hvoraf en stor del er bortfaldet i kraft af senere ændringer. Direktivernes omfang betyder, at opgaven er næsten utilgængelig.

1.2.2 Sædvaneretten og præjudikater

I EF-retten omfatter de delvist objektiverede retskilder retssædvaner og præjudikater.

Retssædvaner har en meget beskeden plads i EF-retten, hvilket dels kan tilskrives, at EF-retten er af forholdsvis ny dato, og dels at EF-retten ofte har karakter af offentlig regulering, som også i dansk ret domineres af regler og forvaltningernes skøn, mens sædvaneretten har en mere tilbagetrukket rolle.

Derimod er Domstolens afgørelser en vigtig retskilde i EF-retten.

¹ Et eksempel er den danske sag om mærkning af organiske opløsningsmidler, hvor nogle af de danske regler blev anerkendt, mens andre blev afvist.

Der er to forhold, der bidrager til, at den præjudicielle virkning af Domstolens afgørelser er betydelig i EF-retten. Det ene forhold er, at EØFT art 177 i realiteten gør det næsten obligatorisk for de nationale domstole at forelægge ethvert fortolkningsspørgsmål om EF-retten for Domstolen. Det andet forhold er, at Domstolen i kraft af sit formåls- og effektivitets-fortolkningsprincip i høj grad bliver dynamisk retsskabende. Domstolens forståelse af Fællesskabets dynamiske karakter indebærer således, at bemyndigelser til EF's institutioner fortolkes udvidende, mens undtagelser som f.eks. EØFT art 36 som hovedregel fortolkes indskrænkende.²

Udstrækningen af denne Domstolens retsskabende virkning illustreres af AETR-sagen (22/70). Her fastslog Domstolen mod Rådets protest, at EF's traktat-kompetence på transportområdet var eksklusiv, hvorfor kun EF, og ikke de enkelte medlemsstater, kunne indgå aftale inden for rammerne af FN's udvalg for Europa om arbejde, der udføres af besætningen på køretøjer, som udfører international vejtransport.

1.2.3 De frie faktorer

I EF-retten domineres de frie faktorer som retskilde af retsgrund-sætninger som proportionalitetsbetragtninger, lighedsbetragtninger, formålsbetragtninger og menneskerettighederne.

I forhold til håndhævelsen af EF's miljøret har de frie faktorer først og fremmest betydning i kraft af, at Domstolen har understreget, at EF-regler ikke kan gives tilbagevirkende kraft.

På dette felt er EF-retten på linie med de fleste medlemsstater. I dansk ret er der ikke noget forbud mod, at straffelove gives tilbagevirkende kraft, men i kraft af princippet om EF-rettens forrang vil Folketinget formentlig være afskåret fra at give EF-regler tilbagevirkende kraft. Medlemsstater, der ikke har gennemført et EF-direktiv inden for den fastsatte frist, kan ikke imødegå en evt. traktatbrudssag ved efterfølgende at give direktivet tilbagevirkende kraft.

² Se dog sag 302/86 om danske genbrugsflasker, hvor Domstolen udstrakte forståelsen af EØFT art 36. Sagen omtales mere indgående i kap.10.3.

1.2.4 Hvor findes EF's retskilder

Ved siden af EØFT er der to centrale skriftlige retskilder: EF-Tidende og EF-domssamlingen.

De afledte retsakter i form af direktiver og forordninger fra Rådet og Kommissionen offentliggøres løbende i EF-Tidende afdeling L (EFT.L). Efter EØFT art 191 skal kun forordninger offentliggøres i EF-Tidende, men i praksis offentliggøres også direktiver og beslutninger i EFT.L.

Forslag, udtalelser og henstillinger fra Rådet og Kommissionen udgives i EF-Tidende afdeling C (EFT.C).

Omfanget af EF-Tidende afdeling L og afdeling C er enormt og overstiger langt omfanget af danske lovtidende. Udgivelsen sker i hæfter, der ofte indeholder flere direktiver og forordninger. Ved henvisning til EF-Tidende angives således ved f.eks. direktiv 75/442 om bortskaffelse af affald: 75/442, EFT. 1975 L 194 s.47.

Den første angivelse er direktivets nummer. EFT. 1975 L 194 henviser til, at direktivet står i EF-Tidende afd. L årgang 1975 i hæfte nr.194, mens s.47 henviser til side 47 i hæfte nr.194.

Registret bag i nærværende bog indeholder en fortegnelse over de direktiver og forordninger, der er indgået i udarbejdelsen af bogen.

Domstolens afgørelser trykkes i EF-domssamlingen (Domssaml.), der omfatter alle Domstolens afgørelser og udgives i årgange med fortløbende sidetal. I bogens register er opført de afgørelser fra Domstolen, som er indgået i udarbejdelsen af bogen, med en kort omtale af, hvad de enkelte sager drejede sig om. Men da Domssaml. udgives med flere års forsinkelse på dansk, har det ikke været muligt at henvise til sidetal i Domssaml. for en række af de nyere afgørelser. I stedet er angivet afgørelsesdato, som danner grundlag for rækkefølgen i Domssaml.

1.3.0 EF-rettens system i forhold til folkeretten

I den danske debat om EF-medlemskabet har et af de mest centrale omdrejningspunkter været, at EF adskiller sig fra andre folkeretlige aftaler. Debatten har samlet sig om, at EF-medlemskabet indebærer, at kompetence flyttes fra det danske folketing til EF's institutioner, først og fremmest Rådet (ministerrådet).

Fra modstanderes side er det fremhævet, at Danmark alternativt kunne indgå multilaterale og bilaterale aftaler med EF-landene, som i modsætning til EF-medlemskabet ikke berører dansk selvbestemmelsesret.

Nærværende fremstilling går ikke ind på den politiske diskussion, men da en rigtig forståelse af EF's miljøregler forudsætter et kendskab til, på hvilke måder EF-retten adskiller sig fra Folkeretten, er det nødvendigt med en gennemgang af EF-rettens særegenheder.

1.3.1 EF-retten er bindende – forrangsprincippet

Med det danske EF-medlemskab anerkendte Danmark, at EF's institutioner inden for traktatens område kan vedtage retsakter, der er bindende for Danmark, jvf. EØFT art 4 og Tiltrædelseslovens § 2, herunder også tidligere vedtagne retsakter, jvf. Tiltrædelseslovens § 3. Endvidere forpligtede Danmark sig til at efterleve Domstolens afgørelser jvf. EØFT art 171.

Denne begrænsning af danske myndigheders kompetence er ofte fremhævet i EF-debatten som en modsætning til den frivillige Folkeret. Heroverfor må anføres, at også folkeretlige aftaler kan indeholde afgørelser, der er bindende for danske myndigheder. FN-pagten er et eksempel. Således FN-pagtens kap.VII, art 41, hvorefter Sikkerhedsrådet bindende kan pålægge FN's medlemsstater sanktioner mod en anden stat. Den Europæiske Menneskerettighedskonvention (EMRK) er et andet eksempel. EMRK art 53 forpligter således deltagerstaterne til at efterleve Den Europæiske Menneskerettighedsdomstols afgørelser, i det omfang staterne ikke har taget forbehold efter art 64.³

Princippet om bindende afgørelser, er ved EF-domstolens fortolkning af EØFT i bl.a. Costa-Enel-sagen (6/64) udvidet til et forrangsprincip. I afgørelsen begrundes forrangsprincippet med:

- at EF-retten er et *originært* (selvstændigt) retssystem forskelligt fra Folkeretten, på ubegrænset tid,
- at *effektiviteten* af Fællesskabsretten forudsætter forrang,
- at *loyalitätsprincippet* i EØFT art 5, stk.2 kun undtagelsesvis hjemler medlemsstaterne ret til énsidig handlinger.
- at overdragelsen af beføjelser er *endelig*.

3 Se også Ross, „Lærebog i Folkeret“ 1984, s.62.

EF-domstolen har fastslået, at dette forrangsprincip også gælder over for medlemsstaternes forfatninger⁴ – og har i forbindelse med menneskerettighederne antaget, at disse udgør en integreret del af EF-retten, se bl.a. Hauersagen (sag 44/79).

Men EF-rettens forrangsprincip er ikke ganske ukendt i Folkeretten. Således indeholder FN-pagten art 103. et forrangsprincip i forhold til andre mellemfolkelige aftaler.

Der kan derfor ikke trækkes nogen skillelinie mellem EF-rettens system og Folkeretten alene på grundlag af, at afgørelserne er bindende.

1.3.2 EF-retten kan fastlægges mod Danmarks stemme

En række af EF's retsakter vedtages med kvalificeret flertal, jvf. EØFT art 148, stk.2. I den danske EF-debat er dette forhold blevet brugt som begrundelse for, at EØFT adskiller sig fra folkeretlige aftaler ved, at Danmark kan forpligtes mod Danmarks stemme.

Heroverfor må anføres, at fænomenet heller ikke kan udelukkes på Folkerettens område. Således må fremhæves FN-pagts art 41, jvf. art 24, hvorefter Danmark uanset Folketing og regering folkeretligt kan forpligtes af FN's sikkerhedsråd. Med FN-rapporten „Vores fælles fremtid“ (Brundtland-rapporten) er netop gjort forsøg på antydning af en kodificering af regler, der begrænser de enkelte staters handlefrihed af hensyn til menneskehedens fælles fremtid.

De juridiske forskelle mellem EF-retten og Folkeretten må søges andre steder. Hvis der skal fremhæves noget særligt for den bindende retsudstedelse, må i stedet fremhæves, at Danmark kan bindes EF-retligt af institutionerne, Kommissionen og Parlamentet, der er *uafhængige* af medlemsstaterne – jvf. EØFT art 138 (art 6), og EØFT art 156 (art 10).

For den danske debat har det formentlig også spillet en rolle, at netop EF-medlemskabet blev anledning til anvendelse af Grundlovens § 20, mens ratificeringen af FN-pagten og Den Europæiske Menneskerettighedskonvention skete, før § 20 blev indføjet i Grundloven i 1953.

4 „EF-ret“, af Isi Foighel m.fl., 3.udgave 1985 s.150 og 172.

1.3.3 EF-retten er umiddelbar anvendelig – folkeretten middelbar

Folkerettens formål er at skabe spilleregler for løsning af konflikter *mellem stater*. Reglerne retter sig derfor ikke mod individernes adfærd, men mod staternes.

Når Folkeretten alligevel indeholder forskellige mindstekrav til beskyttelsen af individer – menneskerettighederne – er det ikke en modificering af princippet. Kravene er nemlig i Folkeretten stillet til staterne, ikke til borgere eller firmaer, og menneskerettigheder kan som udgangspunkt kun gøres gældende af stater over for andre stater.⁵

EF-retten har derimod et andet udgangspunkt. EØFT blev ikke til på baggrund af konkrete tvister, men ud fra et ønske om at ændre rammerne for den økonomiske aktivitet i de deltagende stater. Formålet var og er først og fremmest at sikre et meget stort marked til de varer, der produceres i de forskellige medlemsstater, samt at bevare en markedsorienteret økonomi i Vesteuropa.

EF-retten retter sig derfor først og fremmest mod betingelserne for at udveksle økonomiske ydelser over landegrænserne. I begyndelsen var det fjernelse af toldsatser og kvantitative importbegrænsninger, der stod øverst på dagsordenen. Med tiden er formuleret regler, der yderligere begrænser medlemsstaternes mulighed for at hindre fri bevægelighed af varer, tjenesteydelser, personer og kapital. Ved siden af disse regler har EF-retten fra begyndelsen indeholdt et kompliceret sæt af regler for tilskud til landbrugsvarer.

En effektiv efterlevelse af retsregler på disse områder kan i en markedsøkonomi næppe nås, uden at reglerne også i et vist omfang kan anvendes af borgerne, da det i høj grad er rammerne for borgernes økonomiske adfærd, der er genstand for EF-retten.

Den helt afgørende forskel mellem EF-retten og Folkeretten er derfor EF-rettens princip om umiddelbar anvendelighed. Udgangspunktet er, at EF-retten kan påberåbes af borgerne ved de nationale domstole på linie med landets egne love og bekendtgørelser.

I EF-retten er spørgsmålet om borgernes mulighed for at påberåbe sig EF-retten ikke et enten-eller, men et spørgsmål om mere eller mindre. Formålet er en effektiv efterlevelse af EF-retten i alle medlemsstater.

⁵ Den Europæiske Menneskerettighedskonvention indeholder dog en petitionsret, hvor borgere efter prøvelse af alle nationale retsmidler kan forelægge en sag for Menneskerettighedskommissionen, der afgør, om sagen efterfølgende skal behandles af Menneskerettighedsdomstolen. Se EMRK. art 48a, jvf. art 25, og art 26.

1.4.0 Hvordan er EF-retten umiddelbar

For at bedømme, i hvilket omfang EF-retten gælder umiddelbart for borgerne – og følgelig kan påberåbes af borgerne – må man for det første undersøge, over for hvilke domstole borgerne kan gøre EF-retten gældende.

Spørgsmålet om umiddelbarhed kan i EF-retten deles i to:

1. I hvilket omfang kan borgerne føre søgsmål ved EF-domstolen?
2. I hvilket omfang kan borgerne gøre EF-retten gældende ved medlemsstaternes domstole – og hvordan sikres en ensartet retsanvendelse i medlemsstaterne?

1.4.1 Søgsmål ved Domstolen

Udgangspunktet i EF-retten er, at søgsmål mod medlemsstaterne ved Domstolen er overladt til medlemsstaterne og Kommissionen, jvf. EØFT art 169 og 170. Dette suppleres af forskellige muligheder for at sagsøge EF's institutioner, der er fastlagt i EØFT art 173, art 175 og art 178. Også disse bestemmelser bygger på, at EF's institutioner og medlemsstaterne har søgsmålskompetencen.

Fra disse hovedregler er der fire undtagelser:

1. EØFT art 172. hjemler mulighed for, at en sanktion fastsat i en forordning kan tillægge Domstolen fuld prøvelsesret. Bestemmelsen har især betydning for forordninger med henblik på bødestraf for selskaber, der ved aftaler hindrer den fri konkurrence, jvf. EØFT art 85-87. Private selskaber kan efter denne bestemmelse få prøvet, om en sanktion er berettiget.
2. EØFT art 173 indebærer, at en EF-beslutning, der er bindende og specielt retter sig til en bestemt gruppe personer, kan prøves med hensyn til den traktatmæssige hjemmel ved EF-domstolen. Prøvelsen omfatter dog kun retlige mangler ved tilblivelsen, som kompetence-mangler og tilsidesættelse af formelle høringsforskrifter, jvf. EØFT art 149. Disse søgsmål betegnes annulations-søgsmål. Individuer og juridiske personer kan ikke anvende bestemmelsen over for generelle retsakter.

3. EØFT art 175 indebærer, at Rådets eller Kommissionens retsstridige passivitet kan indbringes for Domstolen af borgere, der er individuelt berørt. Disse søgsmål betegnes passivitetssøgsmål. I „EF-ret“ antages, at gruppen af borgere, der har søgsmålskompetence, afgrænses som ved EØFT art 173. Dvs. at individer ikke kan anlægge passivitetssøgsmål på grund af en manglende generel retsakt.⁶ I disse tilfælde vil individer være henvist til at anlægge erstatningssøgsmål efter EØFT art 178.
4. EØFT art 178, jvf. EØFT art 215, giver private søgsmålskompetence, hvis EF's institutioner retstridigt har påført dem en skade. Erstatningssøgsmålene omfatter både forhold inden for og uden for kontrakt. Erstatningssøgsmål uden for kontrakt vil typisk handle om en generel retsakt i form af forordning eller direktiv, der har påført en producent eller importør et tab. Som betingelse for at få erstatning kræves, at der er udvist retstridig adfærd fra en EF-institutions side, at der er lidt et økonomisk tab, og at der er kausalitet og adækvans mellem handling og skade. Ved anvendelse af EØFT art 178 i stedet for EØFT art 173 og 175 forudsættes en særlig kvalificeret overtrædelse af en højere retsregel. Brudet skal være groft, jvf. Ireks-Arkady-sagen (sag 238/78, pkt. 10). Retsvirkningen af et vundet erstatningssøgsmål er kun genoprettelse for sagsøger – mens EØFT art 173 og 175 indebærer ændring af retsakten, jvf. EØFT art 176.

I.4.2 Søgsmål ved nationale domstole

Borgernes mulighed for at påberåbe sig EF-retten ved medlemsstaternes domstole er kerneområdet af EF-rettens umiddelbare anvendelighed og følger indirekte af EØFT art 177 om præjudiciel forelæggelse af sager for Domstolen.

I.4.3 Hvem kan forelægge præjudicielle søgsmål for domstolen

Et retssystem, der regulerer borgernes adfærd, må som udgangspunkt også kunne anvendes af borgerne – og mod borgerne i et vist omfang. En sådan anvendelse er ikke mulig at opnå ved en fælles domstol, men må forudsætte, at alle „retter“ anvender de

⁶ „EF-ret“ af Isi Foighel m.fl., 3.udgave, 1985, s.233.

samme regler. Men afgrænsningen af begrebet „ret“ i EØFT art 177 går videre end den danske statsretlige fortolkning af begrebet domstol. Begrebet „ret“ i EØFT art 177 omfatter således både de ordinære domstole og de faste voldsgiftsretter. I „EF-ret“ 1988 af C.Gulmann og Hagel Sørensen, s.249, antages, at Den Sociale Ankestyrelse måske er omfattet, da det er et uafhængigt nævn med forsæde af jurister. Hvis antagelsen er rigtig, vil Miljøankenævnet tilsvarende være omfattet af begrebet „ret“.

Da formålet med den præjudicielle forelæggelse er at sikre en ensartet anvendelse af EF-retten, er forelæggelsen ikke et retsmiddel for borgerne, men derimod et hjælpemiddel for domstolene.

Medlemsstaternes domstole er ikke ganske frit stillet i vurderingen af, om der skal ske præjudiciel forelæggelse. EØFT art 177, stk.2 giver de lavere retter adgang til fakultativt at vælge præjudiciel forelæggelse. Men efter EØFT art 177, stk.3 er der pligtig forelæggelse af præjudicielle søgsmål, når der ikke er appelmulighed. I Costa-ENEL-sagen (6/64), der kun vedrørte 2 kr. og derfor ikke kunne appelleres, fandt EØFT art 177, stk.3 således anvendelse.

I CILFIT-sagen, 283/81 har Domstolen dog fremhævet, at præjudiciel forelæggelse kan undlades, når fire forudsætninger er opfyldt:

1. Den nationale ret er overbevist om, at der ikke kan være tvivl om reglens fortolkning – heller ikke i andre medlemsstater.
2. Ved bedømmelse af om der er fortolkningsproblemer, må den nationale ret være opmærksom på:
 - sammenligning mellem de sproglige versioner, da alle de sproglige udgaver udgør fortolkningsbidrag,
 - at EF-retten anvender et særligt sprogbrug, som kan være anderledes med hensyn til retlige begreber end medlemsstaternes,
 - at EF-domstolen vurderer helheden, den bagved liggende målsætning og EF-rettens udviklingstrin, som er elementer, der må indgå i fortolkningen.

1.4.4.0 I hvilket omfang er EF-regler umiddelbart anvendelige

1.4.4.1 Indledning – Forordninger

Når det siges, at EF-retten bygger på et princip om umiddelbar anvendelighed, er det ikke det samme, som at alt, hvad der udgår

af retsakter fra EF, i flæng kan påberåbes ved de nationale retter. Visse retsakter har mere målsætningskarakter og kan derfor ikke bruges til at afgøre en bestemt tvist. Andre retsakter kan være fyldt med så brede forbehold, at en umiddelbar anvendelse af bestemmelsen ved domstolene vil være meningsløs. Der må derfor foretages en afgrænsning af de retsakter, som kan påberåbes af borgerne:

Efter EØFT art 189, er *forordninger* umiddelbart anvendelige. Disse kan derfor uden videre påberåbes, når der er en tvist. I forhold til national lov har forordningen forrang. Om de andre typer retsakter indeholder EØFT ingen nærmere bestemmelser, men Domstolen har i en række afgørelser efterhånden klargjort, i hvilket omfang de øvrige typer retsakter er umiddelbart anvendelige.

I.4.4.2 EØFT

I en række afgørelser fra Domstolen er det fastslået, at selve traktatens bestemmelser kan skabe rettigheder for borgerne, der kan gøres gældende ved de nationale domstole. Således kan EØFT art 30-36's forbud mod begrænsninger i varernes frie bevægelighed over landegrænserne anvendes umiddelbart. Tilsvarende kan reglerne om arbejdskraftens frie bevægelighed og den frie etableringsret i EØFT art 48 og 52 påberåbes umiddelbart, ligesom forbud mod konkurrenceforvridende afgifter i EØFT art 95 kan gøres umiddelbart gældende.

Afgrænsningen af, om en bestemmelse er umiddelbart anvendelig, beror på, om den er *klar ubetinget, uden forbehold og ikke forudsætter forudgående foranstaltninger*, jvf. bl.a. Reyner-sagen, sag 2/74.

Når disse fire betingelser er opfyldt kan EØFT påberåbes ved de nationale domstole med henblik på at skabe ret for en eller flere borgere. Men ifølge Defrenne-sagen (sag 43/75) kan EØFT også medføre en pligt for borgere og juridiske personer. Sagen var anlagt af stewardessen Defrenne mod flyveselskabet Sabine og vedrørte ligebehandling af mænd og kvinder. I den præjudicielle afgørelse fastslog Domstolen, at EØFT art 119 om ligebehandling af mænd og kvinder også skaber en umiddelbar pligt for private til en sådan ligebehandling.⁷

⁷ I UfR.1988.B.283. er Claus Gulmann inde på, at Domstolen ved afgørelse d.1.10.1987 i Vereniging van Vlaamse Reisbureau-sagen måske har afvist, at borgere kan være pligtsubjekt efter EØFT art 30-34. Sagen vedrørte en brancheforenings krav om, at et rejsebureau's rabatordninger skulle ophøre. Bureauet havde påstået, at et sådant forbud stred mod EØFT art 30-34. Domstolen bemærkede, at de påberåbte traktat-regler kun vedrørte offentlige myndigheders foranstaltninger og ikke virksomheders handlinger.

For miljø-retten har først og fremmest EØFT art 30-36 haft betydning. Det omtales i kap.5.1 og kap.6, i hvilket omfang de nye bestemmelser i EØFT, der blev indføjet med vedtagelsen af Den Europæiske Fælles Akt, kan anses for umiddelbart anvendelige.

1.4.4.3 *Direktiver*

Direktiver er EF-retsakter, der ifølge EØFT art 189 retter sig til medlemsstaterne, og som overlader mål og midler til disse.

Man kunne derfor forvente, at disse ikke kan gøres gældende, hvis en medlemsstat har undladt at transformere dem til national ret ved lov eller bekendtgørelse. Sådan forholder det sig imidlertid ikke.

Med baggrund i Becher-sagen (8/81) kan det konstateres, at et EF-direktiv, der ikke er gennemført i en medlemsstat, kan anvendes umiddelbart til at skabe ret for en borger over for en medlemsstat efter udløb af den i direktivet fastsatte frist for gennemførelse i medlemsstaterne.

Men i Marshall-sagen (152/84) fastslog Domstolen, at et direktiv, der ikke er gennemført i en medlemsstat, *ikke* kan skabe pligt for borgerne i denne medlemsstat.

Spørgsmålet om direktivernes umiddelbare anvendelighed har stor betydning i EF's miljøret, da hovedparten af EF-retsakter på miljøområdet er direktiver. I de hidtidige sager ved Domstolen bruges EF's miljøregler da også af private for at få tilsidesat en medlemsstats miljøkrav, når disse miljøkrav er strengere end EF's regler.

Når det derimod gælder håndhævelse af den mindste beskyttelse af miljøet, der følger af EF's miljøret, stiller problemet sig anderledes. Her kan miljøkravene kun påberåbes af borgerne, i det omfang de retter sig mod offentlige myndigheder, mens borgerne som nævnt ikke forpligtes af EF's miljødirektiver.

1.4.4.4 *EF's traktater med andre folkeretssubjekter*

Når EF optræder med folkeretlig handleevne og indgår traktater med et eller flere tredje lande, pådrager EF sig en folkeretlig forpligtelse. Efter Domstolens praksis bygger EF-retten på et princip om automatisk inkorporering af folkeretlige aftaler. Dvs. at ratificerede aftaler (tiltrådt af Rådet) efter offentliggørelse er en del af EF-retten. Domstolen har henvist til, at EØFT art 228 hjemler mulighed for at indgå sådanne aftaler, og at et sådant automatisk inkorpore-

ringsprincip er nødvendigt for at hindre, at EF begår folkeretsbrud, fordi enkelte medlemsstater ikke har gennemført de indgåede aftaler i national ret.

Med baggrund i Kupferberg-dommen, som vedrørte en aftale mellem EF og EFTA (sag 104/81), kan det konstateres, at folkeretlige aftaler er umiddelbart anvendelige for borgerne, i det omfang sådanne aftaler er *ubetingede* og efter deres indhold *egnet til at skabe ret* for borgerne (dommens punkt 22 og 23).

Der foreligger så vidt vides ikke tilfælde, hvor Domstolen har taget stilling til, om folkeretlige aftaler også kan skabe pligt for borgerne – men da folkeretlige aftaler i denne sammenhæng er at sammenligne med direktiver, må det antages, at sådanne aftaler ikke kan forpligte borgerne, når de ikke er gennemført i national ret.

1.4.4.5 Grundrettigheder – Menneskerettigheder

EF har ikke som folkeretssubjekt indgået aftaler om respekt for menneskerettighederne – eller ved nogen formel retsakt tiltrådt Den Europæiske Menneskerettigheds Konvention (EMRK).

Da EØFT kun indeholder en bestemmelse om forbud mod diskrimination på grundlag af køn (EØFT art 119), kunne det modsætningsvis antages, at grundrettigheder ikke er omfattet af EF-retten. Sådan er det imidlertid ikke.

Allerede i en sag i 1970 (11/70) erklærede Domstolen, at grundrettighederne udgør en del af de almindelige retsprincipper, hvis overholdelse Domstolen skal sikre. I en fælles erklæring mellem Rådet, Kommissionen og Forsamlingen (det nuværende parlamentet) af 5.4.1977 har disse EF-institutioner tilsluttet sig de grundrettigheder, der fremgår af EMRK og af medlemsstaternes forfatninger, som må respekteres ved udformningen af EF-retten.

Erklæringen har ikke karakter af en retsakt, men Domstolen har efterfølgende præciseret EF-rettens opfattelse af grundrettighederne. I Hauer-sagen (44/79), bemærkede Domstolen således, at spørgsmålet, „om en retsakt fra en fællesskabsinstitution krænker grundrettighederne, kun bedømmes efter Fællesskabsretten“.

Hauer-sagen er interessant, fordi den understreger, dels at grundrettigheder kan påberåbes umiddelbart ved medlemsstaternes domstole i forhold til en EF-retsakts gyldighed, og dels at grundrettighederne har betydning for fortolkningen af rækkevidden af en EF-retsakt. I „EF-ret“ bemærkes med baggrund i bl.a. denne sag, at EF-domstolen „på en måde har inkorporeret“ grundrettighederne, såle-

des at en EF-retsakt erklæres ugyldig, „hvis den strider mod en grundrettighed, der blot er anerkendt i en af medlemsstaterne“.⁸

Om der er holdepunkter for at antage, at EF-retten anvender det højeste beskyttelsesniveau, er imidlertid ikke ganske klart. Ved formuleringen i Hauer-sagen har Domstolen i hvert fald fastslået, at EF-rettens grundrettigheder kan afvige fra de enkelte medlemsstaters. Afgørelser ved bl.a. Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol må dog under alle omstændigheder forventes at have betydelig vægt som præjudikater.

På miljørettens område er de grundrettigheder, som har størst betydning, den private ejendomsrets ukrænkelighed, jvf. bl.a. EMRK art 1 i 1.tillægsprotokol, og inden for EF-retten retten til fri næring, forbudet mod diskrimination og konkurrenceforvridning, samt forbudet mod tilbagevirkende straffebestemmelser. Her er de oplagte områder, hvor en grundrettighed kan komme i kollision med miljøbeskyttelseshensyn.

Også ud fra en anden synsvinkel påkalder muligheden for at gøre grundrettighederne gældende over for EF-retsakter sig opmærksomhed.

I Brundtland-rapporten („Vores Fælles Fremtid“, 1987) s.322 er foreslået, at miljøbeskyttelsen – også over for kommende generationer – anses for en menneskerettighed. Denne opfattelse om, at miljøbeskyttelse skal anses for en pligt for staterne i forhold til borgerne, er også delvist anerkendt af Domstolen i to sager: Nemlig en sag om et fransk forbud mod olieafbrænding (sag 240/83) og den danske genbrugsflaskesag (sag 302/86). Her fremhævede Domstolen, at miljøbeskyttelse er et af de grundlæggende hensyn, der indgår i EF-retten.

I det omfang miljøbeskyttelsen anses for en grundrettighed, vil hensynet til miljøet komme til at veje tungere i forhold til andre hensyn, f.eks. hensynet til den private ejendomsret og fjernelse af hindringer for varernes frie bevægelighed. Det forhold, at grundrettigheder kan gøres umiddelbart gældende i EF-retten, kan dermed forskyde tyngdepunktet for, hvordan og hvornår EF-retten anvendes.

8 „EF-ret“ (1988-udgaven) s.175. Se også UfR.1987.B.367, hvor Claus Gulmann anfører en afgørelse fra Domstolen, der afviser den vesttyske regerings påstand om, at en forordning krænker den private ejendomsret og retten til fri næringsudøvelse.

1.4.4.6 *EF's beslutninger*

Beslutninger i EF er konkrete afgørelser af bestemte spørgsmål. De kan rettes til en eller flere bestemte borgere, eller til en eller flere bestemte medlemsstater. Beslutninger, der rettes til en bestemt borger, skaber en umiddelbar ret og pligt for borgeren, der kan håndhæves ved de nationale domstole. Beslutninger, der rettes til en bestemt medlemsstat, må formentlig bedømmes som direktiver, dvs. at beslutningen kun kan medføre en ret for borgeren, når det er en offentlig myndighed, der bliver forpligtet.

I forbindelse med Kirk-sagen (63/83) om overtrædelse af Storbritanniens lov om forbud mod fiskeri inden for 12 sømile-grænsen fastslog Domstolen dog, at en Rådsbeslutning med tilbagevirkende kraft ikke kunne bevirke straf. Sagen understregede iøvrigt, at når en overgangsbestemmelse som tiltrædelsestraktatens art 103 udløber, uden at der er vedtaget nærmere regler som forudsat, opstår der ikke et retstomt rum, som medlemsstaterne kan udfylde efter forgodtbefindende. I disse situationer gælder fortsat det generelle diskriminationsforbud på grundlag af nationalitet i EØFT art 7. En efterfølgende Rådsbeslutning kan ikke skabe en hjemmel for en tilsidesættelse af EØFT art 7.

1.5 EF's retsskabende institutioner og hjemmelsspørgsmål

EØFT bygger ifølge EØFT art 4 på et legalitetsprincip, således at EF's institutioner kun kan vedtage retsakter, i det omfang EØFT skaber hjemmel for vedtagelsen (materiel kompetencenorm). EØFT opregner de områder, hvor Rådet har hjemmel til at udstede retsakter, mens Kommissionens retsskabende funktion (bortset fra EØFT art 85 og 86 om konkurrencefordrejende aftaler) som hovedregel er afledt fra Rådet, jvf. EØFT art 155 stk.4.

Herudover indeholder EF-retten en særegenhed, idet det er Kommissionen, der har initiativ-retten til vedtagelse af retsakter, og Rådet kan kun ændre på Kommissionsforslag ved énstemmighed, jvf. EØFT art 149 stk.1.

Ved siden af disse to institutioner har Parlamentet primært høringsret i forhold til vedtagelsen af de forskellige retsakter.

Med vedtagelsen af Den Europæiske Fælles Akt (EF-pakken)

blev Parlamentets høringsret udvidet, samtidig med at en betydelig del af EF's retsakter kunne vedtages med kvalificeret flertal, jvf. EØFT art 100A. EØFT art 149, stk.2c indebærer, at Rådet mod Parlamentets afgørelse kun kan træffe afgørelse ved énstemmighed. Parlamentet har derfor en interesse i at få vedtaget afgørelser efter EØFT-bestemmelser, der kun kræver kvalificeret flertal, da Parlamentets magt over for Rådet i disse tilfælde er større. Denne interessekonflikt har på miljøområdet bl.a. medført, at et nyt direktiv om affald fra titandioxidindustrien er blevet udskudt i over et år, fordi Rådet ønsker vedtagelse efter EØFT art 130S, der forudsætter énstemmighed, mens Parlamentet og Kommissionen ønskede direktivet vedtaget efter EØFT art 100A, der alene kræver kvalificeret flertal.

Denne konflikt om hjemmelsbestemmelser er således ikke kun af formel karakter. Afgørelsen om, hvilken traktatbestemmelse der er rette hjemmel, er „ikke afhængig af fællesskabslovgivers skøn, men skal ske på grundlag af objektive forhold“ fastslog Domstolen i sag 131/86.⁹

En særlig bestemmelse er EØFT art 235, der i praksis anvendes som hjemmel til at vedtage retsakter, der ikke er omfattet af EØFT's mere præcise hjemmelsbestemmelser. Ind til vedtagelsen af Den Europæiske Fælles Akt udgjorde EØFT art 235 således hjemlen til hovedparten af EF's miljøregulering, og senest er EØFT art 235 blevet anvendt som hjemmel i forbindelse med en Rådsbeslutning (89/364) om et handlingsprogram for forbedring af elektricitetsudnyttelsen.

9 Sagen var anlagt af Storbritannien mod Rådet og omhandlede direktiv 86/113 om fastlæggelse af mindstekrav til beskyttelse af burhøns. Storbritannien fik ikke medhold i, at en henvisning til EØFT art 43 ikke kunne omfatte dyrebeskyttelse, idet virkeliggørelsen af målsætningerne for landbrugspolitikken ikke kan ske på en måde, så de almene hensyn til beskyttelse af menneskers og dyrs sundhed lades ude af betragtning. Men Domstolen annullerede direktivet med henvisning til, at der efter vedtagelsen var foretaget ændringer i direktivet af generalsekretariatet, der gik videre end simple rettelser. Ændringen er sket ved Rådets direktiv 88/166.

2. kapitel

Det internationale miljøsamarbejde

„Miljøet er der hvor vi alle lever, og udvikling er hvad vi alle forsøger at opnå for at forbedre vore vilkår inden for miljøets rammer. De to er uadskillelige.“ Gro Harlem Brundtland.¹

Interessen for beskyttelse af naturen og for de mere langsigtede virkninger af menneskets aktivitet er i de senere år vokset betydeligt. Der går ikke en dag, hvor aviserne ikke omtaler et betydeligt miljøproblem. Toplederne fra de syv vestlige industrilande fremhævede i deres erklæring i juli 1989, at miljøet er vores tids største problem. Børn kender i dag navnet på en række komplicerede kemiske forbindelser – ja alle er på den ene eller anden måde nødt til at forholde sig til miljøspørgsmålet. Men det er af forholdsvis ny dato, at miljøspørgsmål er rykket i forgrunden såvel globalt som i nærsamfundet.

Det er kun en snes år siden, at miljøretten fik sit eget forvaltningsområde i Danmark og fik karakter af en selvstændig juridisk disciplin. Og først i 1982 anvendes begrebet som en samlebetegnelse for en bestemt del af lovgivningen i lovtidendes register. Det betyder naturligvis ikke, at alle miljørettens beskyttelseshensyn før den tid var overladt til de frie kræfters spil. Men det antyder, at en afgrænsning af miljøretten som selvstændig juridisk disciplin er af forholdsvis ny dato. Det er derfor formålstjenligt at afgrænse begrebet.

2.1 Miljørettens baggrund

Baggrunden er alvorlig nok for, at miljøretten i dag har fået et betydeligt omfang og er et af de lovgivningsområder, som i særlig grad „nyder“ mediernes bevågenhed. Menneskets brug af naturen, mulighederne i og rækkevidden af den teknologi, menneskene besidder, indebærer, at naturen er alvorligt truet. En række videnskabelige

¹ Brundtland-rapporten s.9.

undersøgelser dokumenterer, at det nu ikke „kun“ er sjældne dyrearter, der trues. Også menneskehedens fortsatte eksistens er sat på dagsordenen, hvis ikke de store miljøproblemer løses.

Alvoren understreges af FN's rapport „Vores Fælles Fremtid“, der finder, at en global omstilling af anvendelsen af teknologi, af de mellemstatslige relationer og af forholdet mellem stat og individ er nødvendig inden år 2.000.²

2.2 Miljørettens afgrænsning

En afgrænsning af miljøretten som juridisk disciplin er med baggrund i denne udvikling vanskelig. De beskyttelsesinteresser, der gemmer sig bag miljøreguleringen, går ikke alene ud på at bevare den nuværende natur, men omfatter også hensynet til kommende slægter. De områder af menneskenes liv, som miljøretten befatter sig med, har for længst passeret det stadium, hvor der blot er tale om en regulering af „retsforholdet vedrørende fast ejendom“, som W.E. von Eyben skrev i „Miljøret“ i 1980.³ I „Miljørettens Grundbog“ fra 1986 understreger W.E. von Eyben da også, at visse dele af bogens fremstilling af miljøretten er nødt til at gå ud over denne definition (s.21).

Bent Christensen har i Dansk Miljøret bd.I. side 7 og i TFR 1976⁴ afgrænset miljøværn som det juridiske speciale, der „angår menneskenes forhold til de fysiske omgivelser“ samlet under synsvinklen, „beskyttelse af naturen og dens processer mod menneskelig indgriben, eller dog regulering af menneskenes brug af naturen“ med det formål at gøre brugen så lempelig som mulig. Miljøretten ses dermed alene i det perspektiv, der har udgangspunkt i beskyttelse af den omgivende natur.

I EF-retten rækker denne afgrænsning ikke. De første retsakter på miljøområdet havde primært som mål at nedbryde handelshindringer i form af forskellige krav til miljøbeskyttelse i de enkelte

2 Se Tokyo-deklarationen af 27.2.1987, „Vores Fælles Fremtid s.335“. Betegnes også „Brundtland-rapporten“.

3 „Miljøret“ af W.E.von Eyben, udgivet 1980, s.15. Definitionen tager alene sigte på bogens behandling af emnet – men jeg finder, at den samtidig understreger en tendens i den juridiske litteratur til overdreven fokusering på den side af miljøretten, der omhandler regulering af den private ejendomsrets grænser.

4 Nordisk tidsskrift for retsvæsen 1976 s.2.

medlemslande. De senere retsakter har omhandlet alt fra beskyttelse af ozonlaget, over luftkvalitetsnormer og ned til forebyggelse af støjgener fra tårnkraner og sikkerhedskrav til legetøj.

Som grundlag for anvendelsen af begrebet „EF's miljøret“ har jeg valgt at tage udgangspunkt i EØFT art 130R, der formulerer målet for EF's miljøret i tre punkter:

- at beskytte, bevare og forbedre miljøet (underforstået det ydre miljø)
- at bidrage til menneskers sundhed
- at udnytte naturens ressourcer forsigtigt og fornuftigt.

Målsætningen understreger, at miljøretten også omfatter ejendoms-løse værdier som f.eks. luftkvalitetsnormer. I forhold til Bent Christensens definition omfatter det udtrykkelige formål også menneskers sundhed. Målsætningen må dog sammenholdes med, at et af de vigtigste mål for EF er at fjerne i hvert fald juridisk ulige konkurrencebetingelser. Selve forskellene i landenes miljøkrav udgør nemlig en selvstændig drivkraft i formuleringen af EF's miljøret.

2.3 Internationale miljøaftaler

2.3.1 EF's miljøkompetence er ikke eksklusiv

Som nævnt i kap.1.4.4.4 bygger EF-retten på princippet om automatisk inkorporering af folkeretlige forpligtelser i EF-retten. Derfor er de internationale miljøaftaler, som ratificeres ved Rådsvedtagelser efter EØFT art 228, stk.1 en del af EF's miljøret.

Før vedtagelsen af Den Europæiske Fælles Akt var der ikke enighed mellem EF's institutioner og medlemsstaterne om, hvem der havde kompetencen til at indgå internationale aftaler. Men nu bestemmer EØFT art 130R, stk.5, at det internationale miljøsam arbejde foregår inden for rammernes af EØFT art 228, men at dette ikke berører „medlemsstaternes kompetence til at forhandle i internationale organer og indgå internationale aftaler“. Dermed er det tydeliggjort, at EF's traktatkompetence på miljørettens område ikke er eksklusiv.⁵

Dette indebærer bl.a., at den hidtidige strid om stemmeretten mellem Kommissionen og medlemslandene i en kommission under Pa-

ris-konventionen, hvor EF er kontraherende part, har fundet sin løsning. Det må efter EØFT art 130R være tilstrækkeligt for at udelukke Kommissionen fra at stemme, at blot ét medlemsland ønsker at afgive sin stemme.

Nærværende fremstilling går ikke ind på alle EF's internationale miljøaftaler, idet bl.a. et stort antal aftaler i Middelhavsområdet ikke er omtalt. Udgangspunktet i dette afsnit er de aftaler, der berører Danmark, og som enten EF eller Danmark har indgået.

2.3.2.0 Det europæiske miljøsamarbejde

Ligesom miljøbeskyttelseslovgivningen først har fået et betydeligt omfang i dansk ret fra begyndelsen af 1970'erne, har også det internationale miljøsamarbejde taget et kraftigt opsving de seneste 20 år. Dels har miljøbeskyttelsen fået en mere fremtrædende plads i de eksisterende internationale organisationer, og dels er der skabt nye internationale organisationer og nye former for miljøsamarbejdet i kraft af en række nye internationale aftaler.

Den følgende gennemgang vil omhandle Danmarks væsentlige traktatlige forpligtelser på miljøområdet og er i hovedsagen koncentreret om Europa.

Systematisk er gennemgangen opdelt efter beskyttelsesobjekterne. Først gennemgås traktater om miljøbeskyttelse af havene, herefter den grænseoverskridende luftforurening, beskyttelsen af fauna og flora, regler om grænseoverskridende transport med farligt affald samt til sidst det nordiske miljøsamarbejde.

- 5 Den hidtidige retstilstand med hensyn til traktatkompetencen var tydeliggjort i forbindelse med AETR-sagen (22/70). Sagen vedrørte en traktat inden for FN's økonomiske udvalg for Europa (ECE) om transportregler. Domstolen fastslog, at når EF „har vedtaget bestemmelser, der under en eller anden form indfører fælles regler“, har medlemslandene „ikke længere ret til, individuelt eller kollektivt at indgå forpligtelser med tredjelande, der berører disse regler“ (EF-Domssaml. 1971, s.41).
- Samme betragtning fulgte Domstolen i forbindelse med en UNCTAD-konference (FN's særorganisation vedrørende nord-syd dialogen). Her udarbejdede Domstolen et responsum, der fastslog, at EF's traktatkompetence var eksklusiv med henvisning til, at aftalen vedrørte rågummipriser – uanset at aftalen i hovedsagen vedrørte udviklingsbistand fra de rige lande (se udtalelse 1/78, EF-Domssaml. 1979, s.2871).

2.3.2.I *Beskyttelsen af havene og vandet*

Indtil en amerikansk kæmpeolietanker stødte på grund ud for Englands sydkyst i 1967 (Torrey Canyon tankskibssulykken) var Oilpol fra 1954 den centrale miljøbeskyttelses-konvention, hvis mål var at forebygge olieforurening fra skibe. Konventionen er nærmere omtalt af Gomard i UfR.1956.B.102 og 209, hvor det bl.a. påpeges, at traktatens gennemførelse ikke indebærer, at der gennemføres et objektivt erstatningsansvar for olieskader. Dette er siden ændret, jvf. Sølovens kap.12.

Ulykken afstedkom kort efter 1967 en overenskomst mellem de fire nordiske lande om bekæmpelse af olieforureningen. Aftalen er siden erstattet af *Københavns-aftalen* fra 1971, der alene omfatter bekæmpelse af olieforurening, der kan true et af de fire nordiske lande (Nordisk konvention om samarbejde mod olieforurening af 12.10.1971).

Med baggrund i ulykken og bl.a. den nordiske aftale blev *Bonn-aftalen* om bekæmpelse af olieforurening i Nordsøen vedtaget den 9.6.1969. Aftalen indeholder en rapporterings- og vurderingspligt af olieforurening, men har ifølge Miljøstyrelsen udviklet sig til et effektivt og systematisk samarbejde om bekæmpelse af olieforureningen.⁶

Ved siden af disse internationale aftaler, der angik bekæmpelsen af olieforurening, blev der internationalt indgået Konventionen af 1969 om det privatretlige ansvar for olieforurening. Konventionen indebærer, at rederne har et objektivt erstatningsansvar for forureningsskader fra olie, og er i dansk ret gennemført ved ændring af Søloven, jvf. nu Sølovens kap.12. I UfR.B.1971.149 omtaler Allan Philip nærmere baggrunden for traktaten.

Fra begyndelsen af halvfjerdserne har beskyttelsen af miljøet i havene fået et betydeligt mere vidtgående omfang.

Oslo-konventionen fra 15.2.1972 omhandlede oprindeligt kun en begrænsning af dumpning, men ved bilag af 2.3.1983 er tilføjet et forbud mod havafbrænding fra 1990 – der dog ikke er ratificeret af Spanien og Belgien. Territorialt omfatter konventionen det åbne hav og det ydre territorialfarvand fra Gibraltar i syd til Barentshavet i nord. Samarbejdet bygger på énstemmighedsprincippet, dvs. at ændringer i bilag forudsætter alle deltagende staters tilslutning. EF har ikke ratificeret konventionen, men har observatørstatus i den

⁶ Se Miljøstyrelsens redegørelse nr.1, 1988 s.51.

under konventionen nedsatte kommission, der er øverste besluttende organ.

Konventionen er gennemført i dansk ret ved Lov nr.290 af 17.6.1972 om forurening af havet med andet end olie (Dumpningloven). Som et resultat af arbejdet i den under konventionen arbejdsende kommission kan nævnes bekendtgørelse nr.975 af 19.12.1986 om dumpning af optaget havbundsmateriale (klapning).

Konventionens kontraherende parter er: Belgien, Danmark, Finland, Forbundsrepublikken Tyskland, Frankrig, Holland, Irland, Island, Portugal, Spanien, Storbritannien og Sverige. (Se traktat nr. 35 af 3.4.1974, ændret senest ved traktat nr.54 af 26.5.1982).

Oslo-konventionen er en special konvention, der må ses i sammenhæng med den internationale *London-konventionen* fra 29.12.1972 (se traktat nr. 15 af 6.2.1976). London-konventionen har også som mål, at forhindre forurening af havene som følge af dumpning af affald og afbrænding af kemikalieaffald, men aftalen er ikke så vidtgående i kravene til beskyttelse af havet som Oslo-konventionen. EF har ikke ratificeret aftalen, men har observatørstatus. Konventionen er gennemført i dansk ret ved bekendtgørelse nr.554 af 21.12.1979.

Marpol-konventionen fra 1973 er en udbygning af Oilpol-konventionen. Marpol-konventionen, omhandler forebyggelse af forurening fra skibe. Konventionen er ved en protokoltilføjelse i 1978 udvidet til at omfatte skadelige flydende stoffer, der transporteres i bulk og i emballeret form, kloakspildevand samt fast affald, idet reglerne om kloakspildevand og fast affald dog er frivillige. I dansk ret afspejles arbejdet det løbende arbejde i den under konventionen nedsatte kommission bl.a. i bekendtgørelse nr.166 af 1.4.1987 om anvendelse af journal for skadelige flydende stoffer og i bekendtgørelse nr.167 af 1.4.1987 om modtageordninger i danske havne for rester og blandinger af skadelige flydende stoffer, der transporteres i bulk. Konventionen er blevet til under FN, og omfatter derfor alle havene.

De nævnte konventioner omhandler alle den mere direkte forurening af havmiljøet, men ikke den indirekte forurening, der hidrører fra spildevand, floders udløb, luften osv. Med baggrund i den voksende erkendelse i begyndelsen af halvfjerdserne af, at forureningen af havene ikke kunne fortsætte, blev der på en international konference i Paris i 1972 indledt forhandlinger om en konvention om den land-baserede forurening af havene. Resultatet blev Paris-konventionen.

Paris-konventionen af 4.6.1974 omhandler den landbaserede havforurening. Territorialt omfatter den Nordsøen og Nordatlanten fra Gibraltar til det nordlige Ishav – og i øst til og med Kattegat (se Traktat 3 af 11.1.1980 om landbaseret havforurening).

Konventionen betød en udvidelse af det hidtidige forureningsbegreb, idet den definerer havforurening som „den direkte eller indirekte menneskeskabte tilførsel af stoffer eller energi til havmiljøet, som forårsager så skadelige virkninger,

- at den menneskelige sundhed bringes i fare,
- at levende ressourcer og maritime økosystemer skades,
- at rekreative værdier forringes, eller
- at der lægges hindringer i vejen for anden retmæssig anvendelse af havet.,⁷

Denne definition indebærer, at forureningsbekæmpelsen får et meget bredt felt, der forudsætter en betydelig dynamik i beslutningsprocessen, da mange forureningskilder hverken var kendte eller opgjort ved traktatvedtagelsen. Den ved traktaten udformede struktur og arbejdsmetode minder på mange måder om det, som senere vil blive omtalt i kap.4.5. EF er da også kontraherende part i forhold til konventionen. Her skal fremhæves nogle hovedtræk:

Under Paris-konventionen er nedsat en kommission, der består af repræsentanter for hver af de kontraherende parter. Beslutningsprocessen bygger på énstemmighed. Under den nedsatte kommission findes en permanent teknisk arbejdsgruppe og en fælles overvågningsgruppe, samt en række arbejdsgrupper til mere afgrænsede opgaver.

Som grundlag for de detaljerede regler, der eksisterer i dag, har det været nødvendigt for det første at registrere forureningens omfang. Men forskelle i målemetoder nødvendiggjorde, at der blev udarbejdet nøje retningslinier for, hvordan opgørelsen skulle ske. Hertil er kommet, at det har været nødvendigt med tiden at tilføje nye stoffer til bilagene og at ændre placeringen af de forskellige stoffer. I 1986 er der således kommet en tillægsprotokol om den luftbårne havforurening.

Handlepligten for de kontraherende parter omfatter dels et totalforbud mod udledning af stoffer som kviksølv, cadmium, PCB/PCT, og dels en pligt til at forebygge landbaseret havforurening med radioaktive stoffer. Endvidere har deltagerne pligt til stærkt

⁷ Se Miljøstyrelsens redegørelse nr. 1, 1988, s.36.

at begrænse forurening fra stoffer som organiske forbindelser, fosfor, silicium og tungmetaller m.fl. Handlepligten er ikke specificeret, men må bedømmes efter virkningen.

I dansk ret blev konventionen gennemført ved lov nr.312 af 26.6.1975. I EF-retten har de efterfølgende ændringer i bilaget bl.a. resulteret i direktiv 76/464 om udledning af visse farlige stoffer i Fællesskabets vandmiljø og direktiv 76/403 om bortskaffelse af PCB og PCT.

Helsingfors-konventionen af 22.3.1974 omfatter alle former for forurening af havene. Territorialt omfatter den Østersøen op til Skagen, dvs. også de indre danske farvande (se traktat nr. 93 af 2.12.1980 om havmiljø i Østersøområdet).

Under Helsingfors-konventionen virker en kommission, der træffer afgørelse efter énstemmighedsprincippet. Under Kommissionen virker tre arbejdsgrupper: Den ene beskæftiger sig med den landbaserede havforurening samt vurderer Østersøens tilstand, herunder effekten af forureningen, den anden beskæftiger sig med forurening fra skibe, og endelig står den tredje arbejdsgruppe for den operative bekæmpelse af havforureningen. I forhold til de tidligere omtalte aftaler adskiller Helsingfors-konventionen sig ved under samme aftale både at indeholde alle forureningskilderne (Oslo-konventionen og Paris-konventionen) og samtidig at omfatte operative indgreb (Bonn-aftalen).

Konventionen er i dansk ret gennemført ved lov nr.324 af 26.6.1975 om beskyttelse af havmiljøet i Østersøen. Se nu lov nr.130 1980 om beskyttelse af havmiljøet.

Tilsvarende forsøg på samordning af alle bestræbelserne på at undgå havforurening er i løbet af firserne udviklet med hensyn til Nordsøen gennem den 1. og 2. Nordsø-konference i henholdsvis 1984 og 1987.⁸

De kontraherende parter i Helsingfors-konventionen er: Danmark, DDR, Finland, Forbundsrepublikken Tyskland, Polen, Sverige og USSR. EF er ikke med – heller ikke som observatør.

8 Det var i øvrigt den 2. Nordsø-konference, der sammen med en Greenpeace-aktion, hvor danske fiskere deltog, fik megen opmærksomhed i medierne i forbindelse med et dansk forslag om totalforbud mod afbrænding af kemikalieaffald i Nordsøen.

2.3.2.2 *Beskyttelse mod grænseoverskridende luftforurening*

Med baggrund i Helsingfors-aftalen fra 1975 om Europæisk sikkerhed og samarbejde og samarbejdet i FN's økonomiske kommission for Europa (ECE) blev der i 1979 indgået en aftale om den grænseoverskridende luftforurening, Geneve-konventionen.

Genevekonventionen var oprindelig kun en hensigtserklæring om nedbringelse af luftforureningen (ingen grænseværdier) og en aftale om udveksling af målingsresultater og gensidig informationspligt. På denne baggrund er der siden udviklet et egentligt overvågningsprogram, der i 1988 omfattede 80 målestationer.⁹

Endvidere er der udformet en protokol om reduktion af svovl-emissioner eller disses grænseoverskridende strømme med mindst 30% frem til 1993, i forhold til de tilsvarende emissioner i 1980. Protokollen blev undertegnet i juli 1985.

Beslutningsprocessen er ikke baseret på énstemmighed, idet et flertal af lande kan udforme regler, der efter undertegnelse og ratifikation træder i kraft. Således er protokollen om begrænsning af svovlforureningen trådt i kraft d.2.9.1987, hvor følgende af de kontraherende parter endnu ikke havde underskrevet protokollen: Grækenland, Island, Polen, Portugal, Spanien, Storbritannien, USA og EF.

EF's manglende tilslutning skyldes modstand i nogle medlemslande. Det bør dog noteres, at der ved direktiv 88/609 om begrænsning af luftforurenede emissioner fra store fyringsanlæg er fastsat skærpede grænseværdier for bl.a. svovlemissionen fra nye anlæg. Ved direktiv 89/369 og 89/427 er yderligere fastsat regler for bestående og nye affaldsforbrændingsanlæg.

2.3.2.3 *Ozonlaget*

Med baggrund i den videnskabelige konstatering af, at ozon-laget omkring jorden er truet af de såkaldte CFC-gasser (freon), blev der i 1985 indgået en konvention om begrænsning af forbrug og produktion af CFC-gasser, *Wien-konventionen*.

I EF var der allerede i 1980 og 1982 sket en betydelig begrænsning af anvendelsen og produktionen af CFC-gasser, jvf. Rådets beslutning 80/372 og Rådets beslutning 82/795.

Wien-konventionen blev i 1987 udbygget med *Montreal-protokollen*, der indebærer en reduktion af produktion og anvendelse af

⁹ Miljøstyrelsens redegørelse 1988, nr.1, s.54.

CFC-gasser med 50% frem til år 2000, målt i forhold til 1986. Montreal-protokollen er i EF-retten gennemført som forordning 3322/88. EF-kommissionen har dog efterfølgende peget på muligheden af et totalforbud i år 2000. Se iøvrigt kap.7.4.2

2.3.2.4 Grænseoverskridende farligt affald

Et særligt problem i den grænseoverskridende forurening er det farlige affald. I modsætning til den luft- og vandbårne forurening foregår transporten her ved menneskers direkte indsats, og regulering af denne transport er derfor som udgangspunkt enklere.

Problemet globalt er, at de rige industrilande eksporterer deres farlige affald til de fattigere u-lande. Alene i 1987 og 1988 har Greenpeace registreret 115 transporter med farligt affald – og langt fra alle er formentlig kendte.

Danmark er også blandt de lande, der har „løst“ en del af problemet med bortskaffelse af farligt affald ved eksport, hvilket fremgår af nedenstående oversigt, der blev lavet for at undersøge, hvor meget kemikalieaffald der lovligt bortskaffes uden om Kommunekemi.

Dispenseret kemikalieaffaldsart

Aftager	ton pr år
Transport til udlandet	11.592
Udledning til kloak	194
Henlæggelse på losseplads	916
Oplagring og transport	5.015
Diverse afbrænding	1.085
Diverse uoplyst	42
Anden virksomhed	4.920

Kilde: *Orientering fra Miljøstyrelsen 1985, nr.8.*

På baggrund af de globale problemer, som den grænseoverskridende transport af farligt affald kan skabe, blev der i marts 1989 indgået en global konvention om kontrol med grænseoverskridende transport af farligt affald og behandlingen af dette farlige affald – den såkaldte *Basel-konvention*.

Udgangspunktet for reglerne er, at de deltagende stater ikke må tillade eksport af farligt affald, med mindre affaldet eksporteres til

genbrug, eller afsenderstaten ikke har teknisk mulighed for at behandle det farlige affald inden for egne grænser, jvf. art 4, pkt.e.

I tilfælde af grænseoverskridende transport er hovedprincippet i konventionen en anmeldelsesordning til alle de stater, hvor affaldet passerer igennem, samt afsender- og modtagerstaten, jvf. art 9, jvf. art 2, pkt.13. Forpligtelsen påhviler både den, der har frembragt affaldet, og den der forestår transporten, jvf. art 9, jvf. art 2, pkt. 17 og 18. Afsenderstaten er ifølge art 6 forpligtet til at informere modtagerstaten og eventuelle transitstater om den planlagte transport. Transitstaterne har 60 dage til at fastsætte evt. vilkår eller forbud angående transporten. Hvis det viser sig, at affaldet ikke kan behandles som aftalt, skal afsenderlandet enten finde en løsning i løbet af 90 dage eller tage affaldet tilbage, jvf. art 8.

De kontraherende stater forpligtes til at viderebringe oplysninger om uheld straks (art 13). Konventionen har nedsat et sekretariat med henblik på en udbygning af samarbejdet, men uden egentlige kontrolfunktioner.

Både Danmark og EF deltog ved konferencen i Basel – men hverken Danmark eller EF har ratificeret konventionen, og efter oplysninger i Miljøministeriet foreligger ingen aktuelle planer herom. Om EF-reglerne se kap.10.3.2, og kap.6.2, hvor en konkret sag vedrørende Stålvalseværket i Frederiksværk er omtalt.

2.3.2.5 *Beskyttelse af fauna og flora*

Det europæiske samarbejde om beskyttelse af fauna og flora har traditionelt været koncentreret i Europarådet. Det er da også i Europarådets regi, at „*Konventionen om beskyttelse af Europas vilde dyr og planter samt naturlige levesteder*“ er indgået (se traktat 83 af 15.9.1986).¹⁰ Konventionen blev undertegnet d.19.9.1979, og tiltrådt af Danmark ved Kgl. Resolution af 5.7.1982, men først offentliggjort i udenrigsministriel bekendtgørelse af 15.9.1986.

Konventionen indeholder en detaljeret beskyttelse af dyre- og plantearter samt forbud mod en række fangstmetoder (bilag IV). Der er indført en lempeligere adgang for bilags-ændringer end for andre konventionsændringer i art 17. Bilags-ændringer kræver således kun 2/3 flertal, mens ændringer i teksten kræver 3/4 flertal, jvf. art 16, stk.2. Konventionen er siden ændret med en udvidelse

¹⁰ Konventionen betegnes også *Bern-konventionen* eller den Europæiske naturfredningskonvention.

af de dyrearter, der er omfattet af fredningen, men ændringen er dog foreløbigt kun meddelt de berørte organisationer som ornitologer m.fl. i brev af 12.3.1988, men ikke kundgjort i bekendtgørelsesform.

I EF-regi er der for tiden overvejelser om at gennemføre konventionen i form af et direktiv. Se iøvrigt kap.9.

2.3.3 Det nordiske samarbejde

Det er ovenfor omtalt, at der i Brundtland-rapporten foreslås en udbygning af staternes forpligtelse og af kontrollen i det internationale miljøsamarbejde. Af det foregående fremgår, at det internationale miljøsamarbejde ofte foregår efter énstemmighedsprincippet, og at kontrollen af de kontraherende parter overholdelse af aftalerne i det store og hele er overladt til parterne selv.

Nærværende bog vil omhandle, hvorledes EF's miljøret er udbygget til de fleste områder af miljøbeskyttelsen, samt hvordan disse regler både forpligter staterne og i nogle tilfælde borgerne. Men inden EF's miljøret mere indgående omtales, vil det være relevant at nævne det nordiske samarbejde, som også har en ganske særlig karakter.

Det oprindelige grundlag for miljø-samarbejdet mellem de nordiske lande er *Helsingfors-aftalen* af 1962 og oprettelsen af Nordisk Ministerråd i 1972, men i særdeleshed aftalen i 1974, der supplerede grundlaget med tre artikler om miljøsamarbejde (se traktat nr. 18 af 6.2.1974). De tre artikler indebærer, at miljøbeskyttelsesinteresser i de nordiske lande skal ligestilles (art 30), og at der skal tilstræbes harmonisering af reglerne (art 31 og 32).

Grundlaget for samarbejdet er suppleret af *Den Nordiske Miljøbeskyttelses-konvention* fra 19.2.1975, der i dansk ret er gennemført ved bekendtgørelse nr.487. af 1.10.1976. Konventionen præciserer ligestillingsprincippet i Helsingforsaftalens art 30, og indeholder en omfattende informationspligt mellem de enkelte landes myndigheder. Konventionen indebærer endvidere, at beslutninger om tilladelse til forurenende virksomhed i et land kan påklages af et andet land, som det bl.a. skete fra svensk side i forbindelse med udvidelse af kulkraftværket på Amager. Konventionen bygger på, at miljøbeskyttelsen i de nordiske lande udvikles nogenlunde ensartet.

II del

EF's miljøret
Generel del

3. kapitel

Baggrunden for EF's miljøret

I Kap.2 er omtalt, hvorledes det internationale miljøsamarbejde i hovedsagen er opstået omkring de *grænseoverskridende* miljøproblemer, som forurening af luften og havene, beskyttelse af livet på jorden (drivhuseffekt og ozonlagets nedbrydning) samt beskyttelse af udryddelsestruede vilde dyr og planter.

Hidtil er kun omtalt de videnskabeligt påviste farer for natur og mennesker, der er begrundelsen for miljøreglerne. Men reglerne ville ikke være nødvendige, hvis alle indrettede deres adfærd efter disse farer. Som i alle andre tilfælde har også miljøretten baggrund i faktiske konflikter.

I den nationale ret er alle enige om, at miljøet skal beskyttes – behovet for regler skyldes, at den enkelte producent eller konsument kan have fordel af ikke at efterleve det, der ellers er til fælles bedste.

På tilsvarende måde gælder det globalt. For u-lande hvor børnedødeligheden nærmer sig 50%, sulten er udbredt og arbejdsløsheden stor – er der forståelige grunde til at slække på miljøkravene, hvis det kan trække nye investeringer til. Og når nogle østafrikanske stater accepterer, at Østafrikas kyst bruges som losseplads for farligt affald fra Vesteuropa, så skyldes det ikke nødvendigvis ligegyldighed over for miljøet.

Også i Vesteuropa eksisterer der modsætninger mellem staterne, når det gælder beskyttelse af miljøet. De økonomisk svagest udviklede lande vil også i Europa være tilbøjelige til at være skraldespand for andre. Og de samme lande vil ofte søge at opnå en konkurrencefordel for landenes egen industri ved at tillade „ringere“ beskyttelse af miljø og arbejdssikkerhed. Modsat vil lande med „høj“ miljøbeskyttelse, der typisk er mere industrialiseret, have interesse i at hindre, at andre lande opnår konkurrencefordel på grund af forbeskeden miljøkrav, eller fordi andre lande stiller lavere kvalitetskrav til f.eks. levnedsmidler. Endelig vil ethvert land gerne sikre, at luftforureningen fra nabostaterne begrænses mest muligt – idet det i disse tilfælde er det ene land, der høster frugterne, mens det andet land må bære generne.

Dannelsen af EF har ikke fjernet disse modsætninger mellem medlemsstaterne – men skabt nye rammer for at løse dem. Dette understreges af hele den måde, som EF's miljøret er udviklet på. Miljøregulering var oprindeligt ikke forudsat omfattet af emnerne for Romtraktaten (EØFT). Først i 1972 nævnes begrebet „miljøbeskyttelse“ i forbindelse med regeringschefernes topmøde. Den 22.11.1973 vedtog Rådet „Erklæring fra Rådet for De Europæiske Fællesskaber („) vedrørende et handlingsprogram for EF på miljøområdet“.

EF har tidligere udstedt direktiver, der i dag kan karakteriseres som miljødirektiver.¹ Men baggrunden for EF's første miljøregler var ikke alle de beskyttelsesinteresser, der i dag er baggrunden for EF's miljøret. De første reglers mål var primært at fjerne indirekte tekniske handelshindringer, specielt at begrænse medlemsstaternes mulighed for at påberåbe sig EØFT art 36. Indholdet i reglerne var derfor en harmonisering af standarder og normer, der udelukkede eller begrænsede medlemsstaternes mulighed for at stille skærpede krav til varernes egenskaber med henblik på beskyttelse af natur og mennesker. Reglerne opfattes derfor let som det modsatte af miljøbeskyttelse, nemlig som et forbud mod en sådan beskyttelse.

Siden er intensiteten af EF-regler om standarder og normer øget betydeligt. Samtidig er hensynet til varernes frie bevægelighed blevet suppleret af andre hensyn: Begrænsningen af den grænseoverskridende forurening, forebyggelse af store miljø-ødelæggelser og begrænsning af mulighederne for, at medlemsstaterne billiggør produktionsomkostningerne ved miljømæssig dumping, er sammen med nedbrydning af handelshindringer i dag de centrale mål bag EF's miljøret.

For at forstå indholdet i EF's miljøret er det ikke tilstrækkeligt alene at kende de bagved liggende hensyn. Det er vigtigt samtidig, at være opmærksom på, at EF-retten ikke i enhver henseende er et udtømmende retssystem. Ved siden af EF-retten er medlemsstaternes forfatninger, lovgivningen, forvaltningernes skøn og domstolenes afgørelser retskilder, der i medlemsstaternes fastlægger gældende ret.

Inden for EØFT's anvendelsesområde er medlemsstaternes muligheder for at udforme lovgivning begrænset. Udgangspunktet er, at

¹ Her kan bl.a. nævnes direktiv 67/548 om klassificering, emballering og etikettering af farlige stoffer, samt direktiv 70/220 om grænseværdier for bilers luftforurening. Begge direktiver omtales indgående i kap.7.4.1 og i kap.12.3.

hvor EF har udstedt nærmere regler forudsætter afvigelser i medlemsstaternes regler hjemmel i EF's miljøret. EØFT art 30-36 regulerer rammerne for medlemsstaternes muligheder for at fastsætte regler, der kan virke direkte eller indirekte begrænsende på varernes frie bevægelighed. Dette er fortsat tilfældet efter ændringen af EØFT med vedtagelsen af Den Europæiske Fælles Akt, jvf. bl.a. henvisningerne i EØFT art 100A og EØFT art 130T.

Men ud over de grænser for medlemsstaternes lovgivning, der direkte følger af EØFT, udgør de afledte retsakter i form af direktiver, forordninger, beslutninger og traktater med tredjelande en yderligere begrænsning i medlemsstaternes mulighed for at udforme forskellige regler.

For borgernes mulighed for at påberåbe sig EF-retten ved de nationale domstole er disse afledte retsakter også afgørende. De afledte retsakter vil nemlig ofte fastsætte nærmere materielle regler og dermed i et vist omfang enten erstatte, ændre eller supplere den materielle ret i de forskellige medlemsstater. Således har f.eks. direktiverne om klassificering, emballering og etikettering af farlige stoffer skabt fælles materielle regler for betydelige dele af lovgivningen om farlige stoffer.

Tilsyneladende er problemet om, hvilke regler der gælder enkelt nok. Virkeligheden er mere kompliceret. Det er nemlig ikke sikkert, at en EF-regel om f.eks. affald, luftforurening eller om plantebeskyttelsesmidler medfører, at retstilstanden er ens i medlemsstaterne. For borgeren kan et EF-direktiv om f.eks. farlige stoffer let skabe en forventning om, at EF bestemmer, hvordan *alle* reglerne om farlige stoffer er i medlemsstaterne. Men sådan er det ikke. Regler om et farligt stof kan vedrøre produktet, eller dets markedsføring, dets etikettering, dets anvendelse eller blot foreskrive fælles analysemetoder. Det er derfor nødvendigt at finde ud af, hvad det mere bestemt er, EF-direktivet handler om. Men det er også nødvendigt, at finde ud af om et EF-direktiv skal gennemføres *ens* i alle medlemsstater – eller der f.eks. alene er tale om nogle mindstekrav til miljøbeskyttelse. Endelig er det for borgeren afgørende, om en evt. EF-retsstridig forskel mellem borgerens hjemland og EF's miljøret kan påberåbes for domstolene, og dermed kan skabe ret for borgeren.

Problemet deler sig i tre:

1. Reguleringstyper i EF's miljøret
2. Harmoniseringsformer i EF's miljøret
3. I hvilket omfang EF's miljøret er umiddelbart anvendelig.

3.1 Reguleringstyper

For det første er det nødvendigt at undersøge nærmere, hvad EF's miljøret egentlig omhandler. Når der f.eks. er et EF-direktiv om affald, betyder det ikke nødvendigvis, at EF's miljøret fastsætter detaljerede materielle regler for affaldsbehandlingen. Man må derfor undersøge, om et EF-direktiv alene har karakter af en bred hensigtsformulering, eller om reglen er mere præcis. Videre må det klarlægges, om det er varens egenskaber eller dens anvendelse, der er reguleret i EF's miljøret.

Et direktiv kan f.eks. udmærket forbyde *markedsføring* af et stof uden at indeholde regler om *fremstilling*. Dermed kan medlemsstaterne i et vist omfang tillade eller begrænse fremstillingen af det pågældende stof. Et direktiv kan tilsvarende indeholde regler om grænseværdier for spildevandsudledning, uden at der samtidig fastsættes regler for, hvordan kontrollen skal gennemføres. EF har fastsat en række regler med henblik på at begrænse luftforureningen. Nogle af disse retter sig mod udledningen af stoffer og berører derfor produktionsprocessen. Andre som f.eks. reglerne om bilers udstødning omhandler krav til bilernes udstødningsanordning, dvs. det færdige produkt.

Der findes ikke i litteraturen faste betegnelser for denne problemstilling. Jeg har valgt at betegne den som et spørgsmål om, hvilke *typer normer* EF's miljøret omhandler. Disse problemer vil blive omtalt i kap.4.

3.2 Harmoniseringsformer

For det andet er det et spørgsmål om, hvorvidt EF-reglen tilstræber en absolut fælles norm, fastsætter en mindste norm, eller i stedet sætter maksimumgrænser for, hvilke miljøbeskyttelsesforanstaltninger medlemsstaterne må gennemføre.

Denne problemstilling kan sammenfattes i et spørgsmål om *harmoniseringsformer*.

Årsagen til de forskellige harmoniseringsformer er forskelligheder i medlemsstaterne. Det er først og fremmest forskelle i økonomisk udvikling, der er årsag til medlemsstaternes forskellige opfattelser af miljøspørgsmål, men også geografiske og klimatiske forhold har

betydning, og endelig spiller forskellige politiske opfattelser hos de siddende regeringer en ikke ubetydelig rolle.

Minimumsharmonisering, hvor EF fastsætter nogle mindste krav, tager således hensyn til medlemsstater med de laveste miljøbeskyttelseskrav. Men omvendt er minimumsharmoniseringen også en begrænsning af disse landes mulighed for at skabe konkurrencefordel ved miljømæssig dumping – og er dermed også en fordel for lande med højere miljøbeskyttelse. En sådan harmoniseringsform anvendes overvejende ved fastsættelse af f.eks. grænseværdier for spildevandsudledning, for luftforurening og lignende.

I andre tilfælde „vælger“ EF-retten at acceptere forskelle i medlemsstaternes regler, når disse forskelle ikke berører samhandelen. I disse tilfælde taler man om *optionel harmonisering*, idet der i realiteten eksisterer to regelsæt i nogle medlemsstater, men kun EF-reglerne er gældende for de varer der passerer landegrænserne – som det f.eks. er tilfældet med EF-reglerne om biler.

Spørgsmålet om de forskellige harmoniseringsformer bliver indgående behandlet i Kap.5.

3.3 Hvornår er EF's miljøret umiddelbart anvendelig?

For borgerne er det mest afgørende ved en EF-regel, om reglen kan anvendes umiddelbart af borgerne, eller om reglen først gælder, når den gennem lovgivning, bekendtgørelse eller ad anden vej er gennemført i det pågældende land. I kap.1.3 er behandlet de generelle principper for, hvornår EF-retten er umiddelbart anvendelig, og hvad dette indebærer. I kap.6 findes en udførlig analyse af, i hvilket omfang EF's miljøret må anses for at være umiddelbart anvendelig.

3.4 Skematisk oversigt

Sammenhængen mellem disse tre problemstillinger er antydnet på nedenstående skematiske fremstilling om farlige stoffer. En nærmere redegørelse for reglerne om farlige stoffer bringes i kap.12.

Skematisk fremstilling af retskilder om farlige stoffer:

Type regel	EF's miljøret eller National ret	Kan EF-reglen umiddelbart skabe ret for borgeren?	Kan EF-reglen umiddelbart skabe pligt for borgeren?
<i>Anvendelse: af farlige stoffer</i>	EF-retten minimumskrav. Kan suppleres af national ret	JA	NEJ
<i>Etikettering: af farlige stoffer</i>	EF's miljøret har udtømmende fastsat regler	JA	NEJ dog muligt ved eksport eller import fra tredjeland
<i>Formelle krav om anmeldelse</i>	EF-retten udtømmende angivet regler for hvornår anmeldelse skal ske – men ved forvaltningens behandling af anmeldelser formentlig et vist skøn	JA	NEJ – dog muligt ved eksport eller import fra tredje land
<i>Regler for analyse og kontrol</i>	EF-retten udtømmende	JA	NEJ
<i>Erstatning uden for kontrakt</i>	National ret – idet EF-retten dog har fastsat regler for produktansvar og udarbejdet forslag om ansvar for erhvervsmæssigt affald	JA	NEJ
<i>Erstatning i kontrakt</i>	National ret – idet dog særligt EF-direktiv om forbrugers misligholdelsesbeføjelser ved aftaler indgået uden for fast forretningssted	JA	NEJ
<i>Straf spørgsmålet:</i>	National ret – idet der dog om etikettering er fastsat en uagtsonhedsregel i EF-retten, der formentlig i disse tilfælde udelukker objektivt ansvar	JA – men usikkert	NEJ

4. kapitel

Forskellige typer regler i EF's miljøret

4.0 Grundlaget for sondringen mellem forskellige typer regler

De forskellige typer regler i EF's miljøret skyldes, at formålet med at samordne medlemsstaternes lovgivning er forskelligt. Hvor formålet er at sikre varenes frie bevægelighed, retter harmoniseringen sig logisk mod miljøkrav til produktet. Disse EF-regler betegner C.Gulmann og Hagel Sørensen som *konstruktionsforskrifter*.¹ Hvor formålet med harmoniseringen af medlemsstaternes miljøregler er at forhindre, at nogle medlemsstater opnår en konkurrencefordel på grund af „lave“ miljøkrav til produktionsprocessen, retter EF's miljøret sig logisk mod selve produktionsprocessen. Disse EF-regler betegner C.Gulmann og Hagel Sørensen som *anvendelsesforskrifter*.

Med anvendelsesforskrifter og konstruktionsforskrifter angiver C.Gulmann og Hagel Sørensen metodisk at have beskrevet de forskellige typer regler, der anvendes i EF's miljøret.

Det må indledningsvis bemærkes, at opdelingen nærmer sig EF-rettens oprindelige mål: de i hovedsagen lige juridiske produktions- og afsætningsbetingelser i alle medlemsstaterne. I praksis kan denne inddeling dog ikke sammenfatte de formål, der faktisk er med EF's nuværende miljøret. Dermed kommer systematikken til at lide af alvorlige mangler. For det første omfatter den ikke de direktiver, som stiller krav til f.eks. luftens indhold af svovldioxid, og andre miljøkvalitetsnormer. Videre „overser“ systematikken, at miljøbeskyttelse ofte opnås ved fastsættelse af administrative regler om anmeldelse, undersøgelse, oplysningspligt mv. Endelig forbigår en sådan systematik, at Domstolen i forhold til de enkelte direktiver lægger vægt på, hvad der mere bestemt er detailreguleret i EF-retten

¹ Se „EF-ret“, lærebog af C.Gulmann og Karsten Hagel Sørensen, udgivet 1988, s. 290-297.

– og dermed også på, hvad der ikke er omfattet af en sådan regulering.

I Rådets henstilling 75/436 om påligning af omkostninger og de offentlige myndigheders indgriben på miljøområdet anvendes da også en anden systematik.

Selve begreberne konstruktions- og anvendelsesforskrifter er erstattet af henholdsvis produkt- og procesnormer. Endvidere nævnes i henstillingen en tredje gruppe af regler, nemlig miljøkvalitetsnormer.

Produktnormerne er yderligere underinddelt i 3 grupper:

1. Grænseværdi for gener fra produktet
2. Specifikationskrav til produktet
3. Nærmere bestemmelser om produktets anvendelse

Procesnormer er yderligere underinddelt i:

1. Emissionsnormer (grænser for forurenende udledning)
2. Planlægnings- og bygningsnormer
3. Driftnormer

Denne systematik er ikke tilstrækkeligt dækkende for det faktiske indhold af EF's miljøret. En udbygning af systematikken i Rådets henstilling 75/436 er derfor nødvendig.

Som grundlag for en ny systematik er foretaget en gennemgang, der stort set omfatter alle EF's retsakter på miljøområdet, samt hovedparten af Domstolens afgørelser i disse sager. Nærmere omtale af de enkelte regler findes i III del, EF's miljøret specielle del. Systematikken tager udgangspunkt i de forskellige interessekonflikter mellem medlemsstaterne, der følger af forskelle i økonomisk udvikling, forskelle i lovgivning osv., hvilket må sammenholdes med EØFT's mål om at sikre den frie bevægelighed af varer, tjenesteydelser, mennesker og kapital.

Forskellige niveauer af miljøbeskyttelse i medlemsstaterne medfører også tilsvarende forskelle i produktionsomkostningerne mellem medlemsstaterne. Da EØFT art 30 som udgangspunkt udelukker indirekte begrænsninger i varehandelen mellem medlemsstaterne, kan EF-retten virke som en tilskyndelse til, at medlemsstaterne sænker miljøbeskyttelsesniveauet – medmindre der fastsættes normer i EF for, hvor meget virksomhederne kan udlede af forurening, og for, hvordan omgivelserne kan sikres mod uheld. Hele denne regule-

ring, der retter sig mod produktionsprocessen, herunder også de fleste krav til affaldsbehandling mv., vil i det følgende blive betegnet *procesnormer*.

EØFT art 30 forbyder som udgangspunkt medlemsstaterne at gennemføre indirekte hindringer for varernes frie bevægelighed, men EØFT art 36 opregner nogle undtagelser fra denne hovedregel. Den del af EØFT art 36, der er relevant for miljøretten, lyder:

„Bestemmelserne i EØFT art 30-34 er ikke til hinder for sådanne forbud eller restriktioner vedr. indførsel, udførsel eller transit, som er begrundet i hensynet til (,,) beskyttelse af mennesker og dyrs liv og sundhed, beskyttelse af planter (,,) eller beskyttelse af industriel og kommerciel ejendomsret. Disse forbud eller restriktioner må dog hverken udgøre et middel til vilkårlig forskelsbehandling eller en skjult begrænsning af samhandelen mellem medlemsstaterne.“

I bl.a. Ratti-sagen (sag 148/78) har Domstolen fastslået, at når der ved regler om klassificering, emballering og etikettering af farlige stoffer (direktiv 67/548) er gennemført en totalharmonisering, så udelukker dette, at medlemsstaterne i disse spørgsmål kan påberåbe sig EØFT art 36. Af nogle sager om tilsætningsstoffer i levnedsmidler (bl.a. sag 94/83 – Heijnsagen) fremgår modsætningsvis, at også en optionel harmonisering, der tillader medlemsstaterne lavere krav til miljøbeskyttelse, udelukker påberåbelse af EØFT art 36.

Med henblik på at hindre medlemsstaternes mulighed for at påberåbe sig EØFT art 36 er der gennemført en omfattende harmonisering af standarder og normer, grænseværdier for gener mv. for forskellige varer. EF-regler, der har krav til varerne som genstand, vil i det følgende blive betegnet *produktnormer*.

EF har en interesse i, at administrationen af reglerne ikke udarter til en indirekte handelshindring, idet godkendelsesprocedurer og formalia kan tage et omfang, som fordyrer varebevægelserne betydeligt. Der har allerede været et betydeligt antal sager ved Domstolen om sådanne spørgsmål, bl.a. sagen om de danske undersøgelser af jordnødder (sag 158/82).

Sagen var anlagt af Kommissionen, og Domstolen fandt ikke den danske undersøgelsesprocedure tilstrækkeligt begrundet i hensynet til sundheden, hvorfor de danske regler blev anset for at være i strid med EØFT art 36.

Når EF's miljøret fastsætter nærmere regler for kontrolproceduren, kan sådanne EF-regler også påberåbes umiddelbart af borgerne

over for andre kontrolregler i medlemsstaterne, jvf. sag 272/80 (pesticidsagen) og sag 29/87 (om foderstofkontrol).

Men ud over, at forskelle i medlemsstaternes kontrolregler kan virke som indirekte handelshindringer, spiller analysemetoder, tilladelser og lignende en særlig rolle, fordi miljøbeskyttelse i særlig grad er berørt af de højteknologiske problemer. Forskelle i måle- og analysemetoder medfører faktiske forskelle i reglernes virkning og muliggør omgåelse af bl.a. mindstekrav til spildevandsudledning. For at opnå de samme minimumskrav til produktionsprocessen er administrative normer derfor også nødvendige. Disse regler vil i det følgende blive betegnet *administrative normer*.

Siden midten af 1970'erne er også varetagelsen af de mere basale livsbetingelser for menneskene på jorden blandt de mål, som EF-retten skal tage hensyn til. Dette gjaldt i begyndelsen specielt de forureningsproblemer eller naturbeskyttelsesproblemer, som var umiddelbart grænseoverskridende som luftforureningen, forureningen af havene og beskyttelse af de vilde fugle. Men med bl.a. forordning 3322/88 om begrænsning af produktionen af freon har beskyttelsesinteresserne udviklet sig til et *langsigtet* hensyn til de basale livsbetingelser.

Reglerne adskiller sig fra de ovenfor nævnte emissionsnormer og grænseværdier for gener fra bestemte produkter. Reglerne fastsætter nemlig grænseværdier for effekten af forureningen, og omhandler dermed *ejendomsløse værdier*. Således er der direktiver med krav til luftens, havets og jordens indhold af forurenende stoffer (såkaldte immissionsnormer), og der er med nogle forordninger om forurening af skovene antydnet, at også afsætningen af forurenende stoffer (betegnes deposition) kan være genstand for EF-regulering. Også beskyttelsen af vilde dyre- og plantearter må placeres under denne gruppe af ejendomsløse værdier.

Man kan diskutere, hvordan disse krav relateres til det økonomiske samarbejde, men for produktion af f.eks. levnedsmidler har vandet ofte betydning for, om produktet er sundhedsskadelig. Krav til luftens maksimale indhold af farlige stoffer har en mere perifer forbindelse til det økonomiske samarbejde, men har indirekte betydning for mulighederne for en harmonisk vækst, for den frie etableringsret, samt specielt for kapitalens frie bevægelighed. Med indføjelser af EØFT art 130R, S og T er der skabt en egentlig traktatlig hjemmel for disse retsakter. I det følgende vil denne type regulering blive betegnet *miljøkvalitetsnormer*.

Ved vedtagelsen af miljøregler i EF er der det problem, at den

videnskabelige forskning udvikler sig hurtigt. Regler kan derfor let stivne, hvis der ikke samtidig fastsættes regler for en tilpasning af disse til den videnskabelige forskning. Tilsvarende vil den almindelige ordning med, at medlemsstaterne i hovedsagen står for forvaltningen af EF-retten, i visse sammenhænge kunne vise sig u hensigtsmæssig.

Ved vedtagelse af direktiver og forordninger på miljørettens område nedsættes da også som hovedregel revisionskomiteer, der sammen med Kommissionen kan fastsætte mere teknisk betonedede ændringer af reglerne. I kap.4.5.1 omtales, hvordan grænsen er flydende mellem de tekniske og de materielle bestemmelser. En række direktiver indeholder nærmere regler for Kommissionens deltagelse i forvaltningen af de pågældende regler. Denne type af regulering betegnes her som *kompetencenormer*.

Ovenstående dækker i hovedsagen de reguleringstyper, som EF's miljøret omfatter. EF's miljøret indeholder derfor som udgangspunkt alene beskrivelser af den objektive side af de materielle regler. Fra denne hovedregel er der nogle undtagelser, hvor EF's miljøret indeholder regler, der lægger rammer for medlemsstaternes lovgivning om straf- og erstatningsansvar inden for miljøretten.

I ét tilfælde er der tale om, at kun forsæt er strafbart (direktiv 79/409 om beskyttelse af vilde fugle) – og dermed, at uagtsomhed må anses for straffrit. I et andet tilfælde er der tale om, at simpel uagtsomhed er strafbart (direktiv 67/548 om klassificering, emballering og etikettering af farlige stoffer), hvorved medlemsstaterne udelukkes fra at håndhæve et objektivt strafansvar. I det tredje tilfælde drejer det sig om, at EF-retten fastlægger reglerne for produktansvar, der hviler på objektiv ansvarsgrundlag (direktiv 85/374 om produktansvar).

I direktivet 84/631 om grænseoverskridende farligt affald er der en bemærkning om, at Rådet skal træffe afgørelse om det civilretlige erstatningsansvar senest den 30.9.1988 (art 11, stk.3). Regler er endnu ikke vedtaget, men Kommissionen har fremsat forslag om „Erstatningsansvar for person-, tingsskade samt miljøskade forårsaget af affald“. Direktivforslaget omhandler dog kun affald fremkommet under erhvervsmæssig virksomhed (Se EFT.1989 C.251/04). Disse regler vil blive betegnet *regler om erstatning og straf*.

En nærmere undersøgelse af EF's miljøret, herunder specielt Domstolens praksis, vil imidlertid „afsløre“, at denne inddeling er utilstrækkelig for en praktisk retsanvendelse. Domstolen har f.eks. fastslået, at direktiv 64/54 om anvendelse af konserveringsstoffer

i levnedsmidler alene vedrører *anvendelse* af konserveringsmidler – ikke *salg* af disse (Grunertsagen, sag 88/79). Og i Caldana-sagen (sag 187/84) bemærkede Domstolen, at der må sondres mellem regler om *etikettering* og regler om *markedsføring*.

For at få et overblik over reguleringstyper, må ovenstående inddeling i 6 hovedgrupper suppleres af en underinddeling. De følgende afsnit vil indeholde en mere udførlig begrundelse for inddelingen, men nedenfor bringes en oversigt over reguleringstyper i EF's miljøret.

Oversigt over reguleringstyper i EF's miljøret:

Hovedinddeling	Underinddeling
<i>Administrative normer</i>	– Tilladelses- og anmeldelsesregler – Generel kontrolforpligtelse – Fælles måltagnings-, analyse- og referencenormer – Oplysningspligt til borgerne
<i>Procesnormer</i>	– Emissionsnormer – Planlægnings- og bygningsnormer – Driftnormer – Produktionskvoter
<i>Produktnormer</i>	– Grænseværdier for gener og farer fra produkter – Specifikationskrav til produktet – Etiketterings- og mærkningsregler – Regler om markedsføring og anvendelse
<i>Miljøkvalitetsnormer</i>	– Immissionsnormer – Depositionsnormer – Særlige kvalitetskrav til fauna og flora
<i>Kompetencenormer</i>	– Revisionskomité-procedurer – Medlemsstaterne indbyrdes – Bemyndigelser til Kommissionen
<i>Normer for straf og erstatning</i>	– Regler om tilregnelser – Regler om produktansvar – Civilretlige erstatningsregler

Ovenstående inddeling i reguleringstyper tjener flere formål. I nogle sammenhænge har det betydning for den praktiske retsanvendelse. I andre tilfælde er systematikken et hjælpemiddel til analyse af,

i hvilket omfang EF's miljøret er umiddelbart anvendelig. Endelig understreger inddelingen det meget brede felt af regler, der kan fastsættes i EF-retten – men som i praksis gennemføres således, at EF-retten kun omhandler enkelte reguleringstyper, mens andre overlades til medlemsstaterne.

4.1.0 Administrative normer

De administrative normer er anvendt som en samlebetegnelse for den type EF-regler, der fastsætter en forpligtelse for medlemsstaternes forvaltning af EF's miljøret. Dermed indskydes et led mellem den private borger og den pågældende EF-retsakt. Den administrative norm stiller typisk forskellige handlenormer for en medlemsstats *forvaltning* og kan derfor ofte anvendes umiddelbart af borgerne, selv om den pågældende medlemsstat ikke har gennemført direktivet.

Systematisk kan der argumenteres for at placere disse administrative normer under procesnormer, idet f.eks. anmeldelses- og tilladelsesregler ofte er knyttet til fremstillingen. I andre tilfælde knyttes regler om anmeldelse sammen med krav til varens egenskaber, og i disse tilfælde vil reglerne følgelig grupperes under produktnormerne. I begge tilfælde er resultatet, at netop reglernes umiddelbare anvendelighed træder i baggrunden. De administrative normer er derfor udskilt som en selvstændig kategori – modsat Gulmann og Hagel Sørensen. Med baggrund i Domstolens praksis og de afledte retsakter kan de administrative normer inddeles i fire undergrupper:

4.1.1 Tilladelses- og anmeldelsesregler

Reglerne kan gælde et produkt, f.eks. farlige stoffer, men kan også omfatte igangsættelse af en proces (f.eks. direktiv 85/337 om of-fentlige og private projekters indvirkning på miljøet).

Retsvirkningen af en anmeldelsesregel fremgår bl.a. af en traktatbrudssag mod Danmark vedrørende direktiv 67/548 om klassificering, emballering og etikettering af farlige stoffer.² Domstolen fandt, at en dansk regel om *underretning* ved siden af anmeldelsesreglen

² Sag 278/85, der er omtalt mere udførligt i Kap.12.3.3.1.1

var i strid med EF-retten, da EF's anmeldelsesordning var udtømmende.

4.1.2 Generel kontrolforpligtelse for medlemsstaterne

Regler af denne type er anvendt, hvor der ikke er vedtaget nærmere EF-regler om, hvordan kontrollen skal gennemføres. I en præjudiciel forelæggelse fra Østre Landsret (sag 29/87) tog Domstolen stilling til retsvirkningen. Når kontrolforpligtelsen ikke nærmere er specificeret i EF-retten, kan medlemsstaterne inden for rammerne af EØFT art 36 gennemføre kontrol. En dansk autorisationsordning for import af foderstoffer blev derfor ikke anset for et uforholdsmæssigt indgreb, så længe EF ikke havde fastsat nærmere regler.

4.1.3 Fælles måltagnings-, analyse- og referencenormer

Baggrunden for reglerne er, at miljøretten ofte vedrører komplicerede kemiske forbindelser, hvor forskelle i målingsmetoder kan medføre ikke ubetydelige retlige forskelle for en grænseværdi.

Med uddybningen af EF-retten vinder denne type regler frem på de fleste områder. De særlige specifikationer for, hvordan analyser skal gennemføres, er i 1987 blevet suppleret af direktiv 87/18 om god laboratoriepraksis. Direktivet indebærer, at ved overholdelse af bestemte normer for undersøgelse skal undersøgelsesresultatet i en anden medlemsstat lægges til grund. (Direktiv 87/18 art 5)³

4.1.4 Oplysningspligt over for borgerne

Regler af denne type er af forholdsvis ny dato i EF's miljøret. De knytter sig i to tilfælde til de procesnormer, der omhandler bygge- og planlægningsnormer. I ét tilfælde gælder reglen for en immissionsnorm (direktiv 85/203 om begrænsning af luftforurening med nitrogendioxid). Der er ikke domspraksis vedrørende disse regler,

³ Med hensyn til kemiske stoffer er der tale om en mere vidtgående anerkendelsespligt af andre medlemsstaters undersøgelser end den, der fulgte af pesticid-sagen (sag 272/80), idet der ved opfyldelse af direktivets krav ikke længere kan kræves samme detaljerede oplysningspligt, men alene, at resultatet af undersøgelser og forsøg i en anden medlemsstat må lægges til grund.

men i kap.6.4.2 er omtalt borgeres mulighed for at anvende denne type regler umiddelbart.

4.2.0 **Procesnormer**

Procesnormer er den type regler, der retter sig mod produktionsprocessen. En del af reglerne har til formål at sikre mere juridisk lige produktionsbetingelser i medlemsstaterne. Men enkelte af reglerne retter sig også mod den samlede miljøeffekt i medlemsstaterne. Procesnormerne kan underinddeles i følgende typer:

4.2.1 **Emissionsnormer**

Emissionsnormer er en betegnelse for de regler, der sætter grænseværdier for udledning i luft eller vand af forurenende stoffer. Reglerne kan være rettet mod den enkelte producent som i direktiv 84/360 om industriens luftforurening, men de kan også rettes mod samlede spildevandudledninger som i direktiv 76/464 om udledning af farlige stoffer i EF's vandmiljø. I direktiv 88/609 om begrænsning af luftforurening fra store fyringsanlæg er emissionsnormer anvendt til at fastsætte grænser for de enkelte medlemsstaters samlede forurening med visse stoffer.

4.2.2 **Planlægnings- og bygningsnormer**

Planlægnings- og bygningsnormer er den type regler, der stiller krav til de faste anlægs indirekte miljøvirkninger og mulige risici. De er først og fremmest indeholdt i direktiv 85/337 om offentlige og private projekters indvirkning på miljøet – det såkaldte VVM-direktiv.

4.2.3 **Driftnormer**

Driftnormerne retter sig mod selve produktionsprocessen. Grænsen mellem driftnormer og planlægningsnormer er naturligvis ikke skarp, men som typiske grupper må fremhæves:

- a) Krav til, hvordan farligt affald bortskaffes.
- b) Krav til arbejderbeskyttelse.
- c) Særlige krav til begrænsede processer, hvori et stof kan indgå, som f.eks. reglerne om, i hvilke processer PCB og PCT må anvendes, i direktiv 76/769.

4.2.4 **Produktionskvoter for særligt miljøskadelige stoffer**

I EF-retten er produktionskvoter ofte brugt som middel til at begrænse en overskudsproduktion. Det er noget relativt nyt, at EF definerer en maksimal forureningskvote for de enkelte medlemsstater men princippet kan bruges over for forurening, som ikke kan udelukkes, og som giver særlige miljømæssige problemer.

Foreløbig er metoden er anvendt i forordning 3328/88 om visse chlorfluorcarboner og haloner, der nedbryder ozonlaget, og i direktiv 88/609 om begrænsning af visse luftforurenende emissioner fra store fyringsanlæg.

4.3.0 **Produktnormer**

Produktnormerne er først og fremmest den type regler, EF fastsætter med henblik på at sikre varernes frie bevægelighed, og for at hindre, at medlemsstaterne kan påberåbe sig EØFT art 36. Som udgangspunkt er sigtet derfor de juridisk lige afsætningsbetingelser. Men der er produktnormer, der ikke omhandler afsætning, men blot forbyder markedsføring af enkelte stoffer. Formålet er her at sikre, at de pågældende farlige stoffer ikke forefindes i medlemsstaterne. Systematisk kan produktnormer underinddeles i:

4.3.1 **Grænseværdier for gener og farer fra produktet**

Denne type regler stiller forskellige mindstekrav til bestemte produkter, f.eks. krav til bilers udstødningsanordning (direktiv 70/220), eller regler om bly- og svovlindhold i benzin (direktiv 85/210), eller grænseværdier for levnedsmidlers indhold af pesticidrester (direktiv 89/107).

Hovedparten af disse regler forbyder medlemsstaterne at stille

skærpede krav – men tillader i begrænsede tilfælde medlemsstaterne at gennemføre lempeligere grænseværdier.

4.3.2 **Specifikationskrav til produktet**

Denne type regler definerer nogle karakteristika, specifikationer eller lignende ved et produkt, som det f.eks. er fastsat i direktiv 87/404 om simple trykbeholdere og i reglerne for tårnkraner. Reglerne har som formål at hindre, at medlemsstaterne begrænser produkter, der opfylder normerne. Medlemsstaterne kan derfor kun stille krav til disse produkters anvendelse på en måde, der ikke berører de af EF fastsatte specifikationer.

4.3.3 **Etiketterings- og mærkningsregler**

Denne type regler har et betydeligt omfang, når det gælder farlige kemiske stoffer og levnedsmidler. Ved gennemførelsen af det indre marked må denne type regler forventes at få et yderligere omfang. Til gruppen kan også regnes regler om emballering, mens selve klassifikationer må placeres under specifikationskrav til produktet. I Caldana-sagen (sag 187/84) understregede Domstolen, at der bør foretages en sontring mellem reglerne om anvendelse og markedsføring på den ene side – og reglerne om emballering og etikettering på den anden side. Dette skyldes, at der med hensyn til farlige stoffer i EF-retten er to sæt regler: én gruppe der vedrører etikettering, emballering og klassificering – og en anden gruppe regler om markedsføring og anvendelse.

4.3.4 **Regler om markedsføring og anvendelse af produktet**

Denne type regler gælder som nævnt for farlige stoffer, men er også gennemført for kødproduktionen – f.eks. direktiv 81/602 om forbud mod anvendelse af stoffer med hormonal virkning, og direktiv 87/519 om grænseværdier for pesticidrester i foderstoffer.

Denne reguleringstype sigter typisk på begrænset anvendelse af bestemte stoffer eller halvfabrikata i en efterfølgende produktionsproces. Reguleringen kan dog også indeholde en begrænsning med hensyn til konsumet, som f.eks. i direktiv 85/610 om asbest. Dette direktiv fastsætter et forbud mod markedsføring af produkter, der

indeholder asbestfibre, når produkterne anvendes som legetøj, artikler til rygere mv., jvf. bilag I, pkt.6.3.1. At der er tale om en selvstændig kategori, blev understreget af Domstolen i sag 88/79, der vedrørte fortolkning af direktiverne 64/54 og 70/357 om anvendelse af konserveringsstoffer. Domstolen bemærkede bl.a., at disse regler alene regulerede fremstilling, men ikke salg.

4.4.0 **Miljøkvalitetsnormer**

Miljøkvalitetsnormer fastsætter grænser for luftens, vandets eller jordens indhold af et eller flere stoffer samt regler, der skal beskytte vilde dyr og planter. Reglerne omhandler overvejende grænseoverskridende forurening/miljøbeskyttelse – og kravene berører kun ejendomsløse værdier, når der ses bort fra jorden. Det er normer, der sætter grænseværdier for forureningseffekten af såvel produktion som konsumtion, men som ikke selv fastsætter nærmere bestemmelser om, hvordan den ønskede effekt tilvejebringes. På nogle områder suppleres reglerne af emissionsnormer eller krav til affaldsbortskaffelsen, men ikke konsekvent. Miljøkvalitetsnormerne kan underinddeles i 3 grupper:

4.4.1 **Immissionsnormer**

Immissionsnormer er grænseværdier for luftens og vandets indhold af bestemte stoffer, som f.eks. er gennemført i direktiv 85/203 om begrænsning af luftforureningen med nitrogendioxid. Kravene retter sig alene til medlemsstaterne. I kap.6.4 diskuteres, i hvilket omfang overskridelser af grænseværdier vil kunne påtales af borgere.

4.4.2 **Depositionsnormer**

Depositionsnormer er krav til, hvor meget der må afsættes af bestemte forurenende stoffer på jord, vand og planter. Begrebet anvendes normalt om virkningerne af luftforureningen. I EF-retten er der ikke fastsat egentlige depositionsnormer, men der er ved forordningerne om skovene foreløbig besluttet terminer og steder for fælles målinger. Også anden afsætning på jorden – end den, der stammer

fra luften, er rubriceret under denne gruppe. I direktiv 86/278 om anvendelse i landbruget af slam fra rensningsanlæg er fastsat nogle normer, der begrænser jordens anvendelsesmuligheder ved overskridelse af nogle grænseværdier for afsætning.

4.4.3 Særlige kvalitetskrav for fauna og flora

Regler om vilde dyr og planer er en meget speciel gruppe regler. Formålet er at beskytte truede dyre- og plantearter. Indholdet er, at der for nogle bestemte geografiske områder gælder særlige regler for såvel menneskers aktive gøren og laden, som for luftens og vandets indhold af forurenende stoffer. Denne type regler er gennemført i direktiv 79/409 om beskyttelse af vilde fugle, men er afledt gennemført i nogle af direktiverne om luftforurening, og forekommer f.eks. også i EF's regler om benzinens indhold af svovl og bly.

4.5.0 Kompetencenormer

EØFT har fastlagt rammerne for de centrale EF-organers kompetence (Rådet, Kommissionen, Parlamentet, Domstolen og visse udvalg). Kompetencenormer fremhæves som en særlig type regulering i EF's miljøret, fordi der ofte i de afledte retsakter fastsættes nærmere regler om ændringer og om administration, som supplerer EØFT's kompetencenormer.

Harmonisering ved direktiver forudsætter ifølge EØFT art 189, at EF fastsætter de bindende mål, „men overlader det til de nationale myndigheder at bestemme form og midler for gennemførelsen“. Domstolen har dog i flere tilfælde fastslået, at medlemsstaterne er forpligtet til „fuldstændig og nøje“ at sikre gennemførelse af alle direktivets bestemmelser.⁴ Det er videre fastslået, at en administrativ praksis ikke er tilstrækkelig til at opfylde et direktivs bestemmelser, således bl.a. sag 96/81 (pkt.12) og sag 429/85 (pkt.12). Denne praksis ved Domstolen indebærer et snævert område for de valgmulig-

4 Således traktatbrudssag om Italiens manglende gennemførelse af direktiv 75/716 om svovlindhold i flydende brændstoffer (sag 92/79 pkt.6). I Ratti-sagen (148/78) præciserede Domstolen, at national lovgivning „ikke kan indføre betingelser, der er mere restriktive, mere detaljerede eller i hvert fald afvigende fra direktivets betingelser“.

heder, medlemsstaterne har for fastsættelse af „form og midler“.

Ved siden af denne domstolsskabte afgrænsning af kompetencen er der en række direktiver, der anvender EØFT art 155's hjemmel til at overlade Kommissionen både administrative og besluttende beføjelser. Endvidere indeholder en række retsakter nærmere procedurer for behandling af tvister mellem medlemsstaterne.

Kompetencenormerne samler sig i hovedsagen om tre typer:

4.5.I Revisionskomité-procedure

Revisionskomiteer er en betegnelse for de udvalg og komiteer, som i retsakter fra Rådet er nedsat med henblik på en løbende justering af EF-retten i forhold til den tekniske udvikling. Beslutningsproceduren er således, at alle medlemsstater har repræsentanter i revisionskomiteerne, og at disse træffer afgørelse med kvalificeret flertal efter princippet i EØFT art 148, stk.2. Hvis Kommissionen er enig med revisionskomiteen, udsender Kommissionen den pågældende beslutning som direktiv eller forordning. Hvis Kommissionen er uenig, skal sagen behandles i Rådet.

Da der sker en betydelig udvikling af videnskabens vurdering af faregrænser, spiller revisionskomite-proceduren en betydelig rolle i EF's miljøret og forekommer nu i næsten alle retsakter om miljøbeskyttelse. Proceduren har hjemmel i EØFT art 155, stk.4, men er i den oprindelige EØFT næppe forudsat anvendt i det omfang, metoden har fået. I forhold til direktiver vedtaget med hjemmel i EØFT art 100, der forudsætter énstemmighed, rejser proceduren det problem, at afgørelser i revisionskomiteerne som hovedregel træffes med kvalificeret flertal. Men da afgørelserne i overvejende grad vedrører fastsættelse af analysemetoder mv., kan der EF-retligt næppe stilles spørgsmål ved hjemlen.⁵

Statsretligt rejser proceduren tvivl med hensyn til markedsudvalgets mulighed for at blive orienteret, jvf. tiltrædelseslovens § 6. I den statsretlige litteratur er der almindelig enighed om, at Tiltrædel-

5 I Lærebogen „EF-ret“, 3. udgave 1985, af Isi Foighel m.fl. nævnes, at det danske standpunkt er, at man ikke kan acceptere, at der ved revisionskomiteproceduren overføres kompetence fra Rådet til Kommissionen på områder, der berører sikkerheds- eller sundhedsmæssige aspekter. Standpunktet er ikke gentaget af Gulmann og Hagel Sørensen i 1988-udgaven, s.295. I praksis er den danske holdning underkendt i en række direktiver, specielt direktiverne om farlige stoffers klassificering og om pesticidrester i levnedsmidler.

sesloven suppleres af en sædvaneretlig hjemmel for markedsudvalget til at kunne ændre regeringens stillingtagen forud for Rådsmøderne hvorfor revisionskomiteerne kan undergrave markedsudvalgets kontrol.⁶

Betydningen er senest understreget i forbindelse med de danske mærkningsregler for organiske opløsningsmidler, hvor revisionskomiteen nedsat efter direktiv 67/548 sammen med Kommissionen afviste nogle af de danske mærkningsregler. (Sagen omtales nærmere i kap.12.3.3.1.0). Betydningen understreges også af, at på områder som farlige stoffers klassificering, emballering og etikettering, samt regler vedrørende gødning, er det i betydelig grad blevet Kommissionen, der overtager vedtagelsen af retsakter. At revisionskomiteerne dog ikke er enerådende i videnskabelige vurderinger (når der ikke er udformet regler om et stof) blev understreget af Domstolen i Motte-sagen (247/84). Domstolen bemærkede, at udtalelser fra Den Videnskabelige Komite for Levnedsmidler „ikke er bindende“, og underkendte i afgørelsen udtalelsen fra denne revisionskomité.

4.5.2 Medlemsstaterne indbyrdes

Miljøproblemer kan også skabe tvister mellem stater. I folkeretlige aftaler er der herom fastsat procedurer for informationsudveksling, og regler om tvungen voldgift forekommer. I EF-retten gælder som udgangspunkt EØFT art 170, hvorefter en medlemsstat kan indbringe en anden medlemsstat for Domstolen.

Men også i direktiver og forordninger fastsættes i nogle tilfælde nærmere regler for tvister mellem medlemsstaterne, der i flere tilfælde placerer Kommissionen i en dømmende rolle. I direktiv 73/404 om rengøringsmidlers biologiske nedbrydelighed, art 5, stk.2 forudsættes således, at Kommissionen kan fremsætte henstillinger til en medlemsstat med baggrund i laboratorieerklæringer.

Endnu mere vidtgående er bemyndigelsen i direktiv 67/548 om klassificering, emballering og etikettering af farlige stoffer. Art 10, stk.2 er en bemyndigelse for Kommissionen til at afgøre tvister om oplysningsforpligtelsen i forbindelse med direktivets anmeldelsesordning. Samme princip er udvidet i direktiv 86/469 om undersøgelse af restkoncentrationer i kød, hvor en medlemsstat kan forelægge en tvist om opfyldelse af undersøgelsespligten for Kommissionen,

6 Se Zahle Dansk forfatningsret, 1987, bd. 3, s. 249.

der sammen med revisionskomiteen afgør spørgsmålet, jvf. art 11, stk.2. Disse regler udelukker ikke en forelæggelse af sagen for Domstolen efter EØFT art 170, men indskyder Kommissionen (og revisionskomiteen) som en slags mellemstatslig domstol.

Endelig skal nævnes direktiv 84/631 med efterfølgende ændringer om grænseoverskridende farligt affald, der indeholder en udførlig afgrænsning af medlemsstaternes mulighed for at afvise transport af farligt affald fra andre medlemsstater. Med ændringen ved direktiv 86/279 er medlemsstaterne således afskåret fra at nægte transittransport af affald, der opfylder direktivets regler. Eksemplet understreger, at der ved siden af de materielle regler som produktnormer, procesnormer m.m. også kan fastsættes materiel retsvirkning ved kompetencenormer. I dette tilfælde overlader direktivets normer nemlig et vist skøn til medlemsstaternes myndigheder. Reglerne om, hvilket land der udsteder tilladelse, får den virkning, at et skøn fastsat i én medlemsstat er bindende for de øvrige medlemsstater i forhold til den konkrete transport.

4.5.3 Bemyndigelser til kommissionen

Hovedparten af EF's miljørets regler om administration bygger på, at medlemsstaterne står for tilladelse, anmeldelser, analyser o.s.v. kombineret med en vis rapporteringspligt til Kommissionen. Fra denne hovedregel er der nogle undtagelser.

Ovenfor er Kommissionens rolle i tvister mellem medlemsstater omtalt. Ved siden af denne type bemyndigelse er der regler, der tillægger Kommissionen en egentlig administrativ kontrolfunktion. I direktiv 79/409 om beskyttelse af vilde fugle er i art 6 en bestemmelse om, at medlemsstaterne ved dispensationer skal rådføre sig med Kommissionen, hvorved Kommissionen får en skønsbeføjelse – dog sammen med medlemsstaten.

Når det gælder kontrol med dyr i landbruget er Kommissionens deltagelse yderligere udstrakt, således direktiv 85/358 art 8, der indeholder en regel om, at Kommissionen kan udsende eksperter. Mest vidtgående er reguleringen i direktiv 86/469 om undersøgelse af restkoncentrationer i dyr og fersk kød. Kommissionen har i disse tilfælde kompetence til at godkende de nationale programmer for gennemførelse af undersøgelserne, art 5, og kan ifølge art 4, stk.5 endog beslutte, at en medlemsstat skal ændre eller supplere en plan – også selv om den tidligere er godkendt af Kommissionen. Når

kompetencen er så vidtgående, skyldes det formentlig hensynet til eksporten, som på landbrugsområdet også har betydning for hele EF's økonomi.

4.6 Normer for straf og erstatning

Inden for EF's miljøret er den almindelig praksis, at EF regulerer den objektive norm – og ofte ganske detaljeret – mens medlemsstaterne i lovgivningen tager stilling til reglerne om straf og erstatningsansvar.

I Rådets henstilling 75/442 om påligning af omkostninger og de offentlige myndigheders indgriben på miljøområdet er „forureneren betaler princippet“ fastslået som en del af EF-retten. De nærmere principper for afgiftsbelægningen og tilskud er dog uden præjudice for et civilretligt erstatningsansvar, jvf. bilaget til direktivet pkt.3 med note samt pkt.6b.⁷

Medlemsstaternes regler om tilregnelser (skyld) er afgørende for, om der skal straffes for overtrædelse af de objektive regler (gerningsindholdet). Medlemsstaternes bestemmelser, om hvorvidt erstatningspligt betinges af culpa (uagtsomhed), eller om erstatning kan ifaldes på objektivt grundlag, har betydning for, hvorledes private og offentlige myndigheder gennem erstatningskrav civilretligt kan håndhæve reglerne.

EF's miljøret tager som hovedregel ikke stilling til disse spørgsmål, men med baggrund i mine undersøgelser må der gøres tre mindre undtagelser fra hovedreglen, og en generel undtagelse med hensyn til erstatning for skader ved anvendelse af produkterne:

⁷ Det antages at „forureneren betaler princippet“ er en del af dansk ret jvf. Gomard i UfR.1978.B.66, og Karnovs kommentar s.4444 til Miljøbeskyttelsesloven § 3 stk.3. Dette indebærer dog ikke noget objektivt erstatningsansvar for forurenings-skader, jvf. Gomard samme sted og Jens Christensen i Juristen 1977, s.461. En vis tendens i retning af objektivt ansvar kan dog spores i retspraksis. Således UfR.1989.692H, hvor firmaet Phønix blev idømt erstatningsansvarlig for forurening af grundvand. Højesteret fandt det ikke godtgjort, at forureningen skyldtes aktiviteter, der lå efter en tidligere domfældelse for samme skade (UfR. 1958.365H), og Højesteret kunne ikke påvise, at der forelå anden uforsvarlig adfærd, end at der i 1966 var sket en skade, der ikke kunne være årsag til forureningen, samt at der ikke var meddelt en skriftlig instruks til de ansatte. På dette grundlag dømte fire ud af syv dommere Phønix erstatningsansvarlig.

– Direktiv 84/631 om grænseoverskridende farligt affald indeholder i art 11, stk.3 en hensigtserklæring om, at Rådet senest den 30.9.1988 skal fastlægge producentens og andre personers *civilretlige ansvar* (ved producenten menes her den, der bortskaffer affaldet). Nærmere regler er endnu ikke vedtaget. Men Kommissionen har fremsat forslag til direktiv om erstatningsansvar for person og tingsskader samt miljøskade forårsaget af *affald* (se EFT.1989 C.251/04).

Forslaget omhandler kun affald opstået under erhvervsmæssig virksomhed. Ansvarssubjekt er efter forslaget som udgangspunkt producenten af affald, jvf. art 3, jvf. art 2, stk.1a. Men også den, der bortskaffer affaldet, og den, der kontrollerer, kan blive erstatningsansvarlige, jvf. art 2, stk.2. Der foreslås et objektivt ansvarsgrundlag, jvf. art 3 – således at tilladelse fra myndighederne ikke diskulperer for ansvar, jvf. art 6, stk.2. Forslaget begrænser den erstatningsbeskyttede interesse ved store miljødelæggelser, således at uforholdsmæssigt store omkostninger holdes udenfor, jvf. art 4, stk.2. Kravet i art 4, stk.1d om genetablering af miljøet kan måske anses for en udvidelse i forhold til dansk ret. Efter praksis gives dog erstatning for myndighedernes selvhjælpshandlinger til genopretning. I UfR.1987.256H, hvor en virksomhed efter hjemvisning til landsretten blev idømt bøde, havde firmaet indgået en udenretlig aftale om betaling af erstatning på over 2 millioner kr.⁸ I art 10 foreslås en forældelsesregel på 30 år der suppleres af en regel om, at sag skal anlægges inden 3 år efter kendskab i art 9.

– Direktiv 85/374 om *produktansvar* kan ikke henregnes til EF's miljøret, idet direktivet alene regulerer følgeskader for løssøre, der er industrielt fremstillet, jvf. art 2. Art 2, sidste pkt. medregner også elektricitet til produktbegrebet. Fast ejendom er ikke omfattet, men alle dele af fast ejendom er omfattet af reglerne, uanset om delene er indføjet og integreret i bygningen. Produktansvarsdirektivet gælder for alle personskader, men kun for tingsskader, når det skadeforårsagende produkt er anvendt til forbrug (forbrugerkøb) og sædvanligvis anvendes til forbrug, jvf. art 9. Definitionen af forbrugerkøb er indskrænket i forhold til Købelovens § 4a, da kun løssøre, der „sædvanligvis er beregnet til privat forbrug“ er omfattet.

8 Sagen vedrørte udslip af giftige kemikalier fra en jernbanevogn, der forurende grundvand og søer. Oplysningen om erstatning fremgår af Miljøstyrelsens vejledning 1987 nr.7, s.15. På linie med afgørelsen er UfR.1984.236Ø, hvor et firma fik en bøde på 15.000 kr., men blev idømt erstatning til Fyns Amtskommune på 120.761 kr. for oprensning efter forurening af Nyborg Fjord.

Reglerne kan kun gøres gældende over for „produkter“, der er omfattet af definitionen i art 2. Med baggrund i præamblen må affald fra produktion og konsum formentlig i almindelighed holdes uden for produktansvarsreglerne, da disse primært sigter på varehandelen. Men i det omfang, affaldet er genstand for salg, der muliggør en identifikation af producenten, kan affaldet være omfattet af EF-direktivet, jvf. art 3. Når genanvendelse af affald bliver mere udbredt, vil et produktansvar efter direktiv 85/374 derfor ikke helt kunne udelukkes, idet det dog forudsættes, at genanvendelsen skal have en kommerciel karakter, jvf. art 7c.

Produktansvarsdirektivet bygger på et objektivt erstatningsansvar, der ikke kan fraviges ved aftale til skade for skadelidte, jvf. art 12. Inden for EF's miljøret vil produktansvarsreglerne indirekte have betydning i kraft af direktivets art 7d, hvorefter et erstatningsansvar ikke kan gøres gældende over for producenter, hvis det skadevoldende produkt er i overensstemmelse med ufravigelige forskrifter udstedt af en offentlig myndighed. Dette vil kunne få betydning, hvis et farligt stof opfylder direktiv 67/548's regler om klassificering, etikettering og emballering, og der alligevel sker en følgeskade. I disse tilfælde vil et erstatningsansvar næppe kunne gøres gældende over for producenten – men heri ligger næppe nogen ændring af retstilstanden i Danmark før direktivets gennemførelse. Derimod vil visse skader forårsaget af bestemte genstande på en bygning kunne få betydning i det omfang, der er tale om genstande som ikke er omfattet af en ufravigelig forskrift i bygningsreglementet. Det må i følge art 6, stk.1b forudsættes, at placeringen og anvendelsen af den pågældende genstand kan anses for fornuftsmæssig.

Efter art 15, stk.1a er der mulighed for, at medlemsstaterne lader uforarbejdede landbrugsvarer være omfattet af produktansvarsreglerne. Tilsvarende er der hjemmel til, at medlemsstaterne også medtager *udviklingsskader* under den objektive ansvarsregel, jvf. art 15, stk.1b. Ved udviklingsskader forstås skader, der skyldes defekter ved et produkt, som producenten kan bevise var ukendte, da produktet blev bragt i omsætning.

Direktivet er i Danmark gennemført ved lov nr.371 af 7.6.1989 om produktansvar. Danmark har valgt hverken at medtage uforarbejdede landbrugsvarer eller udviklingsskader under den objektive ansvarsregel.

– Direktiv 67/548 om *klassificering, emballering og etikettering af farlige stoffer* indeholder i art 5, stk.2 og art 8, stk.2 en bestemmelse

om, at producenten skal etikettere og emballere efter direktivets bestemmelser „for så vidt som producenten („) med rimelighed kan forventes at være bekendt med deres farlige egenskaber“. Hermed er sket en afgrænsning af medlemsstaternes mulighed for at gøre strafansvar gældende over for producenter, idet reglen må indebære, at objektivt *strafansvar* er udelukket. Men objektivt ansvar vil kunne gøres gældende for visse følgeskader jvf. ovenfor om produktansvar, da art 5, stk.2 og art 8, stk.2 ikke kan anses som en ufravigelig offentlig forskrift i direktiv 85/374, art 7d's forstand. Det må derfor antages, at private kan støtte ret på direktivet over for en national bestemmelse om objektivt strafansvar. I kap.12.3.3.0 er bestemmelsens betydning nærmere omtalt.

– Direktiv 79/409 om *beskyttelse af vilde fugle* indeholder i art 5 et forbud mod „forsætligt“ at dræbe, indfange og forstyrre bestemte fuglearter, samt mod at ødelægge eller beskadige rederne. Direktivet har givet anledning til adskillige traktatbrudssager. Sag 412/85 mod Vesttyskland vedrørte bl.a. en stillingtagen til, om de i Vesttyskland tilladte beskadigelser af reder ved normal landbrugsdrift kunne betegnes som forsætlig ødelæggelse. Domstolen fandt, at dette var tilfældet. I direktiv 79/409 fastlægger EF-retten således grænsen for den subjektive tilregnelser – om end indirekte. Det må tilføjes, at i sag 236/85 mod Holland understregede Domstolen i præmisserne, pkt.5, at en punktlig gennemførelse af direktivet har særlig betydning, hvor forvaltningen af det fælles eje er betroet medlemsstaterne.

Men direktiv 79/409 vil ikke kunne påberåbes af borgerne over for medlemsstater, der har fastsat strafansvar for uagtsomme ødelæggelser af reder, da direktivet er et minimumsdirektiv. Se nærmere herom i kap.9.

Sammenfattende må konstateres, at der kun undtagelsesvis findes regler om tilregnelser og ansvarsgrundlag i direktiverne inden for EF's miljøret – men Domstolen har i de ovennævnte sager indirekte anerkendt, at en sådan regulering er inden for hjemlen i EØFT art 189.

4.7 Om betydningen af de forskellige typer normer

I dansk miljøret kunne en systematik som ovenfor også gennemføres. Men betragtes dansk miljøret isoleret, har en sådan systematisk gennemgang ikke samme relevans, fordi systematikkenes særkende i EF's miljøret er, at den på én gang skal skabe et overblik over de mange mulige relationer mellem borgere, national ret og EF-retten.

Problemet ved EF's miljøret er, at for borgeren må enhver EF-regel bestandig sammenkobles med medlemsstaternes regler, for at man kan finde ud af, hvilke rettigheder og pligter reglen skaber for borgeren. Opdelingen i forskellige typer regler skal derfor tjene som et kompas for borgeren ved den sammenkobling mellem EF's miljøret og medlemsstatens miljøret, som er nødvendig, når gældende ret skal afklares i konkrete tvister.

Dermed er angivet, at systematikken ikke udtømmende kan beskrive enhver tænkelig situation, men skal hjælpe med at finde ud af, hvilke typer konflikter mellem EF's miljøret og medlemsstatens miljøregler der kan „gemme sig“ bag en EF-regel.

5. kapitel

Harmoniseringsformer i EF's miljøret

Harmonisering anvendes som betegnelse for den del af EF-retten, der handler om at tilnærme medlemsstaternes lovgivning til hinanden. Når der alligevel er grund til at sondre mellem forskellige harmoniseringsformer, er det fordi tilnærmelsen i lovgivningen kan være forskellig. Dels kan harmoniseringen tjene forskellige mål – landbrugspolitikken, afgiftharmonisering osv. – og dels stræber alle harmoniseringsforanstaltninger ikke nødvendigvis efter ens regler i medlemsstaterne.

Det foregående kapitel var en systematisering af reguleringstyper inden for EF's miljøret. C.Gulmann og Hagel Sørensen anvender en anden opdeling i reguleringstyper, nemlig konstruktions- og anvendelsesforskrifter. Men samtidig kobles disse to begreber til harmoniseringsformerne. C.Gulmann og Hagel Sørensen antager, at hovedreglen er, at til konstruktionsforskrifter hører totalharmonisering og optionel harmonisering, mens minimumsharmoniseringen generelt gælder for anvendelsesforskrifter.¹

En sådan tendens til sammenhæng mellem reguleringstyper og harmoniseringsformer kan konstateres i EF's miljøret men kun som tendens. Det er nødvendigt at udbygge og justere ovenstående meget generelle opdeling, da opdelingen ikke tager højde for alle EF's miljørets typer regler, og da billedet yderligere kompliceres af de nye traktatbestemmelser, der blev indføjet med vedtagelsen af Den Europæiske Fælles Akt.

Analysen af de forskellige harmoniseringsformer, deler sig i to. På den ene side indeholder EØFT nogle hjemmelsbestemmelser, der danner grundlag for tilnærmelse af lovgivningen i medlemsstaterne. Disse hjemmelsbestemmelser har også i en vis udstrækning indflydelse på, om EF's miljøret kan fraviges af medlemsstaterne.

Den anden side af problemet omhandler de afledte retsakter. I nogle tilfælde hjemler de udtrykkeligt medlemsstaterne ret til at

1 „EF-ret“ af C.Gulmann og Hafel Sørensen, 1988, s.290-294.

fastsætte andre normer. I andre tilfælde har Domstolen ved fortolkning af retsakterne afgjort, i hvilket omfang en sådan mulighed eksisterer.

5.1.0 EØFT's bestemmelser om harmonisering

Loyalitetsprincippet i EØFT art 5, hvorefter medlemsstaterne ikke „må træffe foranstaltninger, der er egnede til at bringe virkeliggørelsen af EØFT's målsætning i fare“, antyder en grænse for medlemsstaternes mulighed for at vedtage regler, der kan genere virkeliggørelsen af de fælles mål. Bestemmelsen indeholder dog ikke nogen nærmere præcisering af denne grænse. Hidtil har EØFT art 5 ikke haft større selvstændig betydning – men den bruges ofte som supplerende begrundelse for Domstolens afgørelser.

Den vigtigste bestemmelse i EØFT om medlemsstaternes mulighed for at gennemføre forskellige regler er EØFT art 36. Bestemmelsen er gengivet i kap.4.0. Bestemmelsen omfatter kun tilfælde, hvor handelen med varer over grænserne berøres, og kan ifølge Mathotsagen (sag 98/86) ikke påberåbes af nationale producenter.

De enkelte hjemmelsbestemmelser kan have selvstændig betydning for, om et direktiv eller en forordning skal anses for at hindre forskelligartet lovgivning i medlemsstaterne. Inden for miljø retten, var der indtil vedtagelsen af Den Europæiske Fælles Akt, kun vedtaget afledte retsakter med hjemmel i EØFT art 43, art 100 og art 235. Om betydningen af disse henvisninger er der flere afgørelser fra Domstolen.

Om EØFT art 43 bemærkede Domstolen i sag 131/86, at af EØFT art 38, stk.2. følger et princip, „hvorefter de særlige bestemmelser om landbruget finder anvendelse forud for de generelle bestemmelser om EF“.² Dette indebærer umiddelbart to ting. For det første vil miljøregler, der berører landbruget, i et vist omfang kunne gennemføres alene med henvisning til EØFT art 43, der kun kræver kvalificeret flertal. For det andet må retsakter, der er vedtaget med hjemmel i art 43, fortolkes på baggrund af formålet med den fælles landbrugspolitik, der er opregnet i EØFT art 39. Dette kan i en vis udstrækning medføre andre begrænsninger i medlemsstaternes muligheder for at vedtage afvigende regler end de begrænsninger, der følger af EØFT art 36.

² Se I del kap.1.5, hvor sagen er omtalt.

Om harmoniseringsforanstaltninger med hjemmel i EØFT art 100 bemærkede Domstolen i Ratti-sagen (sag 148/78), at „når EF-direktiver i henhold til EØFT art 100 foreskriver harmonisering af de foranstaltninger, der er nødvendige for bl.a. at sikre beskyttelsen af menneskers og dyrs liv og endvidere foreskriver EF-procedurer til kontrol af foranstaltningernes overholdelse, kan EØFT art 36 ikke længere anvendes – idet den pågældende kontrol skal gennemføres, og beskyttelsesforanstaltningerne træffes inden for rammerne af harmoniseringsdirektivet“. Det følger heraf, at retsakter inden for miljøretten, der opfylder alle de nævnte betingelser, må anses som totalharmonisering.

Der ses ikke sager, hvor Domstolen har taget stilling til, om en harmoniseringsforanstaltning alene med hjemmel i EØFT art 235 har selvstændig betydning for fortolkningen af en afledt retsakt. Men i sag 236/85, der var en traktatbrudssag mod Holland om direktiv 79/409 om beskyttelse af vilde fugle, havde Domstolen en enkelt betragtning, nemlig: „En punktlig gennemførelse har dog en særlig betydning i et tilfælde som det foreliggende, hvor forvaltningen af det fælles eje er betroet medlemsstaterne“. Det kan heraf formentlig udledes, at også EF-regler om f.eks. luft- og havforurening punktligt skal gennemføres. Da disse direktiver alle indeholder en hjemmel til at fastsætte skærpede miljøbeskyttelseskrav, har Domstolens bemærkninger den virkning, at ingen medlemsstater kan gennemføre en ringere miljøbeskyttelse.

5.1.1 Den Europæiske Fælles Akt

Vedtagelsen af Den Europæiske Fælles Akt betød bl.a., at hjemmelsbestemmelserne for EF's miljøret blev suppleret. EØFT indeholder nu i flere tilfælde hjemmel til, at medlemsstaterne kan opretholde og i visse tilfælde vedtage skærpede krav til miljøbeskyttelse. De nye regler i EØFT, der berører harmoniseringen af miljøretten, er art 100A., 100B. og art 130R,S og T:

EØFT art 130R er en formalisering af hjemlen til EF's retsakter på miljøområdet, og definerer formålet med EF's miljøret.

EØFT art 130S fastslår at retsakter, der alene vedtages med hjemmel i art 130R, sker ved énstemmighed. Art 130S, stk.2 er en bemyndigelse til, at Rådet ved énstemmighed kan beslutte, at nogle spørgsmål afgøres med kvalificeret flertal. I kap.4.5.1 er omtalt, hvordan princippet er praktiseret i revisionskomiteerne i mange

år. Bestemmelsen er derfor kun en formalisering af en i forvejen anerkendt retstilstand.

EØFT art 130T indeholder en uomtvistet hjemmel for medlemsstaterne til at opretholde eller indføre strengere beskyttelsesforanstaltninger for miljøet – når der er vedtaget EF-retsakter i henhold til EØFT art 130S. Men medlemsstaternes mulighed begrænses som hidtil af EØFT's øvrige bestemmelser. For EF-regler, der indeholder produktnormer eller administrative normer vil EØFT art 36 fortsat kunne påberåbes.

EF-regler, der fastsætter procesnormer, kan i visse tilfælde virke som en begrænsning af den frie udveksling af tjenesteydelser (EØFT art 59). EØFT art 62 indeholder et forbud mod at gennemføre „nye begrænsninger i den frihed til udveksling af tjenesteydelser, der faktisk er opnået ved traktatens ikrafttræden“.

5.1.2 EØFT art 100 A og 100 B

EØFT art 100A og B indeholder en hjemmel til med kvalificeret flertal at gennemføre den nødvendige harmonisering med henblik på det indre marked, jvf. EØFT art 8A.

Art 100A's anvendelsesområde er enhver harmonisering med henblik på virkeliggørelse af de i EØFT art 8A fastsatte mål. Da art 8 kun omhandler foranstaltninger indtil den 31.12.1992, kan det overvejes, om der i formuleringen kan indlægges en tidsbegrænset anvendelse af EØFT art 100A. Efter forarbejderne har det ikke været tilsigtet – og resultatet vil stride mod den dynamiske princip, der præger EF-retten.

Om anvendelsesområdet for EØFT art 100A i forhold til EØFT art 43 er ovenfor omtalt nogle afgørelser fra Domstolen. Disse afgørelser vedrørte alene EØFT art 100. Det kan derfor overvejes, om formuleringen af art 100A som en efterfølgende regel kan fortrænge princippet om, at EØFT art 43 kan fortrænge andre traktatbestemmelser. Da art 100A, stk.1 indeholder et forbehold for andre bestemmelser end art 100, må resultatet være, at art 43 kan fortrænge art 100A – og i det omfang f.eks. regler om forbud mod anvendelse af plantebeskyttelsesmidler alene vedtages med hjemmel i art 43, vil den særlige hjemmel for medlemsstaterne til at opretholde skærpede miljøkrav i EØFT art 100A, stk.4 ikke kunne gøres gældende. Dette vil f.eks. kunne få betydning, hvis det foreslåede direktiv om gensplejsning vedtages alene med hjemmel i EØFT art 43. I så fald

vil Danmark være afskåret fra at opretholde den gældende lovgivning,³ medmindre Danmark ved Domstolen vil kunne få underkendt hjemlen. EØFT art 100A, stk.2 undtager skatteområdet og den frie bevægelighed for personer. Det er derfor udelukket, at art 100A kan anvendes som hjemmel i stedet for EØFT art 49 om vedtagelse af harmonisering med henblik på arbejdskraftens frie bevægelighed. Det er mere usikkert, om EØFT art 100A kan anvendes til harmonisering med henblik på den frie etableringsret – men det må anses for sikkert, at art 100A kan anvendes som grundlag for harmonisering af reglerne om tjenesteydelser, og dermed erstatte EØFT art 59. Dermed kan bestemmelsen også anvendes som hjemmel til harmonisering af visse procesnormer.

For miljøretten indeholder EØFT art 100A, stk.3 en forudsætning om et højt beskyttelsesniveau. Formuleringen er upræcis, da den overlader et betydeligt skøn til Rådet, og Rådets afgørelser kan derfor næppe alene anfægtes med baggrund i denne bestemmelse.

Den mest omdiskuterede bestemmelse – både før og efter vedtagelsen af Den Europæiske Fælles Akt – er EØFT art 100A, stk.4. Det mest problematiske afsnit lyder:

„Når en medlemsstat, efter at Rådet med kvalificeret flertal har vedtaget en harmoniseringsforanstaltning, finder det nødvendigt at anvende nationale bestemmelser, som er begrundet i vigtige behov, hvortil der henvises i art 36, eller som vedrører beskyttelse af arbejdsmiljøet eller miljøbeskyttelse, giver den Kommissionen meddelelse om disse bestemmelser.“

Bestemmelsen rejser en række spørgsmål, som med nedenstående søges belyst.

1. Bestemmelsen må efter sin ordlyd alene omfatte harmoniseringsforanstaltninger med henblik på det indre marked. Det er sikkert, at art 100A, stk.4 ikke kan påberåbes over for tidligere EF-retsakter, der er vedtaget med hjemmel i f.eks. EØFT art 100 eller EØFT art 43.

Men det er uklart, i hvilket omfang bestemmelsen vil kunne påbe-

3 Lov nr.268 af 4.6.1986 om miljø og genteknologi, der som hovedregel forbyder fremstilling, import og salg af genteknologisk fremstillede organismer eller celler, jvf. § 8. Da § 2 også medtager levnedsmidler, hvori genteknologisk fremstillede organismer indgår, kan loven komme i konflikt med et kommende EF-direktiv, uanset med hvilken hjemmel direktivet vedtages efter. Se iøvrigt kap.13.1.

råbes i de tilfælde, hvor der efter vedtagelsen af et rammedirektiv med hjemmel i art 100 er vedtaget ændringer af dette direktiv med hjemmel i EØFT art 100a. Når det gælder selve ændringen, vil EØFT art 100A, stk.4 kunne påberåbes af medlemsstaterne. Spørgsmålet er, om art 100A, stk.4 også kan gøres gældende over for grunddirektivet. Det er næppe muligt at give et præcist svar, idet dette formentlig må bero på ændringens omfang. Problemet har bl.a. betydning i forbindelse med de danske krav til bilers udstødningsanordning – specielt hvis der rejses sag ved Domstolen. Det seneste direktiv 88/76, der ændrer direktiv 70/220 er nemlig udstedt med henvisning til EØFT art 100A. Der er samtidig tale om, at direktiv 88/76 må anses for en betydelig ændring. Med baggrund heri vil sikkerhedsklausulen i EØFT art 100A, stk.4 formentlig kunne gøres gældende af Danmark. Se iøvrigt kap.7.4.1, hvor spørgsmålet omtales nærmere.

2. Bestemmelsen henviser til, at harmoniseringen er vedtaget med kvalificeret flertal. Det må udelukke anvendelse af bestemmelsen på direktiver, der er vedtaget med hjemmel i EØFT art 100, der forudsætter énstemmighed, og udelukker derfor, at bestemmelsen anvendes på direktiver, der er vedtaget før Den Europæiske Fælles Akts ikrafttræden, medmindre der er sket ændringer af disse, jvf. ovenfor. Spørgsmålet er, om énstemmige vedtagelser efter art 100A i Rådet udelukker en medlemsstat fra at anvende bestemmelsen. Ud fra den betragtning, at sådanne vedtagelser i stedet kunne være vedtaget efter EØFT art 100, er der ikke grundlag for at anvende bestemmelsen i disse tilfælde, men om det også kan forudsættes, at en medlemsstat har stemt imod afgørelsen, er mere tvivlsomt. C.Gulmann har anført,⁴ at det forekommer uhensigtsmæssigt at udvide fortolkningen til et sådant krav, da det kan få medlemsstater til at hindre vedtagelsen af direktiver, som de på vedtagelsestidspunktet finder rimelige. Men C.Gulmann sonderer iøvrigt ikke mellem, om bestemmelsen er vedtaget med kvalificeret flertal, eller om den er vedtaget mod den pågældende medlemsstats stemme.

Ud fra en ordfortolkning omfatter bestemmelsen et absolut krav om kvalificeret flertal, og ved formålsfortolkning kan argumenteres for, at det netop er en beskyttelse af den nedstemte stat, ved overgang til kvalificeret flertal, der er baggrund for bestemmelsen. Men

4 Er bl.a. fremført i Claus Gulmanns foredrag om Miljøbeskyttelse og EF-ret, „Materialesamling til Kursusfaget, EF Det Indre Marked“, 1988, s.33.

imod en sådan fortolkning taler C.Gulmanns hensigtsmæssighedsbetragtninger.

Yderligere kan overvejes om EØFT art 100A, stk.4, kun omfatter retsakter udstedt af Rådet, eller om bestemmelsen også kan anvendes ved retsakter, der vedtages af EF's mange revisionskomiteer, der er nedsat af Rådet, og som træffer beslutning ved kvalificeret flertal.

Ud fra ordlyden er revisionskomiteernes harmoniseringsforanstaltninger omfattet, når de er vedtaget med kvalificeret flertal, forudsat at det sker inden for rammerne af art 100A. Men ud fra en formålsfortolkning må antages, at den særlige hjemmel for medlemsstaterne kun gælder for den mere vidtgående harmonisering. Videre bemærkes, at bestemmelsen ikke har været tænkt som en udvidelse af medlemsstaternes mulighed for at afvige fra de nugældende EF-regler. Bestemmelsen kan derfor ikke bruges af Danmark som grundlag for at undlade at efterkomme et Kommissionsdirektiv om klassificering af organiske opløsningsmidler. Se iøvrigt kap.12.3.3.1.3, hvor sagen omtales nærmere.

3. Hvad udtrykket „anvende nationale bestemmelser“ omfatter, er tilsvarende omtvistet. Kommissionens embedsmænd har anført, at bestemmelsen kun omfatter opretholdelse af den lovgivning, der var gældende i medlemsstaterne ved vedtagelsen af den pågældende harmoniseringsforanstaltning. Argumentet er, at bestemmelsens formål er, at beskytte de medlemsstater der stemmer imod.

Fra dansk side har været fremført den opfattelse, at bestemmelsen både kan påberåbes som grundlag for nuværende og kommende lovgivning. C.Gullmann anfører i sit foredrag,⁵ som det centrale argument, at det vil være uheldigt for opfattelsen af EF at opretholde Kommissionens opfattelse. Endvidere henvises til, at de foreliggende oplysninger tyder på, at regeringscheferne ikke ønskede en sådan begrænsning af medlemsstaternes mulighed for at gennemføre skærpede miljøkrav, som Kommissionens embedsmænd har anført.

Herimod kan dog indvendes en del. For det første, at bestemmelsens ordlyd, at „anvende nationale bestemmelser“, næppe henviser til medlemsstaternes mulighed for at anvende deres lovgivningsbeføjelse (idet der i så fald ville være tale om, at „anvende nationale bestemmelser“ henviste til at anvende forfatningsbestemmelser). Der må derimod antages, at formuleringen henviser til eksisterende lovgivning. Dette kan inkludere muligheden for at anvende et andet

⁵ Se foregående note

skøn inden for den eksisterende lovgivnings rammer og muligvis også udstedelse af nye bekendtgørelser i henhold til lov, men kan næppe udstrækkes til at vedtage nye love.

I det omfang, at „anvende“ også omfatter beføjelser til, at en minister kan fastsætte nærmere retningslinier, vil Danmark i en eventuel sag om de danske regler om bilers udstødning kunne gøre gældende, at den danske regel er gennemført som en delvis intern meddelelse – og at der således ikke er tale om ny lovgivning, men om anvendelse af bemyndigelse til minister. Mod et sådant argument kan dog indvendes, at det skaber betydelige omgåelsesmuligheder. Under alle omstændigheder er der ikke i ordlyden noget, der peger på, at medlemsstaterne kan gennemføre ny lovgivning.

For en sådan fortolkning taler endvidere, at EØFT art 100A, stk.5 indeholder en forskrift om, at „harmoniseringsforanstaltninger indeholder i de relevante tilfælde en beskyttelsesklausul“. Denne bestemmelse er meningsløs, hvis man antager C.Gulmanns udvidede fortolkning, da, stk.5 i så fald ikke vil have noget anvendelsesområde, da hjemlen i direktiverne vil være overflødig.

Videre kan nævnes, at EØFT art 100B, stk.2 specielt henviser til art 100A, stk.4, og da denne bestemmelse netop vedrører eksisterende lovgivning i medlemsstaterne, taler også dette for, at bestemmelsen kun omfatter gældende lovgivning.

Hvad angår C.Gulmanns henvisning til, at regeringschefernes motiver til formuleringen kan tale for Gulmanns fortolkning, må henvises til to traktatbrudssager ved Domstolen mod henholdsvis Danmark og Italien (sagerne 208/85 og 429/85). Specielt den italienske regering henviste i forbindelse med en undtagelsesordning til et protokollat fra Rådsmødet. Hertil bemærkede Domstolen, „at en bestemt fortolkning på grundlag af en Rådserklæring ikke kan give anledning til en anden fortolkning end den, som fremgår af selve ordlyden“ (pkt.9 i dommen).

Endelig kan nævnes, at direktiv 89/107 om tilsætningsstoffer i levnedsmidler, der er vedtaget med henvisning til EØFT art 100A, indeholder fortolkningsbidrag. Art 12, stk.2 forbyder medlemsstaterne at begrænse eller hindre salg af varer, der opfylder direktivets krav. Derefter tilføjes: „Stk 2 finder anvendelse med forbehold af de nationale bestemmelser, *der gælder*, såfremt tilsvarende bestemmelser ikke er udstedt ved direktivet“ (min fremhævelse). En tilsvarende formulering er i direktiv 89/109 om stoffer i berøring med levnedsmidler. Se iøvrigt kap.13.3.

Sammenfattende bliver resultatet, at EØFT art 100A, stk.4 for-

mentlig kun finder anvendelse på eksisterende lovgivning i medlemsstaterne.

EØFT art 100B, stk.1 indeholder en ny form for harmonisering, hvis princip kendes i den tidligere harmonisering, men som her er mere udstrakt. Princippet er, at harmoniseringen kan indskrænke sig til, at Rådet vedtager en anerkendelse af bestemte produkt-, proces- og/eller administrationsnormer, der anvendes i en medlemsstat. De øvrige medlemsstater skal herefter behandle det pågældende lands regler som ligeværdige med nationale regler om beskyttelse af sundhed og miljø, og de er derfor afskåret fra at indføre begrænsninger i markedsføringen.

Dette anerkendelsesprincip er modificeret af EØFT art 100B, stk.2, jvf. EØFT art 100A, stk.4, når der i forvejen i en medlemsstat er en regel begrundet i miljø, sundhed eller arbejdssikkerhed, som ikke er i strid med EØFT art 36's proportionalitetsprincip.

Det er usikkert, om harmoniseringsformen også finder anvendelse på procesnormer, da bestemmelsens centrale anvendelsesområde er vareudvekslingen. I det omfang bestemmelsen også omfatter procesnormer, indebærer det, at medlemsstaternes mulighed for at regulere tjenesteydelser har fået tilføjet en hjemmel i EØFT art 100A, stk.4, der således begrænser rækkevidden af forbudet i EØFT art 59 og 60 vedrørende hindringer for og diskrimination af tjenesteydelser fra andre medlemsstater.

Denne harmoniseringsform er ikke i praksis anvendt, jvf. forudsætningen i EØFT art 100B, stk.1 om „i løbet af 1992“ – men udstrækningen af bestemmelsen kan blive betydelig.

5.2.0 **Direktivernes regulering af harmoniseringsformer**

Som omtalt indeholdt den oprindelige EØFT ikke nogen tydelig regel om, at afledte retsakter kunne fraviges af de enkelte medlemsstater. Udgangspunktet var derfor, at hvor der ikke var nogen særlig hjemmel i den afledte retsakt, var denne bindende i alle enkeltheder for medlemsstaterne.

Med udviklingen af samarbejdet i EF blev det i praksis nødvendigt for vedtagelsen af de mange harmoniseringsforanstaltninger at tage hensyn til forskelligheder i medlemsstaternes lovgivning. Dette

betød, at der i de forskellige direktiver var indeholdt forskellige krav til medlemsstaterne. I visse tilfælde kunne medlemsstaterne vælge skærpede eller lempeligere regler for egne producenter, i andre tilfælde var denne mulighed udelukket. I „EF-ret“⁶ og i EF-Karnov er disse forskelle i medlemsstaternes muligheder for at vedtage skærpede eller lempeligere regler udtrykt i begreberne: totalharmonisering, optionel harmonisering, minimumsharmonisering og sikkerhedsklausuler (eller beskyttelsesklausuler) om de forskellige typer af indskrænkning af medlemsstaternes spillerum. Det følgende bygger i hovedsagen på denne sondring, suppleret af en enkelt harmoniseringsform, status quo-harmonisering.

5.2.1 Totalharmonisering

Som det fremgår af udtrykket, er der tale om en harmoniseringsform, der udelukker, at medlemsstaterne kan vedtage skærpede eller lempeligere regler under påberåbelse af EØFT art 36. Dette gælder for produktnormer, som understreget af Domstolen i bl.a. sag 309/86 om direktiv 73/404 og 73/405 om vaskemidlers biologiske nedbrydelighed. Men metoden kan også udstrækkes til administrative normer, som i den tidligere nævnte sag 29/87 om kontrolmetoder af foderstoffer. Af sag 240/83 om direktiv 75/439 om bortskaffelse af olieaffald fremgår, at totalharmonisering også kan forekomme for procesnormer. Totalharmoniseringen må ikke opfattes som et enten-eller. Som nævnt i kap.4 er der forskel på, hvad det er EF-retten har harmoniseret.

Der kan sondres mellem forskellige niveauer af totalharmonisering:

1. *Begyndende totalharmonisering*, som bl.a. blev fremhævet i sag 40/82 om direktiv 71/118 om sundhed og fjerkræ. Domstolen fremhævede, at da direktivet kun indeholdt nærmere regler om importbegrænsning ud fra veterinære hensyn, og reglerne i direktivets art 11, stk.2-5 „kun indeholder indledningen af en harmoniseringsproces på området“ (pkt.34 i dommen). Noget tilsvarende er fremhævet i den 18. indledende betragtning i præamblen i direktiv 85/374 om produktansvar.

6 Se „EF-ret“, 1988, af C.Gulmann og Hagel Sørensen s.290-297, og EF-Karnov s.1296, hvor begrebet „harmoniseringsformer“ anvendes om denne sondring.

I disse tilfælde udelukker harmoniseringen endnu ikke at EØFT art 36 påberåbes af medlemsstaterne uden for det regulerede område.

2. *Totalharmoniseringen overlader et skøn til medlemsstaterne*, som det bl.a. forekommer i direktiver, hvor der i en positivliste anvendes udtrykket, at følgende stoffer „må anvendes“. I sag 304/84 understregede Domstolen, at formuleringen overlader medlemsstaterne et skøn – idet tilladelse kun kan nægtes, når en række betingelser er opfyldt.

3. *Den udtømmende harmonisering*, som er indeholdt i f.eks. direktiv 67/548 om klassificering, emballering og etikettering af farlige stoffer, jvf. sag 148/78. Denne udtømmende regulering kan også være et resultat af flere direktiver om forskellige emner og vedtaget på forskellige tidspunkter, jvf. sag 28/84.

Sagen vedrørte tre direktiver om foderblandinger, der var vedtaget i henholdsvis 1970, 1974 og 1979 om forskellige krav til foderblandinger. Domstolen fandt, at de tre direktiver måtte anses som et hele, der udtømmende regulerer kravene til foderblandinger og derfor udelukker påberåbelse af EØFT art 36. Sagen er nærmere omtalt i kap.13.1.

Hvorvidt *harmoniseringens undtagelsesregler* er omfattet af den udtømmende regulering, kan ikke besvares éntydigt. Når f.eks. direktiv 67/548 om klassificering, emballering og etikettering af farlige stoffer indeholder en undtagelsesregel i art 11, stk.4, der gør undtagelser for producenterne oplysningspligt med baggrund i forskelle i medlemsstaternes regler om forretningshemmeligheder, så udgør denne undtagelse en ubetinget hjemmel for medlemsstaterne til at begrænse private oplysningspligt, i det omfang disse regler ikke kommer i strid med den øvrige EF-ret.

Når der derimod i samme direktivs art 6 er en undtagelsesregel om fritagelse for anmeldelsespligt for producenter under 1 ton – så må medlemsstaten ikke udvide undtagelsesmuligheden til også at omfatte importører (som Danmark og Italien havde gjort, jvf. sagerne 278/85 og 429/85). Der er så vidt vides ikke gennemført sager, hvor medlemsstaterne har undladt at gennemføre en undtagelsesregel, men private importører vil formentlig kunne støtte ret på, at denne undtagelse er udtømmende reguleret, og at en anmeldelsespligt ikke må gennemføres.

5.2.2 Optionel harmonisering

Begrebet anvendes om de former for harmonisering, der forudsætter, at medlemsstaterne ikke kan begrænse markedsføring af varer, der opfylder produktnormerne, men tillader medlemsstaterne at indføre andre produktnormer på deres eget territorium. Producenterne i den pågældende medlemsstat kan herefter vælge mellem to sæt regler – i praksis afhængig af, om de agter at eksportere til de andre medlemsstater.

Den optionelle harmonisering er især anvendt inden for levnedsmiddelreguleringen, således f.eks. direktiv 79/117 om forbud mod markedsføring og anvendelse af pesticider, og direktiv 76/895 om grænseværdier for pesticidrester i frugt og grønt.

Princippet er endvidere formentlig indeholdt i harmoniseringen af emission fra bilers udstødning. I direktiv 88/76 er anvendt udtrykket, at medlemsstaterne „kan nægte“ EØF-typegodkendelse og national typegodkendelse, samt at medlemsstaterne „kan forbyde“ førstegangsibrugtagen. Om dette „kan“ indeholder en valgmulighed for medlemsstaterne, er ikke udtrykkeligt reguleret i direktivet og må derfor løses ved fortolkning.

I det oprindelige direktiv 70/220 er der ifølge art 3 kun tale om en EØF-typegodkendelse. Ordningen indebærer, at medlemsstaterne ikke kan afvise nyindregistrering af biler fra andre medlemsstater, der har EØF-typegodkendelse. Ordningen administreres af medlemsstaterne, der *skal* nægte EØF-typegodkendelse, når direktivets krav ikke er opfyldt. Medlemsstaternes valgmulighed kan derfor kun omfatte den nationale typegodkendelse og krav til medlemsstaternes egne producenter.

En støtte til fortolkningsproblemet kan hentes i direktiv 85/210 om blyfri benzin, som forudsætter, at der fortsat findes blyholdig benzin på medlemsstaternes område. Da kravene til udstødningsanordningen bl.a. vedrører benzinens indhold af bly, kan der ved at sammenholde formålet i direktiv 85/210 med formålet i direktiv 88/76 formentlig konkluderes, at harmoniseringen er optionel. Dette understøttes yderligere af Bodin-sagen (241/86), der vedrørte direktiv 85/3 om dimensioner mv. på landevejskøretøjer, hvor det med henvisning til de indledende betragtninger i direktivet blev anerkendt, at medlemsstaterne kan fastsætte større maksimalhøjder end de i direktivet fastsatte (pkt.12 i dommen).

I Kommissionens pjece „Fjernelse af tekniske handelshindringer“, november 1988, bemærkes „at det står fabrikanterne frit at fremstille

biler efter nationale regler (medlemslandets egne eller andre landes), men at deres eksport til Fællesskabets andre lande skal opfylde Fællesskabets regler“ (s.5). Også Kommissionen anser derfor reglerne for optionelle.⁷

5.2.3 Minimumsharmonisering

Minimumsharmonisering er den form for tilnærmelse af medlemsstaternes lovgivning, hvor EF-retten fastsætter et mindste beskyttelsesniveau for miljø, sundhed, arbejdssikker og lignende. Som det senere vil fremgå af kap.7, 8, 9 og 10, dominerer minimumsharmoniseringen EF's regler om luft- og havforurening og delvis affaldsbekæmpelsen, der i hovedsagen indeholder proces- og miljøkvalitetsnormer.

Hensigten med denne harmoniseringsform er at begrænse medlemsstaternes mulighed for at opnå en konkurrencefordel ved lavere krav til miljøbeskyttelse eller arbejdssikkerhed. Formålet er endvidere at opnå en miljøbeskyttelse af de fælles „værdier“, som luften, havene og de vilde dyr og planter. Minimumsharmonisering svarer således til harmonisering efter EØFT art 130S.

Selv om udgangspunktet ved minimumsharmonisering typisk er proces- og miljøkvalitetsnormer, eksisterer der også mellemformer. Dette er f.eks. tilfældet med direktiv 87/404 om simple trykbeholdere. Art 4 forudsætter en ubetinget ret til markedsføring af de trykbeholdere, der opfylder direktivets krav, mens art 2, stk.2 indholder hjemmel til, at medlemsstaterne kan stille skærpede krav til anvendelsen, „for så vidt der ikke derved kræves ædringer af beholderne i forhold til specifikationerne“. Der er således tale om en harmonisering af produktnormer, med mulighed for forskellige regler i medlemsstaterne med hensyn til procesnormer, forudsat at der ikke herigennem sker indirekte diskrimination.

Det særlige ved denne harmoniseringsform er derfor, at EF fastsætter nogle mindstekrav med henblik på miljøbeskyttelse og arbejdssikkerhed. I det omfang disse mindstekrav har karakter af produktnormer, så afskærer det medlemsstaterne fra at forbyde mar-

7 Det bemærkes iøvrigt, at Kommissionen i pjecen (s.4) anser reglerne om tilsætningsstoffer i levnedsmidler for obligatoriske, dvs. som værende totalharmonisering. Dette svarer ikke til indholdet af reglerne, der som hovedregel indeholder hjemmel for medlemsstaterne til at fravige normerne på deres eget territorium, idet Kommissionen i så fald skal underrettes. Se iøvrigt Kap.13.

kedsføring af produkterne, men medlemsstaterne kan fastsætte supplerende krav til anvendelsen.

Kommissionen fremhæver denne harmoniseringsform, som det nye banebrydende princip⁸ og fremhæver i den forbindelse direktiv 87/404 om simple trykbeholdere.

5.2.4 Status quo-harmonisering

Ved status quo-harmonisering forstås, at medlemsstaterne kan opretholde gældende regler, men er tvunget til en tidsbegrænset udsættelse af vedtagelse af nye normer. Formålet er således at hindre, at forskellene i medlemsstaternes lovgivning vokser.

Harmoniseringsformen er anvendt i forbindelse med Rådets aftale af 28.5.1969, revideret ved Rådets aftale af 5.3.1973 om status quo og underretning af Kommissionen for ændringer i gældende normer og standarder. Princippet er udbygget med Rådets beslutning af 15.1.1980 om bestemmelser for udarbejdelse og anvendelse af tekniske forskrifter og normer, samt direktiv 83/189 om informationsprocedurer for tekniske standarder og forskrifter, ændret ved direktiv 88/182. Der er tale om et område af EF-retten, som vedrører meget andet end miljøet, men dette indgår dog lejlighedsvis som et moment, hvorfor det er medtaget her. Direktiv 83/189 indebærer, at medlemsstaterne har pligt til at fremsende udkast til nye standarder og normer til Kommissionen (art 8, stk.1). Medlemsstaterne er herefter i en periode pligtige til enten at afvente udarbejdelse af en Europæisk standard (art 7 jvf. art 6, stk.3) eller pligtige til mindst at vente 6 måneder efter indsendelse af udkast til Kommissionen (art 9, stk.1) og evt. at vente 12 måneder, hvis Kommissionen vil foreslå en EF-standard (art 9, stk.2).

Med ændringen af i direktiv 88/182 er forpligtigelsen til at udskyde vedtagelsen udstrakt til i praksis 12 måneder (art 9, stk.2a), og der indføjet en begrænset sikkerhedsklausul med underretningspligt til Kommissionen, der træffer passende foranstaltninger ved misbrug (art 9, stk.3). Det må formentlig antages, at anvendelsesområdet for art 9, stk.3 er meget snævert, da det forudsætter, at miljøbeskyttelsen eller menneskenes sundhed kræver meget hurtige beslutninger – hvad næppe vil være almindeligt for tekniske standarder og normer.

⁸ Kommissionens Hvidbog s.19-21, og situationsrapport om det indre marked april 1988, s.18.

5.2.5 Sikkerhedsklausuler

Sikkerhedsklausuler eller beskyttelsesklausuler er betegnelse for en særlig hjemmel for medlemsstaterne til at fravige en fælles EF-norm. De er karakteriseret ved, at medlemsstaterne med henvisning til fare for sundhed eller miljø *midlertidigt* kan gennemføre en skærpet miljøbeskyttelse. Der skal samtidig med gennemførelse af de midlertidige regler ske *underretning* til Kommissionen. Kommissionen afgør derefter (ofte sammen med en revisionskomite), om medlemsstatens særlige regel skal gennemføres i EF-retten.

Er denne afgørelse negativ skal medlemsstaten bringe ændringen til ophør inden for en nærmere bestemt frist. I bl.a. sagerne om direktiv 67/548 om klassificering, emballering og etikettering af farlige stoffer (sag 278/85 og 208/85) har Domstolen fastslået, at denne underretningspligt gælder ubetinget og er en forud sætning for, at en medlemsstat overhovedet kan gøre et miljø- eller sundhedshensyn gældende ved en sag for Domstolen. For private producenter medfører dette, at hvor underretningspligten ikke er fulgt, kan de i forhold til en national bestemmelse støtte ret på direktivet, jvf. sag 148/78 (Ratti-sagen) om samme direktiv.

5.3 Sammenfatning

Harmonisering af medlemsstaternes miljølovgivning har som mål at begrænse eller fjerne forskelle i medlemsstaternes lovgivning. Grafisk kan harmoniseringen udtrykkes således:

Figur 1

Direktiv/Forordning	EF fastsætter en norm for medlemsstaternes maks. miljøbeskyttelse EF fastsætter en norm for medlemsstaternes min. miljøbeskyttelse
	= Fravigelig grænse = Ufravigelig grænse

Baggrunden er, at forskelle i medlemsstaternes lovgivning ofte begrænser varernes frie bevægelighed og i andre tilfælde virker konkurrenceforvridende, fordi høje miljøkrav kan betyde en mærkbar forøgelse af produktionsomkostningerne. Men også mere generelle miljøhensyn spiller en rolle for EF's samordning af medlemsstaternes lovgivning.

Harmoniseringen af lovgivningen sker gennem vedtagelse af afledte retsakter, i hovedsagen direktiver og forordninger om forskellige emner. Rammerne for harmoniseringen er fastlagt i EØFT. For bedømmelsen af de forskellige harmoniseringstiltag har det betydning, hvilke af EØFT's mål der er baggrund for harmoniseringen. Inden for EF's miljøret har fem bestemmelser været anvendt som baggrund, nemlig:

- EØFT art 43, om den fælles landbrugspolitik.
- EØFT art 100, der sigter specielt mod varernes frie bevægelighed.
- EØFT art 100A, der sigter mod dannelsen af det indre marked, og som derfor i praksis har erstattet EØFT art 100.
- EØFT art 130S, der vedrører den tilnærmelse af lovgivningen, som sker med henblik på gennemførelse af EØFT art 130R, der omhandler den traditionelle miljøbeskyttelse.
- EØFT art 235, der efter vedtagelsen af Den Europæiske Fælles Akt i hovedsagen er afløst af EØFT art 130S.

For vedtagelsen af direktiver og forordninger med henvisning til EØFT art 43 og art 100 er udgangspunktet, at medlemsstaternes mulighed for at fravige de fælles normer forudsætter udtrykkelig hjemmel i de afledte retsakter. Med baggrund i Domstolens praksis og direktivernes forskelligartede indhold kan der sondres mellem følgende harmoniseringsformer:

- *Totalharmonisering*, der udelukker, at medlemsstaternes med henvisning til miljøbeskyttelse kan vedtage skærpede eller lempeligere krav til produktnormer eller administrative normer. Med baggrund i to sager ved Domstolen om bortskaffelse af olieaffald kan det konkluderes, at også procesnormer kan være genstand for totalharmonisering. Totalharmoniseringsdirektiver kan påberåbes af en medlemsstats egne borgere mod den pågældende medlemsstats lovgivning.

Grafisk kan totalharmoniseringen fremstilles således:

Figur 2

Totalharmonisering⁹	EF fastsætter maks. miljøbeskyttelse – kan tilsidesættes af medlemsstater for en periode, hvis sikkerhedsklausul
	EF fastsætter en minimums miljøbeskyttelse
-----	= Fravigelig grænse
—————	= Ufravigelig grænse

– *Optionel harmonisering* udelukker, at medlemsstaterne kan hindre eller begrænse markedsføring af varer fra andre medlemsstater, der opfylder EFrettens krav. Optionel harmonisering udelukker ikke, at medlemsstaterne fastsætter lempeligere produktnormer for hjemmemarkedsproduktionen i de tilfælde, hvor EF- retten indeholder en sådan hjemmel. Men de nationale producenter kan også vælge at producere efter de normer, der er fastsat i EF-direktiver. Den optionelle harmonisering definerer således mindstenormer for miljøbeskyttelse og sundhed, som omfatter alle varer, der handles mellem medlemsstaterne. Medlemsstaterne er følgelig afskåret fra at begrænse import af varer, der opfylder de fælles krav – men kan, som det f.eks. er tilfældet med biler og levnedsmidler, nationalt indføre lempeligere regler, der således gælder side om side med EF-retten. Grafisk kan den optionelle harmonisering fremstilles således:

Figur 3

Optionel harmonisering	EF fastsætter maks. miljøbeskyttelse – kan fraviges, hvis sikkerhedsklausul
	EF fastsætter min. miljøbeskyttelse der kun gælder for varer til og fra andre medlemsstater

-----	= Fravigelig grænse
—————	= Ufravigelig grænse

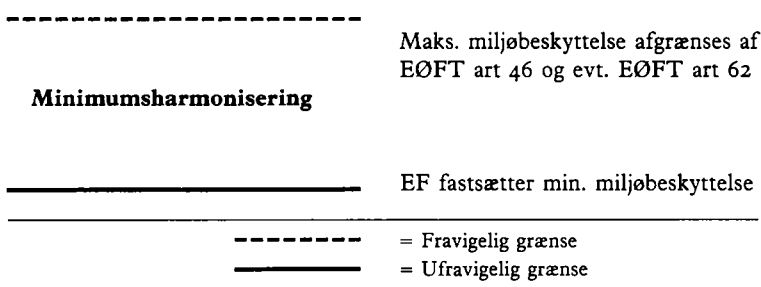
9 Hvis udtømmende totalharmonisering er maksimum (maks.) = min. (minimum).

– *Sikkerhedsklausuler* er en samlebetegnelse for en bestemt gruppe af undtagelser, der gælder ved totalharmonisering og optionel harmonisering. Princippet er, at medlemsstaterne med baggrund i miljøbeskyttelse eller sundhed *midlertidigt* kan gennemføre forbud eller begrænsninger i markedsføring af en vare eller gennemføre udvidede kontrolforanstaltninger – men det forudsætter underretning til Kommissionen. Kommissionen afgør herefter sammen med en revisionskomite, om den pågældende medlemsstats regel skal gennemføres som EF-ret eller skal afvises.

– *Minimumsharmonisering* er en harmoniseringsform, der definerer nogle mindste krav til medlemsstaternes beskyttelse af miljø og sundhed. Medlemsstaterne er således ikke afskåret fra at gennemføre skærpede krav til f.eks. spildevandsudledning og luftforurening, men kan ikke gennemføre lempeligere bestemmelser, hvor der ikke er helt særlig hjemmel hertil. Harmoniseringsformen er især anvendt for miljøkvalitetsnormer og procesnormer, men er også gennemført i en slags mellemform for nogle produktnormer, f.eks. reglerne for simple trykbeholdere.

I det omfang minimumsharmoniseringen vedrører produkt- eller administrative normer, er medlemsstaternes mulighed for skade miljøbeskyttelsesregler begrænset af EØFT art 30-36, når det kan påvirke varernes frie bevægelighed. I det omfang minimumsharmoniseringen berører tjenesteydelseernes frie bevægelighed, er medlemsstaternes muligheder begrænset af EØFT art 59 og 60. Grafisk kan minimumsharmoniseringen fremstilles således:

Figur 4



– *Status quoharmonisering* er en harmoniseringsform, der ikke gør medlemsstaternes lovgivning ens, men har som mål at hindre, at forskellene i landenes lovgivning vokser. Harmoniseringsformen er

anvendt som princip for fastsættelse af standarder og normer, der ikke iøvrigt er omfattet af EFretten. Grafisk kan status quoharmonisering fremstilles således:

Figur 5

Status quo harmonisering	Medlemsstaten kan ikke indføre mere vidtgående miljøbeskyttelse i en periode på 6 eller 12 måneder
	Medlemsstaten kan ikke indføre ringere miljøbeskyttelse i en periode på 6 eller 12 måneder
	= Fravigelig grænse = Ufravigelig grænse

– Den *harmonisering*, der er gennemført *med hjemmel i EØFT art 130S*, har uanset de afledte retsakters indhold karakter af en minimumsharmonisering, og den er derfor underlagt de samme begrænsninger som nævnt under minimumsharmonisering.

– Den *harmonisering*, der er vedtaget *med hjemmel i EØFT art 100A* afviger fra de ovennævnte harmoniseringsformer. Det antages, at de *nye afledte retsakter*, der har hjemmel i EØFT art 100A og de *betydelige ændringer*, der gennemføres af *tidligere* EFregler med henvisning til EØFT art 100A, indebærer, at medlemsstaterne ikke er afskåret fra at *opretholde* en højere beskyttelse af miljø og sundhed, jvf. art 100A, stk.4. Dette forudsætter imidlertid, at de pågældende regler ikke kan anses for at være i strid med EØFT art 36, herunder at de pågældende regler må anses for at være det mindst mulige indgreb.

Det er fra dansk side hævdet, at EØFT art 100A indebærer, at medlemsstaterne også efterfølgende kan vedtage mere vidtgående krav til miljøbeskyttelse. Såvel en fortolkning af ordlyden som en fortolkning af hensynene bag EØFT art 100A, stk.4 fører imidlertid til at medlemsstaterne *ikke kan gennemføre ny lovgivning* i strid med EF-regler med hjemmel i EØFT art 100A. Det må derimod anses for mere tvivlsomt, i hvilket omfang vedtagelsen af retsakter efter EØFT art 100A også udelukker et ændret skøn inden for den eksisterende lovgivning.

Grafisk kan harmonisering efter EØFT art 100A fremstilles således:

Figur 6

----- Harmonisering efter EØFT art 100A _____	EF fastsætter maks. miljøbeskyttelse – men medlemsstaterne kan <i>opretholde</i> gældende beskyttelse, dog begrænset af EØFT art 36
	EF fastsætter min. for miljø- beskyttelse¹⁰
----- _____	= Fravigelig grænse = Ufravigelig grænse

¹⁰ Da harmonisering efter EØFT art 100A typisk er totalharmonisering, er maks.
= min. Men jvf. EØFT art 100A, stk.4 kan maksimumbeskyttelsen fraviges.

6. *kapitel*

Hvornår er EF's miljøret umiddelbart anvendelig

6.0 Grundlaget for analysen

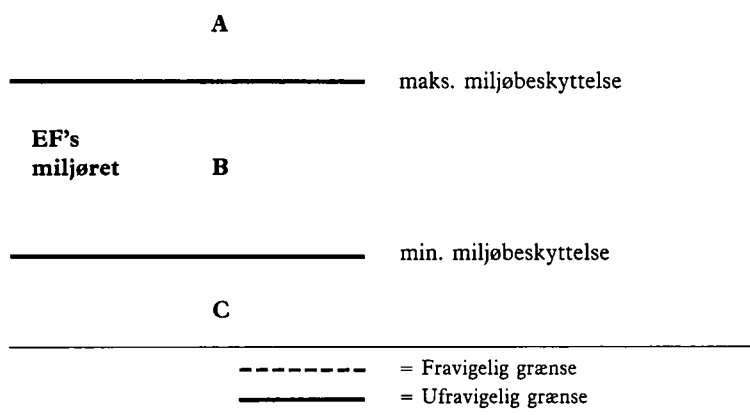
I kap.1.3 er omtalt, at EF-retten adskiller sig fra folkeretten ved at være umiddelbart anvendelig – og at umiddelbar anvendelighed i EF-retten ikke er et spørgsmål om enten-eller – men om mere eller mindre. I kap.1.3.4 er omtalt, hvordan princippet om umiddelbar anvendelighed har forskellig rækkevide for traktater, direktiver og forordninger mm. Nedenstående analyse af, i hvilket omfang EF's miljøret er umiddelbart anvendelig, bygger på disse fælles principper. For en nærmere undersøgelse er det imidlertid nødvendigt, yderligere at sondre mellem forskellige situationer.

For at der overhovedet kan være mening i at tale om umiddelbart anvendelig EF-ret, er udgangspunktet, at der foreligger en konkret tvist mellem en borger/juridisk person og andre borgere eller offentlige myndigheder. Spørgsmålet, om EF's miljøret er umiddelbart anvendelig, drejer sig derfor om, i hvilket omfang EF-retten regulerer den konkrete tvist, herunder om, hvornår princippet om EF-rettens forrang over for medlemsstaternes ret finder anvendelse. Forholdet mellem EF's miljøret og en medlemsstats lovgivning kan udtrykkes i tre mulige situationer:

- A Medlemsstaten har en højere miljøbeskyttelse, end EF's miljøret tillader i forhold til den konkrete tvist.
- B Medlemsstaten har gennemført EF's miljøret fuldstændigt og nøje i forhold til den konkrete tvist.
- C Medlemsstaten har en lavere miljøbeskyttelse, end EF's miljøret tillader i forhold til den konkrete tvist.

Grafisk fremstilling af forhold mellem EF's miljøret og medlemsstaternes lovgivning

Figur 7



På ovenstående figur er de tre situationer beskrevet. Tegningen er en fiktion, da retsregler ikke har matematisk skarpe grænser. Når den øvre linie betegnes maks. og den nedre linie som min., er disse begreber relative på grund af de forskellige harmoniseringsformer. Ved minimumsharmonisering er den øvre grænse mere uskarpt, og ved optionel harmonisering er den nedre grænse modificeret, jvf. kap.5.3. Det skraverede felt mellem maks. og min.-linien varierer betydeligt. Ved totalharmonisering vil der i nogle tilfælde ikke være andet spillerum for medlemsstaterne end håndhævelse af reglerne samt et evt. mindre skøn. Ved minimumsharmonisering vil min.linien være afgrænset af direktivet – mens kun traktaten sætter grænser for, hvor vidtgående miljøbeskyttelse medlemsstaterne kan gennemføre. Endelig er der en række tilfælde, hvor en tvist om miljøbeskyttelse slet ikke er reguleret af direktiver eller forordninger fra EF, hvorfor spørgsmålet er, i hvilket omfang EØFT er umiddelbart anvendelig i forhold til en konkret tvist om miljøbeskyttelse.

For en nærmere undersøgelse vil det være nødvendigt, yderligere at sondre mellem forskellige tilfælde af forholdet mellem en medlemsstats lovgivning og EF-retten. En konkret tvist, der rejser spørgsmålet, om EF's miljøret er umiddelbart anvendelig, kan forekomme i fem tilfælde:

- EF's direktiver og forordninger omhandler ikke det emne, der er genstand for en tvist ved en national domstol. Spørgsmålet er derfor, i hvilket omfang EØFT fastlægger en maksimumgrænse og en minimumgrænse for miljøbeskyttelsen. Dette omtales i kap.6.1.
- Det emne, der er genstand for en tvist ved en national domstol, er reguleret i et EF-direktiv, og medlemsstaten har gennemført EF-direktivet fuldstændigt og nøje i national ret. Der er i ovenstående grafiske fremstilling tale om tilfælde B. Spørgsmålet drejer sig om, det har betydning, hvilke typer harmonisering der er tale om. For det andet rejses spørgsmålet om, grænserne for eller i medlemsstaternes skøn kan anses for umiddelbart anvendelig. Dette behandles i kap.6.2.
- Det emne, der er genstand for en tvist ved en national domstol, er reguleret i et EF-direktiv, men medlemsstaten har gennemført en mere vidtgående miljøbeskyttelse end forudsat i EF's miljøret. Der er i ovenstående grafiske fremstilling tale om tilfælde A. Problemet drejer sig om, i hvilken udstrækning borgerne kan få tilsidesat en national regel på baggrund af EF-retten og dermed gennemtvinge en ringere miljøbeskyttelse. Dette beror bl.a. på, hvilken harmoniseringsform der er tale om, og dette omtales nærmere i kap.6.3.
- Det emne, der er genstand for en tvist ved en national domstol, er reguleret i et EF-direktiv, men medlemsstaten har gennemført en ringere miljøbeskyttelse end forudsat i EF's miljøret. Der er i den grafiske fremstilling tale om tilfælde C. Spørgsmålet drejer sig om, i hvilke tilfælde EF's miljøret kan bruges af borgerne til at gennemtvinge en højere miljøbeskyttelse – når EFreglerne er gennemført som direktiv. Problemet behandles i kap.6.4.
- Det emne, der er genstand for en tvist ved en national domstol, er reguleret ved EF-forordning. Spørgsmålet er derfor, om der er nogen begrænsning i borgernes mulighed for umiddelbart at anvende EF's miljøforordninger. Dette spørgsmål behandles i kap.6.5.

6.1 EF's afledte retsakter omhandler ikke emnet

Der er her tale om situationer, hvor der mellem en borger og myndighederne eller mellem flere borgere indbyrdes foreligger en retlig tvist om krav begrundet i miljøbeskyttelse. Men emnet for tvisten

er ikke reguleret ved et direktiv, en forordning eller beslutning fra EF. Spørgsmålet er derfor, i hvilket omfang EØFT's bestemmelser er umiddelbart anvendelige i konflikter på miljø rettens område.

I kap.1.4.4.2 er omtalt de generelle principper for, hvornår EØFT er umiddelbart anvendelig. For en nærmere undersøgelse er det nødvendigt at sondre mellem to tilfælde:

1. Den nationale regel anfægtes med påstand om, at reglen indebærer en ringere miljøbeskyttelse end den, der følger af EØFT (den nedre grænse for EF's miljøret, min.linien). Problemet er, om der kan foreligge et tilfælde C i forhold til EØFT i ovenstående grafiske fremstilling.
2. Den nationale regel indebærer for vidtgående krav til miljøbeskyttelse i forhold til EØFT (den øvre grænse for EF's miljøret, maks.linien). Problemet er, om der kan foreligge et tilfælde A i forhold til EØFT i den grafiske fremstilling.

Om der ud fra EØFT kan fastlægges nogen nedre grænse for EF's miljøret (tilfælde C) beror alene på, om de bestemmelser om miljøretten, der blev indføjet i EØFT med vedtagelsen af Den Europæiske Fælles Akt, er umiddelbart anvendelige. Efter bestemmelseernes indhold kan ingen af dem anses for umiddelbart anvendelige, da EØFT art 100A, stk.4 og 5 alene er en hjemmel for medlemsstaterne til skærpede miljøkrav, og stk.3's bestemmelse om „højt beskyttelsesniveau“ er for upræcis. EØFT art 130R, S og T har i sin form kun karakter af en formåls og hjemmelsbestemmelse og kan derfor ikke umiddelbart anvendes.

Det kan overvejes, om EØFT art 130R, stk.2's henvisning til, at „EF's foranstaltninger („) bygger på principperne om („) at *forurenere betaler*“, kan anses for umiddelbart anvendelig. Selve princippet er formentlig tilstrækkeligt éntydigt til at være umiddelbart anvendeligt, men da bestemmelsen nævner „EF's foranstaltninger“, vil bestemmelsen kun kunne gøres gældende som fortolkningsbidrag til de afledte retsakter, mens bestemmelsen i forhold til miljøproblemer, der ikke er omfattet af et EFDirektiv må fortolkes efter den nationale rets fortolkning, idet selve princippet i løbet af 1970'erne er anerkendt af alle medlemsstater, men fortolkes forskelligt.

Den øvre grænse for EF's miljøret (tilfælde A), om hvorvidt medlemsstaternes miljøkrav er i strid med EØFT's øvrige bestemmelser, har derimod været genstand for en række sager ved Domstolen. Af disse fremgår, at en række af EØFT's artikler anses for umiddelbart anvendelige:

Varernes fri bevægelighed er reguleret i EØFT art 30-37. Art 30 indeholder det generelle forbud mod kvantitative indførselsrestriktioner samt mod „foranstaltninger med tilsvarende virkning“ (f.t.v.), og EØFT art 34 indeholder den tilsvarende bestemmelse for udførselsrestriktioner. I sag 172/82 bemærkede Domstolen, at reglen indebærer et forbud mod foranstaltninger, „hvis formål eller virkning *særligt* er at hindre eksporthandelen“ (pkt.12). Derimod fortolkes f.t.v. i EØFT art 30 som et forbud mod enhver foranstaltning med tilsvarende virkning, og uanset om den er direkte, indirekte, aktuel eller potentiel, jvf. bl.a. Sandoz-sagen (174/82). Ft.v. fortolkes således mere udvidende i art 30 end i art 34.

EØFT art 36 indeholder den generelle undtagelsesregel for art 30 og art 34 og opregner de hensyn, som kan begrunde indførsels- og udførselsrestriktioner, herunder „beskyttelse af menneskers og dyrs liv og sundhed, beskyttelse af planter („)“. I sidste punktum sættes dog en grænse for medlemsstaternes anvendelse af disse hensyn, der af Domstolen betegnes somproportionalitetsprincippet. Om private kan få nationale bestemmelser tilsidesat med henvisning til art 30 eller art 34, fordi de nationale regler indebærer for vidtgående miljøbeskyttelsesregler eller sundhedskrav, beror derfor på Domstolens faktiske fortolkning af art 36.

I kap.13.2 og 13.3 er Domstolens fortolkning af EØFT art 36 i forhold til medlemsstaternes regler om begrænsning af brug af tilsætningsstoffer og pesticidrester i levnedsmidler omtalt. Men herudover må fremhæves nogle generelle principper:

- A. EØFT art 36 finder ikke anvendelse, når et område er fuldstændigt harmoniseret, jvf. Ratti-sagen (148/78), men omvendt indebærer „indførslen af en fællesmarkedordning ikke i sig selv („) at landbrugsproducenterne unddrages enhver national ordning som forfølger andre formål end den fælles ordning, selv om en sådan (national) ordning kan påvirke markedets funktion“ (sag 118/86, pkt.12). Problemet om rækkevidden af art 36 er derfor et spørgsmål om de grænser, som proportionalitetsprincippet i sidste punktum sætter.
- B. Bevisbyrden for, at en national regel er mindst muligt indgribende i forhold til de mål den tjener, påhviler den medlemsstat, der vil gøre et forbud gældende, jvf. bl.a. sag 174/82. I sag 40/82 bemærkede Domstolene endvidere, at når fakta i sagen „indicerer“, at formålet med en national regel er et andet end det påståede formål, medfører dette, at der er tale om en teknisk

handelshindring i strid med EØFT art 30 og ikke begrundet i EØFT art 36.

- C. Miljøbeskyttelsens selvstændige betydning for at fravige EØFT art 30 har Domstolen fremhævet i enkelte sager. I sag 240/83 vedrørende bortskaffelse af olieaffald fremhævede Domstolen miljøbeskyttelse som et af EF's grundlæggende formål. Samme synspunkt er fulgt op i Domstolens afgørelse om det danske system for genbrug af flasker, sag 302/86, der anerkendte et obligatorisk pant og retursystem som foreneligt med EFretten, uanset at der var tale om en regel omfattet af art 30. Særligt bemærkes, at i den sidstnævnte sag var der tale om produktnormer, mens sag 240/83 handlede om procesnormer.
- D. Vedrørende privates mulighed for at gøre EØFT art 30 gældende understreger Domstolen i Mathot-sagen (98/86), at EØFT art 30 ikke kan gøres gældende af nationale producenter, da bestemmelsen ikke sikrer disse mod diskriminering.

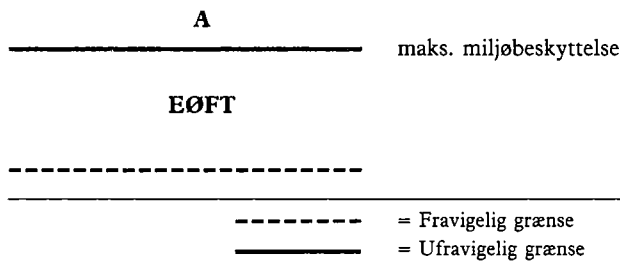
Inden for forureningsbekæmpelsen er det ofte offentlige virksomheder, der alene forestår bortskaffelse, hvorfor også EØFT art 37's forbud mod handelsmonopoler må nævnes. I sag 118/86, der vedrørte et krav om tilladelse i forbindelse med bortskaffelse af affald fra slagtet fjerkræ, tog Domstolen også stilling til anvendelse af EØFT art 37. Bestemmelsen blev ikke formalitetsunderkendt af Domstolen, som dog ikke fandt, at bestemmelsen kunne anvendes i nævnte sag. EØFT art 90 vedrørende eksklusive virksomheder kan gøres gældende, jvf. bl.a. sag 172/82, hvor kun særligt udvalgte virksomheder havde lov til at bortskaffe olieaffaldet, hvilket indebar et indirekte forbud mod eksport af olieaffald. Påstanden blev ikke taget til følge af Domstolen, men underkastet en realitetsbedømmelse. I EF-karnov s.649 anføres, at „forureneren betaler princippet“ medfører en lempeligere praksis for fortolkning af EØFT art 92, når det gælder forureningsbekæmpelse. Men da EØFT art 92 ikke er umiddelbart anvendelig, har det kun betydning for Kommissionens praksis over for medlemsstaterne.¹ EØFT art 52 vedrørende etableringsretten og EØFT art 59 vedrørende forbud mod restriktioner, der hindrer den fri udveksling af tjenesteydelser, kan også gøres gældende – specielt for procesnormer, men også for produktnormer og administrative regler ved f.eks. byggeri.

¹ Se „EF-ret“, 1988-udgave, C.Gulmann og Hagel Sørensen, s.319-20.

Sammenfattende kan siges, at i de tilfælde, hvor en tvist om miljøret ikke er omfattet af afledte EF-retsakter, er der ikke nogen nedre grænse for EF's miljøret, men i en række tilfælde en øvre grænse. Grafisk fremstilling er vist nedenfor.

Grafisk fremstilling af hvornår EØFT er umiddelbart anvendelig.

Figur 8



6.2

EF's miljødirektiv er korrekt gennemført i national ret

I disse situationer er udgangspunktet, at der ikke kan påvises nogen uoverensstemmelse mellem national ret og EF's direktiv i forhold til den konkrete tvist. For at dette kan være tilfældet forudsættes, at hvis tvisten f.eks. vedrører krav til anmeldelsesordning, er et EF-direktivs bestemmelse om anmeldelsesordningen gennemført fuldstændigt og nøje i den pågældende medlemsstat. Er der således alene tale om, at EF-retten fastsætter en generel kontrolforpligtelse, men medlemsstaten har gennemført en mere specifik anmeldelsesordning, vil afgørelsen af, om ordningen er i strid med EF's miljøret, bero på, om den må anses for stridende mod EØFT art 36, som er omtalt nærmere ovenfor i kap.6.1. De tilfælde, hvor EF's miljøret ikke omhandler den reguleringstype, der er stridens retlige genstand, vil således ligge uden for dette afsnits behandling.

Hvor ovenstående betingelser er opfyldt, er der to muligheder for den borger, som er utilfreds med den pågældende regulering, og som iøvrigt har en retlig interesse i sagen:

1. Borgeren kan ved et erstatningssøgsmål ved Domstolen ifølge EØFT art 178, jvf. art 215, søge økonomisk genopretning for den skade, som den pågældende retsakt har forvoldt. Da der er tale om generelle retsakter, er det en betingelse, at der er tale om en tilstrækkelig kvalificeret krænkelse af en højere retsregel til beskyttelse af private i EF-retten. Det er videre en betingelse, at der er udvist en retsstridig adfærd fra EF-institutionernes side, at der foreligger tab, og at der er årsagsforbindelse mellem adfærd og tab. jvf. de forenede sager 197-200, 243, 245 og 247/80. I sagen bemærkede Domstolen endvidere, at søgsmål efter EØFT art 178 ikke forudsætter, at sagsøger har udnyttet de nationale retsmidler, da disse ikke står til rådighed ved bedømmelse af en EF-retsakts gyldighed. Der må noteres det forbehold, at så vidt ses, er erstatningssøgsmål ikke søgt gennemført over for direktiver – men efter Domstolens formulering kan erstatningssøgsmål gennemføres over for alle generelle retsakter og dermed også over for direktiver. Inden for EF's miljøret har disse søgsmål dog kun marginal interesse.

2. Den pågældende nationale regel kan søges anfægtet ved fortolkning. Uanset at et EF-direktiv er fuldstændigt og nøje gennemført i national ret, vil bestemte formuleringer kunne medføre fortolkningsproblemer. Disse fortolkningsproblemer skal løses efter EF-retten, som Domstolen bl.a. bemærkede i sag 80/86. Men borgeren har ikke mulighed for at forelægge sagen for Domstolen, da præjudiciel forelæggelse efter EØFT art 177 alene er et hjælpemiddel for nationale „retter“, som omtalt i kap.1.4.3.

Det er i kap.1.4.3 nævnt, at „retter“ formentlig også omfatter Miljøankenævnet. Men i Miljøankenævnet er der ikke praksis for at forelægge fortolkningsspørgsmål for Domstolen. Eksempelvis kan nævnes miljøankenævnets omfattende behandling af sag om Dansk Sojakage Fabriks chlor-produktion på Islands Brygge. Lovgrundlaget for afgørelsen var bekendtgørelse nr.204 af 1.5.1984, der var udstedt med baggrund i direktiv 82/501 om risiko for større uheld i forbindelse med en række industrielle aktiviteter samt miljøbeskyttelseslovens § 35 og § 44. Sagen var ganske kompliceret og kunne have berettiget en præjudiciel forelæggelse for Domstolen om fortolkning af direktivets art 5, stk.4's „nødvendige foranstaltninger“, og om dette kunne indebære lukning af en bestemt produktion, samt om rækkevidden af de pålæg, myndighederne kan give en virksomhed efter direktivets art 7, stk.1.²

2 Se iøvrigt Miljøankenævnets afgørelse af 25.2.1987, hvor direktiv 82/501 er refereret side 24.

Tilsvarende kan en præjudiciel forelæggelse overvejes i en aktuel sag om dumpning af slam i Københavns havn, hvor direktiverne 76/464 og 86/280 om udledning af farlige stoffer i Fællesskabets vand kan komme i betragtning, samt måske også direktiv om bortskaffelse af PCB 76/404 (pressen har oplyst, at slammet indeholder betydelige mængder PCB, og Miljøstyrelsens afgørelse er indbragt for Miljøankenævnet).

Men EF's direktiver på miljørettens område rejser ikke kun fortolkningsproblemer. Direktiverne indebærer også, at der i en række tilfælde er overladt forvaltningen af reglerne et vist skøn. EF-retten indeholder en række principper, der må anvendes i sagsbehandlingen – som med forvaltningsloven må anses for gennemført i dansk ret.

Det må antages, at i det omfang en EF-regel forudsætter, at der foretages et skøn af en forvaltning (f.eks. en tilladelsesordning), kan forvaltningen foretage skønnet efter de almindelige regler om hjemmel, der gælder i dansk forvaltningsret. Ved EF-regler vil der formentlig være en særlig stor vægtning af formålet bag reglen, når det lovlige skøn skal afgrænses.

På linie med dette berører EF-direktiver formentlig ikke dansk straffeprocess's opportunitetsprincip, som det generelt er udtrykt i Retsplejelovens § 723, hvorefter anklagemyndigheden ikke er forpligtet til at rejse sag. Miljøstyrelsen har derfor næppe været forpligtet efter EF-retten til at forfølge en sag om Stålvalseværkets ulovlige transport af farligt affald til Brasilien.³

I en sag om Stålvalseværkets deponering af farligt affald ud til Roskilde Fjord, hvor der i oktober 1989 blev indgivet politianmeldelse fra organisationen Greenpeace, er spørgsmålet om myndighedernes pligt til at forfølge et brud med EF's miljøret mere tvivlsomt. Der forelå her en klar indstilling fra forvaltningen i Frederiksborg Amt om at foretage politianmeldelse. Men amtsrådet besluttede at undlade at foretage anmeldelse med henvisning til de beskæftigelsesmæssige problemer. I stedet søgte Amtsrådet at løse spørgsmålet ved forhandling med virksomheden.

3 I et svar i oktober 1989 til det danske medlem af EF-parlamentet, John Iversen, har Kommissionen dog bemærket, at EF-reglerne skal fortolkes således, at også Stålvalseværket var forpligtet til at foretage anmeldelse. Da den danske regel om anmeldelse svarer til reglen i direktiv 84/631 om grænseoverskridende overførsel af farligt affald, kunne en strafforfølgning mod Stålvalseværket for overtrædelse have været indledt. Men fortolkningstvilen medfører formentlig, at Miljøstyrelsens undladelse af at rejse sag ikke er i strid med EF's miljøret. – Se iøvrigt kap. 10.3.4 hvor fortolkningsspørgsmålet omtales.

Efter den danske miljøbeskyttelseslov er afgørelsen tvivlsom, da tilsynsmyndighederne ikke længere skal tage økonomiske hensyn ved bedømmelsen af påbud, tilladelse osv. efter at formålsformuleringen i Miljøbeskyttelsesloven § 1, stk.3 blev ændret i 1986 (Lov nr.329 af 4.6.1986). Afgørelsen om at undlade politianmeldelse tangerer derfor magtfordrejning fra amtsrådets side i forhold til de danske regler. Bl.a. kan nævnes miljøbeskyttelsesloven § 17, stk.1, hvorefter „stoffer, der kan forurene vandet, ikke må tilføres vandløb, søer eller havet eller oplagres så nær herved, at der kan være fare for, at de skylles ud deri“. Der kan dog gives tilladelse, men i sagen om Stålvalseværket var denne tiladelse ophørt.

Men også ud fra EF-reglerne kan afgørelsen i høj grad diskuteres. I EF-direktiv 78/319 om bortskaffelse af farligt affald er der et éntydigt forbud mod åben deponering af affaldet, der medfører, at det kan sive ud i åbent hav eller ned i grundvand. Da det endvidere er oplyst, at affaldet indeholder olieaffald, vil også direktiv 75/439 om bortskaffelse af olieaffald være overtrådt. Placeringen af det farlige affald fra Stålvalseværket i direkte berøring med Roskilde Fjord er endvidere en overtrædelse af direktiv 76/464 om forurening, der er forårsaget af visse farlige stoffer i Fællesskabets vandmiljø. Ovennævnte tre EF-direktiver er gennemført i dansk ret. Der er følgende tale om, at amtsrådet som tilsynsmyndighed *bevidst* har undladt at håndhæve en EF-regel, med henvisning til miljøkravenes mulige betydning for beskæftigelsen. Men EF-reglerne har forrang, og de tre nævnte direktiver har karakter af nogle minimumsforskrifter, som alle medlemsstater skal opfylde. Da formålet med direktiverne bl.a. er at hindre, at medlemsstaterne gennemfører miljømæssig dumping, er amtsrådets undladelse af at indgive politianmeldelse næppe forenelig med en effektiv og ensartet håndhævelse af EF-retten. Det kan derfor overvejes, om amtsrådets manglende indgivelse af politianmeldelse kan anses for et traktatbrud, der følgelig vil kunne forfølges ved et traktatbrudssøgsmål mod den danske stat, da staten over for EF er ansvarlig for tilsynsmyndighedernes fejl og mangler.

Selv om den strafferetlige håndhævelse er overladt til medlemsstaterne, og EF således ikke kan gå ind og kræve en bestemt sanktion eller kræve tiltalerejsning, er der ikke hermed taget stilling til, om medlemsstaterne fuldkommen kan ignorere håndhævelsesproblemet. Det kan derfor ikke udelukkes, at der kan rejses sag. I så fald bliver det en traktatbrudssag mod Danmark og ikke mod Stålvalseværket.

6.3 Stærkere miljøbeskyttelse i national ret end i EF's miljøret

Udgangspunktet er de situationer, hvor der er et EF-direktiv, der omhandler den retlige side af det problem, der er genstand for en tvist. Problemet er, at borgeren finder, at den pågældende medlemsstat har gennemført en for vidtgående miljøbeskyttelse i forhold til EF-reglen. I den foranstående grafiske fremstilling er der tale om situation A.

Uden for denne type problemer falder derfor alle de tilfælde, hvor der er tale om EF-direktiver vedtaget efter EØFT art 130S, eller hvor direktivet har karakter af minimumsharmonisering på grund af en særlig hjemmel til, at medlemsstaterne kan indføre skærpede regler. I disse tilfælde må problemet bedømmes efter principperne ovenfor i kap.6.1.

Det er videre en betingelse, at den pågældende EF-regels indhold er ubetinget og tilstrækkelig præcis, jvf. Marshallsagen (152/84) og Becher-sagen (8/81). Endelig er det en betingelse, at kravet ikke gøres gældende mod borgerne, da disse ikke kan forpligtes af direktiver, jvf. bl.a. Marshall-sagen.

Når ovenstående betingelser er opfyldt, må en undersøgelse af, i hvilket omfang EF-direktiver er umiddelbart anvendelige, bygge på en sontring mellem de forskellige harmoniseringsformer:

Status quo harmonisering omhandler kun procedurer for medlemsstaternes vedtagelse af standarder og normer. Domstolen har i Rattisagen (148/78 pkt.38) fremhævet, at en borger kan støtte ret, når „fremgangsmåder og formkrav“ ikke er gennemført efter EFrets bestemmelser. Derfor må borgere også kunne støtte ret over for en medlemsstats ændring af en standard eller norm med henblik på en højere beskyttelsesstandard for sundhed og miljø. Dette gælder dog kun i det omfang, ændringen er gennemført, inden fristen for Kommissionens bemærkninger er udløbet og forudsat, at det ikke er sket underretning til Kommissionen efter direktiv 83/189 art 9, stk.3.

Harmonisering med henblik på det indre marked i henhold til EØFT art 100A eller EØFT art 100B indebærer, at medlemsstaterne har mulighed for at opreholde en højere miljøbeskyttelse, hvis dette ikke strider mod andre bestemmelser i EØFT, jvf. redegørelsen i

kap.5.1.2. Dermed begrænses borgernes mulighed for at anfægte nationale miljøbeskyttelsesregler til de situationer, hvor der er udstedt regler *efter* de pågældende harmoniseringsforanstaltningers vedtagelse. I det omfang der er tale om opretholdelse af en foranstaltning, må tilfældet bedømmes efter de principper, der er omtalt i kap.6.1.

Hvor direktiverne indeholder en *sikkerhedsklausul* med underretningspligt til Kommissionen, er denne anset for en gyldighedsbetingelse af Domstolen, jvf. sag 148/78. Når det drejer sig om direktiver med en sådan beskyttelsesklausul, kan borgerne kun støtte ret i to tilfælde:

- Enten når underretningspligten til Kommissionen er tilsidesat,
- Eller når der efterfølgende er sket en afvisning af den nationale regel i en revisionskomite.

Minimumsharmonisering af et område udelukker som omtalt, at borgerne kan støtte ret på EFreglerne (se dog kap.6.4). Antager man, at den harmoniseringsmetode, der f.eks. er anvendt i direktiverne om trykbeholdere og tårnkraners støjniveau, kan betegnes som minimumsharmonisering, må der gøres et forbehold. I disse tilfælde vil borgerne umiddelbart kunne påberåbe sig EFretten, hvis en medlemsstat ændrer produktnormerne, procesnormerne eller administrative normer. I praksis vil en sådan bedømmelse formentlig svare til en bedømmelse efter EØFT art 36.

Ved *optionel harmonisering* er det alene EF's produktnormer og administrative normer, der umiddelbart kan anvendes af borgerne. En national regel, der forbyder et produkt, der opfylder EF's krav, vil stride mod EF-retten og kan påberåbes af private. Således vil f.eks. de nye danske regler for bilers udstødning ikke kun kunne anfægtes af Kommissionen. Private bilimportører, der er berørt af reglerne, vil kunne gøre direktiv 70/220 gældende. Det er under kap.7.4.1.1 omtalt, at resultatet af sagen er tvivlsomt, men sagen vil kunne føres ved en dansk domstol – hvis et firma ønsker det.

Grænsen for hvornår et emne er omfattet af et EF-direktiv, og hvornår et emne skal bedømmes efter EØFT, vil i visse tilfælde være flydende, som i bl.a. sag 54/85 om direktiv 76/895, der er optionel, jvf. art 3, stk.2. I denne sag blev spørgsmålet afgjort med baggrund i EØFT art 36.

Ved *total harmonisering* kan private støtte ret på EF-reglerne over for en national regel i det omfang, den pågældende norm er reguleret i EF-retten, jvf. bl.a. Ratti-sagen (148/78) og sag 29/87.

Domstolen sonderer mellem, hvilke regler der er harmoniseret. I sag 187/84 understregede Domstolen, at private kun kan støtte ret på selve reglen, og at der derfor må sondres mellem, hvilke produkt-normer reglen vedrører: regler om etikettering skaber ikke regel for markedsføring. I sag 88/79 bemærkede Domstolen, at der må sondres mellem fremstilling og salg. Det er således vigtigt at undersøge, hvilken regel der er i EF-retten, idet det kun er denne, der kan skabe ret for borgeren. Dette er tilsvarende understreget i sag 29/87 med hensyn til, hvornår administrationsnormer skaber ret for private.

Ikke kun EF's miljørets produktnormer og administrative normer kan skabe ret for private. Også procesnormer skaber en sådan ret, hvilket fremgik af to sager om de franske regler for bortskaffelse af olieaffald i forhold til direktiv 75/439 (172/82 og 240/83), samt af sagerne 372-374/85 om direktiv 75/442 om affald. I disse sager underkastede Domstolen direktivernes procesnormer en realitetsprøvelse, uden at sagsøgte fik medhold i sagerne (alle tre sager var præjudiciel forelæggelse af straffesager). Da Domstolen ikke formalitetsunderkendte, at de sagsøgte kunne støtte ret på direktivernes procesnormer, må det antages, at også procesnormer kan anvendes umiddelbart af borgerne, når reglerne er tilstrækkeligt præcise. Sagerne viser, at borgerne også kan gøre EF's miljørets procesnormer gældende over for borgernes egen medlemsstat.

Hvor EF i et direktiv undtagelsesvis tager stilling til, hvilke uagtsomme forhold EF-retten kan acceptere, får dette også indflydelse på den enkelte borgers retsstilling over for myndighederne. Dette forudsætter, at der ikke er tale om minimumsharmonisering. I direktiv 67/548 om klassificering, etikettering og emballering af farlige stoffer er der en sådan regel i art 5, stk.2. Bestemmelsen indebærer, at uagtsomhed ved mærkning vil kunne påberåbes under en straffesag. Bestemmelsen får næppe betydning for det civilretlige erstatningsansvar for farlige stoffer, da dette typisk vil være i forbindelse med en følgeskade. Og ved følgeskader på personer eller i forbrugerkøb på ting vil følgeskaden være omfattet af det objektive ansvarsgrundlag i direktiv 85/374 om produktansvar.

6.4.0 Ringere miljøbeskyttelse i national ret end i EF's miljøret

Problemet er i disse situationer, at et EF-direktiv har fastsat nogle mindstekrav til miljøbeskyttelsen, f.eks. nogle grænseværdier for spildevandsudledning. Samtidig forudsættes, at en medlemsstat ikke har gennemført disse regler, men f.eks. fastsat højere grænseværdier for spildevandsudledning. I den grafiske fremstilling i kap.6.0 er der tale om situation C.

Forudsætningen for, at private kan anvende EF-retten umiddelbart mod en national regel er, at et EF-direktiv ikke indeholder hjemmel til en ringere miljøbeskyttelse i medlemsstaternes ret. Dermed udelukkes de tilfælde, hvor harmoniseringen er optionel.

Præjudicielle søgsmål af denne type er så vidt ses ikke forelagt Domstolen, idet sager med henblik på at hindre utilstrækkelig miljøbeskyttelse i medlemsstaterne alene har været traktatbrudssøgsmål efter EØFT art 169. Det følgende er derfor kun teoretiske overvejelser om privates mulighed for at sikre, at medlemsstaterne opfylder forpligtelserne i henhold til EF's miljøret og vedrører, hvornår private kan sikre, at den nedre grænse for EF's miljøret overholdes af medlemsstaterne.

Betingelserne for, at private kan påberåbe sig EF's regler om affaldsbehandling, spildevandsudledning, ren luft osv., er som udgangspunkt:

1. Bestemmelsen skal være ubetinget og tilstrækkeligt præcis, jvf. også sag 80/86 om falsk mineralvand, omtalt i kap.13.3.
2. Borgeren må have en umiddelbar og individuel interesse, jvf. bl.a. Foglia mod Novello-sagen (104/79), hvor Domstolen afviste at tage stilling, da den fandt søgsmålet fiktivt. Borgeren må derfor have en partsinteresse. Dette udelukker formentlig, at EF-retten alene kan gøres gældende ud fra rent miljøpolitiske betragtninger.
3. Borgeren kan i disse tilfælde kun gøre EF-retten gældende over for medlemsstaterne, ikke over for andre borgere.

Stilles disse forudsætninger op over for EF's miljø-direktiver, volder det en del problemer for borgerne at anvende EF's miljøregler mod utilstrækkelige nationale regler om miljøbeskyttelse. Direktivernes produkt- og procesnormer retter sig i hovedsagen mod borgerne.

Videre vil det ofte være svært at knytte mere bestemte rettigheder til direktiverne, idet f.eks. EF's miljøkvalitetsnormer ofte indeholder så ubestemmelige handlenormer som „hensigtsmæssige“ eller „nødvendige foranstaltninger“.

Analytisk er det en fordel at dele problemet i:

- 1) Krav til medlemsstaternes lovgivning.
- 2) Krav til medlemsstaternes forvaltning.
- 3) Krav til medlemsstaternes offentlige virksomheder.

6.4.1 Krav til medlemsstaternes lovgivning

I forhold til medlemsstaternes lovgivning har Domstolen i bl.a. Costa/ENEL-sagen (6/64) fastslået, at EF-retten har forrang. Ved præjudicielle forelæggelser har Domstolen udtrykkelig afvist at tage stilling til nationale bestemmelsers forenelighed med EF-retten, jvf. bl.a. sag 14/86, pkt.15. Men Domstolen har understreget, at den har „beføjelser til at give den nationale retsinstans alle de kriterier til fortolkning af fællesskabsretten, som kan gøre det muligt for denne at tage stilling til“ en national lovs overensstemmelse med fællesskabsretten. (sag 172/82, pkt. 8).

Borgere kan følgelig støtte ret mod en medlemsstats lovgivning, men det forudsætter, at borgeren gør dette gældende mod myndighederne ikke mod andre borgere. Endelig er det en betingelse, at der er knyttet en partsinteresse til sagen. Et mere bredt ønske om at bevare naturen vil formentlig ikke være tilstrækkeligt, idet der til en sag må være knyttet et konkret moment, således at søgsmålet vedrører et mere bestemt rettighedstab. Dermed er betingelsen for et søgsmål, at der ud over loven er indtrådt bestemte hændelser med virkning for borgeren – selve tilstedeværelsen af en lov i strid med EF's miljøret er ikke tilstrækkelig. Det konkrete moment kan enten være resultat af en forvaltningsmyndigheds afgørelser eller handlinger eller, det kan være fremkommet på grund af en statslig ejet virksomheds aktivitet.

6.4.2.0 Krav til medlemsstaternes forvaltning

De krav til forvaltningen, der er indeholdt i EF's miljøret er tidligere omtalt under det fælles begreb administrative normer (se kap.4.1).

Med hensyn til de forskellige typer administrative normer bemærkes:

6.4.2.1 *Tilladelses- og anmeldelsesregler*

I de forenede sager 372-374/85 om direktiv 75/442 om affald bemærkede Domstolen, at der ikke kan stilles noget restiktivt kriterium til, hvilken myndighed, der har kompetencen til godkendelse, samt at kravet kun gjaldt, når en virksomhed eller enkeltperson optrådte for „andres regning“. Samme synspunkt er understreget med hensyn til bortskaffelse af olieaffald. Dette indebærer, at der til anmeldelsesregler er knyttet et vist skøn. Endelig retter anmeldelsesregler sig typisk mod borgerne, og andre borgere kan derfor ikke støtte ret på EF's miljøret over for en medlemsstats manglende opfyldelse af et EF-direktivs regler om anmeldelse.

Er der derimod tale om en kommunal affaldsbehandlingsvirksomhed, der har undladt at foretage anmeldelse efter EF-retten, er resultatet mere tvivlsomt. Det forudsættes, at der ikke er noget lovgivningskrav om anmeldelse i den pågældende medlemsstat, hvorfor problemet er, om EF's miljøret i disse situationer kan skabe ret for borgerne. Er der f.eks. borgere, der lider et tab, fordi grundværdien falder, fordi der er etableret en kommunal affaldsbehandling uden fornøden anmeldelse og godkendelse, er der en betydelig chance for, at borgerne kan anvende EF-retten umiddelbart. Der må herunder tages hensyn til, om anmeldelsen ville have medført nogle bestemte vilkår ved godkendelsen af det pågældende kommunale anlæg, som ikke er opfyldt.⁴

6.4.2.2 *Almindelige tilsyns- og kontrolforpligtelser*

I de forenede sager 372-374/85 bemærkede Domstolen, at medlemsstaterne har betydelige skønsmæssige beføjelser, da direktiv 75/442 om affald ikke ud over formålsbetragtningen (3. indledende betragtning i præambelen) indeholdt nærmere bestemmelser om, hvordan kontrollen skulle gennemføres. Dette indebærer, at tilsynsforpligtelsen kun kan gøres gældende, hvor direktiver indeholder nærmere

⁴ Modsat følger af UFR.1983.1140Ø, at der ikke ved vilkårsfastsættelsen ved godkendelse af en virksomhed efter Miljøbeskyttelsesloven kap.5. kan fastsættes krav om at en virksomhed skal overtage nærliggende ejendomme. Et sådant vilkår var godkendt af Miljøstyrelsen i forbindelse med et kraftværks udvidelse, men blev afvist af Miljøankenævnet, og stadfæstet af Østre Landsret.

målutdnings-, analyse- og referencenormer. Samme synspunkt ses i sag 29/87.

6.4.2.3 *Målutdnings-, analyse og referencenormer*

Disse regler er præcise påbud til forvaltningen, der ikke i sig selv skaber pligt for borgerne. Problemet afgrænser sig følgelig til, i hvilket omfang borgerne til disse påbudte handlinger fra myndighederne har knyttet en rettighed, der umiddelbart kan anvendes. Når en producent får afvist et produkt, eller en virksomhed rammes af et påbud på grund af en fejlagtig måling af en produkt - henholdsvis en emissionsnorm – medfører dette, at den pågældende producent kan støtte ret på det pågældende direktiv. Men når der sker fejl til skade for miljøet, opstår problemet om, hvilke rettigheder borgerne kan påberåbe sig.

I Domstolens hidtidige praksis har rettighedsbegrebet knyttet sig til borgernes økonomiske interesser, til borgernes interesse i at undgå straf og til princippet om så lidt indgribende regulering af borgernes adfærd som muligt, samt almindelige retsgrundsætninger, der skal beskytte borgerne mod vilkårlighed. Det er derfor tvivlsomt, i hvilket omfang Domstolen vil anerkende andre rettighedstyper. Som nævnt kan almindelige politiske interesser udelades som grundlag for at stifte ret. Men når der i f.eks. direktiv 85/203 om bekæmpelse af nitrogendioxid-luftforureningen er et specielt krav om information til borgerne, er afgørelsen af spørgsmålet mere tvivlsomt.

I de tilfælde, hvor målinger berører økonomiske interesser i f.eks. skovdrift, er der en betydelig chance for, at borgere kan støtte ret over for en medlemsstats tilsidesættelse af reglerne. F.eks. påvirkes skovene af luftens indhold af svovl og kulstøv. Forordning 3528/86 er i alle tilfælde umiddelbart anvendelig, mens der i direktiv 80/779 om svovl og svævestøv i luften måske kan støttes ret på tilsidesættelse af måleforskrifter i art 6.

Om Domstolen vil anerkende en umiddelbar sundhedsinteresse er mere tvivlsomt. Det må som udgangspunkt afhænge af, hvilken virkning der indtræder, fordi en medlemsstat har tilsidesat nogle måleforskrifter. Der skal formentlig her sondres mellem, om det er *mennesker* eller *naturen*, der er berørt af den manglende måling. Der må videre sondres mellem, om der er sket *skade*, eller om der „kun“ foreligger en *fare* for natur og/eller mennesker. Alene fare vil næppe kunne skabe noget rettighedstab, der er beskyttet af EF's miljøret. Og en skade må antages at skulle være af en hvis økono-

misk betydning, før et ansvar kan gøres gældende. Det må forudsættes, at de almindelige erstatningsbetingelser er opfyldt, herunder specielt adækvans. Konklusionen er, at måludtagnings-, analyse- og referencenormer i visse tilfælde kan skabe ret for borgerne.

6.4.2.4 *Oplysningspligt over for borgerne*

Nogle direktiver indeholder nærmere bestemmelser om en oplysningspligt over for borgerne om visse informationer. Dette gælder direktiv 78/176 om affald fra titandioxidindustrien, jvf. art 7, stk.37 direktiv 82/501 om risiko for uheld i industrien, jvf. art 8, stk.17 VVM-direktivet 85/337, jvf. art 6, stk.2 og art 77 direktiv 85/203 om bekæmpelse af nitrogendioxid-luftforureningen jvf. art 7, stk.3-7 direktiv 85/339 om emballage til flydende levnedsmidler, jvf. art 5, stk.2.

I disse tilfælde opnår borgerne en umiddelbar og individuel rettighed i forhold til medlemsstaternes myndigheder, som må kunne gøres gældende, i det omfang bestemmelserne tilsidesættes. Det særlige ved disse direktiver er, at borgerne opnår en type rettigheder, der ikke knytter sig til nogen økonomisk interesse. Det er selve den potentielle gene eller fare, der begrunder, at borgerne skal have bestemte oplysninger.

I disse tilfælde er det således sikkert, at borgerne har en retlig interesse, der om nødvendigt må kunne sikres ved de nationale domstole. Derimod indeholder EF-retten ikke nærmere om virkningerne af en tilsidesættelse af oplysningspligten. Hvis f.eks. et anlæg er etableret, og den efterfølgende høring efter VVM-direktivet påviser, at en overholdelse af VVM-direktivet ville have medført, at anlægget enten skulle standses eller kun kunne gennemføres på visse vilkår – så vil EF-retten ikke indeholde noget svar om retsvirkningen. Er det en offentlig virksomhed, kan meget tale for, at denne skal omlægges inden for en vis frist – i hvert fald hvis indsigelsen er tilstrækkeligt kvalificeret. For Danmark kunne noget sådant være sket, idet VVM-direktivet først er gennemført i dansk ret i juni 1989 – altså næsten et år efter, at fristen for gennemførelsen udløb.

Endelig må VVM-direktivet siges at have åbnet mulighed for at de lokale miljøgrupper, der opstår omkring motorvejsanlæg, affaldsbehandlingsanlæg og lignende, i alle medlemsstater er sikret en høringsret, uden at ordningen er så vidtgående som den amerikanske. Se iøvrigt kap.11.

6.4.3 Krav til offentlige virksomheder

I Marshall-sagen (152/84) findes følgende interessante formulering om, i hvilket omfang forpligtelsen for medlemsstater også omfatter statslige virksomheder, eller disse skal sidestilles med private virksomheder:

„Såfremt de retsundergivne i forhold til staten kan støtte ret på et direktiv, består denne mulighed, uanset i hvilken egenskab staten har handlet dvs., som arbejdsgiver eller offentlig myndighed. Det er i begge tilfælde væsentligt at hindre, at medlemsstaten kan forbedre sin retsstilling ved ikke at efterkomme Fællesskabsretten.“(pkt.49.)

Formuleringen understreger, at visse typer offentlig virksomhed er omfattet, men hvor grænsen mellem privat og statslig skal sættes er usikkert. Efter ordlyden må egentlige statsvirksomheder som Post & Telegrafvæsenet, DSB, Danmarks Radio og lignende være omfattet. Endvidere må 100% statsligt ejede selskaber som DONG formentlig også være omfattet.

Det kan overvejes, om også selskaber, der er overvejende statslige, vil være omfattet – f.eks. KTAS. I det omfang private aktionærers interesser berøres af en sådan udvidelse af statens forpligtelse, må svaret formentlig være negativt.

Om kommunerne, der spiller en betydelig rolle i miljøbeskyttelseslovgivningen, der rækker ud over funktionen som tilsynsmyndighed, opstår derimod usikkerhed. En meget stor del af den virksomhed, der er reguleret af EF's miljøret, drives af kommunerne. Dette gælder f.eks. en stor del af affaldsbortskaffelsen og store kraftvarmeverker. Yderligere er spildevandsrensingsanlæg ofte kommunalt eller fælleskommunalt ejet.⁵ I en række sammenhænge bedømmes dele af denne kommunale aktivitet som privat – men i forhold til EF-

⁵ Efter Miljøbeskyttelsesloven § 62a har kommunerne tilsynspligten med hensyn til affaldsbortskaffelse. Og ifølge bekendtgørelse nr.118, 1989 om bortskaffelse af affald § 7, stk.2 har kommunerne anvisningspligt for bortskaffelse af affald fra 1.1.1990. Efter lov nr.863, 1987 om betalingsregler for spildevandsanlæg er det som udgangspunkt kommunen, der forestår anlæg, drift og vedligeholdelse af spildevandsanlæg, jvf. § 1, idet private spildevandsanlæg dog kan godkendes, jvf. § 5.

retten er det tvivlsomt, om de kommunale selskaber skal anses for private.⁶

Vælger man at betragte de kommunale selskaber som sidestillet med statslige virksomheder er resultatet, at f.eks. EF's regler om bortskaffelse af affald, regler om store fyringsanlæg, om emissionsnormer for spildevandsudledning m.m. alle umiddelbart forpligter disse virksomheder – uanset om de pågældende regler er gennemført i en medlemsstat. Om EF-retten i disse tilfælde er umiddelbart anvendelig, vil derfor alene bero på, om borgerne har en *retlig interesse*. En sådan retlig interesse vil formentlig kunne gøres gældende, hvis der er faktiske gener på grund af overtrædelsen af EF's miljøret – mens det er mere tvivlsomt, i hvilket omfang potentielle farer på grund af overtrædelser anfægtes efter EF-retten.

Der foreligger en enkelt præjudiciel forelæggelse for Domstolen, der kan bidrage til belysning af spørgsmålet (sag 14/86). Der var her tale om, at en italiensk sportsfiskersammenslutning havde indgivet anmeldelse på grund af en betydelig fiskedødelighed i en flod, som foreningen mente skyldtes nogle opstemninger, der medførte pludselige svingninger i vandmængden. Forespørgslen vedrørte direktiv 78/659 om kvaliteten af ferskvand. Dette direktiv kræver beskyttelse eller forbedring af vandet, for at vandet er egnet til, at fisk kan leve deri. Den præjudicielle forespørgsel var rejst af en undersøgelsesdommer. Domstolen bemærkede, at et direktiv ikke i sig selv kan afgrænse eller skærpe strafansvar for overtrædelse af direktivets bestemmelser – men Domstolen havde ingen bemærkninger til anmelderen.⁷

Det må formentlig antages, at Domstolen ikke vil tage stilling til, hvem der har en *retlig interesse* og dermed et *partsstatus*, der giver vedkommende ret til at anlægge sag, men vil lade dette bero på medlemsstaternes lovgivning, med mindre der er særskilte regler

6 I bl.a. traktatbrudssagerne mod Belgien (68-72/81) har Domstolen understreget, at en medlemsstat ikke kan påberåbe sig „bestemmelser, fremgangsmåder eller forhold i sin nationale retsorden til støtte for, at forpligtelser i henhold til EF-direktiver ikke overholdes“ (pkt.5 i sagerne).

7 UfR.1988.878V vedrørte en delvist tilsvarende sag om forurening af et vandløb, der medførte betydelig fiskedød blandt fiskeyngel udsat af Danmarks Sportsfiskerforening. Efter Lov nr. 66, 1965 om ferskvandsfiskeri § 66, stk.4 er foreningen påtaleberettiget for erstatningskrav til det offentlige, og en del af bødeindtægterne tilfalder foreningen. I denne sag fastslog Vestre Landsret, at foreningens interesse i den udsatte fiskeyngel også var erstatningsbeskyttet.

herom i direktiver eller forordninger.⁸ I samme retning peger C.Gulmann og Hagel Sørensen, der pointerer, at hovedreglen er, at det er medlemsstaternes forvaltningsret, der danner grundlag for administrationen af EF-retten (se „EF-ret“, 1988, s. 168). Om borgere således kan anses at have en *retlig interesse* i forhold til en offentlig virksomheds overtrædelse af et EF-direktiv, må derfor i Danmark bero på dansk rets almindelige regler.

Hovedreglen er Miljøbeskyttelseslovens § 74, stk.1 nr.3, der blot forudsætter en individuel væsentlig interesse i sagens udfald. Bestemmelsen antages at have et videre område end Forvaltningslovens almindelige partsbegreb, hvorfor f.eks. en lokal miljøgruppe, „Bryggergruppen“ på Islands Brygge, blev anset for klageberettiget i sagen om chlorproduktion og kviksløvudledning fra Dansk Soyakagefabrik, mens den ikke blev anset for omfattet af partsbegrebet i den tidligere Offentlighedslov, jvf. Folketingets Ombudsmands Beretning, 1979, s.288.⁹ Reglen suppleres af Miljøbeskyttelsesloven § 74, stk.26, der indeholder en særlig hjemmel for at Danmarks Naturfredningsforening, Danmarks Sportsfiskerforening, Dansk Fiskeriforening, Forbrugerrådet m.fl. kan klage over forskellige af miljømyndighedernes afgørelser. Denne partsstatus vedrører kun klageadgangen til Miljøankenævnet. Naturfredningsloven indeholder i § 26, jvf. § 20, tilsvarende en meget vid klageadgang over Naturfredningsnævnets afgørelser. I forhold til nyanlæg, der forudsætter udarbejdelse af lokalplaner, suppleres klageadgangen yderligere af Kommuneplanlovens § 48, der nærmest har *actio popularis*.

Selv om ovennævnte klageadgang kun omfatter de omtalte ankenævne, må det antages, at domstolene i alle tilfælde, hvor en borger eller en gruppe er klageberettiget til et nævn, vil anse de pågældende for at være berettiget til at anlægge sag.¹⁰

8 I forslaget til direktiv om erstatningsansvar for person og tingsskader samt miljøskader forårsaget af affald (EFT.1989/C 251/04) er der en særlig regel om søgsmålskompetencen. Efter art 4, stk.4 kan miljøorganisationer anlægge sag i forbindelse med miljøskader med krav om standsning af en ulovlig aktivitet eller krav om dækning for allerede afholdte udgifter. Men organisationerne har kun beføjelse til disse typer sagsanlæg.

9 Det udvidede partsbegreb inden for miljøretten nævnes således af Lars Norskov Nielsen i studiehf. i administrativ rekurs 1986, s.3 og s.15. På linie hermed er Justitsministeriets vejledning til Forvaltningsloven, 1987, pkt.54.

10 Således f.eks. UfR.1976.626.Ø, hvorefter Christiania havde en begrænset procesuel partsevne over for Forsvarsministeriet med baggrund i, at Forsvarsministeriet havde afholdt nogle møder, hvorfor Christiania inden for de tilsagn, som var givet på de omhandlede møder, havde processuel partsevne.

Den processuele partsevne kan dog aldrig udvides til mere ideelt betonedede interesser, hvilket bl.a. fremgik af UfR.1984.1038Ø. I denne sag blev „Komiteen mod dyreforsøg“ og „Dyrenes stemme“ ikke anset for at have processuel partsevne til at anlægge anerkendelses-sag mod Justitsministeriet for at få kendt nogle dyreforsøg som værende i strid med dyreforsøgsloven.

6.5 Miljøbeskyttelse ved forordning

Når der er udstedt en EFforordning, er de nationale regler uden betydning, når bortses fra to forhold: 1. Medlemsstaterne har den eksklusive kompetence til straffastsættelsen på miljøområdet – og straf efter en rådsforordning forudsætter særlig national hjemmel. 2. Hvor en EF-forordning tillader medlemsstaterne at gennemføre en skærpet miljøbeskyttelse, som f.eks. forordning 3322/88 om freon, der truer ozonlaget. I sådanne tilfælde kan medlemsstaternes ret supplere og endog overflødig gøre en EF-forordning. Ved bedømmelse af borgernes mulighed for at støtte ret på forordninger, må derfor tages forbehold for disse modifikationer.

I det omfang borgerne opfylder de almindelige betingelser for at kunne støtte ret på en EF-forordning om miljøbeskyttelse, vil denne også kunne gøres gældende ved de nationale domstole. Til de almindelige betingelser må henregnes:

- at forordningen retter sig mod forhold af betydning for den/de pågældende borgere,
- at der i det konkrete tilfælde foreligger en retlig interesse,
- at forordningens bestemmelser er tilstrækkeligt præcise og éntydige til at skabe ret.

I forhold til forordning 3322/88 om freon vil således kunne overvejes, om borgere, der finder produktions- eller importkvoterne i forordningen tilsidesat, kan anlægge anerkendelsessøgsmål ved en domstol med henblik på at få fastslået, at en virksomhed har overtrådt reglen. Det er sikkert, at fuldbyrdelses-søgsmål er udelukket, idet en overtrædelse af reglen ikke indebærer et så defineret tab, at det kan danne grundlag for et erstatningskrav eller noget andet krav, der kan gennemføres ved fogedens hjælp. Betingelsen er, at den interesse, som borgerne har i, at ozonlaget ikke nedbrydes, kan anses

for en retlig interesse, der kan bære en processuel partsevne. I det omfang truslen mod ozonlaget videnskabeligt kan anses for aktuelt truende, kan en realitetsbedømmelse af et søgsmål teoretisk ikke afvises.

Hvad angår forordning 1734/88 om ind og udførsel af visse farlige kemikalier, er muligheden for umiddelbart at anvende EF's miljøret mere indlysende. Denne forordning indeholder anmeldelseskrav og regler om mærkning og emballering. Hvis nogle kemikalier ikke opfylder forordningens krav, må det være muligt for en modtager i et tredjeland at rejse sag i eksportørens hjemland, hvis dette er en EF-medlemsstat. Ved et sagsanlæg må eksportøren kunne få godtgjort tab på grund af manglende mærkning og andre påløbne omkostninger. I visse tilfælde vil det formentlig være muligt at udstrække virkningen af, at forordningen er tilsidesat, til en hævelse af kontrakten.

De få øvrige forordninger, der er vedtaget inden for EF's miljøret er omtalt i kap.9.

6.6 Sammenfatning

EF omfatter i dag 12 medlemsstater med meget forskellige regler for beskyttelse af miljø og sundhed. Med beslutningen om det indre marked fra 31.12.1992 er der et voksende pres på Kommissionen og Rådet for at sikre, at forskelle i regler ikke begrænser varernes frie bevægelighed. Samtidig er der et voksende krav om miljøbeskyttelse, som har afstedkommet en række direktiver fra EF, og efter oplysninger i pressen at dømme er flere forslag undervejs. Problemet er imidlertid at sikre, at disse beskyttelseskrav bliver andet og mere end gode hensigter.

EF-retten adskiller sig på utallige områder fra Folkeretten, men det helt særlige er, at det er borgerne og virksomhederne, der spiller en afgørende rolle for, at medlemsstaterne efterlever EF-retten. Dette understreges af traktatbrudssagerne mod Belgien, hvor Belgien blev dømt i sagerne 68-72/81, for herefter på ny at blive dømt for nøjagtig de samme overtrædelser i sagerne 227-228/85. Alle sagerne omhandlede overtrædelse af miljøbeskyttelsesdirektiver og viser, at kun når borgerne kan anvende reglerne ved de nationale domstole, vil EF-retten blive efterlevet af alle medlemsstater.

Af de foregående afsnit er fremgået, at EF's miljøret i forhold

til medlemsstaternes ret er udformet, så EF's miljøret både i EØFT og i de afledte retsakter fastsætter nogle grænser for, hvor vidtgående en miljøbeskyttelse medlemsstaterne kan gennemføre, specielt når det gælder hensynet til varernes frie bevægelighed. Det er også fremgået, at der ikke i EØFT kan indfortolkes noget krav om en minimumsbeskyttelse af miljøet, men at en sådan minimumsbeskyttelse er gennemført i en række afledte retsakter. Problemet er imidlertid, at disse kun i mere begrænset omfang kan anvendes umiddelbart af borgerne. Som et særligt område må fremhæves de offentligt ejede virksomheder, specielt den betydelige forureningsbekæmpelse, som gennemføres ved *virksomhed* i kommunale og fælleskommunale selskaber. Om end spørgsmålet ikke er prøvet i praksis, peger en afgørelse ved Domstolen i retning af, at over for disse virksomheder kan EF's direktiver umiddelbart gøres gældende.

III del

EF's miljøret Speciel del

EF's miljøret dækker over et meget bredt spektrum af regulering. Inddelingen i emner omfatter således alt fra forureningsbekæmpelse vedrørende luft og vand til affaldsproblemer og harmonisering af normer og standarder.

Nedenstående gennemgang af EF's miljøret er inddelt efter de emner, retsakterne omhandler. Gennemgangen er ikke udtømmende, men skal skabe et overblik over, hvad det er for materielle regler EF's miljøret omfatter, samt afmystificere den meget tekniske terminologi, som præger EF's miljøret. Spørgsmålet om forurening og risikobetragtninger vedrørende atomkraftværker er holdt helt uden for denne bog. Tilsvarende er EF's totalharmonisering af produkt-normer for kosmetikvarer ikke omtalt.

Gennemgangen er opbygget sådan, at der bringes en kort redegørelse for de problemer, der er baggrund for reguleringen på de enkelte områder. De analyseprincipper, der er redegjort for i afsnittet om EF's miljøret generelle del, vil være udgangspunkt for omtalen af de enkelte retsakter med det forbehold, at en generalisering af analysemetoder ikke kan følges slavisk, da dette i nogle tilfælde vil være overdrevent omstændeligt.

7. kapitel

Bekæmpelse af luftforureningen

7.1 Definition

Ved luftforurening forstås mange bilernes udstødning, sort røg fra skorstene og stoffer i luften, der fremkalder sundhedsfare. I forhold til de nuværende miljøproblemer er denne afgrænsning for snæver. Mange af de stoffer, som fremkalder luftforureningsproblemer, forefindes i forvejen i luften i betydelige mængder (svovldioxid og kul-dioxid). Andre stoffer er bevidst produceret til specielt brug (CFC-gasser, bekæmpelsesmidler). Endelig fremkommer der ved nogle tekniske processer biprodukter, der er vanskelige at skille sig af med (f.eks. dioxiner).

Som grundlag for en juridisk behandling af emnet er det derfor hensigtsmæssigt med en indledende definition:

„Ved luftforurening forstås menneskets direkte eller indirekte udledning i luften af stoffer eller energi, der resulterer i skadelige virkninger af en sådan art, at de vil kunne bringe menneskets sundhed i fare, skade levende ressourcer og økosystemer, ødelægge ejendomsværdier og forringe eller forstyrre naturfaciliteter og andre berettigede anvendelser af miljøet“.¹

Definitionen understreger, at den forurening, der er omfattet af retsregler, må være menneskeskabt (også vulkaner skaber forurening). Luftforureningen omfatter ikke kun udledninger med faktiske skader, men også udledninger med potentielle muligheder herfor, jvf. udtrykket „kunne bringe menneskets..“.

¹ Definitionen stammer fra direktiv 84/360 om bekæmpelse af luftforurening fra visse industrianlæg, art 2, stk.1.

7.2.0 Luftforureningen er grænseoverskridende

I forhold til andre miljøskader er luftforureningen i særlig grad grænseoverskridende. Produktionen af CFC-gasser medfører virkninger, som ikke kan holdes ude af nogen landegrænse. Den sure nedbør lader sig som bekendt heller ikke stoppe af toldregler. I den danske presses beskrivelse af Danmarks rolle i den internationale miljødebat, får man let et indtryk af et grønt og næsten forureningsfrit lille land. Jeg har derfor valgt at bringe nedenstående lille oversigt, der viser, at Danmark er nettoeksportør af luftforurening.

Oversigt over Danmarks eksport og import af luftforurening

	Emission (udledning) fra Danmark	Samlet deposition (afsætning) i Danmark	Eksport/ import
Svovldioxid (1980)	218.500 ton	140.000 ton	78.000 t.exp
NOx-N (1983) *)	7.000 ton	25.000 ton	44.800 t.exp
NH3-N (1983) *)	113.000 ton	52.000 ton	61.000 t.exp

*) Stofferne er kvælstofforbindelser.

Kilde: Miljøstyrelsens redegørelse 1988 nr.1.s.10

Som omtalt i kap.2.3.2.2 har Danmark ratificeret Genevekonventionen om langtransporteret grænseoverskridende luftforurening. Ved Rådets beslutning af 12.6.1986 har Rådet ratificeret EMEP-protokollen om overvågning og finansiering heraf, men i skrivende stund endnu ikke protokollen om reduktion af svovlemissioner med 30%, hvilket dog formentlig vil være muligt efter de seneste direktiver om affaldsforbrænding og fyringsanlæg.

7.2.1 Luftforureningens kilder

Kilderne til luftforureningen kan groft inddeles i:

- Transportmidler, overvejende biler.
- Elektricitetsproduktion.

- Opvarmning, der når den tilvejebringes ved kraftvarme, er udnyttelse af et spildprodukt fra elproduktionen.
- Affaldsforbrænding, der dog i Danmark også bidrager til opvarmning.
- Industri.

7.3.0 Reguleringsmidler

I kap.4 findes en systematisk oversigt over de forskellige reguleringstyper, der anvendes i EF's miljøret. Generelt er denne systematik dækkende, men når det gælder de EF-regler, der skal begrænse luftforureningen, må inddelingen fremhæves de særlige regler om import-, produktions- og emissionskvoter.

7.3.1 Import-, produktions- og emissionskvoter

Produktions- og importkvoter for de enkelte medlemsstater er et fænomen, der i EF-retten kendes inden for visse brancher i krise. Men med baggrund i den voksende fare for ozonlaget på baggrund af produktionen af CFC-gasser (freon), er denne type regulering også indført i EF's miljøret. Rådets ratificering af Montreal-protokollen og den efterfølgende forordning 3322/88 om visse chlorfluorcarboner og haloner der nedbryder ozonlaget, indeholder krav om halvering af produktionen frem til 31.12.1998. Herudover er der importforbud mod varer, der indeholder CFC-gasser fra tredjelande, der ikke har undertegnet Montreal-protokollen. Forordningen er speciel, fordi den ikke blot i forhold til medlemsstaterne, men også i forhold til de enkelte producenter foretager en sådan produktions- og importbegrænsning. I kraft af formen er den umiddelbart anvendelig, idet dog evt. sanktioner er overladt til medlemsstaterne, jvf. forordningens art 13.

For at sikre overholdelse af import og produktionsbegrænsningen af chlorfluorcarboner er der i forordning 3322/88 hjemmel til, at Kommissionen kan meddele påbud til bestemte virksomheder om maksimale importkvoter. Med baggrund i hjemlen har Kommissionen udsendt beslutning 89/419 om tildeling af importkvoter for CFC-gasser for perioden 1.7.1989 til 30.6.1990. Se iøvrigt kap.7.4.2.

Metoden med at tildele de enkelte medlemsstater en forurenings-

kvote er også anvendt over for forureningen med svovldioxid og nitrogendioxid i direktiv 88/609 om begrænsning af luftforurening fra store fyringsanlæg. Ved siden af nogle emissionsnormer for de enkelte anlæg tildeles de enkelte medlemsstater en samlet kvote, jvf. direktiv 88/609, art 3 og bilag I og II.

7.3.2 Øvrige reguleringsmidler over for luftforureningen

EF-rettens øvrige reguleringsmidler i forsøgene på at begrænse luftforureningen er i hovedsagen følgende:

- *Produktnormer* eller konstruktionsforskrifter. Princippet er, at EF-retten udformer bestemte krav, der medfører at ingen lande kan begrænse markedsføringen af den pågældende vare. Anvendes bl.a. ved regulering af bilers udstødningsanordning i direktiv 70/220.
- *Emissionsnormer*, dvs. grænseværdier for udslip af forskellige stoffer fra en kilde. Er gennemført i direktiv 70/220 om bilers udstødning, der bl.a. indeholder grænseværdier for carbonmonoxid og carbonhydrider. I den „nyere“ EF-ret er emissionsnormer anvendt til en mere vidtgående regulering af luftforureningen fra forbrænding og industri, senest i to direktiver om affaldsforbrænding. I direktiv 88/609 om begrænsning af luftforurening fra store fyringsanlæg er fastsat egentlige emissionskvoter for de enkelte medlemsstater.
- *Immissionsnormer*, dvs. regler for effekten af den samlede emission. Reglerne har karakter af krav til luftens samlede indhold af bestemte stoffer i f.eks. by-områder, og hører som nævnt i kap.4.4 til gruppen af miljøkvalitetsnormer. Er bl.a. anvendt i direktiv 80/779 om svovlforbindelser og svævestøv samt i direktiv 85/203 om nitrogendioxid. I sammenhæng med immissionsnormerne må nævnes, at miljømyndighederne arbejder med begrebet *deposition*, dvs. i hvilken mængde luftforurening afsætter sig et givet sted. Der er så vidt ses ikke EF-retsakter, der fastsætter grænseværdier, men der er dog for forureningen af skovene igangsat en måling og fælles forsøg ved forordning 3528/86 om beskyttelse af skovene mod luftforurening, samt Kommissionens forordning 526/87 om samme emne.

- *Planlægnings, bygnings og driftnormer*, dvs. regler for hvorledes produktionen tilrettelægges og drives. De første EF-regler af denne type indeholder kun mere upræcise generelle formuleringer om anvendelse af den bedste teknologi, f.eks. direktiv 84/360 om bekæmpelse af luftforurening fra industrianlæg, art 4, stk.1. Men i det nylige direktiv om store fyringsanlæg findes detaljerede bygningsnormer og driftnormer, jvf. art 5, art 7 og art 8. Tilsvarende gælder i direktiv 89/369 om kommunal affaldsforbrænding, der i art 4, art 5 og art 7 har egentlige bygnings og driftnormer, med en begrænset undtagelsesmulighed i art 10.
- *Krav om forudgående tilladelse* er gennemført med hensyn til bilers udstødningsanordning (direktiv 70/220) og for en særligt afgrænset gruppe af industri, jvf. direktiv 84/360 om bekæmpelse af luftforureningen fra industrien, art 3. Tilladelseskravet er også indført i de tidligere omtalte direktiver om affaldsforbrænding og store fyringsanlæg.
- *Regler om prøveudtagning, analysemetoder og referenceværdier* er et udbredt reguleringsmiddel over for luftforureningens forskellige kilder. Årsagen er, at de komplicerede kemiske forbindelser, der dannes ved luftforurening, ved forskellige målemetoder giver meget forskelligartede resultater og dermed kan gøre fælles regler illusoriske.
- *Informationsudveksling*, som er den dominerende regel i det øvrige internationale samarbejde, kendes også i EF-retten. Der er omtalt forordning om skovene, men også direktiv 75/441 om information og kontrolprocedure vedrørende luftforurening med svovldioxid og kulstøv indeholder sådanne regler. Direktivet er efterfølgende tilføjet egentlige immissionsnormer, som det fremgår af kap.7.4.1.3.

7.4.0 EF's miljøret

Skaderne på miljøet som følge af luftforureningen har et omfang og en karakter, der kan få langtidsfølger for livet på jorden. Nedenstående er en gennemgang af de vigtigste kendte luftforureningsproblemer samt en redegørelse for de regler, der er vedtaget i EF med henblik på at begrænse skadevirkningerne.

7.4.1.0 Brugen af fossilt brændsel

Fossile brændsler, dvs. kul, olie, gas, benzin, halm(fyr) og lignende indgår som vigtige elementer i alle danskeres hverdag. De frembringer varme, energi og dermed også transport. Men ved denne aktivitet sker også noget andet, idet der ved afbrændingen dannes: Svovldioxid, kvælstofforbindelser og forskellige kulforbindelser.

Virkningen af de store mængder svovldioxid er forsurening af nedbøren, der ændrer livet i have og søer. Svovldioxiden er samtidig en af kilderne til „skovdøden“, der i Vesttyskland har betydet skader på ca. 50% af træerne. Forsuringen af luften forårsager også beskadigelser på bygninger og maskiner. I det østlige USA er beregnet, at alene metalskader skønnes at koste 7 mia. \$ om året, mens en halvering af svovldioxiden koster 5 mia. \$ om året.²⁾ I Danmark regner man med at den sure nedbør forårsager skader på bygninger for omkring én mia. kr. om året.

Kvælstofforbindelser bidrager tilsvarende til forsureningen af nedbøren, og kvælstofafsætningen på havområder bidrager til det faldende iltindhold i havet. For mennesker medfører høje koncentrationer af kvælstofforbindelser sundhedsfare, hvilket formentlig er årsagen til den særlige informationspligt over for borgerne, der er fastsat i direktiv 85/203 om bekæmpelse af nitrogendioxidforureningen.

Angående kulforbindelserne er man i dette århundrede blevet opmærksom på, at der ved ufuldstændig forbrænding fremkommer den giftige gasart kulilte. Endvidere dannes ved ufuldstændig forbrænding af motorbenzin forskellige kulbrinter, hvoraf flere er kræftfremkaldende.³⁾

Ved den normale forbrænding opstår den tilsyneladende ufarlige gasart kuldioxid. Denne er ufarlig at indånde, men den menes at være den væsentligste årsag til den såkaldte drivhuseffekt. Ved drivhuseffekten forstås, at jordens atmosfære indhylles i gasarter, der har den virkning, at varmen ikke kan slippe væk, hvorved jordens energibalance kan forrykkes.

Til disse problemer følger sig, at de kvælstofoxider og kulbrinter, der dannes ved forbrændingen, kan reagere sammen og danne ozon. Og én sag er, at jordens ozonlag i atmosfæren skal beskyttes – men når stoffet forefindes ved jorden, mener videnskaben, at det kan være en væsentlig kilde til skovdøden.

2 Oplysningen stammer fra Brundtlandrapporten s.179-180.

3 Problemerne vil blive betydeligt reduceret, når bilerne får indført pligtige katalysatorer, jvf Miljøstyrelsens redegørelse nr.1., 1988, s.12.

Netop faren ved de fossile brændsler var det første forureningsområde, der blev omfattet af EF-regler. Først kom reglerne om bilers udstødning, der i begyndelsen først og fremmest skulle sikre, at biler frit kunne sælges i alle EF-landene, men efterhånden også bidrog til at begrænse luftforureningen. Siden er kommet en række regler, der mere sigtede på begrænsning af luftforureningen fra andre kilder.

7.4.1.1 *Luftforurening fra biler*

Rådets direktiv 70/220 om tilnærmelse af medlemsstaternes lovgivning om foranstaltninger mod luftforurening forårsaget af udstødningssgas fra motorkøretøjer er tidligere omtalt. Hjemlen til direktivet er EØFT art 100. Reglerne var oprindeligt opbygget som en EØF-typegodkendelse, men har med de senere ændringer fået karakter af en gensidig anerkendelsesordning, jvf. direktiv 88/76 art 2 og art 3 og direktiv 88/436 art 2, hvorefter medlemsstaterne ikke kan hindre salg og indregistrering af biler, der opfylder konstruktionsforskrifterne. Harmoniseringen må betegnes som optionel, dvs. at medlemsstaterne kan stille lavere miljøkrav til deres egne producenter. Om den nærmere begrundelse, se kap.5.2.2.

Oprindeligt var kun fastsat emissionsnormer for udledning af kulilte (carbonmonoxid) og kulbrinter (uforbrændte carbonhydrider), men med ændringen af reglerne ved direktiv 77/102 blev tilføjet emissionsnormer for nitrogenoxid, og med ændringen i direktiv 88/76 blev fastsat regler med henblik på at begrænse blyforureningen. Disse grænseværdier for emissioner er gradvist blevet skærpet og har med direktiverne 88/76, 88/77 og 88/436 næsten nået amerikanske normer. Direktiverne 88/77 og 88/436 retter sig kun mod dieseldrevne biler.

Reglerne for dieseldrevne biler træder i kraft over en periode fra 1.10.1988 til 1.10.1990 med undtagelse af motorer med kompressionstænding og direkte indsprøjtning, hvor reglerne først gælder fra 1.10.1996, jvf. direktiv 88/436 art 2, stk.3. For benzindrevne biler træder reglerne i kraft i begyndelsen af 90'erne afhængig af motorstørrelsen. Med Kommissionens direktiv 89/491 er der sket en mindre stramning og ajourføring af kravene i overensstemmelse med indstillingen fra FN's økonomiske kommission for Europas, for både dieseldrevne og benzindrevne køretøjer.

Reglerne er gennemført i dansk ret ved Justitsministerens bekendtgørelse af detailforskrifter for køretøjers indretning og udstyr

1989, pkt.7.06.020, pkt.7.06.021 og pkt.7.06.024 og træder i kraft den 1.10.1989. Bekendtgørelsen er et regelsæt på 159 sider, der er udstedt med hjemmel i Færdselsens § 68, stk.1 og jvf. Justitsministeriets bekendtgørelse om køretøjers indretning og udstyr mv., § 44. Det detaljerede regelsæt skal ikke offentliggøres i tidende jvf. Kgl. anordning nr.16 af 27.4.1977.

Reglerne har været diskuteret i Danmark, hvor der har været ønske om at indføre amerikanske normer, der har endnu lavere grænseværdier end EF. Justitsministeren har derfor med virkning fra 1.10.1990 ændret kravene til bilers emission, således at disse svarer til amerikanske normer. Ændringen er sket ved Justitsministeriets meddelelse nr.1552 af 30.3.1989, der er en 9 sideres ændring af pkt.7.06.020 af bekendtgørelse om detailforskrifter for køretøjers indretning og udstyr 1989.

Efter en almindelig forståelse af direktivets ordlyd er det næppe muligt at nægte indregistrering og førstegangsibrugtagen af biler fra andre EF-lande, der opfylder EFkravene. Spørgsmålet er derfor, om der ved traktatændringen (Den Europæiske Fælles Akt) er skabt hjemmel til, at medlemsstaterne kan skærpe kravene til miljøbeskyttelse.

Udgangspunktet for en bedømmelse af spørgsmålet er, at de nugældende regler er vedtaget med hjemmel i EØFT art 100A (jvf. henvisningen i præamblen i direktiv 88/76). Sagen drejer sig derfor om, hvorvidt EØFT art 100A, stk.4 giver medlemsstaterne hjemmel til at skærpe kravene til miljøbeskyttelse, når der er tale om en optionel harmonisering. Det er i kap.5.1.2 omtalt, hvorfor jeg ikke finder, at EØFT art 100A, stk.4. i almindelighed skaber hjemmel for ny lovgivning. Men i denne sag er der netop tale om, at ændringen alene omfatter *anvendelse* af en ministeriel bemyndigelse, der alene omfatter ændringer gennemført ved en meddelelse, og som på mange måder har karakter af et cirkulære, da meddelelsen kun retter sig mod bilinspektionen og brancheorganisationer og alene omhandler en teknisk detailændring. Til støtte for, at Danmark kan vinde en evt. sag ved Domstolen, kan derfor anføres:

- at ordet „ANVENDE“ i EØFT art 100A, stk.4 næppe kan udelukke enhver detailændring i kravene til bilers sikkerhedsudstyr mv.,
- at de danske regler ikke udelukker import af biler, der opfylder direktivets krav, men alene fordyrer prisen for disse på grund af udstødningsanordningen. Modsat må man dog være opmærksom på, at et sådant argument også kan anses for en formel omgåelse af reglerne.

Ved siden af direktiv 70/220's regler om bilers udstødning er der i EF vedtaget direktiv 85/210 om blyindholdet i benzin med henblik på at begrænse luftforureningen fra biler. Da den helt afgørende blyforureningskilde er bilernes udstødning, kan det undre, at der ikke i 70'erne i forbindelse med kravene til bilers emission ved ændring af direktiv 70/220 blev fastsat bestemmelser herom.

I dansk ret blev der allerede i 1977 ved Lov nr.267, 1977 fastsat regler om bl.a. blyindholdet i benzin. Ved bekendtgørelse er der fastsat nærmere regler. Den seneste er bekendtgørelse nr.807 af 2.12.1986 om begrænsning af motorbenzins indhold af blyforbindelser og benzen.

Rådets direktiv 85/210 om blyindholdet i benzin er de første EF-regler, der retter sig mod bilers blyforurening. Stærke kræfter i bilindustrien har søgt at holde udviklingen tilbage, hvilket afspejles i indledningen til direktivet. Præamblen understreger, at formålet både er miljøbeskyttelse og at hindre ulige konkurrencevilkår. Midlet er at opnå en sænkning af grænseværdierne for bly og indførelse af grænseværdier for benzins indhold af benzen. Men det bemærkes at „begrænsningen af blyindholdet såvel som indførsel af blyfri benzin på ingen måde må indvirke på den frie omsætning eller markedsføring af benzin i EF“ (sjette sidste indledende betragtning).

Indholdet i direktivet er en pligt for medlemsstaterne til at sikre markedsføring af blyfri benzin fra 1.10.1989 (art 3, stk.1) - idet den blyfri benzin må indeholde 0,013 gram bly pr. liter og indtil 1.4.1990 kan indeholde 0,020 gram pr. liter. Efter direktiv 85/210 kan den øvrige benzins grænseværdier fastsættes til mellem 0,15 gram og 0,40 gram bly pr. liter (art 1c), samt en grænseværdi på 5% vol. i både blyholdig og blyfri benzin for indholdet af benzen (art 4). Til sikring af disse produktnormer fastsætter art 9, jvf. bilag fælles målemetoder og referenceværdier.

Art 2, stk.1 forpligter medlemsstaterne til at sikre, at der findes blyholdig benzin på deres område (inden for de i art 1c nævnte værdier). Ved den danske gennemførelse af direktivet i bekendtgørelse nr.807 af 2.12.1986 er der ikke regler, der forpligter benzinselskaberne eller andre til at markedsføre blyholdig benzin. Men efter direktivet er det uklart, om kravet i art 2, stk.1 forudsætter en egentlig national regel om, at der skal markedsføres blyholdig benzin, eller om det forhold at blyholdig benzin forefindes i tilstrækkelig mængde, i sig selv er nok til at opfylde direktivets krav.

Direktivet udelukker ifølge art 7, at medlemsstaterne kan forbyde import af blyholdig benzin eller fastsætte andre grænseværdier og

har derfor karakter af en total harmonisering (se kap.5.2.1). Kun forsyningssikkerhed og lignende nødretslignende forhold kan begrunde afvigelser, jvf. art 2, stk.2 og art 3, stk.2. Art 13 forpligter medlemsstaterne til at sikre, at blyholdig benzin ikke anvendes i biler, der er konstrueret til blyfri benzin. Efter oplysninger i dagspressen er dette ikke opnået i Danmark, hvor bilisterne årligt bruger ca. 100 millioner kr, fordi de kører på blyholdig benzin – idet blyfri benzin er afgiftsmæssigt favoriseret. Forskellen svarer til et årligt fejløb i benzin på omkring 1 mia.kr.

Direktivet er ændret ved direktiv 85/581, der alene er en stemmemæssig justering i den i art 12 nedsatte revisionskomite grundet Spaniens og Portugals indtræden. Som ovenfor omtalt suppleres reglerne af krav til motorenes og udstødningens indretning i direktiv 88/76.

7.4.1.2 *Luftforurening fra opvarmning og elproduktion*

Rådets direktiv 75/716 om svovlindholdet i gasolier har ifølge præamblen både som mål at hindre ulige konkurrencebetingelser og samtidig at nedbringe svovlindholdet for at begrænse svovlemissionen under „hensyn til de tekniske og økonomiske følger“. Hjemlen er EØFT art 100. Direktivet indeholder en maksimal-grænseværdi for svovlindhold i gasolier, der inddeles i en type A med maksimal vægtprocent af svovl på 0,3 % efter 1.10.1980, og en type B, der gælder for mindre forurenede områder, hvor svovlindholdet efter 1.10.1980 ikke må overstige 0,5 vægtprocent, jvf. art 2, stk.1, der dog ifølge art 2, stk.3 kan overskrides i tilfælde af forsyningsvanskeligheder. Der er forbud mod, at medlemsstaterne stiller et strengere krav til svovlindholdet, jvf. art 4.

Direktivet har givet anledning til en enkelt traktatbrudssag mod Italien (sag 92/79). Sagen indeholder ikke fortolkningsbidrag til de enkelte bestemmelser, men Domstolen understregede også her, at medlemsstaterne er forpligtet til en fuldstændig og nøje gennemførelse af direktivets bestemmelser.

Direktivet er siden ændret ved direktiv 87/219, der har som formål yderligere at begrænse svovlemissionen og samtidig at fjerne forskelle i medlemsstaternes lovgivning. Art 2 ændrer grænseværdierne for svovlindhold, således at alle gasolier maksimalt må indeholde 0,3 vægtprocent svovl. Medlemsstaterne kan ikke „forbyde, begrænse eller hindre markedsføring af disse olier“ på grund af svovlindholdet, når de opfylder direktivets forskrifter (art 4).

Medlemsstaterne har efter art 5, stk.1 hjemmel til at fastsætte regler om, at kun gasolier med 0,2 vægtprocent svovl må anvendes i særligt forureningstruede områder og i rekreative områder. Dette forudsætter underretning til Kommissionen og de andre medlemsstater og udelukker forbud mod gasolier under 0,2 vægtprocent svovl (art 5, stk.2).

Danmark har benyttet undtagelsesmuligheden i art 5, stk.1, jvf. bekendtgørelse nr.562. af 22.9.1988 om begrænsning af svovlindhold i brændsel til fyrings og transportformål, § 1. Men Danmark har samtidig indført en dispensationsmulighed, hvorefter Miljøstyrelsen kan tillade højere svovlindhold, hvis det kan dokumenteres, at dette ikke medfører et større svovludslip. Hvis denne dispensationsadgang medfører konkurrenceforvridning, vil det være i strid med EF's miljøret. Men allerede det forhold, at de fælles regler kan fraviges ved et skøn fra en forvaltningsmyndighed, kan måske anses som værende i strid med direktivet. Art 7 fastsætter fælles referencemetoder.

Art 4 og art 5, stk.2's forbud mod begrænsninger i markedsføringen af gasolier, der opfylder direktivets krav, kan anvendes umiddelbart af eksportører over for medlemsstater, der stiller strengere krav, og formentlig også af nationale producenter. I Mathotsagen (sag 98/86) afviste Domstolen, at EØFT art 30 kan påberåbes af nationale producenter – men direktivets ordlyd afviger fra EØFT art 30 og kan opfattes som markedsføringsregler, der også gælder for nationale producenter.

Rådets direktiv 88/609 om begrænsning af luftforurening fra store fyringsanlæg adskiller sig i præamblen fra de førnævnte direktiver ved, at konkurrencehensynet er gledet ud af formålsformuleringen. I stedet fremhæves, at alle medlemsstater ligeligt skal bidrage til at begrænse dette luftforureningsproblem. Mere specielt fremhæves som mål at nedbringe forureningen af svovldioxid, nitrogendioxid og svævestøv fra en af luftforureningens primære kilder – de store fyringsanlæg. Hjemlen til direktivet er EØFT art 130 S, hvilket medfører, at medlemsstaterne kan stille skærpede krav, jvf. EØFT art 130 T.

Art 4 fastsætter emissionsnormer for fyringsanlæg, der er givet tilladelse til efter d.1.7.1987, jvf. art 2, nr.9, med nogle særlige undtagelsesmuligheder i art 5 og art 6. For disse anlæg fastsættes samtidig en tilladelsesordning med hjemmel for medlemsstaterne til at fastsætte nærmere bygnings- og driftnormer, jvf. art 7. Der fastsættes som noget nyt i EF's miljøret emissionskvoter for de enkelte

medlemsstaters forurening fra store fyringsanlæg af de omhandlede stoffer, jvf. art 3 og bilag I og II. I direktivet art 13 og art 15, jvf. bilag IX, er fælles normer for måling og referenceværdier.

Ved overskridelse af de nationale kvoter tillægges Kommissionen dispensationsbeføjelse, idet Kommissionens afgørelse kan ankes til Rådet, der træffer afgørelse med kvalificeret flertal, jvf. art 3, stk.5. Denne regulering af forholdet mellem medlemsstaterne, der inddrager Kommissionen direkte i tvister, har en karakter, der på mange måder minder om den danske miljørets regulering af forholdet mellem flere borgere og en forvaltningsmyndighed, med administrativ rekurs. Som en yderligere understregning af denne tendens kan nævnes, at art 12 kræver en særlig informationsprocedure ved grænseoverskridende forurening efter VVM-direktiv 85/337 – se herom kap.11.

I dansk ret er grundlaget for reguleringen Lov nr.215 af 5.4.1989 om udledning af svovldioxid og kvælstofoxider fra kraftværker, der er udformet med baggrund i direktiv 88/609. Reglerne suppleres af lov nr.135, 1972 om svovlindhold i brændsel samt bekendtgørelse nr.562, 1988 om svovlindhold i brændsel til fyring og transport.

Rådets beslutning 89/364 om et handlingsprogram til forbedring af elektricitetsudnyttelsen må siges at ligge i periferien af miljøbeskyttelsen. I præamblen henvises da heller ikke til EØFT art 130S, men til EØFT art 235. Når beslutningen er medtaget her, er det fordi, der i præamblen bl.a. henvises til at bedre udnyttelse af energien kan reducere emissionsniveauet – hvilket bl.a. omfatter de fossile brændsler. Indholdet i beslutningen er, at medlemsstaterne skal tilskynde forbrugere og producenter til energibesparelser, og at disse erfaringer søges samordnet, jvf. art 4.

7.4.1.3 *Luftkvalitetsnormer*

Rådets direktiv 80/779 om grænseværdier og vejledende værdier for svovldioxid og svævestøv er en udbygning af direktiv 75/441, der kun indeholdt en informations- og kontrolprocedure vedrørende svovldioxid og kulstøv. Hjemlen er EØFT art 100 og EØFT art 235, men en mindre ændring af reglerne ved direktiv 89/427 har hjemmel i EØFT art 130S.

I præamblen præciseres, at formålet er at hindre ulige konkurrencevilkår, at sikre en afbalanceret ekspansion og at bekæmpe svovldioxidforureningen ved indførelse af grænseværdier og vejledende

værdier. Direktivets immissionsnormer har karakter af absolutte minimumsnormer (art 3, jvf. bilag I og bilag IV), som medlemsstaterne skal opfylde fra 1.4.1983.

Ved ændringen af reglerne ved direktiv 89/427 er det præciseret, at overskridelser skal meddeles Kommissionen inden 1.1.1991, og at der inden 1.1.1991 skal meddeles Kommissionen, hvilke planer medlemsstaterne har for at fjerne overskridelserne af immissionsnormerne inden 1.4.1993. Direktiv 89/427 betyder samtidig, en justering af grænseværdierne, jvf. bilag IV. Endvidere er der vejledende værdier for luftens indhold af svovldioxid og svævestøv (art 4). Direktivet fastsætter normer for prøveudtagning og fælles referenceværdier (art 10 og art 6). Medlemsstaterne kan vælge mellem flere metoder, men ved ændringen i direktiv 89/427 er fastlagt, at Kommissionen senest d.31.12.1992 fremlægger forslag til en ensartet målemetode, da forskellige målemetoder har medført betydelige faktiske forskelle. Direktivet inddrager Kommissionen som administrator/kontrolant vedrørende måluudtagningsteder (art 10, stk.5). Direktivet fastsætter kun mindstenormer, således at medlemsstaterne kan fastsætte skærpede immissionskrav, jvf. art 5.

Ændringen i direktiv 81/857 vedrørte alene en stemmemæssig justering i udvalg.

I dansk ret er de nyeste regler indeholdt i bekendtgørelse nr.836 af 10.12.1986 om grænseværdier for luftens indhold af svovldioxid og svævestøv.

Rådets direktiv 85/203 om luftkvalitetsnormer for nitrogendioxid svarer i hovedsagen til direktiv 80/779. Hjemlen er EØFT art 100 og EØFT art 235. I præamblen understreges det dobbelte formål at undgå ulige konkurrencevilkår samt opnå miljøbeskyttelse. Direktivet indeholder immissionsnormer samt nogle skærpede vejledende værdier for særligt forurende områder.

I forhold til direktiv 80/779 indeholder dette direktiv dog en særlig underretningspligt til Kommissionen ved overskridelse, jvf. art 3. Immissionsnormerne er fra 1.1.1994 undtagelsesfri, jvf. art 3, stk.2 in fine. Endelig indeholder direktivet en særlig underretningspligt til offentligheden om de oplysninger, der tilgår Kommissionen, art 7, stk.3 in fine. Direktivet forhindrer ikke medlemsstaterne i at fastsætte skærpede krav, jvf. art 5. Ændringen ved direktiv 85/580 vedrører justering af revisionskomiteens sammensætning efter Spanien og Portugals indtræden i EF.

De seneste regler i dansk ret, der indeholder immissionsnormer

med hensyn til nitrogendioxid er bekendtgørelse nr.119 af 12.3. 1987 om grænseværdier for luftens indhold af nitrogendioxid.

For borgerne er grænseværdierne i både direktiv 80/779 om svovldioxid og i direktiv 85/203 om nitrogendioxid forbundet med et krav til medlemsstaterne om at foretage de nødvendige foranstaltninger.

Ved bedømmelsen af, om disse regler er umiddelbart anvendelige for borgerne, indgår derfor to momenter. På den ene side er grænseværdien en tilstrækkelig éntydig norm til at være umiddelbart anvendelig. På den anden side er handlepligten for medlemsstaterne af mere ubestemmeligt indhold. Medlemsstaterne kan derfor ikke dømmes for ikke at have foretaget sig noget bestemt, da EF's miljøret ikke fastsætter sådanne krav – når bortses fra de direktiver, der sætter nærmere regler for de enkelte forureningskilder.

Men det forhold, at en medlemsstat ikke kan bebrejdes noget bestemt, når en luftkvalitetsnorm er overskredet, fører ikke nødvendigvis til, at en medlemsstat ikke kan forfølges for at overtræde EF's luftkvalitetsnormer. Er der tale om gentagne betydelige overskridelser af luftkvalitetsnormerne, vil den pågældende medlemsstat kunne forfølges ved en traktatbrudssag efter EØFT art 169.

Det vil være logisk, om muligheden for at forfølge en medlemsstats åbenlyse overtrædelse af luftkvalitetsnormer også omfattede de borgere, der bliver ramt af f.eks. alvorlige luftvejssygdomme. Det er mere tvivlsomt, om muligheden for umiddelbart at anvende EF's luftkvalitetsnormer også omfatter de situationer, hvor der kun er indtrådt en betydelig konkret fare, men endnu ingen skade.

Rådets forordning 3528/86 om beskyttelse af skovene mod luftforurening ændret ved forordning 526/87 og 1696/87 henviser i præamblen både til EØFT art 235 og EØFT art 43, der ellers hovedsagelig vedrører landbruget. Disse forordninger vedrører ikke egentlige foranstaltninger mod virkningen af de fossile brændsler men registrerer virkningen, hvilket kan være nødvendigt med henblik på efterfølgende beslutninger. Indholdet i reglerne er gennemførelse af fælles målemetoder og et harmonisk net af observationsområder (art 2 og 3.). Nærmere referencenormer er fastsat i forordning 1696/87, som endvidere fastsætter en årlig rapporteringspligt for medlemsstaterne. Endelig indeholder forordning 3528/86 en tilskudsfinansiering for forsøg, jvf. art 4.

7.4.1.4 *Luftforurening fra industrien*

Rådets direktiv 84/360 om bekæmpelse luftforurening fra industrianlæg har hjemmel i EØFT art 100 og EØFT art 235. Formålet i direktiv 84/360 er det samme som i direktiv 80/779 og direktiv 85/203, idet der for industrianlæg også indgår et konkurrenceelement, hvilket fremgår af henvisningen til art 100 og bemærkningen i præamblen om, at kravene til emission ikke må påføre virksomhederne „uforholdsmæssigt store omkostninger“, som også er gentaget i art 13 in fine.

Dette hensyn er i dansk ret udgået ved ændringen af miljøbeskyttelsesloven ved Lov nr.329 af 4.6.1986. Det er næppe sandsynligt, at udenlandske virksomheder vil kunne støtte ret på direktivets formulering over for danske myndighedskrav, da art 14 indeholder en udtrykkelig hjemmel for medlemsstaterne til at fastsætte strengere krav.

Direktivet omfatter kun en række større industrier, jvf. art 3 og Bilag I. Reguleringen er opbygget med indførelse af godkendelsesordning ved etablering af nye anlæg eller væsentlig ændring af bestående anlæg efter 1.7.1987, jvf. art 3, stk.1 og stk.2. Herudover fastsættes i generelle vendinger bygningsnormer (art 4). Direktivet indeholder ikke præcise emissionsnormer men et forbud mod „betydelig luftforurening“ af bl.a. svovldioxid, nitrogendioxid, kulilte, chlor, fluorer mm., jvf. art 4, stk.2 og bilag II. Art 8 er en hensigtserklæring om, at Rådet skal fastsætte præcise emissionsnormer, men der er ikke siden registreret ændringer af direktivet, men derimod emissionsnormer for særlige virksomheder, jvf. straks nedenfor.

7.4.1.5 *Luftforurening fra affaldsforbrænding*

Rådets direktiv 89/369 om forbyggelse af luftforurening fra nye kommunale affaldsforbrændingsanlæg er uklar i titlen, idet direktivet ikke afgrænser de omhandlede anlæg ved ejerforholdet, men derimod ved de anlæg, som behandler husholdningsaffald, jvf. art 1, nr.3. Husholdningsaffald omfatter også affald fra forretninger og virksomheder, „der i følge sin natur kan sidestilles med husholdningsaffald“, jvf. art 1 nr.4. Direktivet henviser i præamblen til EØFT art 130S, og formålsformuleringen omtaler alene miljøbeskyttelse.

Direktivet vedrører alene affaldsforbrændingsanlæg, hvortil der er udstedt tilladelse efter 1.12.1990, jvf. art 1, stk.5, jvf. art 12,

stk.1. Direktivet er en udbygning af de krav til affaldsbehandlingen, der allerede blev formuleret i direktiv 75/442 om bortskaffelse af affald (se kap.10.3).

I art 3 fastsættes emissionsnormer for svovldioxid, tungmetaller, chlor- og fluorforbindelser, mens art 4, stk.2 fastsætter emissionsnormer for kulilte og koncentrationen af kulforbindelser iøvrigt, og art 4, stk.3 fastsætter emissionsnormer for PCDD og PCDF. Driftnormer for disse anlæg fastsættes i art 5 og art 7.

Direktivet indeholder i art 9 et krav om, at de oplysninger, som medlemsstaterne indsamler fra disse anlæg, skal stilles til rådighed for offentligheden, forudsat de ikke kan anses for forretningshemmeligheder.

Ovenstående regler for „nye“ affaldsforbrændingsanlæg er blevet suppleret af Rådets direktiv 89/429 om nedbringelse af luftforureningen fra bestående kommunale affaldsforbrændingsanlæg. Også dette direktiv har hjemmel i EØFT art 130S. Reglerne omhandler de samme typer affaldsforbrænding som direktiv 89/369, jvf. art 1. Som et særligt formål fremhæves, at der må tages hensyn til problemet med dioxiner og furaner, der er meget giftige stoffer, der dannes ved forbrænding af bl.a. vådt husholdningsaffald (12. indledende betragtning i præamblen). Bestående anlæg defineres som dem, der ikke er omfattet af direktiv 89/369, jvf. art 1, stk.5 (idet der dog i den danske udgave af direktivet ved en fejl står „før“ i stedet for „efter“).

Efter art 2a skal bestående forbrændingsanlæg, der brænder mindst 6 ton affald pr. time, opfylde kravene til emission og drift i direktiv 89/369 senest den 1.12.1996. For øvrige bestående affaldsforbrændingsanlæg er der fastsat emissionsnormer for totalstøv i art 3, og driftnormer i art 4 og art 5, der skal være opfyldt inden 1.12.1995, jvf. art 2b. Som en yderligere forskel fra kravene for „nye“ anlæg kan nævnes, at der ikke er krav om hjælpebrændere for bestående anlæg. Art 6 fastsætter fælles reference og prøveudtagningsnormer fra 1.12.1995. Art 8 fastsætter de samme krav til offentlighed om oplysninger, som gælder i direktiv 89/369, art 9.

De vigtigste regler i dansk ret er bekendtgørelse nr.397 af 2.9.1985 om godkendelse af ældre affaldsforbrændingsanlæg, samt bekendtgørelse nr.783 af 10.12.1987 om adgang til at foretage indgreb efter Miljøbeskyttelsesloven § 44, stk.4 og 5 over for godkendte affaldsforbrændingsanlæg.

7.4.2 Produktion af chlorfluorcarboner (CFC-gasser)

CFC-gasser (ofte betegnet freon) anvendes i industrien til bl.a. fremstilling af skumplast, køleanlæg og som drivmidler i spraydåser, og brugen af gasserne har derfor et betydeligt omfang. Efter mange års videnskabelig diskussion må det nu anses for afklaret, at disse gasser beskadiger jordens ozonlag. Ozonlaget er et tyndt luftlag i en højde af 20-35 km, der skærmer jorden mod for kraftig ultraviolet stråling og formentlig har betydning for jordens energibalance. En nedbrydning af ozonlaget kan derfor øge risikoen for hudkræft og vil samtidig kunne forrykke jordens energibalance.

De første EF-regler, der skulle begrænse produktionen af CFC-gasser, er Rådets beslutning 80/372. Beslutningen indeholdt krav om en reduktion i anvendelsesniveauet med 30% fra 1976-niveau til 31.12.1981. Ved Rådets beslutning 82/795 blev begrebet produktionskapacitet nærmere defineret, og Kommissionen fik tillagt adgang til at få oplysninger fra private virksomheder med henblik på kontrol af medlemsstaterne (art 2).

Med baggrund i indgåelsen af Montrealprotokollen, der strammede Wienerkonventionens krav til produktion og anvendelse af CFC-gasser, og EF's ratificering ved Rådets beslutning 88/540 blev kravene yderligere strammet. Konventionen blev gjort umiddelbart anvendelig i alle medlemsstater ved Rådets forordning 3322/88 om visse chlorfluorcarboner og haloner, der nedbryder ozonlaget.

Den 1.7.1998 skal produktion og anvendelse af de omhandlede stoffer være nedbragt med 50% i forhold til 1986niveau, jvf. art 8, stk.1. Kravene retter sig ifølge art 8, stk.2 også mod den enkelte producent, idet der er mulighed for at opnå dispensation fra Kommissionen i forståelse med medlemsstaten, jvf. art 8, stk.3. Der indføres fra den 1.1.1990. importforbud fra lande, der ikke er omfattet af Montrealprotokollen, jvf. art 4. Import forudsætter fra 1.1.1989 tilladelse, jvf. art 7 og art 14 – og der indføres en kvantitativ importbegrænsning til hele EF, jvf. art 3 og bilag II. I art 9 indføres et parallelt sæt regler om begrænsning af anvendelse og markedsføring.

Der nedsættes en revisionskomite, jvf. art 10. Sammen med Kommissionen fastsætter revisionskomiteen importkvoter for de enkelte producenter, jvf. art 7, stk.1. Ved Kommissionens beslutning 89/419 er denne hjemmel anvendt til at fastsætte importkvoter for 12 navngivne firmaer. Men det fremgår hverken af forordning 3322/88 eller af Kommissionens beslutning, at overtrædelse af importkvo-

terne er forbundet med nogen bøde eller anden sanktion fra EF til de pågældende firmaer.

Efter art 12, stk.3 skal medlemsstaterne foretage det tilsyn, som Kommissionen finder nødvendigt, men da forordningen henviser til EØFT art 130S, kan medlemsstaterne foretage yderligere tilsyn, ligesom de kan fastsætte endnu skrappe krav.

Ud over forordning 3322/88 er der siden udsendt en resolution fra Rådet (88C/285/01), der opfordrer Kommissionen til at indgå frivillige aftaler med virksomheder om yderligere reduktion. Og Kommissionen har ved henstilling 89/349 bl.a. opfordret producenterne til at mærke varerne, således at det fremgår, at de indeholder stoffer, der skader ozonlaget, pkt.1.3. Hverken resolutionen eller henstillingen har dog karakter af retsakter.

I dansk ret suppleres forordning 3322/88 af bekendtgørelse nr.571 af 29.11.1984 om anvendelse af driv- og opløsningsmidler i aerosolbeholdere. Bekendtgørelsen betød et forbud mod markedsføring af aerosolbeholdere på under 1 liter indeholdende CFC- gasser fra 1.7.1987, jvf. § 11, stk.4 og et forbud mod at anvende CFC-gasser til dette formål fra 1.1.1987. Reglerne er primært rettet mod kosmetiske produkter som deodoranter og lignende, da forbudet kun omfatter detailedet, jvf. § 4, stk.1.

Forsøgene på at begrænse brugen af CFC-gasser er efterfølgende suppleret af en afgift på produkter, der indeholder CFC-gasser, jvf. bekendtgørelse nr.868 af 21.12.1988 om beregning af den afgiftspligtige vægt for produkter, der indeholder chlorfluorcarboner og haloner.

7.4.3 Forurening af luften med tungmetaller, specielt bly

Blyforureningen fra specielt biler var en af de første former for luftforurening, man blev opmærksom på. Tungmetaller som bly, kviksølv og cadmium har den egenskab, at de ophobes i levende organismer og kun langsomt nedbrydes. Gennem fødekæden opstår der en betydelige ophobning hos de højeste dyrearter og mennesker. Det har endvidere længe været kendt, at for stor ophobning af bly hos mennesker kan medføre blyforgiftning, der bl.a. kan vise sig som ledsmerter, lammelser, synsforstyrrelser og forandringer i blodbilledet. Da stoffet er langsomt nedbrydeligt, er lidelserne kroniske.

De første EF regler med henblik på at bekæmpe blyforgiftningen var Rådets direktiv 82/884 om grænseværdi for bly i luften, der

indeholder en immissionsnorm på 2 mikrogram bly pr. kubikmeter, jvf. art 2, stk.2. Immissionsnormen finder dog ikke anvendelse på arbejdsmiljøet, jvf. art 1, stk.2. Medlemsstaterne skal rapportere til Kommissionen om steder, hvor der er risiko for overskridelser, og skal over en periode gradvist nedbringe forureningen. Immissionsnormerne skal være opfyldt i alle medlemsstater senest d.3.12.1989, jvf. art 3, stk.3. Direktivet fastsætter normer for prøveudtagning og fælles referenceværdier, jvf. art 8 og bilag.

Rådets direktiv 84/360 om bekæmpelse af industriens luftforurening er omtalt i kap.7.4.1.4 og indeholder i art 4, stk.2, jvf. bilag II et generelt krav om, at medlemsstaterne fastsætter regler, der hindrer en „betydelig luftforurening“ af bl.a. tungmetaller. Det er vel nærmest en smagssag, om man vil betegne så brede formuleringer som immissionsnormer.

Den formentlig væsentligste kilde til blyforureningen er bilerne. I direktiv 85/210 er fastsat regler om benzinens maksimale blyindhold, og i direktiv 88/76 om bilers emission er fastsat krav til motorer og udstødning med henblik på at øge anvendelsen af blyfri benzin. Regler er omtalt nærmere ovenfor i kap.7.4.1.1.

7.4.4 Luftforurening med asbest

De forannævnte luftforureningsproblemer er de alvorligste, der kendes, på grund af deres langtidsvirkning og følger for mennesker, dyr og planter. Men der er også andre former for luft forurening, der har haft både mediernes og lovgivers opmærksomhed. Asbest er en af dem, idet asbest kan medføre lungelidelsen asbetose og anses for kræftfremkaldende.⁴

Rådets direktiv 87/217 om forebyggelse af miljøforurening med asbest tager ikke alene sigte på luftforureningen men indeholder også regler om spildevandsudledning, jvf. art 5. Hjemlen er EØFT art 100 og EØFT art 235. Direktivet er en udbygning af reglerne i direktiv 83/447, der alene tager sigte på arbejdsmiljøet, jvf. art 1, stk.2.

Art 4 fastsætter emissionsnormer for udledningen, der som ud-

4 Se f.eks. UfR.1989.1108H om erstatningskrav for arbejdsbetingede sygdomme på grund af asbest, hvor det forhold, at sygdommen i mange tilfælde først viser sig efter mere end 20 års forløb, medførte, at Højesteret fortolkede den 20årige forældelse således, at fristen i disse tilfælde ikke løber fra ophøret af den skadevoldende eksponering, men fra tidspunktet, hvor sygdommen kan konstateres.

gangspunkt ikke må overstige 0,1 mg. asbest pr. kubikmeter. I art 6 fastsættes fælles måltagnings- og referenceværdier. Ved den danske gennemførelse af direktivet i bekendtgørelse nr.792 af 15.12.1988 er der jvf. § 6 ved bilag fastsat regler for måling, men § 5 overlader tilsynsmyndigheden et betydeligt skøn over, hvor tit målinger skal foretages. Endvidere fastsættes en pligt for medlemsstaterne til at fastsætte planlægnings- og driftnormer, jvf. art 7 og 8. Direktivet har karakter af en minimumsharmonisering, idet medlemsstaterne kan fastsætte strengere krav, jvf. art 9.

8. kapitel

Bekæmpelse af forureningen af have, søer og grundvand

8.0 Baggrunden for reglerne

I Kap.2.3 findes en mere omfattende beskrivelse af de mange traktater og konventioner, der er indgået med henblik på at bekæmpe havforureningen. De folkeretlige aftaler sigter mod den grænseoverskridende havforurening, der rammer landenes territorialfarvande og internationale farvande. Aftalerne er båret af 3 hovedhensyn:

1. Et ideelt betonet ønske om at bevare dyre og plantelivet i havene.
2. Et økonomisk betonet hensyn til fiskerierhvervets fremtidsmuligheder.
3. Et hensyn til menneskenes sundhed, da bl.a. store mængder giftstoffer, tungmetaler og lignende i havet gennem fødekæden kan ophobes i den menneskelige organisme og frembyde alvorlig sundhedsfare.

Også i EF's miljøret er disse hensyn en del af baggrunden for reglerne om bekæmpelse af vandforureningen. Men hensynene suppleres af, at EF's miljøret også skal sikre varernes frie bevægelighed og borgernes mulighed for at bosætte sig i alle medlemsstater, jvf. EØFT art 48. Da vand er en grundlæggende fornødenhed for menneskers konsum og indgår som en vigtig bestanddel i levnedsmiddelindustrien, er det også et anliggende for EF's miljøret at sikre nogle minimumskrav til drikkevandet. EF's miljøret supplerer derfor Folkerettens begrundelser for bekæmpelse af vandforureningen med:

- hensynet til grundvandet (direktiv 80/68 om beskyttelse af grundvandet mod forurening forårsaget af visse farlige stoffer),
- krav til drikkevandet (direktiv 75/440 samt direktiv 79/869 om målemetoder mv. af overfladevand, der anvendes til fremstilling af drikkevand).

8.1. Definitioner

Vandforureningen indeholder tre aspekter: forurening af havene og søerne, forurening af grundvandet og kvalitetskrav til overfladevand og grundvand, der anvendes som drikkevand.

Ved *forurening af have og søer* forstås: Den direkte eller indirekte tilførsel af stoffer eller energi til hav- eller sømiljøet, der forårsager så skadelige virkninger,

at menneskers sundhed bringes i fare, eller

at levende ressourcer og maritime økosystemer skades, eller

– at rekreative værdier forringes, eller

– at der lægges hindringer i vejen for anden retmæssig anvendelse af have og søer, f.eks. fiskeri. Definitionen bygger på Pariskonventionen.

Forurening af grundvandet er defineret som: Menneskers direkte eller indirekte udledning af stoffer eller energi i grundvandet med så skadelige virkninger, at den menneskelige sundhed eller vandforsyningen bringes i fare, at levende ressourcer og det akvatiske økosystem skades, eller at der lægges hindringer i vejen for anden retmæssig anvendelse af vandet. Se direktiv 80/68 om beskyttelse af grundvandet mod forurening forårsaget af visse farlige stoffer art 1, stk.2d.¹

Kvalitetskrav til drikkevand omfatter i EF's miljøret ikke kun det vand, som umiddelbart indtages som drikkevand – men alt vand, der enten indgår i levnedsmidler eller kan påvirke levnedsmidlers sundhedsmæssige egnethed, jvf. direktiv 80/778 om kvalitetskrav til drikkevand art 2.

8.2 Kilder til vandforureningen

Forureningen af havene og søerne sker på flere måder. I mange år blev havene brugt som losseplads, og i et vist omfang anvendes

¹ *Direkte udledning* omfatter tilførsel til grundvandet af de i liste I og II nævnte stoffer uden gennemsivning - *indirekte udledning* omfatter gennemsivning fra jordoverfladen af de nævnte stoffer, jvf. art 1, stk.2b og c.

havene stadig til dumpning af radioaktivt affald, til afbrænding af farligt kemikalieaffald samt til rengøring af skibe for olieaffald mv. Ved siden af denne direkte forurening er der også en betydelig indirekte forurening.

Spildevandsudledninger er det, der mest minder om anvendelse af havet som losseplads, og har i dag særlig betydning for udledning af gifte, tungmetaller og de persistente organiske stoffer som PCB, PCT og tidligere også DDT. Tungmetallerne som kviksølv, cadmium, bly, zink m.fl. er svært nedbrydelige og ophobes som tidligere omtalt i fødekæden og truer både dyr og mennesker. Den samme ophobning gør sig gældende for stoffer som PCB, DDT m.fl., der på nuværende tidspunkt har fremkaldt skader i nervesystem og forplantningsevne hos bl.a. sæler, rovfugle og mennesker.

Afsætningen af stoffer fra luftforureningen er omtalt i kap.7.3, men afsætningen af stoffer begrænser sig ikke kun til landjorden. I de indre danske farvande regner man således med en deposition af kvælstofforbindelser på 43.000 ton årligt eller ca. 2/3 af den samlede deposition på landjorden, samt ca. 380 ton fosfor.²

Disse kilder til havforurening suppleres af den landbaserede forurening, der stammer fra udvaskning af jordoverfladen. Under regnskyll løber en del af overfladevandet ud i vandløb og floder og når efter en tid have og søer. En anden del trænger ned i grundvandet. Men vandet bringer samtidig en række stoffer med. I det omfang affaldsdepoter ikke er beskyttet, vil der gennem udvaskning kunne ske en betydelig spredning af farlige stoffer, bl.a. tungmetaller, PCB mv. Til dette problem føjer sig yderligere, at regnen også udvasker den gødning (næringssalte), der anvendes på markerne. Omfanget af problemet kan illustreres af, at man fra dansk område regner med en udledning alene til de indre farvande på 130.000 ton kvælstof og 14.000 ton fosfor årligt. Og tilførslen til Nordsøen alene fra floder er ca. 850.000 ton kvælstof og 90.000 ton fosfor.³

8.3.0 EF's miljøret

Over for så komplicerede forureningsproblemer kræves en betydelig bredde i de typer regler, som opstilles for at begrænse problemerne.

² Kilde: Miljøstyrelsens redegørelse 1988 nr.1, s.10.

³ Kilde: Miljøstyrelsens redegørelse 1988 nr.1,s.16.

Ligesom ved luftforurening kan problemet ikke alene løses ved informationsudveksling eller fastsættelse af immissionsnormer (vandkvalitetsnormer). Det er nødvendigt, at EF's miljøret regulerer de forskellige årsager til vandforureningen. En måde er at fastsætte emissionsnormer for spildevandsudledning. En anden måde er at stille krav til, hvordan farlige gifte opbevares (er omtalt i kap.10 om bortskaffelse af affald), eller at gennemføre begrænsninger af eller forbud mod anvendelse af særligt farlige stoffer (se kap.12 og 13). I kap.7 er bekæmpelse af luftforureningen omtalt, og også den har betydning for forurening af have og søer. Til dette følger regler, der begrænser risikoen for store skader ved ulykker. Disse forskellige driftnormer bevirker, at uagtsomhedstærskelen ved skader efter ulykker ændres, idet det ikke er nok, at en virksomhedsleder har gjort, hvad man i almindelighed vil anse for fornuftigt, hvis bestemte anmeldelsesordninger eller procesnormer er tilsidesat (se kap.11).⁴

Den følgende gennemgang af EF's regler om vandforurening vil først omhandle de tre problemer ved vandforureningen: forureningen af have og søer, forureningen af grundvandet og kvalitetskrav til drikkevandet. Afslutningvis er et afsnit om landbruget.

8.3.1 Forurening af have og søer

De første EF-regler, der skulle begrænse forureningen af have og søer, var ikke rettet mod spildevandsudledningen (procesnormer) og var heller ikke krav til vandkvaliteten (immissionsnormer). På samme måde som de første regler mod luftforureningen var produktnormer (om bilers udstødning), var også det første EF-direktiv, der begrænser havforureningen, produktnormer, der sigter mod at fjerne begrænsninger i det frie salg af vaskemidler over landegrænserne. Først senere fulgte egentlige procesnormer og miljøkvalitetsnormer.

Rådets direktiv 73/404 om harmonisering af medlemsstaternes lovgivning om vaske og rengøringsmidler og direktiv 73/405 om harmonisering af kontrolmetoderne for de anion-aktive overfladeaktive

4 Af præmisserne til UfR.1965.703V om gasekspllosion på skib fremgår, at overtrædelsen af nogle tilslutningsregler for gasanlæg på skibe i sig selv er erstatningsbegrundende. Overholdelse af en forskrift kan også være frifindelsesgrund, jvf. UfR.1969.450V, hvor det er fremhævet, at når der sker underretning til et nærliggende dambrug ved landbrugsmæssige dræningsprojekter efter vandløbsloven (nu § 3, stk 3) „har landbruget dermed frigjort sig for ethvert erstatningsansvar“.

stoffers biologiske nedbrydningsevne var de første EF-regler, der i hvert fald indirekte tog sigte på at nedbringe vandforureningen. Formålet er at fjerne handelshindringer, og reglerne er da også vedtaget med henvisning til EØFT art 100.

Direktiv 73/404 indeholder produktnormer i form af grænseværdier for gener, idet kravet er, at rengøringsmidlerne skal være mindst 90% nedbrydelige. Medlemsstaterne forpligtes til både at hindre omsætning og anvendelse af andre rengøringsmidler (art 2). Direktivet forpligter medlemsstaterne til ikke at hindre eller begrænse omsætning eller anvendelse af stoffer, der opfylder direktivets normer (art 3).

Direktiv 73/405 indeholder fælles målemetoder og referencemetoder, der yderligere understøttes af, at direktiv 73/404 indeholder en autorisationsregel for dem, der foretager målingerne. Produktnormerne er ændret i direktiv 82/242, således at kravet til biologisk nedbrydelighed er reduceret til 80% for en række stoffers vedkommende (art 2). I art 5 er fastsat en udvidet undtagelsesbestemmelse frem til 31.3.1986 for en række stoffer.

Direktivet er i dansk ret gennemført ved bekendtgørelse nr.443 af 6.9.1982 om overfladeaktive stoffers biologiske nedbrydelighed i vaske og rengøringsmidler. Ved direktiv 86/94 er undtagelsesbestemmelsen i direktiv 82/242 yderligere forlænget til 31.12.1989. Ændringen er i Danmark sket ved bekendtgørelse nr.124 af 14.3.1986.

Ved den danske bekendtgørelse er EF-direktivets forbud mod at omsætte rengøringsmidler, der er mindre end 80% nedbrydelige, gennemført i en anden ordlyd. Efter bekendtgørelsens § 7, stk.1 „kan Miljøstyrelsen meddele forbud mod fremstilling og import“ af det pågældende vaskemiddel. De danske regler indebærer dermed en fakultativ adgang for Miljøstyrelsen til ikke at nedlægge forbud og dermed indirekte at tillade rengøringsmidler, der er forbudt efter EF's miljøret. Da der er tale om en totalharmonisering, er de danske regler næppe ganske i overensstemmelse med EF's miljøret.

Reglerne har karakter af en totalharmonisering, jvf. art 3. Dette blev understreget i sag 309/86 anlagt af Kommissionen mod Italien for manglende opfyldelse af direktiv 73/404. Domstolen bemærkede, at direktivets formål er at hindre, at medlemsstaterne ved påberåbelse af EØFT art 36 kan forbyde omsætning og anvendelse af rengøringsmidler, der opfylder direktivets krav. Et dansk forbud mod nogle af disse rengøringsmidler vil derfor kunne anfægtes umiddelbart af borgerne ved de danske domstole.

Rådets direktiv 76/464 om forurening, der er forårsaget af visse farlige stoffer i Fællesskabets vandmiljø omhandler spildevandsudledninger. Reglerne er ændret ved direktiv 86/280 om grænseværdier for udledning i vandmiljøet og ved direktiv 88/347. I præamblen henvises til EØFT art 100 og EØFT art 235, hvilket understreger, at direktivet både sigter mod miljøbeskyttelse og mod at hindre konkurrenceforvridning.

Reglerne bygger på en klassificering af farlige stoffer i forskellige faregrupper. Bilag I omfatter de farligste, bl.a. kviksølv, cadmium, kræftfremkaldende stoffer, persiente syntetiske stoffer og PCB. Direktiv 76/464 indeholder et generelt krav om, at forureningen med disse stoffer skal elimineres (art 2, stk.1), og et krav om „O-emission“ i grundvand for disse stoffer (art 4, stk.1).

I Rådets direktiv 86/280 er fastsat nærmere grænseværdier for udledning af nogle af disse stoffer – idet der dog gælder forskellige grænseværdier for anlæg, der er sat i drift før og efter den 12.6.1987, jvf. art 3, stk.3. Også en væsentlig forøgelse af produktionskapaciteten efter denne dato er omfattet af de strammere regler, jvf. art 3, stk.4, jvf. art 2f og 2g.

Reglerne er suppleret af direktiv 82/176 om grænseværdier og kvalitetsmålsætninger for udledninger af kviksølv, samt af direktiv 83/513 om de samme typer normer for cadmium og direktiv 84/491 om de samme normer for hexachlorcyklohexan.

Selve kontrollen med reglerne gennemføres ved medlemsstaternes pligt til at indføre et tilladelsessystem, jvf. art 3 og art 4.

For den anden faregruppe – bilag II-stofferne – der omfatter stoffer i familie med bilag I-stofferne, samt bl.a. chrom, hexachlorbenzen, aldrin m.fl., er der fastsat emissionsnormer i direktiv 88/347. Herudover indeholder reglerne fælles reference- og målemetoder, samt kvalitetsmålsætninger. Reglerne har karakter af minimumsharmonisering, jvf. art 5, stk.2 i direktiv 76/464. Den seneste danske gennemførelse af reglerne er bekendtgørelse nr.143, 1989 om grænseværdier for udledning til vandløb, søer og havet.

Emissionsnormerne suppleres for olieaffalds vedkommende af Rådets direktiv 75/439 og direktiv 87/101, der indeholder særlige drift- og emissionsnormer. Særlige regler er også fastsat for bortskaffelse af PCB og PCT i direktiv 76/403. Reglerne understøttes yderligere af de begrænsninger i markedsføring og anvendelse, som er gennemført for PCB, PCT, monomenteret vinyl-chlorid, benzen og asbest i direktiv 76/769, ændret ved bl.a. direktiv 85/467, og direktiv 85/610, således at listen nu omfatter mere end 20 stoffer.

Rådets beslutning 86/85 om indførelse af et Fællesskabsinformationssystem vedrørende kontrol med formindskelse af forureningen af havet med carbonhydrider og andre farlige stoffer vedrører først og fremmest bekæmpelse af olieforureningen. Hjemlen er EØFT art 213 (hjemmelsbestemmelse for Kommissionens undersøgelser) og EØFT art 235. Beslutningen tager primært sigte på beredskab samt gensidig information og erfaringsudveksling. Art 1, stk.3 indeholder en regel om at Kommissionen udarbejder et katalog over de farlige stoffer, og art 1,stk.2 indeholder en opremsning af indholdet af de informationer, som skal overdrages. Ved Rådets beslutning 88/346 er de berørte vandområder udvidet til også at omfatte „vigtige indre vandområder“ (art 1). Beslutningerne må anses for en udbygning af det samarbejde, der foregår inden for Bonn-overenskomstens rammer, som det iøvrigt påregnes, at EF vil tiltræde som kontraherende part.⁵

8.3.2 Bekæmpelse af forureningen af grundvandet

Rådets direktiv 80/68 om beskyttelse af grundvandet mod forurening forårsaget af visse farlige stoffer har hjemmel i EØFT art 100 og art 235. Direktivet er som direktiv 76/464 baseret på to farekategorier af farlige stoffer i bilag I og II. Direktivet er for bilagI stofferne en modifikation af o-emissionsnormen til grundvand i art 4, stk.1 i direktiv 76/464, idet direktiv 80/68 undtager ubetydelige udledninger, jvf. art 2b, samt giver medlems staterne hjemmel til udledninger i områder, hvor grundvandet ikke kan anvendes (art 4, stk.2) – men kun for begrænsede perioder, der dog kan forlænges, jvf. art 11.

Art 5, stk.2. indeholder krav om, at medlemsstaterne fastsætter emissionsnormer for de i bilag II omhandlede stoffer samt drift- og bygningsnormer, der skal forebygge forurening. Art 8 begrænser de forskellige tilladelser, som medlemsstaterne kan give til de tilfælde, hvor der er sikkerhed for, at grundvandskvaliteten ikke trues. Bestemmelsen kan anvendes umiddelbart over for offentlige lossepladser og lignende, hvis det overhovedet ikke er undersøgt, om grundvandet kan trues, men domstolene må forventes at være tilbageholdende med at tilsidesætte myndighedernes skøn.

⁵ Oplysningen fremgår af Miljøstyrelsens redegørelse 1988, nr.1, s.51. Se iøvrigt kap.2.3.2.1.

I en sag anlagt af Kommissionen mod Holland (sag 291/84) for manglende gennemførelse af direktivet er der enkelte fortolkningsbidrag til reglerne. Domstolen bemærkede således, at en hollandsk regel for minedrift ikke fuldt ud kan dække undtagelsesmulighederne i art 4, stk.3, der også omhandler „stenbrud og pumpevand fra visse bygge og anlægsarbejder“, og at gennemførelsen derfor ikke opfylder kravet til retssikkerhed. Videre bemærkede Domstolen, at art 6's bestemmelser om en særlig tilladelse med henblik på kunstig genopbygning af grundvandet ikke kan opfyldes af et hollandsk vilkår om tilladelse betinget af „god forvaltning af grundvandet“.

Angående art 18's bestemmelse om, at foranstaltningerne ikke må medføre en direkte eller indirekte forurening af grundvandet, havde Kommissionen anført, at dette krav også måtte omfatte andre farlige stoffer end de i direktivets bilag opregnede. Hertil bemærkede Domstolen, at det af art 1 fremgår, at direktivet kun har som formål at begrænse forureningen af grundvandet med stoffer, som tilhører de familier og grupper af stoffet, der er opført på liste I og II i bilaget, hvorfor der ikke kan stilles videregående krav af EF-retten til grundvandets beskyttelse.

Der foreligger yderligere en afgørelse ved Domstolen angående gennemførelse af dette direktiv, nemlig sag 1/86. Sagen indeholder ikke fortolkningsbidrag til direktivet. Men Domstolen bemærkede, at det forhold, at proceduren til gennemførelsesforanstaltningerne var indledt, ikke fjerner traktatbruddet, og at en medlemsstat ikke kan påberåbe sig bestemmelser, praksis eller forhold i sin interne retsorden, som kan fritage for at overholde frister fastsat i EF-retten. Denne afgørelse vedrørte et traktatbrudssøgsmål efter EØFT art 169 angående et harmoniseringsdirektiv efter EØFT art 100, og kan sammenholdes med et anden traktatsbrudssag mod Holland (sag 96/81). Sagen omhandlede manglende gennemførelse af direktiv 76/160 vedrørende kvaliteten af badevand, der alene har hjemmel i EØFT art 235. Domstolen bemærkede, at Kommissionen har bevisbyrden i traktatbrudssager efter EØFT art 169. Videre bemærkede Domstolen, at EØFT art 189's bestemmelse om, at det overlades til medlemsstaterne at gennemføre reglerne, ikke medfører, at medlemsstaterne kan gennemføre direktiver alene ved at henvise til forvaltningens skønsmæssige afgørelser.

8.3.3 Kvalitetskrav til det vand, der anvendes som drikkevand

Rådets direktiv 80/778 om kvaliteten af drikkevand må placeres i yderkanten af miljøretten, men hjemlen er EØFT art 100 og EØFT art 235, og præamblen indeholder en henvisning til miljøbeskyttelse. Drikkevand omfatter også vand, der indgår ved fremstilling af levnedsmidler, eller som gennem berøring kan påvirke disses sundhed, jvf. art 2. Direktivet fastsætter detaljerede kvalitetsnormer, hvoraf nogle er bindende, jvf. art 3 og bilag I parameter D og E, som bl.a. omfatter kimindhold.⁶

Art 10 indebærer en mulighed for, at medlemsstaterne kan fravige kvalitetsnormerne, hvis drikkevandforsyningen ikke kan sikres på anden måde. Det forudsætter, at der „ikke er nogen uacceptabel risiko for sundheden“, og at der sker underretning til Kommissionen. Art 9 indeholder en yderligere undtagelsesmulighed, men også med underretningspligt til Kommission. Medlemsstaterne kan ikke „forbyde eller hindre markedsføring af levnedsmidler på grund af kvaliteten af det anvendte vand“, når vandet opfylder direktivets krav, jvf. art 4, stk.2. Der er følgelig tale om totalharmonisering. Der er i art 13 fastsat fælles referencemetoder.

Direktivet kan anvendes umiddelbart af private virksomheder over for medlemsstater, der stiller strengere krav til vandkvalitet, hvis disse krav hindrer salg af bestemte levnedsmidler.

Men efter sit indhold må direktivet også kunne anvendes umiddelbart af borgerne – selv om det ikke er gennemført i det pågældende land – over for medlemsstater, hvor vandforsyningen ikke opfylder kvalitetskravene, i de tilfælde hvor vandforsyningen er drevet af en offentlig virksomhed, jvf. argumentationen i kap.6.4.3. Den noget „gummiagtige“ formulering af art 10 kan gøre det vanskeligt at påvise tilsidesættelse, medmindre en medlemsstat har tilsidesat underretningspligt til Kommissionen om, hvilke alternative grænseværdier der er fastsat. I dansk ret er direktivet gennemført ved bekendtgørelse nr.468 af 16.9.1983.

Der foreligger en enkelt afgørelse ved Domstolen i sag 72/81 anlagt af Kommissionen mod Belgien. Afgørelsen indeholder ikke fortolkningsbidrag til direktivet.

6 Kimindholdet må ikke overstige 10 ved 37 grader C, hvilket i Danmark ofte forekommer ved varmt vand. Det varme vand anses dog ikke af Miljøstyrelsen for omfattet af vandkvalitetsnormerne. Om de enkelte parametre til beregning af drikkevandets indhold af nitrat, magnesium, klorid, fosfor, kalium m.fl., se Miljøstyrelsens Vejledning 1984, nr.2 om kvalitetkrav til visse stoffer i drikkevandet.

8.3.4 Regler der begrænser landbrugets vandforurening

Da landbruget er en af de store „syndere“, når det gælder forurening af vandløb, og anvendelsen af gødning også kan true grundvandet, er der fastsat enkelte særlige regler om landbrugets anvendelse af gødning.

Rådets direktiv 86/278 om beskyttelse af jorden i forbindelse med anvendelse i landbruget af slam fra rensningsanlæg er vedtaget med henvisning til EØFT art 43 og EØFT art 235. I art 4 fastsættes produktnormer i form af grænseværdier for slammets indhold af tungmetaller samt driftnormer i form af grænseværdier for farlige stoffer på den jord, hvor slammet spredes. Art 5, stk.2 forpligter medlemsstaterne til at fastsætte nærmere regler. Art 7 indeholder driftnormer om, at slammet ikke må anvendes på eller leveres til græsningsarealer, foderafgrøder, handelsgartnerier og frugtplan tager. I art 7c er et krav om, at slammet på visse høstarealer skal udlægges mere end 10 måneder før høsten. Art 8 er et mere bredt krav om, at kvaliteten af overfladevand og grundvand ikke må lide skade. Der er fastsat fælles reference og analysemetoder i art 9.

Direktivet hindrer ikke medlemsstaterne i at fastsætte strammere krav, jvf. art 12, hvorfor der er tale om minimumsharmonisering. I dansk ret gælder bekendtgørelse nr.574 af 14.11.1984 om anvendelse af slam i landbruget, der begrænser anvendelsen af slam yderligere. Efter § 8 må der således kun dyrkes korn og frøafgrøder til modenhed ét 1 år efter, at der er tilført slam.

I periferien af EF's miljøregler kan nævnes *Rådets direktiv 76/116* om indbyrdes tilnærmelse af medlemsstaternes lovgivning om gødning, der er vedtaget med hjemmel i EØFT art 100. Direktivet indeholder produktnormer og har karakter af en optionel harmonisering, hvor medlemsstaterne ikke kan indføre begrænsninger i handelen med de pågældende produkter, jvf. art 7, hvilket dog ikke udelukker begrænsning i anvendelsen af gødning.

Direktivet er undergået en række ændringer, og ved Rådets direktiv 88/183 er også de flydende gødninger blevet omfattet af den optionelle harmonisering. Direktiv 88/183 henviser i præamblen til EØFT art 100A, hvorfor medlemsstaternes mulighed for at opretholde skærpede normer er udvidet for flydende gødninger. Direktivet fastsætter i art 1, stk.2 litra 3 dels etiketteringsregler med henblik på forebyggelse af ulykker og dels toleranceværdier for opløsning af kvælstofgødning og ammoniumnitrat (art 1, stk.2 litra 5).

9. kapitel

Beskyttelse af fauna og flora

Det er fremgået af de foregående kapitler, at EF's regulering af de forskellige miljøproblemer kvantitativt øges og samtidig udvides med nye typer af regulering. Når det gælder beskyttelsen af vilde dyr og planter, er denne tendens mindre udtalt, og de beskyttelsesinteresser, en sådan regulering sigter mod, ligger da også i yderkanten af EØFT's anvendelsesområde. En stor del af de tidligere omtalte retsakter om bekæmpelse af luft- og vandforureningen har en indirekte virkning på vilde dyrs og planters eksistensmuligheder. Ved siden af disse regler er der vedtaget enkelte yderligere retsakter.

Rådets direktiv 79/409 om beskyttelse af vilde fugle var det første større regelkompleks, der mere sigtede på beskyttelse af dyrene end på økonomiske interesser.¹ Hjemlen er EØFT art 235. Direktiv 79/409 omfatter beskyttelse af alle vilde fuglearter, der findes i EF-landene, men sonderer mellem de særligt truede arter, bilag I, de mindre truede arter, bilag II og de øvrige arter, bilag III.

For de særligt truede arter er der regler om etablering af særligt beskyttede områder (art 4). I flere efterfølgende direktiver om bekæmpelse af luftforureningen er der fastsat særlige miljøkvalitetsnormer for disse områder (f.eks. direktiv 87/219 om svovlindhold i gasolier, art 5, stk.1). For de mindre truede arter (bilag II) er der i art 7 fastsat en begrænsning af områder, hvor disse fuglearter kan jages. For de i bilag I og II nævnte fuglearter er der endvidere forbud mod transport og besiddelse med henblik på salg, samt mod udbud til salg af let genkendelige dele af disse fugle (art 6, stk.1).

For alle fuglearterne er der i art 8 fastsat regler om fangsmetoder. Og efter art 5 er det forbudt *forsætligt* at ødelægge eller beskadige reder eller at forstyrre fuglene i yngletiden. Art 5 er speciel, idet

¹ Man kan også finde de mere ideelt betonedede beskyttelsesinteresser i direktiv 78/659 om kvaliteten af ferskvand, der kræver beskyttelse eller forbedring for at være egnet til, at fisk kan leve deri, men her suppleres ønsket om at bevare naturen med et økonomisk hensyn til fiskerierhvervet.

den indeholder en stilling til den subjektive tilregnelser, som kun forekommer enkelte andre steder i EF's miljøret. Normalt overlades det til medlemsstaterne at fastsætte, om der kræves forsæt, uagtsomhed eller er tale om objektivi ansvar.

Domstolen har i bl.a. sag mod Vesttyskland (sag 412/85) taget stilling til en vesttysk regel, der muliggjorde overtrædelse af art 5 ved „normal udnyttelse af jorden“. Domstolen fandt, at reglen legaliserede en overtrædelse af art 5. Domstolen henviste til, at art 9 indeholder nogle undtagelsesmuligheder fra forbudet i art 5, som „udtømmende“ regulerer de grunde, der er for at tilsidesætte normen i art 5, hvorfor Vesttyskland blev dømt. Med baggrund i dommen har EF's miljøret bevæget sig ind på „nyt land“.

Det er i EF-karnov s.1312. anført, at præambelns henvisning til, at de vilde fuglearter er „fælles eje“, kan gøre det naturligt at begrænse EF's fredningspolitiske indsats til at vedrøre fugle. Der er dog næppe holdepunkter for en sådan afgrænsning af EF's fredningsinitiativer. Rådets direktiv 83/129 om indførsel af sælungeskind går således videre end de hensyn, der er bag „det fælles eje“, og direktivet er senest ændret ved Rådets direktiv 89/370, der fjerner udløbsklausulen i det oprindelige direktiv. Miljøministeriet har i juni 1989 oplyst, at det for tiden overvejes at gennemføre Bernkonventionen om beskyttelse af Europas vilde dyr og planter samt levesteder (se kap.2.3.2.5).

Begrebet „det fælles eje“ har i en sag om direktiv 79/409 anlagt af Kommissionen efter EØFT art 169 mod Holland (sag 236/85) været nævnt af Domstolen som en understregning af, at direktivet punktligt skal gennemføres i medlemsstaterne (præmisserne pkt.5). Heri kan formentlig indlægges et synspunkt om, at de fælles ejendomsløse værdier, der er omfattet af EF's miljøret, kræver punktlig gennemførelse i medlemsstaterne (der dog kan fastsætte skærpede normer, jvf. direktiv 79/409, art 14). Hvis denne antagelse er rigtig, må der stilles tilsvarende krav til medlemsstaternes gennemførelse af EF's miljøret, når det gælder luft- og havforurening.

Rådets forordning 3626/82 om gennemførelse i EF af konventionen om international handel med udryddelsestruede vilde dyr og planter henviser i præambelen til beskyttelse af dyre- og plantelivet, men også til at undgå konkurrencefordrejning. Det er bemærkelsesværdigt, at retsaken har form som forordning, hvilket gør den umiddelbart anvendelig. Årsagen er formentlig, at forordningen indeholder detaljerede tolddeklareringsregler, som yderligere er præciseret i

Kommissionens forordning 3418/83 om ensartet udstedelse og anvendelse af dokumenter. I dansk ret erstattede denne forordning bekendtgørelse nr.425 af 13.8.1981, jvf. bekendtgørelse nr.23 af 25.1.1984.

Rådets forordning 3528/86 om beskyttelse af skovene i EF mod luftforurening er tidligere omtalt i kap.7.4.1.3. Forordningen må ses i sammenhæng med Rådets forordning 3529/86 om beskyttelse af skovene i EF mod brande. Begge forordninger henviser til EØFT art 43 og EØFT art 235 i præamblen. Hensynet bag reguleringen omfatter således dels et økonomisk hensyn til landbruget (præamblen nævner således, at skoven bidrager til „landbrugets bevarelse og udvikling“) og dels et hensyn til „rene“ naturinteresser. Forordning 3529/86 handler om finansiel støtte til forebyggende foranstaltninger, og forordning 352/86 fastlægger praktiske forsøgsmålinger. Kriterier for støtte til forebyggende foranstaltninger fastsættes med kvalificeret flertal af kommissionen for skovbeskyttelse sammen med Kommissionen.

10. kapitel

Bortskaffelse af affald

10.1 Definitioner

Når affald skal afgrænses i forhold til andre genstande, er det et problem, at det, der for én person er affald, ikke nødvendigvis er affald for en anden person. I EF's miljøret er *affald* defineret som: „Ethvert stof eller enhver genstand, som indehaveren skiller sig af med eller er forpligtet til at skille sig af med i henhold til gældende nationale bestemmelser“ – art 1a i direktiv 75/442 om affald. Definitionen har den fordel, at affaldet ikke objektiveres ved dets egenskaber, men derimod ved dets anvendelse.

Også ordet *bortskaffelse* kan volde vanskeligheder ved en stringent ordfortolkning. Bortskaffelse af affaldet omfatter i EF's miljøret ikke alene udryddelse af affaldet, men både: Indsamling, sortering, transport, behandling, oplagring og deponering af affald, og forarbejdningsprocesser til genanvendelse eller recirkulation, jvf. direktiv 75/442 art 1b, direktiv 78/319 om giftigt og farligt affald art 1c, og direktiv 84/631 om grænseoverskridende affald art 1f – mens begrebet i direktiv 78/716 om affald fra titandioxid-industrien yderligere udvides med spillevandsudledninger (art 1c). Da EF-retten indeholder en række regler om *bortskaffelse* af forskelligt *affald*, er det vigtigt at være opmærksom på, at denne regulering dækker alle handlinger fra afhentning hos kilden til deponering, destruktion eller genanvendelse.

Endelig arbejder EF-retten med en særlig kategori af *giftigt og farligt affald*. Dette omfatter bl.a. egentlige giftstoffer, tungmetaller, organiske opløsningsmidler, farmaceutiske forbindelser, ubestemmelige og nye kemiske forbindelser, hvis virkning ikke er kendt, jvf. direktiv 78/319 om giftigt og farligt affald art 1b, jvf. bilag.

10.2 Affaldsproblemet

I „gamle dage“ var affaldsproblemerne koncentreret om elementære sundhedsproblemer som rottefare og epidemier. Den løsning, man valgte, var at „gemme“ affaldet væk på lossepladser, at holde det væk fra menneskers færden, som det bl.a. skete ved lov om visse for sundheden skadelige næringsveje af 10.3.1852. Med den voksende velstand, den stigende produktion og den nye teknologi er løsningen af affaldsproblemet vokset langt ud over „lossepladsstadiet“.

Deponering på lossepladser af affald medfører betydelig risiko for nedsivning af farlige stoffer i grundvand eller i floder og vandløb. Og selve affaldsmængden og befolkningstætheden indebærer, at det slet ikke er muligt, at løse affaldsproblemet ved deponering, da der ikke er plads til de nuværende mængder affald.

Forbrændingen af affald på lokale affaldsforbrændingsanlæg var det første forsøg på en løsning af disse problemer – og efter den første oliekrise i 1973 søgte man mange steder at udnytte energien fra forbrændingen til varme. På denne måde blev brugen af jordens energiressourcer begrænset, men samtidig voksede en af de farligste former for luftforurening, dioxinforureningen, idet der under afbrænding af affald fremkommer betydelige mængder dioxiner. Dioxiner er giftige kemiske forbindelser, der er kræftfremkaldende, fosterbeskadigende og immunforsvarsnedbrydende, jvf. Miljøstyrelsens vejledning 1986 nr.2 s.5. Om luftforureningen, se iøvrigt kap.7.4.1.5. Affaldsproblemet forstærkes af, at der ikke er ubegrænsede mængder til rådighed af de stoffer, der indgår i affaldet, hvorfor også en forsigtig og fornuftig anvendelse af ressourcerne peger på andre løsninger af affaldsproblemet end deponering og forbrænding. Det eneste logiske er at øge genanvendelsen af affaldet, hvilket også er nævnt som en af målsætningerne i direktiv 75/442 om bortskaffelse af affald art 3.

10.3.0 EF's miljøret

Af gennemgangen af EF's regler om luft- og vandforureningen er fremgået, at immissionsnormerne og hovedparten af de procesnormer, EF's miljøret fastsætter, har karakter af minimumsharmonisering. Noget tilsvarende gælder som hovedregel EF-reglerne om af-

fald, hvor medlemsstaterne i reglen også kan vedtage mere vidtgående krav til miljøbeskyttelsen. Nedenstående oversigt indeholder alle nuværende EF-retsakter om affaldsbehandlingen.

10.3.1 **Husholdningsaffald og mindre farligt affald**

Bortskaffelsen af husholdningsaffald er i dansk ret reguleret ved tre bekendtgørelser udstedt med hjemmel i miljøbeskyttelsesloven. De tre bekendtgørelser er bekendtgørelse nr.428 af 19.6.1987 om kommunernes plan for bortskaffelse af affald, bekendtgørelse nr.881 af 11.12.1986 om kommunale indsamlinger af genanvendelige materialer og produkter fra private husstande og bekendtgørelse nr.118 af 23.2.1989 om bortskaffelse af affald.

Men også i EF's miljøret er fastsat nogle regler, der har betydning for bortskaffelsen af husholdningsaffald. I kap.7.4.1.5 er omtalt direktiv 89/369 om forbyggelse af luftforurening fra nye kommunale affaldsforbrændingsanlæg samt direktiv 89/429 om bestående kommunale affaldsforbrændingsanlæg. De grundlæggende regler for bortskaffelse af husholdningsaffald er fastlagt i direktiv 75/442 om bortskaffelse af affald.

Rådets direktiv 75/442 om affald har som mål både at nedbryde ulige konkurrencevilkår og at beskytte miljøet. Hjemlen er EØFT art 100 og EØFT art 235. Direktiv 75/442 er – ud over de to direktiver om affaldsforbrænding – det eneste i EF's miljøret, der omfatter husholdningsaffald, men direktivets generelle regler om bortskaffelse af affald gælder også for andet affald i det omfang, der ikke er vedtaget særlige regler i EF.

Direktivet fastsætter hverken præcise kvalitetsmålsætninger eller emissionsnormer for affaldsbehandlingen, men indeholder nogle procedurenormer og målsætninger.

Indholdet i direktivet er krav til medlemsstaterne om, at der udarbejdes planer over mængder og bortskaffelsesmuligheder for affaldet (art 6). Efter art 7 skal alle medlemsstaterne indføre regler for indsamling af affald. Endvidere er der krav om, at der indføres et system med tilladelser for dem, der for andres regning behandler eller oplagrer affaldet (art 8), og at der skal føres tilsyn med de virksomheder, der selv behandler eller oplagrer affaldet (art 10). Art 5 kræver, at medlemsstaterne udpeger de kompetente myndigheder.

Direktivet kan ikke betegnes som en minimumsharmonisering, da der ikke er egentlig hjemmel til at fastsætte strengere krav. Men medlemsstaterne kan dog fastsætte særlige regler for specielle kategorier af affald, jvf. art 2, stk.1. Bestemmelserne i direktivet kan måske forekomme vage, men ikke desto mindre er Belgien blevet dømt for manglende gennemførelse i sag 69/81.

I direktiv 75/442, art 11 er en regel om at „forureneren betaler princippet“ skal anvendes, således at den, der er kilde til affaldet, skal betale, idet der dog skal ske fradrag af værdien ved en eventuel udnyttelse af affaldet. Denne regel må sammenholdes med Rådets henstilling 75/436 om påligning af omkostninger og de offentlige myndigheders indgriben på miljø-området. I Rådets henstilling 75/436 bilaget pkt.4b præciseres, at summen af afgifter for et givet område skal svare til summen af kollektive udgifter til fjernelse af gener, herunder også etablering af miljøbeskyttelsesanstalt, dog begrænset af EØFT art 92.

EØFT art 92 er et generelt forbud mod statsstøtte til virksomheder, med nogle undtagelser. I Rådets henstilling 75/436, bilaget pkt.6b in fine præciseres, at et eventuelt overskud skal anvendes til miljøbeskyttelse eller forskning heri. Med baggrund i dette samt meddelelse fra Kommissionen af 6.II. 1974. pkt.III.2 antages i EF-Karnov s.649, at undtagelsesmulighederne i EØFT art 92 er udvidet til at omfatte støtteforanstaltninger på miljøområdet. Dette fremgår ikke udtrykkeligt af Rådets beslutninger, men kan måske indirekte fortolkes som en anvendelse af hjemlen i EØFT art 92, stk.3d, der hjemler Rådet mulighed for at udvide omfanget af undtagelser. Feks. direktiv 78/319 om farligt affald, der i art 11, stk.2 indeholder en hjemmel for medlemsstaterne til, at afgiftsopkrævning fra forureneren kan gå til finansiering af kontrolforanstaltninger og forskning i farligt affald.

Domstolen har i sag 372-374/85 ved en præjudiciel forelæggelse fra en hollandsk domstol taget stilling til en række spørgsmål. Sagen understreger for det første, at ved bedømmelse af affaldsregler i de enkelte lande har EF-retten også betydning for landets egne borgere.¹ Domstolen bemærkede, at reglerne omfatter enhver form

¹ Sagen var en straffesag mod en hollandsk ejer af en virksomhed og mod nogle ansatte. Virksomheden bortskaffede affald fra bl.a. ajlebeholdere, septiktanke m.m. Problemet var, at en del af affaldet var deponeret på landbrugsland med ejerens tilladelse, og de pågældende var tiltalt for at have deponeret uden tilladelse fra myndighederne og i strid med en hollandsk regel, der var en gennemførelsesforanstaltning af direktiv 75/442.

for bortskaffelse af affald, uanset om der er tale om en enkeltstående aktivitet, og uanset hvilke virkninger det har på miljøet. Tilladelseskravet i art 8 omfatter kun tilfælde, hvor en virksomhed eller enkeltpersoner „optræder for andres regning“, og et samtykke fra en grundejer kan ikke erstatte myndighedsgodkendelsen, men der er ikke noget restriktivt kriterium for, hvem der er den kompetente myndighed efter art 5. Endelig bemærkede Domstolen, at deponering af eget affald kun er undergivet tilsynsmyndighedens kontrol, jvf. art 10, men at medlemsstaterne kan fastsætte krav om, at der også i disse tilfælde forudsættes tilladelse.

Direktivet omfatter ikke fækalier og andre stoffer, der indgår som led i landbrugsdrift, jvf. art 2c nr.1.

10.3.2.0 *Farligt affald*

Den måde, de enkelte lande bortskaffer farligt affald på, har ofte virkning for de tilgrænsende medlemsstater. Afbrænding af giftigt affald spredes gennem luften. Hvis producenten af det farlige affald løser sit problem ved spildevandsudledninger, kan det medføre alvorlige følger for forureningen af have og vandløb. Deponeres det farlige affald på steder, hvor der er mulighed for, at de farlige stoffer trænger ned i grundvandet, kan også andre landes grundvand blive ødelagt.

Ved siden af disse grænseoverskridende virkninger af visse bortskaffelsesmetoder af det farlige affald har regler om bortskaffelse af farligt affald også en anden betydning for forholdet mellem landene. Farligt affald stammer først og fremmest fra industriproduktionen, og reglerne om, hvordan det skal bortskaffes, påvirker derfor produktionsomkostningerne. I EF's miljøret er derfor vedtaget en række regler om bortskaffelse af farligt affald.

Rådets direktiv 78/319 om giftigt og farligt affald har som generelt mål at hindre ulige konkurrencevilkår og beskytte miljøet. Som et specifikt mål fremhæves indførslen af „en ensartet ordning for meddelelse af tilladelse til virksomheder, der varetager oplagring, behandling og/eller deponering af giftigt og farligt affald“ (6. indledende betragtning). Hjemlen er EØFT art 100 og EØFT art 235.

Direktivet indeholder „kun“ krav om, at bortskaffelse af farligt affald sker „uden at menneskets sundhed bringes i fare og uden at miljøet skades“ (art 5, stk.1). Reglerne omfatter krav om tilladelse til de virksomheder, der oplagrer eller behandler affaldet, jvf. art

9, stk.1, samt krav om kontrol af de virksomheder, der transporterer eller indsamler affaldet (art 7). Der er ifølge art 9, stk.1 skærpet kontrolpligt over for transport af farligt affald. Art 5, stk.2 udvider kravene om tilladelser til også at omfatte overdrageren af affaldet. Den, der overdrager affaldet, har således pligt til at sikre, at der foreligger tilladelse. Netop denne regel er tilsyneladende overset af Miljøstyrelsen i den nedenfor omtalte sag om transport af farligt affald fra Stålvalseværket til Brasilien (se kap. 10.3.3). I art 9 fastsættes regler om tilladelsens udformning, og art 14 indeholder formforskrifter for virksomhedernes behandling af affaldet.

Nogle vigtige kilder til forurening med farligt affald er undtaget fra direktivets regler. Således spildevandsudledninger og luftforurening, jvf. art 3e og art 3f, der er reguleret af andre regler. Herudover undtages husholdningsaffald, der alene er omfattet af direktiv 75/442. Efter art 8 har medlemsstaterne mulighed for at fastsætte skærpede regler, hvorfor der er tale om minimumsharmonisering.

Direktiv 78/319 suppleres af direktiv 80/68 om beskyttelse af grundvand, der bl.a. indeholder krav om, at deponering af farligt affald tilrettelægges således, at nedsivning til grundvandet af farlige stoffer undgås (art 4, stk.1 og art 5, stk.1).² Det forhold, at især grundvandet er truet af lemfældig affaldsbehandling, er også fremgået af flere nylige sager om ulovlig nedgravning af kemikalieaffald, bl.a. Cheminovasagen, hvor virksomheden blev dømt erstatningsansvarlig ved Vestre Landsret, idet VL tolkede DL 5144's forældelsesregel således, at forældelsen ved den slags senskader først begyndte at løbe, når forureningsskaden kunne konstateres.³

10.3.2.1 *Olieaffald*

Rådets direktiv 75/439 om bortskaffelse af Olieaffald, ændret ved Rådets direktiv 87/101 har som generelt mål at hindre ulige konkurrencevilkår og at beskytte miljøet ved genanvendelse af olieaffald. Som særligt mål fremhæves „et effektivt og sammenhængende behandlingssystem for dette affald, som ikke hæmmer samhandelen inden for EF, og som ikke påvirker konkurrencevilkårene“. (7. indledende betragtning). Hjemlen er EØFT art 100 og EØFT art 235.

2 I affaldsudvalgets betænkning er det også direktiv 80/68 om grundvand, der fremhæves i forbindelse med EF-regler om bortskaffelse af farligt affald. Se affaldsudvalgets betænkning, Miljøstyrelsens publikation nr. 1, 1988, s.7.

3 Se VL-dom af 13.1.1989, B 2423/1985, B 73/1986, B 2137/1986, B 176/1987. Utrykt dom da dommen er anket til Højesteret af Cheminova.

Art 4 er et forbud mod udledning af olieaffald i grundvand, territorialfarvand, fersk overfladevand og rørledninger – samt en begrænsning af deponering og afbrænding. Forbudet blev udvidet ved ændringen i 1987.

Der indføres i art 6 et tilladelses-system for de virksomheder, der behandler, destruerer eller opbevarer olieaffald. I direktiv 75/439 var reglen formuleret som en henstilling, men ved ændringen i direktiv 87/101 blev „bør“ ændret til „skal“. Der stilles visse mindstekrav for gener i art 7, samt detaljerede emissionsnormer i art 8. Art 10 fastsætter nærmere regler for indsamling af olieaffaldet, der både omfatter producenten af olieaffaldet og indsamleren.

Art 5 er en hjemmel for medlemsstaterne til at lade indsamlingen foretage ved koncessionerede virksomheder, der således får eneretsbevilling, hvis dette er nødvendigt for at opfylde direktivets krav. Netop denne bestemmelse har givet anledning til to præjudicielle forelæggelser for Domstolen vedrørende de franske regler.

Inter-Huiles-sagen (sag 172/82) vedrørte et fransk forbud mod eksport af olieaffald, hvor et franske firma havde gjort gældende, at forbudet stred mod EØFT art 30 og EØFT art 34 om de frie varebevægelser. Domstolen bemærkede, at art 5 fortolkes således, at medlemsstaterne eventuelt kan give en eller flere virksomheder eneret til at foretage indsamling eller bortskaffelse af olieaffald, og at en sådan eksklusiv rettighed er omfattet af EØFT art 90, stk.1. Men dette bemyndiger ikke medlemsstaterne til at indføre et eksportforbud, jvf. også EØFT art 34's forbud mod kvantitative udførselsrestriktioner, der sikrer den indenlandske produktion en særlig fordel.

Angående de driftsøkonomiske hensyn, som Frankrig begrundede reglerne med, bemærkede Domstolen, at direktivets art 13 og 14 gav hjemmel til at opkræve en afgift efter „forureneren betaler princippet“, og at dette kunne ske uden at lægge hindringer i vejen for eksporten. Iøvrigt bemærkede Domstolen, at EØFT art 90, stk.2's forbud mod unødigt brug af eksklusive virksomheder ikke på det nuværende udviklingstrin af EF-retten kan skabe rettigheder for private, som de nationale domstole skal beskytte. Men det franske forbud blev underkendt. Ved ændringen i 1987 er denne bestemmelse uændret, men den er nu art 5, stk.3.

ADBHU-sagen (sag 240/83) vedrørte et fransk forbud mod afbrænding af olieaffald. Domstolen fandt det franske forbud foreneligt med EF's miljøret. Selve fortolkningsbidraget har mindre interesse, da afgørelsen blev kodificeret ved ændringen i 1987, hvorefter

art 16 indeholder hjemmel til et forbud mod olieafbrænding og i øvrigt giver medlemsstaterne ret til strengere bestemmelser med henblik på miljøbeskyttelse under hensyn til EØFT art 36. Afgørelsen er mest interessant, fordi det var første gang, Domstolen præciserede, at grundrettigheder som fri konkurrence og erhvervsudøvelse „ikke gælder ubetinget“, men er undergivet begrænsninger. Da miljøbeskyttelsen er et af EF's grundlæggende mål, må retten til fri konkurrence bedømmes ud fra hensynet til miljøet.

Sag 70/81 anlagt af Kommissionen mod Belgien efter EØFT art 169 for manglende gennemførelse af direktiv 75/439 indeholder ikke nærmere fortolkningsbidrag.

10.3.2.2 *Bortskaffelse af PCB og PCT*

Rådets direktiv 76/403 om bortskaffelse af PCB og PCT har de samme generelle mål som de tidligere omhandlede affaldsdirektiver, men mere specielt at fastsætte kontrollerede regler for bortskaffelsen af PCB og PCT. Hjemlen er EØFT art 100 og EØFT art 235. Direktivet må ses i sammenhæng med Rådets direktiv 76/769 om forbud mod markedsføring og anvendelse af bl.a. PCB og PCT, der medfører meget snævre grænser for anvendelse af PCB, jvf. den 6. ændring ved Rådets direktiv 85/467.

Direktiv 76/403 indebærer et forbud mod ukontrolleret henkastning, idet bortskaffelsen af PCB/PCT skal ske på særlig godkendte anlæg (art 6), der ikke må bringe menneskers sundhed i fare eller skade miljøet (art 4). Afleveringspligten er rettet mod „enhver der er i besiddelse af PCB“, jvf. art 7. Art 8 indeholder det tidligere omtalte princip „forureneren betaler“. Det kræves i art 5, at medlemsstaterne tilskynder til genindvinding af brugt PCB, og der er rapporteringspligt til Kommissionen hvert tredje år (art 10).

I en af Kommissionen anlagt sag mod Belgien for manglende gennemførelse af reglerne (sag 71/81) fastslog Domstolen, at ovenstående er de materielle forpligtelser medlemsstaterne har. Direktiv 76/403 indeholder ikke en egentlig hjemmel til, at medlemsstaterne kan fastsætte skrappe krav til bortskaffelsen, af PCB/PCT, men da direktivet ikke fastsætter nærmere krav for bortskaffelsen vil medlemsstaterne i realiteten kunne fastsætte meget vidtgående regler for bortskaffelse af PCB/PCT. Dette understøttes yderligere af formålet med direktivet og de andre direktiver om forbud mod anvendelse og markedsføring af PCB/PCT.

10.3.2.3 *Titandioxidindustriens affald*

Rådets direktiv 78/176 om affald fra titandioxidindustrien, ændret ved Rådets direktiv 82/883 om fælles overvågningmetoder, har ligesom de førnævnte affaldsdirektiver hjemmel i EØFT art 100 og EØFT art 235. Som generelle mål fremhæves at fjerne ulige konkurrencebetingelser og at beskytte miljøet. Det specielle formål er at mindske forurening forårsaget af affald fra titandioxidindustrien med henblik på helt at fjerne denne forurening, jvf. direktiv 78/176 art 1.

Reglerne er ændret med Rådets direktiv 89/428 om fastsættelse af nærmere regler for indbyrdes tilnærmelse af programmer for nedbringelse af forureningen fra affald fra titandioxidindustrien med henblik på at bringe den til ophør. Hjemlen for det seneste direktiv er EØFT art 130S, og netop en strid, om hjemlen alternativt skulle være EØFT art 100A gav iøvrigt anledning til, at den endelige vedtagelse af reglerne trak ud i et år. Med vedtagelsen af de nye regler med hjemmel i EØFT art 130S er den retstilstand, der gjaldt før det seneste direktiv, opretholdt, idet direktiv 78/176 i art 12 indeholdt hjemmel for medlemsstaterne til at fastsætte strengere bestemmelser.

Reglerne sonder mellem nye og gamle/eksisterende anlæg. Afgrænsningen mellem de to grupper af anlæg beror, jvf. direktiv 78/176 art 1, stk.2 litra d) og e) på, om et anlæg bestod på datoen for direktiv 78/176's meddelelse, dvs. den 20.2.1978. Ifølge direktiv 89/428 art 2, stk.2 er det formentlig også denne dato, der danner grundlag for begrebet „eksisterende anlæg“ i det seneste direktiv.

Vedtagelsen af reglerne om bortskaffelse af affald fra titandioxidindustrien er ganske illustrerende for de problemer, der er i formuleringen af mere bestemte miljøkvalitetsnormer i EF. Udviklingen fra de oprindelige regler til de nuværende vil derfor kort blive omtalt.

De oprindelige regler i direktiv 78/176 var formuleret med et et generelt mål om, at bortskaffelse af dette affald skulle ske således, at miljøet ikke blev skadet, jvf. art 2. Ved siden af dette var fastsat krav om tilladelser ved dumpning, nedpumpning, udledning i vand og deponering af affaldet (art 4), samt hvilke obligatoriske kriterier der skulle indgå ved medlemsstaternes bedømmelse af ansøgning om tilladelse, jvf. art 5 og 6.

I art 11 udvidedes tilladelseskravet til også at omfatte etablering af nye virksomheder, der frembringer titandioxidaffald, og forudsætter her en forudgående undersøgelse af mulige indvirkninger på mil-

jøet. Hvis der ved bortskaffelsen sker overtrædelse af de fastsatte betingelser for tilladelse, kan bortskaffelses aktiviteterne kræves indstillet, jvf. art 8.

Ved ændringen i 1982 blev fastsat detaljerede regler for, hvilke målemetoder medlemsstaterne skal anvende. Reglerne omfatter både kvalitetsvurderinger af jord, luft, overfladevand og grundvand, men også emissionsmålinger (bilag I-V). Reglerne for prøveudtagning og referenceværdier må sammenholdes med rapporteringspligten til Kommissionen, og krav om planer for løsning af affaldsproblemet inden 1.7.1987 i direktiv 78/176, art 9. Samlet betød de første regler, at der blev skabt et grundlag for vedtagelse af mere detaljerede emissionsnormer.

Det gik dog langsommere end oprindelig forudsat, idet art 9, stk.2 i direktiv 78/176 forudsatte, at Kommissionen skulle fremlægge forslag senest 1.7.1980. Ved Rådets direktiv 83/29 blev fristen udskudt til 15.3.1983. Og som omtalt medførte uenigheden om hjemmelsbestemmelsen en yderligere forsinkelse af reglerne.

Direktiv 89/428 indeholder i modsætning til de tidligere direktiver egentlige emissionsnormer og forbud mod bestemte bortskaffelsesmetoder. Art 3 og art 4 indebærer et generelt forbud mod udledning i vandet af fast affald, af syreholdigt affald og af rester fra affaldsbehandlingen, jvf. art 2, stk.1c. Forbudet træder i kraft 31.12.1989. Flydende affald med en fri svovlsyre på højest 0,5% eller fri saltsyre på højest 0,5% kan dog udledes fra eksisterende industrianlæg i mere begrænset omfang, jvf. art 6 og art 7, jvf. art 2, stk.1a og art 2, stk.1b. Medlemsstaterne kan udskyde forbudet i art 3 og 4, hvis der er større teknisk-økonomiske vanskeligheder, til 31.12.1992 efter underretning til Kommissionen, jvf. art 5. Medlemsstaterne kan med hensyn til emissionsnormerne for det mindre farlige affald i art 6 og art 7 erstatte disse normer af kvalitetsmål (immissionsnormer), jvf. art 8. Dette forudsætter dog, at disse immissionsnormer godkendes af Kommissionen og af et kvalificeret flertal i revisionskomiteen.

Direktivet fastsætter i art 9 detaljerede emissionsnormer for virksomhedernes luftudledning, idet der sondres mellem to forarbejdningsprocesser: sulfatprocessen og chloridprocessen. For virksomheder, der bruger sulfatprocessen træder normer for kvælstofemission i kraft d. 31.12.1990 og for svovlemissionerne den 1.1.1995, jvf. art 9, stk.1a litra i) og ii). For denne forarbejdningsproces er der yderligere stillet krav om foranstaltninger til at forhindre emission af syreblærer samt fastsat nogle mere generelle driftnormer for anlæg til

brænding af salte fra affaldsbehandlingen, jvf. art 9, stk.1a, litra iii), iv), og v). Svovlemissionen begrænses dog yderligere af reglerne i direktiv 80/779 med efterfølgende ændringer, jvf. art 9, stk.2. For virksomheder, der anvender chloridprocessen træder reglerne om kvælstofemissioner og chloremissionen i kraft den 31.12.1989, jvf. art 9, stk.1b, litra i) og ii).

I en af Kommissionen anlagt sag mod Belgien (Sag 68/81) for manglende gennemførelse indeholder Domstolens afgørelse ikke nærmere fortolkningsbidrag, da Belgien ikke anfægtede Kommissionens fortolkning af de materielle regler.

10.3.3 Grænseoverskridende farligt affald

I kap. 2.3.2.4 er omtalt, at der i foråret 1989 blev vedtaget en international konvention om bortskaffelse af affald, hvis mål bl.a. er at sikre, at de fattige lande ikke bliver „skraldespand“ for de rige landes farlige og giftige affald.

I EF var allerede forinden vedtaget regler, der bl.a. modvirker, at det farlige affald bortskaffes på en uforsvarlig måde, nemlig Rådets direktiv 84/631 om overvågning og kontrol inden for EF med grænseoverskridende overførsel af farligt affald. Reglerne er ændret ved Rådets direktiv 86/279. Begge direktiver har hjemmel i EØFT art 100 og EØFT art 235.

De typer affald, direktivet omhandler, er de samme, der er omfattet af direktiv 78/319 om bortskaffelse af farligt affald, suppleret af PCB, jvf. art 2a. Art 17 undtager bl.a. nonferrometaller, der skal genanvendes. Titandioxidindustriens grænseoverskridende affald er reguleret selvstændigt i direktiv 78/176 art 7, stk.2, hvorefter tilladelse forudsættes fra alle de berørte medlemsstater.

Direktivet indeholder to hovedregler: En anmeldelsesregel og en kompetencenorm for, hvilke berørte medlemsstater der kan gøre indsigelser mod transport:

1. Første hovedregel er, at der ved grænseoverskridende transport skal ske *anmeldelse* af transporten både til afsenderstaten, modtagelsesstaten og til de medlemsstater, som affaldet skal passere igennem (art 3, stk.1). Anmeldelsen skal indeholde detaljerede angivelser, herunder om der foreligger en kontraktlig aftale med en modtager af affaldet, der samtidig skal sikre, at der ikke sker skader på miljøet. Hvis modtageren er i en medlemsstat, skal yderligere dokumenteres

tilladelse efter direktiv 78/319 eller direktiv 76/403 (art 3, stk.3 in fine).

Betydningen af disse anmeldelsesregler viste sig bl.a. ved, at Stålvaseværket i Frederikshavn i juni måned 1989 fik afvist noget affald i Brasilien. Det blev konstateret, at der ikke forelå fornøden anmeldelse, hvorfor Miljøstyrelsen overvejede at anlægge straffesag mod virksomheden. Dette blev imidlertid opgivet, da Miljøstyrelsen fandt, at det var uklart, om Stålvaseværket var forpligtet til at anmelde afsendelsen – eller om forpligtelsen påhvilede det firma, der stod for transporten.

Fortolkningstvivilen byggede på, at bekendtgørelse nr.457 af 25.6.1987, som er den danske gennemførelse af direktivet blev anset for uklar. I bekendtgørelsens § 1, stk.7 defineres affaldets indehaver som „affaldsproducenten *eller* enhver anden, der foretager („) en grænseoverskridende overførsel“. Dette svarer ordret til direktivets art 2, stk.1d. Da det er affaldets indehaver, der er forpligtet til at anmelde ved transport til et tredjeland, jvf. bekendtgørelsen § 5, stk.1, er denne definition naturligvis vigtig. Og det er ordet „*eller*“, der giver anledning til tvivl. Men bestemmelsen må sammenholdes med direktiv 78/319 om giftigt og farligt affald art 5, stk.2, der forpligter overdrageren af farligt affald til at sikre, at modtageren har den fornødne tilladelse. I dette tilfælde er der ikke tale om tilladelse, men transporten bliver ulovlig, hvis der efter en anmeldelse foreligger en gyldig indsigelse fra den pågældende myndighed - i dette tilfælde Miljøstyrelsen. Fortolkningsspørgsmålet var derfor næppe så tvivlsomt, at det burde have begrundet opgivelse af en straffesag, idet disse regler skal fortolkes efter EF's miljøret.

2. Den anden hovedregel er, at EF-retten fastsætter *kompetencenormer* for, hvilke af de berørte medlemsstater der kan gøre indsigelser mod transporten. Endvidere fastsætter EF-retten formkrav til indsigelserne samt anfører, hvilke grunde der kan begrunde indsigelser.

Der sondres mellem forskellige situationer:

- A. Hvis bestemmelsesstedet for transporten er en EF-medlemsstat, kan indsigelser kun fremsættes af bestemmelses-medlemsstaten, jvf. art 4, stk.2a.
- B. Hvis transporten er fra et tredjeland til et andet tredjeland, transit gennem nogle EF-lande, kan indsigelser kun fremsættes af den sidste medlemsstat, som affaldet passerer, jvf. art 4, stk.2b.

- C. Hvis transporten er fra en medlemsstat til et tredjeland, der grænser op til en medlemsstat, og denne medlemsstat samtidig er sidste transitland, kan kun denne medlemsstat gøre indsigelser, jvf. art 4, stk.2c in fine.
- D. Hvis transporten er fra en medlemsstat til et tredjeland, og forholdet ikke er omfattet af tilfælde C, kan indsigelserne alene fremsættes af afsendelsesstaten, jvf. art 4, stk.2c 1.pkt.

Art 4, stk.3 opregner de grunde, som kan begrunde indsigelser mod grænseoverskridende transport af farligt affald til: eksisterende retsforordninger om miljøbeskyttelse og offentlig orden mv., når disse nationale forskrifter er i overensstemmelse med EF-retten eller skyldes internationale konventioner indgået *før* udstedelsen af de pågældende EF-regler. Formuleringen af art 4, stk.3 er interessant, idet den indikerer, at kun internationale aftaler, der er indgået *før* direktivets vedtagelse kan påberåbes, hvilket svarer til de principper, Kommissionens embedsmænd har lagt til grund ved fortolkningen af EØFT art 100A (se også kap.5.1.2).

Art 8 opregner en række sikkerhedsforskrifter, der skal opfyldes ved grænseoverskridende passage, men kan næppe anses for udtømmende at regulere de nationale sikkerhedsforskrifter. Der kan vedtages nærmere regler af Kommissionen efter afgørelse med kvalificeret flertal i en revisionskomite angående de formularkrav, der allerede er nævnt i direktivet (bilag I-III), jvf. art 15. Hjemlen har dannet grundlag for Kommissionens direktiv 85/469, der alene omhandler formforskrifter ved anmeldelse, tolddeklarationer mv.

I kap.2.3.4 er omtalt Baselkonventionen om grænseoverskridende affald, der også bygger på et anmeldelsesprincip. Både EF og de enkelte medlemsstater deltog i udarbejdelsen af konventionen, men foreløbig har hverken EF eller Danmark ratificeret konventionen.

Med baggrund i EØFT art 130R, stk.5 vil Danmark måske kunne ratificere konventionen, selv om EF ikke har ratificeret, uanset formuleringen i direktiv 84/631, art 4, stk.3. Men imod en sådan isole-ret dansk ratification kan anføres, at direktivet har karakter af et totalharmoniseringsdirektiv. Reglerne i direktivet og Baselkonventionen svarer ikke ganske til hinanden, idet Baselkonventionen forudsætter, at alle de stater, som det farlige affald passerer igennem, kan nedlægge forbud – mens der i direktivet kun er en meget begrænset mulighed for et sådant forbud. I forbindelse med undertegnelsen af konventionen tog Danmark forbehold for Grønland og

Færøerne, men der foreligger intet forbehold fra EF. Hvis EF vælger at ratificere konventionen, må det forudsætte, enten at direktiv 84/631 ændres, eller at EF's ratifikation dækker alle medlemsstaterne, således at de enkelte medlemsstater fortsat er underlagt direktiv 84/631, hvad angår transport inden for EF.

Art 4, stk.2, 1.pkt.er et krav til medlemsstaterne om, at indsigelser eller bekræftelse på modtagelsen af anmeldelsen skal fremsættes over for affaldsindehaveren *inden én måned*. Virkningen af, at der gøres indsigelser efter overskridelsen af fristen, er ikke reguleret ved direktivet, men kan formentlig i visse tilfælde medføre, at en indsigelse bliver ugyldig, idet bestemmelsen er så klar, at den må anses for umiddelbart anvendelig. Domstolen vil formentlig undgå, at en sådan tilsidesættelse af indsigelser medfører urimelige resultater.⁴ Over for modtageren af affald fastsætter art 6 et krav om, at meddelelse skal fremsendes inden 15 dage.

Direktivet betyder en udvidelse af antallet af stoffer, der er omfattet af internationale aftaler om transport af farlige stoffer, jvf. Betænkning nr.1128, 1986, om transport af farligt gods, s.76.

Med henblik på at fastlægge fælles regler for det *civilretlige erstatningsansvar* er det i art 11, stk.3 fastsat, at Rådet skal træffe afgørelse herom senest den 30.9.1988. Det er i kap.4.6 omtalt, at et forslag om erstatningsregler for erhvervsmæssig produceret affald er udarbejdet, og at forslaget bygger på et objektivt ansvarsgrundlag for jordejeren eller producenten.

10.3.4 Afbrænding og genanvendelse af affald

Afbrænding af farligt affald udgør kun en begrænset og kortsigtet løsning af affaldsproblemet. Med henblik på bl.a. at begrænse de skadelige virkninger af afbrænding af affald har EF vedtaget Rådets direktiv 89/369 om forebyggelse af luftforurening fra nye kommu-

⁴ Reglen må sammenholdes med begrundelseskravet i art 4, stk.3, idet tilsidesættelse af disse krav under visse omstændigheder vil kunne medføre, at en indsigelse underkendes. Se således „EF-ret“, 1988, af C.Gulmann og Hagel Sørensen, s.175, der fremhæver begrundelsespligten, når det gælder beskyttelse af grundrettighederne. Retten til grænseoverskridende transport er ifølge Domstolens tidligere afgørelser en af de grundrettigheder, som EF-retten skal beskytte. Det kan derfor ikke udelukkes, at et ubegrundet afslag fra en medlemsstat i tilfælde, hvor den faktiske miljøbeskyttelse er mere tvivlsom, kan resultere i, at en domstol vil tilsidesætte et afslag.

nale affaldsforbrændingsanlæg og Rådets direktiv 89/428 om gamle anlæg. Reglerne er omtalt i kap.7.4.1.5. Før disse regler gjaldt alene Rådets direktiv 84/360 om industriens luftforurening, jvf. dette direktivs bilag I pkt.5.2.

Målet for affaldsbortskaffelsen er den størst mulige genanvendelse og genindvinding af de oprindelige stoffer. EF har derfor vedtaget henstillinger til medlemsstaterne, to direktiver om genanvendelse, og en forordning om forsøg.

Rådets henstilling 81/972 om genanvendelse af returpapir og anvendelse af genbrugspapir hører ikke til de bindende retsakter i EF's miljøret. Når henstillingen er medtaget i denne fremstilling, er det, fordi henstillingen er et fortolkningsbidrag til belysning af det spillemrum, medlemsstaterne har i affaldsbekæmpelsen.

Medlemsstaterne opfordres til at sikre, at offentlige myndigheder anvender genbrugspapir, samt til at tilskynde borgere og virksomheder til genanvendelse – hvilket åbner op for en vis afgiftsbelægning. Endvidere opfordres medlemsstaterne til at tilskynde til anvendelse af tryksværter og produkter, der ikke forhindrer senere genbrug.⁵ Det er tvivlsomt, om denne *tilskyndelse* også kan forenes med et nationalt *forbud* mod anvendelse af disse tryksværter, da et sådant forbud formentlig må anses som et brud eller en omgåelse af Rådets direktiv 77/728 om klassificering, emballering og etikettering af farver, maling, lakker lim, klister, *trykfarver* og dermed beslægtede varer.

Med henblik på bl.a. øget genanvendelse af papir har Danmark vedtaget Lov nr.532 af 16.10.1984 om genanvendelse og begrænsning af affald. Nærmere regler om indsamling af papir fra husstande i kommunerne er udformet i bekendtgørelse nr.881 af 11.12.1986. For de offentlige institutioners vedkommende er udsendt cirkulære nr.116 af 20.7.1987 om indsamling af papiraffald.

Rådets direktiv 85/339 om emballager til flydende levnedsmidler sigter som henstilling 81/972 på genanvendelse. Hjemlen er EØFT art 235. Direktivet blev vedtaget, efter at Kommissionen havde anlagt sag mod Danmark på grund af de danske regler om genbrugsflasker (sag 302/86) – og er derfor udformet således, at det ikke tager

⁵ Baggrunden for dette er, at en række tryksværter og specielt anvendelsen på glittet papir har umuliggjort genanvendelse af papiret. Nyere teknologi har dog løst en del af problemet, hvorfor glittet papir i dag også indsamles til genanvendelse.

stilling til de daværende danske regler. I formålet fremhæves både hensynet til at nedbringe volumen af husholdningsaffald, men også, at medlemsstaternes foranstaltninger må tage hensyn til „økonomiske og industrielle forhold samt markedsvilkårene“ og være i overensstemmelse med traktatens bestemmelser om bl.a. „frie varebevægelser“.

Medlemsstaterne forpligtes til at udarbejde planer med henblik på øget genanvendelse for såvel fremstilling som markedsføring og anvendelse (jvf. art 3, stk.1, jvf. art 1). Medlemsstaterne skal endvidere fastsætte regler med henblik på at fremme forbrugeroplysning, at lette genanvendelsen, at fremme selektiv indsamling og at udvikle effektive metoder til frasortering af husholdningsaffald, samt fremme afsætningsmulighederne for genanvendt materiale (art 4, stk.1). Art 5, stk.1 forudsætter, at der fra den 27.6.1995 på etiketten angives, at det drejer sig om genbrugsemballage, og art 5, stk.2 kræver, at det ved pantordninger fremgår, hvor stort beløbet er.

Det forudsættes, at medlemsstaterne ved indførelse af nærmere regler underretter Kommissionen. Underretningspligtens omfang svarer til det, der kræves i Rådets direktiv 83/189 om informationsprocedure med hensyn til tekniske standarder og forskrifter, jvf. art 7 i direktiv 85/339. Direktiv 83/189 er senere ændret, men ændringerne gælder også genanvendelsesregler for emballage til flydende levnedsmidler (se iøvrigt kap. 5.2.4).

Den omtalte danske genbrugsflaskesag (sag 302/86), var anlagt af Kommissionen i forbindelse med, at der i bekendtgørelse nr.397 af 2.7.1981 var krav om godkendelse af emballage til øl og læskedrikke med henblik på anvendelse i retursystemer. Kommissionen fandt, at dette var en teknisk handelshindring i strid med EØFT art 30.

Domstolen bemærkede, at når der ikke findes fælles forskrifter vedrørende afsætning af de pågældende produkter, må EF-retten acceptere hindringer for den frie samhandel, forudsat

- at reglerne ikke er diskriminerende,
- at reglerne er nødvendige for at varetage de „tvingende hensyn som EF-retten anerkender“, og
- at reglerne står i rimeligt forhold til det påsigtede mål, jvf. princippet om det mindst mulige indgreb i EØFT art 36, sidste punktum.

Domstolen bemærkede videre, at miljøbeskyttelsen udgør et af EF's grundlæggende mål, og at et obligatorisk pant og retursystem derfor må accepteres (pkt.13 i dommens præmisser). Men Domstolen be-

mærkede, at det danske krav om, at det på årsbasis blev tilladt en producent at markedsføre indtil 3.000 hl øl og læskedrikke i ikke godkendte emballager⁶ er en begrænsning, der går videre end nødvendigt. Også et „retursystem for ikke godkendte emballager er egnet til at beskytte miljøet“ (præmisserne pkt.21).

Domstolens afgørelse i genbrugsflaskesagen er også udmærket til at illustrere den meget begrænsede rækkevidde af de hjemler til mere vidtgående miljøbeskyttelsesforanstaltninger, der findes i en række direktiver.

I *Rådets direktiv 75/106* om tilnærmelse af medlemsstaternes lovgivning om færdigpakning af visse væsker i bestemte volumenstørrelser er nemlig fastsat en regel i art 5, stk.1 om, at „medlemsstaterne ikke kan nægte, forbyde eller begrænse markedsføringen af færdigprodukter, som opfylder kravene i dette direktiv, under henvisning til fastsættelse af færdigpakningernes volumen („) eller til det nominelle volumen, såfremt nævnte volumen er anført i bilag III“. Bestemmelsens ordlyd fremgår af ændring ved direktiv 79/1005. I bilag III er i punkt 3a opført en række forskellige volumenstørrelser for øl.

Direktiv 75/106 indeholder imidlertid i art 5, stk.4 en regel om, at direktivet „er ikke til hinder for national lovgivning, der af hensyn til miljøkrav opstiller regler for anvendelse af emballage for så vidt angår genanvendelse af denne“. Domstolens afgørelse må derfor forstås således, at uanset denne hjemmel i et EF-direktiv må medlemsstaternes regler fortolkes i lyset af EØFT art 30, da forbudet mod begrænsninger af samhandelen i art 5, stk.1 alene vedrører pakningernes volumen.

Direktiv 75/106 har videre betydning for mulighederne for genanvendelse. Hjemlen til det oprindelige direktiv er EØFT art 100, og i første række var der alene tale om en EØF-typegodkendelsesordning. Harmoniseringen var optionel, idet den ikke hindrede medlemsstaterne i at have et parallelt sæt af regler, jvf. det oprindelige direktiv art 3, stk.1.

Med ændringen i direktiv 79/1005 blev medlemsstaternes mulighed for et parallelt sæt regler ophævet, jvf. art 3, stk.2, hvorfor der fra dette direktivs ikrafttræden den 1.1.1981 er tale om totalharmonisering. De mange volumenstørrelser, som accepteredes i direktivet, understregede, at der var tale om en begyndende totalharmonisering.

6 jvf. bekendtgørelse nr.95 af 16.3.1984, der ændrede kravene i den oprindelige bekendtgørelse med baggrund i Kommissionens sagsanlæg.

Direktiv 85/10 ændrede på ny reglerne. Målet var en totalharmonisering af volumenstørrelser for vin. Konkret betød direktivet, at antallet af volumenstørrelser for vin blev indskrænket. Af betydning for Danmark må bl.a. nævnes, at direktivet forudsatte, at 70 cl flasker blev forbudt markedsført fra 31.12.1988, jvf. art 5, stk.3b.

Grundet tilpasningsvanskeligheder i vinbranchen blev det imidlertid nødvendigt at opgive forbudet mod bl.a. 70 cl flasker, hvorfor art 5, stk.3b blev ændret ved direktiv 88/316, der har hjemmel i EØFT art 100A. Direktiv 88/316 indebar endvidere, at totalharmoniseringen blev udvidet til også at omfatte mousserende vin og spiritus, jvf. den nye formulering af art 5, stk.3b. For Danmark betyder de nye regler, at spiritus ikke må markedsføres i 75 cl flasker efter den 31.12.1991, jvf. art 5, stk.3b, sidste led og ændringen af bilag III pkt.4. Ved Rådets møde den 14.6.1989 er i princippet vedtaget yderligere ændringer af reglerne om vinemballage med henblik på øget brug af pantflasker (se Rådets Fælles Holdning, dokument 7144/89).

Rådets direktiv 86/278 om beskyttelse af miljøet i forbindelse med anvendelse i landbruget af slam fra rensningsanlæg er tidligere omtalt (se kap.8.3).

Rådets forordning 2242/87 om fællesskabsaktioner på miljøområdet har hjemmel i EØFT art 130S, men henviser iøvrigt til EØFT art 2, der bl.a. omhandler en „harmonisk udvikling af den økonomiske virksomhed“. Forordningen omhandler EF-tilskud til forsøg med rene teknologier, genanvendelse samt til forbedring af måleteknikken over for de forskellige forureningsfarer. Herudover kan der gives tilskud til bevaring af særligt truede arter af vilde fugle (dvs. de i direktiv 79/409 i bilag I omhandlede) og til genetablering af jordbund, der er truet eller ødelagt af brande, erosionsprocesser mv. (art 1, stk.1). Der er nærmere formregler for ansøgning. Beslutning om økonomisk støtte træffes af Kommissionen sammen med en revisionskomite.

11. kapitel

Vurdering af visse aktiviteters virkning på miljøet (VVM)

11.1 Om baggrunden for reglerne

Det er i det foregående påpeget, at en betydelig del af EF's miljøret indeholder krav om anmeldelse eller forudgående tilladelse. Noget tilsvarende kendes i dansk miljøret. Der opnås herved den fordel, at risikoen for uheld og virkningen af disse uheld kan begrænses mest muligt.

Strafferetligt fremrykker dette fuldbyrdelsestidspunktet af en straf-feretlig overtrædelse fra en evt. kriminaliseret skade eller konkret fare til tilsidesættelse af en formforskrift. Kravet til tilregnelsen forskydes fra at være krav om agtpågivenhed over for skader til også at omfatte overholdelse af ordensforskrifter. Dermed vil der formentlig også ske en forskydning af kravene til agtpågivenhed – idet f.eks. manglende anmeldelse af en farlig produktion øger risikoen for betydelige skader ved uheld, og dermed selvstændigt kan bidrage til en skades omfang.

Sådanne regler vil yderligere kunne påvirke bedømmelsen af et evt. *erstatningsansvar*. Det gælder erstatningsansvar i kontrakt, jvf. Gomard, „Obligationsret 1.del“, 1989, s.214-217, men kan formentlig også udstrækkes til erstatningsansvar uden for kontrakt, da skadevolder i disse situationer vil være undergivet en legaliseret særlig omsorgspligt, hvorfor også undladelser i videre omfang kan være erstatningspådragende. A. Vinding Kruse fremhæver således, at hvor der er en „fiksering af, hvad der er forsvarlig fremgangsmåde“, må dette anses for den almindelige culpanorm („Erstatningsretten“, 5. udg., 1989 s.89). A. Vinding Kruse nævner endvidere, at overholdelse af disse lovfastsatte normer medfører en formodning for forsvarlig adfærd (samme sted s.92). Hvor det er en offentlig myndighed, der har tilsidesat borgernes mulighed for at gøre indsigelser gældende efter planlovgivningen, vil en sådan tilsidesættelse efter omstændighederne medføre et erstatningsansvar, jvf. UfR.1989.420V, om

en kommunes manglende udformning af forslag til lokalplan efter Kommunesplanloven § 16. Også en uberettiget afvigelse fra en lokalplan kan efter omstændighederne medføre erstatningsansvar for en offentlig myndighed, jvf. UfR.1986.143H om Holte Midtpunkt.

Miljøsager indeholder det særlige erstatningsretlige aspekt, at skader på ejendomsløse værdier kan udgøre en del af de erstatningsbeskyttede interesser uanset at f.eks. grundvandet eller havet ikke har nogen omsætningsmæssig værdi. Ved opgørelsen af tabet indgår således udgifter til forebyggelse mod, at en forurening medfører (yderligere) skade på grundvand eller vildtbestand samt udgifter til oprensning.¹

En overtrædelse af én sikkerhedsforskrift kan få indflydelse på domstolenes bedømmelse af erstatningsansvar for andre skader, der er uden sammenhæng med den pågældende overtrædelse, jvf. præmisserne i Phønixsagen, UfR.1989.692H. I denne sag fik en overtrædelse af en sikkerhedsforskrift i 1966 indflydelse på, hvem der bar bevisbyrden, såvel for bedømmelsen af, om der overhovedet var handlet uforsvarligt, som med hensyn til, om den skadegørende handling var sket før eller efter en tidligere dom for samme skade (U.1958.365 H).

Sikkerhedsforskrifter vil formentlig også være afgrænsende for bedømmelsen af, hvilken ulempe en nabo skal acceptere med hensyn til røg og støj. I VLT.1955.374 medførte røgskader erstatning for nedgang i ejendomsværdi. Er der derimod tale om et erstatningskrav, der alene begrundes med, at en nærliggende virksomhed udgør en meget konkret fare på grund af risikobetonede aktiviteter, er erstatningspligten mere tvivlsom, jvf. UfR.1983.1140Ø's stadfæstelse af Miljøankenævnets afgørelse om, at en udbygning af et kraftværk ikke måtte indeholde vilkår om opkøb af nærliggende grunde. Afgørelsen kan dog ikke helt udelukke dækning for tab for nedgang i ejendomsværdi. Der har været forskellige bud på, om erstatning ved miljøskader forudsætter, at der er handlet uforsvarligt, eller om ska-

1 Jvf. UfR.1987.256H om udslip fra jernbanetankvogn af meget giftige stoffer, der truede grundvandet, og hvor der udenretligt blev indgået forlig om erstatning på over 2 millioner kr for Rosenholm Kommunes udgifter til oprydning, rensning og forebyggelse, jvf. Miljøstyrelsens vejledning 1987, nr. 7 s.15. Erstatningspligt for selvhjælpshandlinger er tilsvarende anerkendt i UfR.1977.183, hvor olie fra utæt tank strømmede ud i vandløb, og i UfR.1988.878V med hensyn til en sportsfiskerforenings udgifter til udsætning af fisk efter forureningsskade i vandløb. Forureneren skal betale udgifter til selvhjælpshandlinger efter Miljøbeskyttelsesloven § 49, når der er givet påbud eller når der foreligger en betydelig fare.

devolder under alle omstændigheder skal yde erstatning (objektivt ansvar).²

Med henblik på yderligere at udbygge den præventive del af miljøreglerne, er der i EF's miljøret udformet nogle meget vigtige retsakter, der vedrører forberedelsen af anlægsaktiviteter samt forbedring af beredskab mv. over for ulykker i industrien. Reglerne kan ikke ses isoleret fra dansk rets regler om samme emner. Således blev VVM-direktivet (85/337) gennemført ved ændring af Lov om lands- og regionsplanlægning, af Lov om regionsplan i hovedstaden og Miljøbeskyttelsesloven.³

II.2 EF's miljøret

II.2.1 VVM-direktiver

Rådets direktiv 85/337 om vurdering af visse offentlige og private projekters indvirkning på miljøet er i høj grad inspireret af den i USA i 1969 vedtagne „The National Environmental Policy Act“.⁴

Direktivet har hjemmel i EØFT art 100 og EØFT art 235. Som

2 I UfR.1989.B.81 skriver W.E.von Eyben om, i hvilket omfang der gælder et ikke lovreguleret objektiv erstatningsansvar for miljøskader. Artiklen omhandler forholdet mellem en bygherrers og en entreprenørs ansvar, men det påpeges om begge ansvar, at der ved bedømmelsen indgår, om „der som led i planlægningen og kontrollen skal foretages et valg mellem forskellige løsninger, der er mere eller mindre bekostelige og risikofri“. Dermed afgrænses området for erstatningsansvar til en „ganske vist streng culpa-regel“, (vidtgående krav til, hvilken agtpågivenhed der skal udvises). Dette synspunkt støttes af Gomard i UfR.1978.B.53 og Jens Christensen i Juristen 1977 s.454, idet kravet til forsvarlig adfærd varierer for de forskellige skader og handlinger.

3 EF-retten kommer herved til *direkte* at påvirke planlovgivningen. I „Dansk Miljøret“, bd.2, s.27 hævdes, at „planlovgivningen er ikke direkte under de sagsområder, som i EF kan normeres ved direktiver“, og der kan derfor kun fra EF ske en indirekte påvirkning af planlovgivningen. Dette må anses for afkræftet med udstedelsen af det såkaldte VVM-direktiv, der har karakter af egentlige planregler.

4 De amerikanske regler indebærer bl.a., at myndighederne ved ethvert forslag om større anlægsaktiviteter skal udarbejde et Environmental Impact Statement, der omfatter en bedømmelse af virkninger på vandforsyning, luftforurening, energiforbrug, genbrug, fredning, befolkningstæthed mv. Se iøvrigt Bent Christensen, „Miljøvern og privat ejendom“, Nordisk Tidsskrift for Retsvidenskab, 1976, s.1.

formål fremhæves både at hindre ulige konkurrencevilkår og at sikre miljøbeskyttelsen. Som særskilt mål fremhæves at fastsætte generelle principper for vurderingen af miljøpåvirkningen fra anlægsarbejder og andre indgreb i det naturlige miljø. Direktivet indeholder procesnormer i form af bygge- og planlægningsnormer og bygger på de administrative normer om tilladelse og information over for borgerne.

Direktivet sonderer mellem tre forskellige typer projekter:

1. *Projekter med meget stor indvirkning på miljøet*, som kraftværker, integrerede kemiske anlæg, motorveje, jernbaner, havne og giftaf-faldsbehandlingsanlæg (beskrevet i bilag I). Disse *skal* vurderes efter de i art 5 omhandlede kriterier. Bygherren skal give de i art 5, stk.2 omhandlede oplysninger, og medlemsstaterne kan yderligere kræve de i bilag III omhandlede oplysninger, jvf. art 5, stk.1.

For disse projekters vedkommende skal der sikres høring hos relevante myndigheder og „berørte dele af offentligheden“ (art 6, stk.2). Enhver anmodning om tilladelse til anlæg af denne type fra offentlige eller private firmaer skal efter medlemsstaternes nærmere bestemmelser offentliggøres. Det samme gælder de oplysninger, der indhentes fra bygherrer. De berørte dele af offentligheden skal have lejlighed til at udtale sig (art 6, stk.2).

De indhentede oplysninger, udtalelser fra offentligheden og fra evt. berørte medlemsstater skal tages i betragtning ved den endelige stillingtagen til projektet, jvf. art 8. Ved bedømmelsen skal der tages hensyn til direkte og indirekte virkninger på mennesker, fauna, flora, jordbund, vand, luft, klima og landskab, samt samspillet mellem disse faktorer (art 3). Beslutningen om tilladelse skal angive vilkår for denne og stilles „til rådighed for berørte dele af offentligheden“, jvf. art 9. Men omfanget af offentliggørelsespligten begrænses af art 10, der undtager industrielle og forretningsmæssige hemmeligheder samt det, der følger af nationale regler (bl.a. Forvaltningslovens kap.8. om tavshedspligt).

2. *Projekter med betydelig indvirkning på miljøet*. Bilag II nævner landbrugets inddragelse af uopdyrket land, nyplantning af skov, bedrifter til fjerkræ, svinehold og laksedambrug, samt udvindingsindustrier og den energiindustri, der ikke er omfattet af bilag I.

For disse projekters vedkommende kan medlemsstaterne gennemføre den ovenfor nævnte procedure, når det findes påkrævet, jvf. art 4, stk.2. Kriterier til afgrænsning af, om et projekt vurderes

efter bilag I eller efter bilag II skal sammen med de grænseværdier, der fastlægges meddeles Kommissionen, jvf. art 11.

3. *De øvrige projekter*, der ikke er omfattet af direktivet.

Direktivet undtager helt militære anlæg, samt projekter „der vedtages i enkeltheder ved en særlig national lov“ (art 1, stk.4 og art 1, stk.5). Den sidste undtagelse blev gennemført på grund af bl.a. Danmarks modstand mod, at reglerne ellers ville begrænse Folketingets mulighed for at vedtage anlægslove – vel især fordi Storebæltsbroen ville kunne blive berørt.

Direktivet skulle være gennemført i alle medlemsstater den 1.7.1988, men blev i Danmark først gennemført ved Lov nr.216 af 5.4.1989, og reglerne først præciseret i bekendtgørelse nr.446 af 23.6.1989 om vurdering af større anlægs virkning på miljøet. Den danske gennemførelse af reglerne betød, at oplysningspligten fra private virksomheder kom ind i Lov om lands og regionplanlægning (§ 3, stk.3 og § 11, stk.3) samt i Lov om regionplanlægning i Hovedstadsområdet (§ 2, stk.1 litra 7 og § 4, stk.3). Indholdsmæssigt betyder ændringen en mere omfattende undersøgelsesproces på et tidligere stadium af planlægningsprocessen vedrørende større arbejder end tidligere, jvf. bemærkningerne til lovforslag 212 1987/198 s.5.

Direktivet giver medlemsstaterne hjemmel til at vedtage skærpede krav til høringen, jvf. art 13, og det har således karakter af minimumsharmonisering. I kap.6.4.2.4 er omtalt, hvorledes VVM-direktivet formentlig er umiddelbart anvendeligt over for den offentlige forvaltnings behandling af planer om større projekter. Af analysen i kap.6.4.3 følger, at kommuner og egentlige statsvirksomheder er underlagt kravet om offentliggørelse og borgerinddragelse – uanset om direktivet er gennemført i en medlemsstat.

11.2.2 Forebyggelse af risiko for uheld

Rådets direktiv 82/501 om risikoen for større uheld i forbindelse med en række industrielle aktiviteter, ændret ved Rådets direktiv 87/216, har som generelt mål at hindre konkurrencefordrejning og at beskytte miljøet. Som særligt mål fremhæves at indføre nogle mindstenormer for forebyggelse og begrænsning af virkningerne af uheld samt at indsamle oplysninger om større uheld hos Kommissionen. Hjemlen er EØFT art 100 og EØFT art 235.

Reglerne omfatter alene bestemte risikobetonede industrier, der

arbejder, med de i bilag I omhandlede processer eller de i bilag II nævnte oplagringer, jvf. art 1, stk.2a. Ved ændringen i 1987 understreges i præamblen, at den anførte liste ikke er udtømmende, men at alle andre processer til fremstilling, forarbejdning eller behandling af organiske eller uorganiske kemiske stoffer også er omfattet (10. indledende betragtning). Uden for området falder atomkraftværker, militære anlæg, minedrift og bortskaffelse af giftigt og farligt affald (art 2).⁵

For *særligt risikobetonede virksomheder* indebærer art 5, stk.1 første led en særlig anmeldelsespligt, og art 5, stk.1 a, b og c indeholder detaljerede krav til de oplysninger, som virksomheden skal give sammen med anmeldelsen. Anmeldelsen skal regelmæssigt fornyes på baggrund af tekniske ændringer, jvf. art 5, stk.3. Etablering af nye anlæg eller væsentlige ændringer i igangværende anlæg (jvf. art 9, stk.2) skal anmeldes i god tid, jvf. art 5, stk.2. For øvrige anlæg gælder reglerne fra 8.1.1985. Efter art 5, stk.4 skal depoter af farlige stoffer spredt inden for en afstand på 500 meter bedømmes som samme sted. Dette var ikke udtrykkeligt nævnt i den første danske gennemførelse af direktivet, bekendtgørelse nr.204 af 1.5.1984, men er nu gennemført i bekendtgørelse nr.545, 1988, jvf. § 5, stk.1 nr.3. Ved ændringen af direktivet i 1987 blev grænseværdierne for de i bilag II og III nævnte stoffer sænket.

Myndighedernes skal efter anmeldelse kontrollere oplysningerne og sikre evakueringsplaner og andre nødplaner for de omkringboende (art 7, stk.1). Art 8 indebærer en særlig *underretningsforpligtelse* over for de personer, der kan blive berørt af uheld, bl.a. underretning om indholdet af evakueringsplanerne.

Ved den danske gennemførelse af direktivet i bekendtgørelse nr.204 af 1.5.1984 om risiko for uheld samt i den nugældende bekendtgørelse nr.545 af 16.9.1988 er reglerne om underretningspligt om evakueringsplaner over for omkringboende ikke medtaget. I betænkningen om betydelige risici anføres, at kravet om evakueringsplaner „er dækket af den under Justitsministeriet hørende lovgivning“, bl.a. politiets beredskabsplaner (Betænkning 1045, 1985, s.96 og 102). I betænkningen anbefales, at der udgives letforståelige pje-

5 I Betænkning 1045, 1985, om betydelige risici, s.3032 fremhæves i forbindelse med overvejelser om risikobegrebet, at ovenstående definitioner må anses for de mest hensigtsmæssige, frem for definitioner der bygger på kvantitativt beregnede risici (sandsynlighed for uheld gange muligt skadesomfang). Der henvises i betænkningen til art 5, hvilket er urigtigt, da art 5 henviser til definitionen i art 2. Definitionen er indført i dansk ret ved bekendtgørelse nr.204, 1984.

cer til omkringboende (s.198). Men så vidt ses, er der ikke ved lov eller bekendtgørelse gennemført nogen pligt til information om evakueringsplaner mv. af omkringboende. En sådan ret for de omkringboende til at modtage information kan formentlig umiddelbart påberåbes af borgerne uanset de danske regler idet informationspligten retter sig mod myndighederne, og reglen derfor er umiddelbart anvendelig, jvf. iøvrigt argumentationen i kap.6.4.2.4.

For de øvrige virksomheder er der krav om en anmeldelse med færre oplysninger, jvf. art 9, stk.3. Ved større uheld skal virksomheden pålægges øjeblikkelig underretning til myndighederne (art 10). Direktivet forhindrer ikke, at medlemsstaterne vedtager mere vidtgående beskyttelsesforanstaltninger, hvorfor der er tale om en minimumsharmonisering (art 17).

12. kapitel

Farlige stoffer

12.1 Mere end 70.000 kemikalier

Den tekniske og videnskabelige udvikling har medført, at der i de sidste 30 år er udviklet en mængde nye kemiske forbindelser. Brundtlandrapporten oplyser, at der i dag findes 70-80.000 kemikalier på verdensmarkedet, og at tallet forøges med 1000-2000 om året. Betydningen af dette understreges yderligere af, at kemikalier udgør ca. 10% af verdenshandelen.

Ikke alle disse kemikalier er lige uskadelige. I 1986 var således mere end 500 kemikalier og kemiske produkter enten forbudt eller deres lovlige anvendelse betydeligt begrænset i deres oprindelsesland.¹

Alene omfanget af samhandelen med kemikalier medfører, at reguleringen af disse stoffer indtager en vigtig rolle i EF's miljøret, da forskelle i medlemsstaternes lovgivning ellers i betydelig grad ville begrænse varernes frie bevægelighed. De første EF-regler om farlige stoffer er da også vedtaget i 1967 i direktiv 67/548 om klassificering, emballering og etikettering af farlige stoffer.

12.2 Definitioner

I EF's miljøret sondres mellem *stoffer* og *præparater*, hvorfor det for den videre begrebsanvendelse er nødvendigt med en afgrænsning af de to begreber over for hinanden. Tilsvarende må *farlighedsbegrebet* afgrænses. Nedenstående definitioner er hentet fra direktiv 67/548 om klassificering, emballering og etikettering af farlige stoffer.

Stoffer omfatter grundstofferne og deres forbindelser, således som de forekommer naturligt eller som resultat af en industriel produktion, og som eventuelt indeholder sådanne tilsætningsstoffer, der er nødvendige af hensyn til markedsføringen (art 2, stk.1a).

¹ Alle oplysningerne stammer fra Brundtlandrapporten, s.218.

Præparater er blandinger eller opløsninger, der er sammensat af to eller flere af de ovenfor definerede stoffer (art 2, stk.1b).

Farlige stoffer eller præparater er karakteriseret ved mindst en af følgende egenskaber: Eksplosive, Brandnærende, Yderst let antændelige, Let antændelige, Antændelige, Meget giftige, Giftige, Sundhedsskadelige, Ætsende, Lokal-irriterende, Miljøfarlige, Kræftfremkaldende, Teratogene (dvs. kan medføre fosterskader), Mutagene (dvs. kan forårsage arvelige genetiske skader på mennesker), jvf. art 2, stk.2. Til denne gruppe må også henregnes de stoffer, hvis virkning ikke er nærmere undersøgt, jvf. art 8, stk.2 in fine.

12.3.0 EF's miljøret

Reglerne om de farlige stoffer deler sig i to retninger. På den ene side er der stoffer og præparater, der er så farlige, at markedsføring og anvendelse forbydes helt eller begrænses stærkt. Den anden gruppe af regler bygger på nogle farlige stoffers eller præparaters nytte og koncentrerer sig derfor om en regulering, der begrænser disses mulige skadevirkninger. Betydningen af denne sondring blev understreget ved en præjudiciel forelæggelse for Domstolen (sag 187/84). Her nævner Domstolen udtrykkeligt, at der må foretages en sondring mellem at bringe i handelen og regler vedrørende etikettering.² Som en særlig gruppe af stoffer er medtaget stoffer, der anvendes med henblik på hormonal påvirkning af dyr.

12.3.1 Regler, der forbryder eller stærkt begrænser anvendelsen

Den type regulering, der her omtales, adskiller sig fra de tidligere omhandlede reguleringstyper. Udgangspunktet er et generelt forbud mod markedsføring³ af de omhandlede stoffer og præparater, som i kap.4.3 er grupperet under produktnormer. Fra dette udgangspunkt hjemler EF's miljøret nogle undtagelsesmuligheder for medlemsstaterne i form af særlige tilladte anvendelsesmuligheder af de pågældende stoffer og præparater.

² Se kap.13.3.3, hvor sagen omtales nærmere.

³ Dvs. enhver overdragelse med eller uden vederlag, jvf. direktiv 79/117 art 2 stk.10.

Da undtagelserne vedrører anvendelsen af stofferne, må de betegnes som procesnormer. Men da undtagelsen har karakter af en *mulighed* for medlemsstaterne, får reglerne karakter af optionel harmonisering for de pågældende stoffer, selv om virkningen minder om minimumsharmonisering, idet medlemsstaterne ikke kan gennemføre ringere normer end de udtrykkeligt hjemlede. Det vil være forkert at betegne harmoniseringen som minimumsharmonisering, da medlemsstaterne har meget begrænset mulighed for at udvide forbudet mod anvendelsen af stofferne til andre end de stoffer, der er udtrykkeligt reguleret i EF's miljøret, medmindre medlemsstaterne iværksætter en særlig procedure. Årsagen er, at de stoffer, der ikke er forbudt, typisk vil være berørt af reglerne om klassificering, emballering og etikettering af farlige stoffer og præparater – og efter EF's miljøret er det ikke tilladt medlemsstaterne at begrænse eller hindre markedsføring af stoffer og præparater, der opfylder kravene i EF's miljøret. Virkningen af alt dette er, at medlemsstaterne som udgangspunkt ikke kan indføre mere vidtgående forbud mod farlige stoffer end de forbud, der er fastsat i EF's miljøret. I bl.a. sag 54/85 blev et delvist forbud mod et pesticid af Domstolen anset for foreneligt med EF's miljøret, men det blev understreget, hvilke hensyn der måtte indgå ved bedømmelsen.

Reglerne om forbud mod markedsføring af visse særligt farlige stoffer er i hovedsagen samlet i to rammedirektiver, nemlig: Rådets direktiv 76/769 og Rådets direktiv 79/117.

Rådets direktiv 76/769 om begrænsning af markedsføring og anvendelse af farlige stoffer har hjemmel i EØFT art 100. Direktivet omfatter alene PCB, PCT og monomeret vinylchlorid. Direktivet er siden ændret ved bl.a. Rådets direktiv 85/467, der fra den 30.6.1986 reducerede det lovlige anvendelsesområde for PBC/PCT på alle nye anlæg til det ubetydelige og forbød afsætning af ældre anlæg og vædske (pkt.5 i bilaget).

I Rådets direktiv 85/610 forbydes markedsføring af en række produkter, hvis disse indeholder asbest. Da reglerne kun omhandler *anvendelse* og *markedsføring*, men ikke *produktion*, er bestemmelsen i art 1, stk.2 b, der undtager udførsel til tredjelande, ikke uden betydning. Regler herom er nu selvstændigt reguleret i Rådets forordning 1734/88 for de omhandlede stoffer (se kap.12.3.3.3).

Betydningen af denne sondring mellem *markedsføring* og *anvendelse* på den ene side og *produktion* eller *fremstilling* på den anden side, er nævnt af Domstolen i sag 88/79, der omhandlede brugen

af konserveringsmidler. Men i denne sag drejede det sig om fremstillingsvirksomhed, ikke om salg.

Rådets direktiv 79/117 om forbud mod markedsføring og anvendelse af plantebeskyttelsesmidler indeholdende visse virksomme stoffer, har som mål at beskytte mennesker og miljø mod særligt farlige stoffer og at fjerne hindringer for de frie varebevægelser. Hjemlen er alene EØFT art 100, og ved de efterfølgende ændringer er der ikke henvist til andre EØFT-bestemmelser.

Reglerne kan ses som en udbygning af Rådets direktiv 76/895 om maksimalgrænseværdier for pesticidrester i frugt og grøntsager for stoffer som f.eks. Endrin. Men i modsætning til direktiv 76/895 er direktiv 79/117 opbygget som et totalforbud med visse undtagelser. Reglerne er ændret senest ved Rådets direktiv 86/355 og Rådets direktiv 89/365.

Indholdet af de nuværende regler er et totalforbud mod anvendelse og markedsføring af en række stoffer, jvf. art 3, der dog undtager „ubetydelige urenheder“. Fra denne hovedregel gælder to vigtige undtagelser. For det første omfatter forbudet ikke produktion, hvorfor udførsel til tredjelande først er blevet omfattet af en anmeldelsespligt ved Rådets forordning 1734/88, jvf. art 2, stk.1. Den anden undtagelse er, at art 4, stk.1 i direktiv 79/117, hjemler medlemsstaternes mulighed for at tillade en begrænset anvendelse, idet Kommissionen i så fald skal underrettes (art 4, stk.2).

De stoffer, der er omfattet af direktiv 79/117, er følgende:

- a. En række kviksølvforbindelser.
- b. Bestandige organiske chlorforbindelser, bl.a. Aldrin, DDT, Endrin og Hexachlorbenzen.
- c. Ethyneloxid (indført ved direktiv 86/355). Undtagelserne efter art 4, stk.1 er tidsbegrænsede. Således kan stoffet anvendes til begrænsning af patogene kim på kunsttørrede grøntsager, tørrede krydderier og tobaksblade frem til 31.12.1989, og for begrænsning af patogene kim på urter bestemt til medicinsk brug, samt på kakaopulver, er undtagelserne forlænget til 31.12.1990, jvf. direktiv 89/365 art 1.

Reglerne indeholder ikke en udtrykkelig hjemmel for medlemsstaterne til at udvide forbudet til andre stoffer. Men med baggrund i Mirepoix-sagen (sag 54/85) kan konstateres, at medlemsstaterne ikke er totalt afskåret fra at begrænse eller forbyde anvendelsen af

et pesticid, der ikke er omfattet af direktiv 79/117 eller af direktiv 76/895.⁴

Samme resultat var tidligere anerkendt i den såkaldte pesticid-sag (sag 272/80) og i Heijn-sagen (sag 94/83), idet der bl.a. i den sidste afgørelse henvises til, at præamblen nævner, at pesticider frembyder væsentlig fare for menneskers sundhed. I sag 272/80 var forholdet iøvrigt det omvendte af Mirepoix-sagen, idet det var et hollandsk forbud, der berørte et fransk produceret plantebeskyttelsesmiddel.

12.3.2 Forbud mod stoffer med hormonal virkning

Det var vedtagelsen af reglerne om forbud mod hormonbehandling af dyr som led i almindelig kvægdrift, der i 1988 var ved at skabe en handelskrig med USA, hvor hormonbehandlingen indgår som en del af dyreopdrættet, på grund af den måde dyr opdrættes på. Det kan diskuteres, om disse regler skal betegnes som *procesnormer* eller *produktnormer*. På den ene side er der tale om nogle regler for anvendelsen af bestemte stoffer – når der ses bort fra det absolutte forbud mod markedsføring af enkelte stoffer. Men på den anden side retter reguleringen og kontrollen sig primært mod kødets kvalitet, hvilket peger på, at der er tale om produktnormer. Det rigtigste er formentlig at karakterisere reglerne som både produkt- og procesnormer og administrative normer, da der også er detaljerede regler for, hvordan medlemsstaterne skal udøve deres kontrolfunktion.

Harmoniseringen må betegnes som *optionel*, idet medlemsstaternes mulighed for at vedtage lempeligere bestemmelser er udtrykkeligt afgrænset til bestemte tilfælde.

Rådets direktiv 81/602 om forbud mod stoffer med hormonal eller thyreostatisk virkning var det første i en række regler, der sigtede mod et forbud af hormonbehandling af dyr med henblik på opfed-

4 Sag 54/85 omhandlede en fransk import af løg fra Holland, der var behandlet med et pesticid (maleinhydrazid), der i Frankrig kun måtte anvendes, hvis der forud var givet tilladelse. Domstolen bemærkede, at ved bedømmelsen af, om de franske regler stred mod EØFT art 36, måtte det vurderes, om reglerne skyldes klimaforhold, sammensætningen af befolkningens sædvanlige ernæring og befolkningens sundhedstilstand. Medlemsstaterne er dog forpligtet til at sikre – ved let tilgængelige fremgangsmåder at der kan gøres undtagelser, når den offentlige sundhed ikke trues.

ning. Hjemlen er EØFT art 43 og EØFT art 100. Reglerne adskiller sig væsentligt fra de i kap.12.1 omtalte, idet de supplerer et begrænset markedsføringsforbud (art 3)⁵ med regler, der begrænser anvendelsen af en yderligere række stoffer (art 2).

I modsætning til andre regler om farlige stoffer er de stoffer, der ikke er omfattet af art 3 ikke klart afgrænset ved kemiske betegnelser, men derimod ved deres virkning. Ved Rådets direktiv 85/358 blev fastsat nærmere analysemetoder og referenceværdier til bestemmelse af, om dyrene havde været udsat for en behandling med den forbudte virkning (art 3 og art 4).

Rådets direktiv 88/146 om forbud mod visse stoffer med hormonal virkning inden for husdyravl har alene hjemmel i EØFT art 43, mens direktiv 81/602 har hjemmel i både EØFT art 100 og EØFT art 43.⁶ Direktivets art 2 andet led er en undtagelsesbestemmelse om, at der kan gives tilladelse til terapeutisk behandling af husdyr med østradiol 176, testosteron og progesteron. Art 4 bestemmer, at virksomheder, der fremstiller eller handler med de nævnte stoffer samt nogle andre stoffer med hormonale virkninger, skal have tilladelse samt føre registre over erhvervede/fremstillede og solgte mængder af de pågældende stoffer.

Art 6 indeholder et ubetinget forbud mod indførsel fra tredjelande af husdyr, som har fået den forbudte behandling. Herunder præciseres, at hvis tredjelande ikke kan give de i direktiv 85/358 art 13

5 De forbudte stoffer er Stilben, Stilbenderivater, salte og estere af disse samt Thyreostatika. Ved Rådets direktiv 88/146 blev disse udvidet til også at omfatte: Trenbolon og Zeranol, jvf. art 2.

6 I sag 68/86, der var et annulationsøgsmål anlagt af Storbritannien mod Rådet angående vedtagelse af Rådets direktiv 85/649 om forbud mod anvendelse af visse stoffer med hormonal virkning inden for husdyravl, blev der taget stilling til denne ændring. Domstolen bemærkede, at hjemlen i EØFT art 43 var tilstrækkelig, da de hensyn, som direktivet indeholdt, var omfattet af EØFT art 39 suppleret med de almene hensyn til mennesker og dyrs sundhed, som må gælde for alle retsakter på landbrugsområdet. Videre bemærkede Domstolen, at Rådets praksis ikke var bindende for valget af, hvilken traktatbestemmelse der udgør hjemlen, men at dette må ske på objektivt grundlag. Det var således ikke nødvendigt at anføre EØFT art 100, hvilket indebar, at direktivet kunne vedtages med kvalificeret flertal. Direktiv 85/649 blev alligevel annulleret, da vedtagelsen var sket ved skriftlig afstemning. Og efter Rådets forretningsorden art 6, stk 1 kan dette kun ske, såfremt alle medlemsstater er indforstået med fremgangsmåden. Da Danmark og Storbritannien havde protesteret, blev manglen anset for en væsentlig tilblivelsesmangel. Forslaget er efterfølgende vedtaget som direktiv 88/146.

omhandlede garantier, skal indførslerne af kød fra disse lande suspenderes (art 6, stk.5 i direktiv 88/146).

Rådets direktiv 88/299 om handel med dyr behandlet med visse stoffer med hormonal virkning og med kød fra disse dyr er en udbygning af reglerne i direktiv 88/146. Direktivet præciserer med baggrund i hjemlen i direktiv 88/146 art 7, at medlemsstaterne kan undtage handel med avlsdyr eller udtjente dyr, der har været udsat for de nævnte stoffer, når bestemte betingelser er opfyldt (art 2, nr.1-4).

Ved Kommissionens beslutning 89/358 er fastsat nærmere regler for, hvorledes de enkelte medlemsstater skal reagere, når der konstateres overtrædelse af reglerne i en anden medlemsstat, eller i et tredjeland.

12.3.3.0 Regler om klassificering, emballering og etikettering

Disse regler sigter i udpræget grad mod at fjerne handelshindringer, ved at EF overtager den minutøse fastlæggelse af regler for anmeldelse, kontrol, klassificering, mærkning mv. af de mange farlige kemiske forbindelser.

Selv i EF's miljøret må reglerne betegnes som noget af det mest komplicerede, hvorfor tilblivelsen af de nuværende regler kort skal omtales.

De første regler er fastsat i Rådets direktiv 67/548. Direktivet tog ifølge præamblen sigte på at fjerne forskelle i medlemsstaternes lovgivning, der hindrede varernes frie bevægelighed, og samtidig at beskytte befolkningen mod farer fra de farlige stoffer.

Reglerne blev siden ændret ved Rådets direktiv 73/146, der dels fastsatte ens prøvemethoder i alle medlemsstaterne og dels nedsatte en revisionskomite, der med kvalificeret flertal kunne forestå en løbende tilpasning af reglerne.

Med Rådets direktiv 79/831 blev næsten alle bestemmelser i det oprindelige direktiv ændret, og dette direktiv må fortsat betegnes som rammedirektivet for reglerne om klassificering, emballering og etikettering af farlige *stoffer* (ved henvisninger til bestemmelser i direktiv 67/548 er det derfor i direktiv 79/831, men skal finde bestemmelserne).

Efter vedtagelsen af dette direktiv er der gennemført den femte tilpasning af reglerne ved Kommissionens direktiv 83/467, der dels er en justering af klassifikationen af nogle stoffer, og dels indeholder

kriterier for om stoffer, der ikke er udtrykkeligt omfattet af reguleringen, skal anses for ætsende.⁷

Ved Kommissionens direktiv 84/449 er vedtaget den sjette tilpasning, der omhandler ændring af metoder til bestemmelse af stoffers og præparaters giftighed samt miljøgiftige virkning i bilag V.

Kommissionens direktiv 86/431 omhandler en ændring af nogle klassificeringer i bilag I, og ændring af kriterier for valg af henholdsvis risiko- og forsigtighedsforskrifter. Endelig er fastlagt ændringer af formuleringerne i nogle danske risiko- og forsigtighedsætninger.

Den ottende tilpasning ved Rådets direktiv 87/432 er en udvidelse af antallet af omfattede stoffer i bilag I, og nogle omklassificeringer. Når det er Rådet, der har vedtaget direktivet, skyldes det uenighed mellem Kommissionen og revisionskomiteen.

Den 10. tilpasning ved Kommissionens direktiv 88/490 omhandler den danske sag om klassificering af nogle organiske opløsningsmidler og kræftfremkaldende stoffer. Denne omtales nedenfor.

Men hermed er regelkomplekset ikke beskrevet. Ved siden af reglerne om farlige *stoffer*, blev der nemlig gradvist indført regler om klassificering, emballering og etikettering for farlige *præpa* (*rater*), der delvist skete som en udbygning af direktiv 67/548.

Rådets direktiv 73/173 omhandlede opløsningsmidler, og blev suppleret af Rådets direktiv 77/728 om farver, maling, lakker, lim, klister trykfarver og dermed beslægtede varer – der blev ændret ved senere direktiver fra Kommissionen, bl.a. direktiv 86/508. Disse to sæt regler bortfalder den 7.6.1991, jvf. Rådets direktiv 88/379 om klassificering, emballering og etikettering af farlige præparater, art 16, stk.1 og 16, stk.3. Rådets direktiv 88/379 er senest ændret ved Kommissionens direktiv 89/178. Direktivet omhandler som udgangspunkt alle farlige præparater, men undtager:

7 Bestemmelserne er indeholdt i art 1, stk.8, der ændrer bilag VI, II del B. Disse regler må sammenholdes med direktiv 67/548 art 5, stk.2, der forpligter producenten til at mærke de stoffer, der ikke er optaget i bilag I, hvis „producenten med rimelighed kan forventes at være bekendt med deres farlige egenskaber“. Indholdet af denne mærkning fremgår af direktiv 79/831 art 15-18. Det er således urigtigt, når Jens Peter Bonde i bogen „Tænk lidt længere“, 1989, s.47, oplyser, at fabrikanten af Neophos opvaskepulver ikke skal oplyse, at dette stof er ætsende. Dels er der en sådan mærkning, og dels er stoffet åbenbart så ætsende, at det krav om culpa (agtpågivenhed), som er indeholdt i art 5, stk.2 klart er opfyldt. Noget andet er, at det i grænsetilfælde kan volde vanskeligheder at fastslå, om en producent har udvist uagtsomhed med hensyn til mærkningen af et stof – når der er betydelig uenighed om dette stofs farlige egenskaber.

- affaldsstoffer, der er omfattet af direktiv 78/319 om farligt affald (se kap.10.3.2.0),
- kosmetiske midler, der reguleres efter Rådets direktiv 76/768,
- lægemidler, der er reguleret i Rådets direktiv 65/65 med senere ændringer.

Herudover undtager direktiv 88/379 pesticider, idet disse er selvstændigt reguleret af Rådets direktiv 78/631 om klassificering, emballering og etikettering af farlige præparater (pesticider), der ellers byggede på principperne i direktiv 67/548. Direktiv 78/631 er ændret ved Rådets direktiv 81/187, samt senest ved Kommissionens direktiv 84/291. Dette nærmest uoverskuelige kompleks af regler er yderligere blevet udbygget med Rådets forordning 1734/88, om ind- og udførsel af visse farlige kemikalier, der i art 5 udvider reglerne om klassificering, emballering og etikettering af farlige stoffer til også at omfatte eksport til tredjeland. Endelig skal nævnes, at sondringen mellem stoffer og præparater, også viser sig i EF-forvaltningen, idet reglerne om farlige præparater behandles under varekommissariatet, mens stofferne behandles under miljøkommissariatet.

Reglerne vil blive behandlet således, at først omtales *stofferne*, herefter *præparaterne* og til sidst *udførselsreglerne* vedrørende tredjelande.

12.3.3.1.0 Klassificering og mærkning af farlige stoffer

Rådets direktiv 79/831 om klassificering, emballering og etikettering af farlige stoffer må som omtalt ovenfor anses for rammedirektivet, idet de bestemmelser, der i det følgende henvises til, vil kunne findes i EFT.L.259. af 15.10.1979. Ved domstolsafgørelser og i de efterfølgende retsakter, som udstedes i medfør af dette direktiv, må man være opmærksom på, at der altid kun vil blive nævnt direktiv 67/548 med senere ændringer. Hjemlen er EØFT art 100. Dette indebærer, at medlemsstaterne ikke kan opretholde andre regler med henblik på bedre miljøbeskyttelse ved at henvise til EØFT art 100A, stk.4, da EØFT art 100A heller ikke er brugt som hjemmel ved efterfølgende ændringer af direktivet.⁸

⁸ I miljøministerens redegørelse til Folketingets miljøudvalg angående de danske mærkningsregler fremhæves i notatet, at hvis der ved ændringer af direktiv 67/548 henvises til EØFT art 100A, får dette ikke tilbagevirkende kraft på f.eks. tekniske tilpasninger vedtaget med hjemmel i EØFT art 100 (se Miljøministerens redegørelse af 16.12.1988, s.4 i notatet). Det må nok anses for tvivlsomt, om besvarelsens rigtighed er sikker, da vurderingen må bero på karakteren af ændringen som nævnt i kap.5.1.2.

Reglerne omhandler alene stoffer, der har de i kap.12.2 nævnte farlige virkninger, men omfatter ikke bekæmpelsesmidler og gødningsstoffer, jvf. art 1, stk.4b.

Der sondres mellem nye stoffer, dvs. stoffer der anmeldes efter 18.9.1981, og gamle stoffer anmeldt før denne dato (jvf. art 5, stk.2, 1.pkt.). Sondringen har betydning for anmeldelsespligten, da gamle stoffer er fritaget for anmeldelse, når de er opført på den i henhold til art 13 udarbejdede fortegnelse af Kommissionen (jvf. art 13).

Danmark havde ved Lov nr.212, 1979 om kemiske stoffer og produkter i § 11, stk.2 og i bekendtgørelse nr.409, 1980 om anmeldelse af kemiske stoffer defineret et „nyt stof“ som et stof, der ikke inden 1.10.1980 havde været solgt eller importeret i Danmark. Ved en traktatsbrudssag (sag 278/85) anlagt mod Danmark bemærkede Domstolen, at en sådan ændring af skæringsdatoen betød en ændring af definitionen af „nye stoffer“, der samtidig betød en udvidet anmeldelsespligt og således var i strid med EF-retten, hvorfor Danmark blev dømt. På denne baggrund er de danske regler ændret ved bekendtgørelse nr.640 af 4.10.1989, og nye stoffer defineres nu som i direktivet, jvf. § 1, stk.2.

Reglerne kan groft inddeles i tre typer regler, der berører borgerne og private firmaer:

12.3.3.1.1 *Regler om anmeldelse i direktiv 67/548*

Enhver producent og importør er forpligtet til at anmelde et farligt stof senest 45 dage før markedsføring (art 6, stk.1). Anmeldelse kan undlades i nogle særlige tilfælde, bl.a. hvis stoffet markedsføres i mængder på under ét ton årligt pr. producent, og der i stedet fremsendes en erklæring, jvf. art 8, stk.1.

I dansk ret var undtagelsesbestemmelsen formuleret i bekendtgørelse nr.409 af 17.9.1980 om anmeldelse af kemiske stoffer § 6, nr.1 som „stoffer, der sælges eller importeres i mængder under 1 ton pr. år pr. producent eller *importør*“. Danmark havde således også medtaget importører, og dette kunne indebære, at producenter, der solgte mere end 1 ton pr. år, blev unddraget fra anmeldelse ved at bruge flere importører, og dermed blev kontrollen svækket. I den tidligere omtalte sag (278/85) bemærkede Domstolen, at Danmark herved havde udvidet direktivets undtagelsesmuligheder, hvorfor Danmark blev dømt for overtrædelse af EF-retten. Domstolens afgørelse er nu gennemført ved bekendtgørelse nr.640 af 4.10.1989 om anmeldelse af nye kemiske stoffer, jvf. § 6, nr.4.

Ved anmeldelsen skal fremsendes en række oplysninger, jvf. art 6, stk.1. Men oplysninger kan begrænses, hvis stoffet er optaget på bilag I (art 6, stk.3), eller hvis der er tidligere undersøgelser (art 6, stk.2). Endelig begrænses oplysningspligten af drift- og forretningshemmeligheder, idet art 11, stk.1 opregner, hvad der ikke kan anses for hemmeligheder, bl.a. en række fysisk-kemiske oplysninger.

Medlemsstaterne har mulighed for at udvide området for forretningshemmeligheder, der ikke skal oplyses, jvf. art 11, stk.4 in fine. Producenten/ importørens anmeldelsespligt omfatter også indberetning af ændringer i markedsførte mængder, kendskab til ny anvendelse og ændringer i stoffets egenskaber som følge af en ændring i dets sammensætning (art 6, stk.4).

Omfanget af, hvor store ændringer der skal til, før der kræves anmeldelse, er fastlagt i bilag VII, pkt.2.1.2 og pkt.2.2.1. Ved gennemførelsen af direktivet havde Danmark ændret kravet til oplysningspligten således, at denne kun gjaldt for *væsentligt ændret anvendelse* eller ved en *væsentlig* forøgelse af mængderne, jvf. bekendtgørelse nr.409 af 1980. I den før omtalte sag mod Danmark (sag 278/85) fastslog Domstolen, at direktivet krævede anmeldelse ved nøje definerede mængdeafvigelser, da reglerne „ikke er et udtryk for et mindstekrav til beskyttelsesniveauet („) men har karakter af en udtømmende regulering“ (præmisserne pkt.22). Danmark blev derfor dømt for at have overtrådt EF-retten ved at indskrænke anmeldelsespligten ved ændringer i importmængder.

Også muligheden for, at medlemsstaterne kan supplere direktivets anmeldelsespligt med en „*underretningspligt*“, blev behandlet i sagen mod Danmark. Danmark havde i Lov om kemiske stoffer nr.212, 1979, § 17 givet ministeren bemyndigelse til at fastsætte regler om, at godkendelse i et EF-land på „visse betingelser kan sidestilles med anmeldelse her i landet“. Betingelserne var i bekendtgørelse nr.409 af 17.9.1980, § 9, stk.3 fastsat således, at importøren skal „underrette Miljøstyrelsen, inden stoffet importeres, med erklæring om, at det pågældende stof er anmeldt i et andet EF-land“. Domstolen bemærkede, at et krav om underretning ikke i sig selv strider mod EF-retten. Men da det danske krav var udformet som en forudgående betingelse for import, og da overtrædelse af underretningspligten var strafsanktioneret, samt da underretningen skulle ske til samme myndighed som stod for anmeldelsesreglerne, måtte den danske bestemmelse anses for en overtrædelse af EF-retten. Underretningspligten til Miljøstyrelsen er bortfaldet ved bekendtgørelse nr.680 af 4.10.1989.

12.3.3.1.2 *Etikettering og emballering i direktiv 67/548*

Reglerne foreskriver anvendelse af en bestemt etikettering, jvf. art 16-18. Disse regler er udførligt reguleret ved bilag og gælder også stoffer, hvor producenten må formode, at der er en fare, jvf. art 5, stk.2.

Art 18 er undtagelsesreglen, der giver medlemsstaterne mulighed for at tillade en anden mærkning end den i art 16 og art 17 beskrevne, hvis der er tale om mindre farlige stoffer, og mængden af disse er så begrænset, at der ikke er grund til at frygte fare for de personer, der håndterer disse stoffer. Enhver sådan anden mærkning forudsætter meddelelse til Kommissionen.

I en traktatbrudssag anlagt mod Vesttyskland (sag 208/85) tog Domstolen stilling til art 16, stk.2f, der forbyder at mærke de omhandlede stoffer med betegnelsen „ikke giftig“ eller „ikke sundhedsskadelig“. I vesttysk ret var forbudet indeholdt i nogle tekniske forskrifter, der ikke havde karakter af retsforskrifter og alene var meddelt arbejdsgiverre med henblik på teknisk sikkerhed, arbejdsmedicin og hygiejnespørgsmål. Domstolen anså de vesttyske regler for en utilstrækkelig gennemførelse af forbudet.

I samme sag havde Kommissionen rejst spørgsmålet om art 16, stk.2d, der indeholder reglen om angivelse af de såkaldte risikosætninger på stoffernes etiket. En af disse sætninger lyder: „Kan fremkalde kræft“. I vesttysk ret var der gennemført en undtagelsesregel for stoffer, der ikke kan være kræftfremkaldende „ved normal anvendelse“. Men da den bestemte regel er reguleret af Kommissionens direktiv 83/467, og denne ikke var nævnt i Kommissionens åbningsskrivelse af sagen, undlod Domstolen at behandle sagen i realiteten.

Reglerne om emballering er fastsat i art 15. For private producenter gælder den særlige agtpågivenhedsregel for ikke regulerede stoffer i art 5, stk.2, jvf. art 5, stk.1.

12.3.3.1.3 *Forbud mod at hindre markedsføring i direktiv 67/548*

Art 22 forbyder medlemsstaterne at begrænse eller hindre markedsføring af farlige stoffer af grunde, der vedrører anmeldelse, klassificering, emballering og etikettering. Bestemmelsen er umiddelbart anvendelig for borgerne, jvf. Ratti-sagen (sag 148/78).

Rattisagen vedrørte en nøjagtig tilsvarende bestemmelse i Rådets direktiv 73/173 om klassificering, emballering og etikettering af or-

ganiske opløsningsmidler. Domstolen bemærkede, at direktiver efter udløb af fristen for ikrafttræden kan skabe rettigheder for borgerne og dermed udelukke strafforfølgelse af borgere for forhold, der strider mod direktivet, men direktiver kan kun forpligte medlemsstater, ikke borgerne. Da der i dette tilfælde er tale om en totalharmonisering, er medlemsstaterne afskåret fra at gennemføre andre regler ved at påberåbe sig EØFT art 36. På grund af bestemtheden i direktiv 73/173's regler om etikettering er disse regler umiddelbart anvendelige, både når det gælder importerede varer og hjemmeproducerede varer.

Endelig bemærkede Domstolen, at en påberåbelse af sundhedsfare *kun* kan ske efter den fastsatte procedure – de såkaldte sikkerhedsklausuler. Efter direktiv 67/548 art 23 kan medlemsstaterne *midlertidigt* gennemføre andre krav til etikettering, hvis der inden eller samtidig sker underretning til Kommissionen med en udførlig begrundelse. Om reglerne kan opretholdes, beror herefter på revisionskomiteen. Denne træffer beslutning med kvalificeret flertal.

Sikkerhedsklausulen i art 23 har én gang været benyttet af Danmark til at gennemføre ændringer i etiketteringsreglerne for nogle stoffer, som Danmark fandt kræftfremkaldende, og for nogle organiske opløsningsmidler, som Danmark fandt kunne medføre kroniske nerveskader og fremkalde kræft, hvorfor disse blev omklassificeret. Sagen var genstand for betydelig presseomtale og en del politisk røre, men da en række af pressens oplysninger var upræcise, skal sagen omtales nærmere her.

Med baggrund i to folketingsbeslutninger i april 1987 (B 47 og B 74) havde Miljøministeren gennemført en mærkning af 23 stoffer som kræftfremkaldende, og 13 organiske opløsningsmidler blev mærket med „alvorlig sundhedsfare ved længere tids påvirkning“ - den såkaldte risikosætning nr.48. Samtidig gennemførte Danmark den i art 23 fastsatte underretning til Kommissionen. Resultatet blev Kommissionens direktiv 88/490.

Direktivet anses af Miljøstyrelsen for tilfredsstillende for Danmark for de kræftfremkaldende stoffers vedkommende, da Danmark fik anerkendt den kræftfremkaldende virkning af 15 stoffer, mens syv stoffer endnu ikke er afgjort, og ét stof blev anset for ikke kræftfremkaldende. Derimod gik beslutningen om mærkningen af de organiske opløsningsmidler Danmark imod. Kun tre organiske opløsningsmidler mærkes efter de danske regler, mens syv organiske opløsningsmidler ikke anses for at fremkalde kroniske nerveskader, og ét organisk opløsningsmiddel slet ikke skal faremærkes. To stof-

fer er der endnu ikke taget stilling til. Et af de afviste stoffer, var freon. Med baggrund i Rådets forordning 3322/88 om beskyttelse af ozonlaget er der ifølge Miljøstyrelsen nu planer om at medtage freon i reglerne.

På baggrund af revisionskomiteens beslutning har Miljøministeren udstedt bekendtgørelse nr.805 af 15.12.1989 af listen over farlige stoffer. Med hensyn til de stoffer, hvor revisionskomiteen ikke tog en endelig beslutning, gælder fortsat de danske regler, jvf. bilaget til bekendtgørelsen (se Lovtidende A 1989, s.3049). Angående de stoffer, hvor Danmark fik ret, er de danske klassificerings og mærkningsregler fra og med 1.1.1990 indført som gældende EF-ret.

Da direktiv 88/490 var genstand for megen politisk debat, har det været overvejet i Miljøministeriet, hvilke andre foranstaltninger Danmark kan gennemføre for at forbygge sundhedsskadelige virkninger ved brugen af de organiske opløsningsmidler. I et notat fra Miljøministeriet af 14.12.1988 fastlægges en strategi, der sigter på at nedbringe forbrug og anvendelse af organiske opløsningsmidler. Som middel fremhæves støtte til udvikling af renere teknologi, hvilket næppe skaber problemer i forhold til EF's miljøret. Som et andet middel foreslås, at Danmark fastsætter skærpede emissionsnormer for udslip af organiske opløsningsmidler i miljøet, fordi der på denne måde indirekte kan gennemtvinges en mere begrænset anvendelse af organiske opløsningsmidler.

I EF's miljøret er der hjemmel til sådanne foranstaltninger i direktiv 84/360 om industriens luftforurening og direktiv 76/464 om forurening forårsaget af farlige stoffer i EF's vandmiljø, samt i direktiv 80/68 om beskyttelse af grundvandet mod forurening forårsaget af visse farlige stoffer. Alle tre direktiver indeholder hjemmel til, at medlemsstaterne kan fastsætte skærpede emissionsnormer for bl.a. organiske opløsningsmidler med henblik på at beskytte miljø og sundhed. Men det må anses for tvivlsomt, om denne hjemmel kan udstrækkes til en regulering, der sigter mod en omgåelse af EF's miljørets regler om varernes frie bevægelighed.

I sagerne 172/82 og 240/83 om de franske regler for bortskaffelse af olieaffald foretog Domstolen en bedømmelse af, om de franske procesnormer for bortskaffelse af olieaffald var i strid med EØFT art 30-36. I dette tilfælde er der tale om, at de danske regler sigter mod en omgåelse af en totalharmonisering, der netop har som mål at fjerne indirekte og potentielle handelshindringer for organiske opløsningsmidler.

Selv om EF's miljøret giver medlemsstaterne hjemmel til at skær-

pe emissionsnormerne for opløsningsmidler, kan denne hjemmel næppe udstrækkes til at skabe en betydelig hindring for salg af organiske opløsningsmidler, hvorfor der formentlig er en grænse for, hvor langt Danmark kan bruge den metode, som Miljøministeriet anviser i notatet s.8 og 10.

12.3.3.1.4 *Øvrige regler i direktiv 67/548*

Ud over de ovenfor omtalte regler, der umiddelbart kan påberåbes af borgerne er der i direktiv 67/548 følgende krav til medlems staterne:

- Medlemsstaterne skal hindre markedsføring af stoffer, der ikke opfylder de omhandlede krav til anmeldelse mv.
- Normer for bedømmelse af miljøfarer – art 3, stk.2, jvf. bilag VII og VIII.
- Normer for klassificering af stofferne – art 3, stk.3, jvf. bilag VI
- Analyse- og referencenormer – art 3, stk.1, jvf. bilag

Art 10, stk.2 er en kompetencenorm. Hvis der er uoverenstemmelse mellem medlemsstaterne om et stofs klassificering m.m., eller om der er tilstrækkelige oplysninger vedrørende det pågældende stof, kan den ene af staterne eller begge anmode Kommissionen om at træffe en afgørelse, der sker efter reglerne for revisionskomiteerne. Kommissionen får dermed sammen med revisionskomiteen en rolle som foreløbig „domstol“.

12.3.3.2 *Klassificering og mærkning af farlige præparater*

Som tidligere omtalt er reglerne nu i hovedsagen fastsat i *Rådets direktiv 88/379* om klassificering, emballering og etikettering af farlige præparater. Hjemlen for direktivet er EØFT art 100A, og i formålet fremhæves dannelsen af det indre marked, samt hensynet til miljøet og til befolkningens sundhed – specielt børns. Reglerne omfatter som udgangspunkt alle præparater, der indeholder et af de i direktiv 67/548 omhandlede farlige stoffer, jvf. art 1, stk.2.9

9 Direktivet har hermed ændret den retstilstand, der blev fastslået i sag 187/84. Sagen drejede sig om, hvorvidt direktiv 67/548 også omfatter præparater. Domstolen bemærkede, at kun de daværende sær-direktiver om præparater kunne påberåbes, hvorfor motorolie ikke var omfattet. Afgørelsen præciserede iøvrigt forskellen mellem etiketteringsregler og markedsføringsregler.

Klassificeringen af farlige præparater bedømmes efter principperne i direktiv 67/548, idet der dog forudsættes en vis mængde af de farlige stoffer. Art 3, stk.5 er en detaljeret fastsættelse ved matematiske formler af kriterierne for fareklassificering af præparaterne. Princippet er, at når der indgår flere farlige stoffer i et præparat, er det summen af farerne, der er grundlaget for klassificeringen. Fra denne hovedregel er der nogle undtagelser i art 3, stk.6. Giftstoffer omfattes ikke, når deres koncentration er under 0,1 vægtprocent. Præparater indeholdende stoffer, der er klassificeret som sundhedsskadelige, ætsende eller lokalirriterende er, ikke omfattet, når deres koncentration udgør under 1 vægtprocent. Det forudsætter, at der ikke i direktiv 67/548 fastsættes lavere værdier.

Art 6, art 7 og art 8 er regler for emballering og etikettering. Art 7c, ii) in fine er en særregel med hensyn til oplysninger om præparatets kemiske sammensætning. Reglen muliggør, at fabrikanten kan undlade fuldt ud at oplyse den kemiske sammensætning, hvis han kan godtgøre, at en sådan oplysning „vil skade den industrielle ejendomsrets fortrolige karakter“. Men det er fabrikanten, der har bevisbyrden.

Kravene til etikettering kan fraviges af medlemsstaterne for mindre farlige stoffer, når indholdet er så ringe, at der ikke er grund til at frygte nogen fare (art 9, stk.1). I så fald skal medlemsstaterne underrette Kommissionen, jvf. art 9, stk.2.

I modsætning til reglerne om farlige stoffer er der ikke en anmeldelsespligt for præparater. Art 5, stk.1 kræver alene, at medlemsstaterne sikrer, at præparater kun markedsføres, når de opfylder direktivets krav. Medlemsstaterne kan med henblik herpå kræve oplysninger fra fabrikanten „om præparatets sammensætning og andre relevante oplysninger“ – men denne oplysningspligt begrænses som nævnt af art 7c ii.

Art 6, stk.1b er en særlig markedsføringsregel, der kræver, at emballagen ikke må være udformet og/eller dekoreret, så den „tiltrækker eller vækker børns aktive nysgerrighed eller vildleder forbrugere.“

Direktivet må anses som en totalharmonisering, jvf. art 13, der forbyder medlemsstaterne at hindre, begrænse eller forbyde markedsføring på grund af klassificering, etikettering og emballering af farlige præparater, der opfylder direktivets krav. Såfremt medlemsstaterne ønsker en sådan begrænsning skal de anvende den samme informationsprocedure, som gælder for farlige stoffer, jvf. art 14.

Art 11 indeholder en begrænset hjemmel for medlemsstaterne til at fastsætte skærpede krav. Forudsætningen er, at medlemsstaterne finder kravene „nødvendige for at sikre beskyttelsen af arbejdstagerne ved anvendelsen af de farlige præparater, for så vidt dette ikke indebærer ændring i klassificeringen, emballeringen og etiketteringen af farlige præparater i henhold til dette direktiv“. De regler, som medlemsstaterne kan fastsætte, vedrører derfor alene regler for anvendelsen af de pågældende præparater i produktionen.

Denne metode til at sikre miljø og sundhed er foreslået i Miljøministeriets notat af 14.12.1988, s.10 i forbindelse med sagen om de danske opløsningsmidlers mærkning. Feks. nævnes, at Arbejdsministeren i bekendtgørelse fra januar 1988 har meddelt, at produkter, der indeholder mere end 0,5% opløsningsmidler, skal anses som farlige. På dette punkt er der derfor overensstemmelse mellem Miljøministeriets strategi og EF's miljøret.

Hjemlen til direktivet er EØFT art 100A. Dette indebærer som omtalt i kap.5.1.2, at Danmark i hvert fald kan opretholde strammere regler for mærkning af farlige præparater. Reglerne træder i kraft senest den 7.6.1991, jvf. art 16, stk.1.

Direktivet er ændret ved Kommissionens direktiv 89/178. Ændringen omhandlede en grænseværdi for bly i lakker og maling, hvor der på etiketten skal stå: „Indeholder bly. Må ikke anvendes på genstande som børn vil kunne tygge eller sutte på.“

Når grænseværdien overstiger 0,15 vægtprocent, skal dette påføres. Den tidligere grænse var 0,25 vægtprocent. Ændringen omhandlede endvidere mærkningsregler for aktiv chlor og cadmium.

Da direktiv 73/173 og direktiv 77/728 bortfalder den 7.6.1991, vil disse ikke blive omtalt nærmere.

Rådets direktiv 78/631 om klassificering, emballering og etikettering af farlige præparater (pesticider) er derimod ikke ophævet ved direktiv 88/379. Hjemlen er i dette tilfælde EØFT art 100. Reglerne minder om direktiv 88/379, idet der ikke er nogen anmeldelsesregel. Men modsat direktiv 88/379 er der ikke nogen nærmere oplysningspligt. Medlemsstaterne kan derimod ved tvivl om klassificeringens rigtighed foretage forsøg, jvf. art 3, stk.4. Art 3 fastsætter reglerne for klassificering af de forskellige faste stoffer, væsker og luftarter. Udgangspunktet er de værdier, der findes ved rotteforsøg med nogle undtagelser, jvf. art 3, stk.5a og 5b. Art 5, art 6 og art 7 er nærmere regler for emballering og etikettering. Art 8 er en begrænset hjemmel for medlemsstaterne til at undlade at opfylde reglerne.

Harmoniseringen må efter art 9 betegnes som totalharmonisering,

da art 9 forbyder medlemsstaterne at begrænse markedsføring af et pesticid, der opfylder direktivet krav. Men art 6, stk.5 giver medlemsstaterne hjemmel til at forlange supplerende angivelser om særlige risici for de pesticider, de skal godkende – med forbehold for særlige EF-regler. Harmoniseringen må derfor anses som en ufuldkommen totalharmonisering, der hjemler medlemsstaterne et vist spillerum.

Den i art 11, stk.1 omhandlede fortegnelse over de forskellige stoffers giftighedsværdi er gennemført ved Kommissionens direktiv 84/291.

12.3.3.3 *Ind- og udførsel af farlige stoffer og præparater*

Reglerne om forbud mod markedsføring og anvendelse af farlige stoffer har undtaget eksport til tredjeland. Noget tilsvarende gælder ikke for reglerne om klassificering, emballering og etikettering, idet disse regler kun har undtaget transit-transport.

Denne retstilstand må nu anses for ændret med Rådets forordning 1734/88 om ind- og udførsel af visse farlige kemikalier, der har hjemmel i EØFT art 130S, og derfor må anses som en overvejende miljøbeskyttelsesforordning.

I forhold til tidligere EF-regler er der to ting, der er ændret. Hjemlen er EØFT art 130S, hvilket medfører at medlemsstaterne kan vedtage skrappe regler med henblik på beskyttelse af miljøet, forudsat at reglerne ikke krænker EØFT art 30-36. Reglerne er udformet som en *forordning*, hvilket medfører, at alle borgere kan anvende bestemmelserne umiddelbart – også i forhold til andre borgere, hvis bestemmelserne er tilstrækkeligt præcise. Dette vil ubetinget gælde reglerne for eksport, hvorfor disse regler kan påberåbes over for private eksportører ved medlemsstaternes domstole.

Forordningen indeholder en anmeldelsespligt for alle særligt farlige stoffer, der importeres eller eksporteres (art 2, stk.1). Art 4 er et krav om, at medlemsstaternes myndigheder ved eksport til tredjeland skal foretage anmeldelse til tredjeland – og dette skal så vidt muligt ske, inden udførsel finder sted. Kopi af anmeldelsen skal også tilsendes Kommissionen.

Eksport af stoffer eller præparater, der er omfattet af direktiv 67/548 eller direktiv 88/379 (omhandlet i kap.12.3.3.1 og kap.12.3.3.2) skal opfylde de heri nævnte krav, hvis stofferne er medtaget i bilag I, der dog kun omfatter 21 meget giftige stoffer som DDT, PCB og Endrin, jvf. art 5.

På ét punkt er art 5 dog uklar. Bestemmelsen lyder, at kemikalier bestemt til udførsel og opført på listen i bilag I er underkastet de regler for emballering og mærkning, der fremgår af direktiv 67/548 eller i givet fald andre direktiver vedrørende farlige stoffer, „og som gælder i den medlemsstat, hvorfra varerne skal eksporteres, eller hvor de er fremstillet“. Det er uklart, om medlemsstatens regler referer til gennemførelsesforanstaltninger af direktiv 67/548 med senere ændringer, eller om reglen skal forstås således, at medlemsstatens regler *endvidere* skal respekteres. Hvis sætningen skal have indholdsmæssig mening, må det sidste resultat være det rigtige.

Bekendtgørelse nr.640 af 4.10.1989 om anmeldelse af nye kemiske stoffer, er ikke ganske i overensstemmelse med forordningen, idet mærkning kan undlades ved eksport af nye kemiske stoffer til lande uden for EF, såfremt sælgeren oplyser køber om stoffets klassificering og risiko og sikkerhedssætninger, jvf. § 17. Hvis der er tale om et nyt kemisk stof, der indeholder et af de 21 farlige stoffer i bilag I, kan en eksportør dog ikke undlade mærkning med henvisning til bekendtgørelsen, idet forordningen er umiddelbart anvendelig og skaber pligt for alle EF-borgere også over for borgere i tredjeland.

Ved import af kemikalier, der er forbudt eller underkastet omfattende restriktioner med hensyn til fremstilling, benyttelse, behandling, konsum, transport eller salg, skal en medlemsstat, der modtager anmeldelse herom, straks give meddelelse til Kommissionen, jvf. art 6.

For grænseoverskridende transport af farligt affald gælder de i kap.10.3.3 omtalte regler.

13. kapitel

Forarbejdede og uforarbejdede levnedsmidler

13.0 Yderkanten af EF's miljøret

Det er velkendt, at EF's regler om landbruget har et betydeligt omfang. Hovedparten af reglerne omhandler landbrugsstøtten, men også de regler, der sigter på forbrugerbeskyttelse, har et omfang, der overskrider grænserne for denne bogs rammer.

En del af kravene til levnedsmidler må imidlertid anses for at ligge i et grænseområde mellem miljøret og egentlig levnedsmiddel-lovgivning. Da der samtidig er en righoldig domstolspraksis vedrørende dette „grænseområde“, er emnet medtaget i denne fremstilling af EF's miljøret. Denne placering af nogle af reglerne om levnedsmidler understøttes af, at det var miljøministrene, der princip-vedtog et direktiv om indesluttet anvendelse af genetisk arvematerialer, der i høj grad berører levnedsmiddelproduktionen.

Som det første område omtales forslagene til regler om anvendelse af genetisk arvemateriale. Herefter gennemgås kravene til „kødp-roduktionen“ (dvs. husdyrs ernæring og kvalitetskrav til kødet), efterfulgt af reglerne om anvendelse af plantebeskyttelsesmidler og gødning. Afslutningsvis omtales reglerne om anvendelse af tilsætningsstoffer i levnedsmidler.

13.1 Forslag til regler om anvendelse af genetisk arvemateriale

Forslaget om et direktiv om indesluttet anvendelse af genetisk arve-materiale må ses i sammenhæng med et andet forslag til EF-direktiv om udsættelse af genetisk arvemateriale, der var genstand for en betydelig omtale i pressen i efteråret 1989.

Direktivforslaget om indesluttet anvendelse af genetisk arvemate-

riale vedrører regler for laboratorieforsøg og lignende. Forslaget blev principvedtaget af Rådet i september 1989 med hjemmel i EØFT art 130S, men da Kommissionen fastholdt, at hjemlen var EØFT art 100A, er forslaget aktuelt til behandling i Parlamentet. Direktivforslaget om udsættelse af genetisk arvemateriale handler om, hvilke kriterier der skal lægges vægt på ved bedømmelse af, om et genetisk arvemateriale kan anvendes i f.eks. landbrugsproduktionen. Men herudover indeholder forslaget en kompetencenorm, således at det i hvert enkelt tilfælde er en revisionskomite, der afgør, om et genetisk arvemateriale kan udsættes. Kriterierne i direktivforslaget svarer i hovedsagen til de kriterier, der er fastsat i Lov nr.288 af 4.6.1986 om miljø og genteknologi. De danske regler er tilsvarende opbygget som et totalforbud, således at udsættelse af et bestemt genetisk arvemateriale kræver beslutning ved lov.

Forskellen mellem de danske regler og direktivforslaget om udsættelse af genetisk arvemateriale har givet anledning til en del debat. Direktivforslaget er principgodkendt i Rådet mod Danmarks stemme med hjemmel i EØFT art 100A, og oversendt til Parlamentet. Man kunne derfor forvente, at de problemer af miljømæssig art, som direktivforslaget rejser for Danmark, er til at overse, da miljøgarantien i EØFT art 100A, stk.4 indebærer, at Danmark kan opretholde sine regler. Heroverfor må fremhæves to problemer: Det ene drejer sig om, hvorvidt „miljøgarantien“ i EØFT art 100A, stk.4 kan anvendes på kompetencenormer. Det andet handler om, hvorvidt de danske regler om forbud mod import af levnedsmidler, der indeholder genetisk arvemateriale, evt. er i strid med EØFT art 36.

1. Direktivforslaget har i hovedsagen karakter af en kompetencenorm, da det i hvert enkelt tilfælde er revisionskomiteen, der afgør, om et genetisk arvemateriale kan udsættes. De danske regler er formet som et totalforbud, jvf. Lov om miljø og genteknologi § 11, stk.1, men forstås i praksis som en helt særlig kompetencenorm, hvorefter Folketinget i ekstraordinære tilfælde kan godkende udsættelse af genetisk arvemateriale. Det er uafklaret, om EØFT art 100A, stk.4 kan forstås således, at den også kan begrunde en sådan særlig kompetencenorm, når der ikke er forskel på reglernes materielle indhold.

2. Den danske lov indeholder i § 12 et forbud mod import af produkter, der indeholder genetisk arvemateriale, hvis der ikke forud er

givet godkendelse fra miljøministeren, jvf. § 13. Og efter § 14 kan miljøministeren fastsætte nærmere retningslinier for godkendelse. Når en revisionskomite har godkendt udsættelse af et arvemateriale, vil dette efter den almindelige EF-ret indebære, at Danmark ikke efter EØFT art 36 kan begrænse importen af produkter, der er fremstillet på basis af disse genetiske arvematerialer. Et krav om en forhåndsgodkendelse vil derfor være i strid med EF's miljøret. I de tilfælde, hvor godkendelsen automatisk gives på grund af en evt. ændring af bekendtgørelsen, vil en sådan procedure formentlig være i strid med EF's miljøret, jvf. sag 278/85, hvor alene et dansk krav om underretning blev anset for i strid med EF's miljøret (se kap.12.3.3.1.1).

13.2

Regler om „kødproduktionen“

EF-reglerne om husdyr til animalsk produktion har som hovedformål varetagelse af de hensyn, der er opregnet i EØFT art 39. Men som det bl.a. er udtrykt i sagerne 68/86 og 131/86, skal der ved retsakter vedtaget alene med hjemmel i EØFT art 43 også tages almene hensyn som „beskyttelse af menneskers og dyrs sundhed og liv“.

I kap.12 er redegjort for, hvordan reglerne om farlige stoffer både er procesnormer for, hvordan stofferne bruges, og produktnormer i form af krav til de færdige produkter, herunder visse forbud. Det samme system er anvendt for reglerne om „kødproduktion“. Der er således regler om kød, æg, mælk og færdigretters indhold af visse farlige stoffer, og der er regler for, hvordan kødproduktionen skal foregå.

De regler om „kødproduktionen“, der har interesse for miljøretten, er først og fremmest forbudet mod behandling af dyr med stoffer med hormonal eller thyreostatisk virkning. Reglerne er omtalt i kap.12.3.2. Men også krav til de foderstoffer, dyrene spiser, har betydning for „kødproduktionen“. I EF-retten er der tre direktiver om foderstoffer, nemlig Rådets direktiv 70/524 om tilsætningsstoffer i foderstoffer, Rådets direktiv 74/63 om fastsættelse af størsteindhold af uønskede stoffer og produkter i foderstoffer samt Rådets direktiv 79/373 om handel med foderblandinger. Til belysning af indholdet af disse direktiver kan nævnes to sager fra Domstolen, sag 28/84 og sag 29/87.

Sag 28/84 var en traktatbrudssag anlagt mod Vesttyskland, der handlede om en tysk regel om maksimums og minimumsindhold af henholdsvis natrium og jern. Ingen af de tre ovennævnte direktiver om foderstoffer indeholdt en regel som den vesttyske. Domstolen bemærkede, at selv om de tre direktiver var vedtaget over en længere periode, måtte de ansues som et hele, der udtømmende regulerer kravene til foderblandinger. Dette udelukker, at medlemsstaterne under påberåbelse af EØFT art 36. kan vedtage andre krav til foderstofferne end de i direktiverne hjemlede, hvis kravene medfører handelsmæssige begrænsninger (præmissernes punkt 20).

Sag 29/87 var en præjudiciel forelæggelse fra Øste Landsret. I dommens præmisser gentog Domstolen betragtningerne fra sag 28/84 angående direktiv 70/524 om tilsætningsstoffer i foderstoffer. Der blev herudover taget stilling til en dansk regel om, at der krævedes autorisation for de firmaer, der importerede foderstoffer. Autorisationen blev udstedt i løbet af få uger og kunne kun tilbagekaldes, når hensynet til dyrs og menneskers sundhed gjorde det bydende nødvendig. Domstolen bemærkede, at indtil ændringen af direktiv 70/524 ved direktiv 84/587, omhandlede reglerne om kontrol kun et krav om, at medlemsstaterne skal udøve offentlig kontrol, men ingen regulering af denne forpligtelse. Medlemsstaterne kunne derfor inden for grænserne i EØFT art 36 fastsætte de nødvendige kontrolforanstaltninger. Men det påhviler myndighederne at påvise, at hensynet til sundheden ikke kan nås ved mindre indgribende midler. Med direktiv 84/587 blev der fastsat regler for, hvordan medlemsstaterne skulle udøve deres kontrol, hvorfor en dansk regel om autorisation efter dette direktivs ikrafttræden ikke kunne medføre strafforfølning af et firma.¹¹

Rådets direktiv 87/519 om foderstoffers indhold af pesticidrester var de første EF-regler om pesticidrester i foderstoffer. Direktivet har form som en ændring af direktiv 74/63 om uønskede stoffer og produkter i foderstoffer. Hjemlen til direktiv 87/519 er EØFT art 43 og EØFT art 100. Direktivet skal senest den 3.12.1990 være gennemført. Medlemsstaterne kan således ikke efter denne dato opretholde lavere grænseværdier for pesticidrester i foderstoffer, ud over midlertidige foranstaltninger med underretningsprocedure til Kommissionen, idet reglerne ikke er vedtaget med hjemmel i EØFT art 100A, men med hjemmel i EØFT art 43 og art 100.

¹¹ Afgørelsen er mere indgående omtalt i UfR.1989.B.1 af advokat Karen Dyekjær-Hansen.

EF's produktnormer for det færdige resultat af kødproduktionen må i almindelighed placeres uden for EF's miljøret. En enkelt undtagelse må dog gøres for *Rådets direktiv 86/363* om maksimalgrænseværdier for indholdet af pesticidrester i og på levnedsmidler af animalsk oprindelse. Direktivet omfatter stort set alle levnedsmidler, der indeholder produkter af animalsk oprindelse også tilberedte, jvf. art 1 og bilag I. Men reglerne gælder ikke for levnedsmidler, der er bestemt til udførsel til tredjeland, når dette ved „passende angivelse godtgøres“, jvf. art 14.

For en række pesticider fastsættes i bilag II grænseværdier, og art 3 forbyder medlemsstaterne at hindre eller begrænse markedsføring af animalske produkter, der opfylder direktivets krav. Da bilag II ikke omhandler alle pesticider, må de ikke omhandlede pesticider formentlig bedømmes efter den retspraksis, som Domstolen har fastlagt i sag 272/80, sag 94/83 og sag 54/85, der er omtalt i kap.13.2. Efter denne retspraksis kan medlemsstaterne i et vist omfang begrænse anvendelsen af et pesticid ved forbud eller grænseværdier – når der ikke i EF's miljøret er fastsat regler om det pågældende pesticid.

Hvad angår de omhandlede pestider, er medlemsstaterne derimod afskåret fra at opretholde lavere grænseværdier, da hjemlen til direktivet er EØFT art 43 og EØFT art 100. Udvidelse af antallet af stoffer eller ændring af grænseværdier sker ved énstemmighed, jvf. hjemlen og art 11.

Medlemsstaterne er forpligtet til at sikre, at grænseværdier ikke overtrædes, jvf. art 4 og art 6. Nærmere regler for analyse og prøveudtagning besluttet med kvalificeret flertal af Den Stående Komite for Planter sundhed, jvf. art 8 og art 12. Art 5 hjemler medlemsstaterne en begrænset mulighed for at tillade højere grænseværdier, idet der i så fald skal ske underretning til Kommissionen.

Der er en speciel revisionsklausul i art 10, hvorefter Rådet med *kvalificeret flertal* kan ændre maksimalgrænseværdierne. Denne hjemmel afviger dermed fra direktivernes hjemmel, idet henvisningen til EØFT art 100 indebærer, at der kræves énstemmighed i Rådet for vedtagelse af ændringer. Nogle ændringer kan ske ved kvalificeret flertal i en revisionskomite-procedure, f.eks. regler om analyse og prøveudtagning. Men det må anses for tvivlsomt, om Rådet i direktivform kan udvide det område, der kan afgøres med kvalificeret flertal, til også at omfatte ændring af grænseværdier og så overlade afgørelsen til Rådet.

I den tidligere nævnte sag 68/86 (se kap.12.3.2) tog Domstolen

nemlig ikke stilling til, om en henvisning i præamblen også binder for kommende afgørelser vedrørende direktivet. Som begrundelse for, at hjemlen er i orden, kan anføres, at ændring af grænseværdier falder inden for rammerne i EØFT art 39 og EØFT art 43, idet disse tager snævert sigte på landbruget. Modsat må det anses for tvivlsomt at udvide området for EØFT art 43 til egentlig industriel forarbejdning af færdige levnedsmidler. Da f.eks. fastfood efter Bilag I, pkt.16.02 er omfattet af reglerne, gør dette det mere nærliggende at bruge dobbelthjemmel i både EØFT art 43 og EØFT art 100. Hvis denne sidste antagelse er rigtig, vil der ved ændringer af grænseværdierne med kvalificeret flertal kunne rejses annullationssøgsmål. Alternativt kan overvejes at udskifte hjemlen med EØFT art 100A, men dette indebærer i så fald, at medlemsstaterne kan opretholde lavere grænseværdier.

Reglerne for kødproduktionen, og produktnormerne for kød, mælk, æg mv. suppleres af *Rådets direktiv 86/469* om undersøgelse af dyr og fersk kød for restkoncentrationer, der har hjemmel i EØFT art 43. Dett direktiv er samtidig en udbygning af reglerne i Rådets direktiv 64/433 om sundhedsmæssige problemer vedrørende handelen med fersk kød inden for EF med hensyn til fastsættelse af prøve- og analysemetoder. Denne type regler har selvstændig betydning og kan med baggrund i sag 29/87 anvendes umiddelbart af borgerne i de medlemsstater, der har gennemført andre regler.

Direktiv 86/469 indeholder detaljerede regler for prøveudtagning og analyse i art 8, der også omfatter regler for proceduren ved indsigelser mod evt. positive fund i art 8, stk.3. I art 9 er fastsat regler for, hvorledes medlemsstaterne skal reagere, hvis der konstateres overskridelser af fastsatte grænseværdier. Art 9, stk.6 hjemler ret for medlemsstaterne til på deres eget område at indføre registertvang på „bedriften, slagteriet og på markederne“. Bestemmelsen må forstås således, at afvigelser fra de detaljerede forskrifter for kontrol kun kan ske med udtrykkelig hjemmel. Medlemsstater, der kræver mere vidtgående kontrol forskrifter, vil kunne få disse forskrifter underkendt ved de nationale domstole, da bestemmelserne er så én-tydige, at de må anses for umiddelbart anvendelige.

Art 4 kræver, at medlemsstaterne udarbejder nærmere planer for de nationale foranstaltninger, der skal gennemføres med henblik på gennemførelsen af direktivet. Efter art 4, stk.3 skal Kommissionen *godkende* disse planer, efter at de forudgående er godkendt med kvalificeret flertal af Den Stående Veterinærkomite. Denne beføjelse er i art 4, stk.6 udstrakt til, at Kommissionen efter samme procedure

kan ændre eller supplere en medlemsstats plan. Kommissionen har dermed fået hjemmel til at fastsætte forskellige regler for de forskellige medlemsstater – idet Kommissionens beslutninger naturligvis kan prøves ved Domstolen.

Direktivet indeholder desuden en vidtgående regulering af tvister mellem medlemsstater, når en medlemsstat finder, at en anden medlemsstat ikke opfylder kravene til kontrol i art 11. Herefter kan én medlemsstat indbringe en tvist med en anden medlemsstat for Kommissionen, der træffer afgørelse efter samme regler, som er nævnt for art 4. Disse omfattende beføjelser til Kommissionen og Den Stående Veterinærkomite suppleres af art 5, stk.1, der giver Kommissionen mulighed for at foretage kontrol på stedet. Endelig skal nævnes art 7, der stiller tilsvarende krav til kontrollen i tredje-lande, som betingelse for import fra disse lande.

Som det er fremgået, indeholder direktiv 86/469 en meget vidtgående harmonisering med betydelige beføjelser til Kommissionen. Noget af forklaringen på dette er, at der er betydelige økonomiske interesser på spil, når det gælder veterinærkontrollen. En anden del af forklaringen fremgår af en traktatbrudssag mod Storbritannien (sag 40/82).¹² Her bemærkede Domstolen, at veterinærspørgsmålet hører under medlemsstaternes eksklusive kompetence, så længe der ikke er gennemført en EF-harmonisering af det pågældende spørgsmål (præmisserne pkt.32). Direktiv 71/118 om sundhedsmæssige problemer i forbindelse med handel med fjerkræ indeholdt kun indledningen af en harmoniseringsproces på et område, der ikke omfattede denne sag, hvorfor det alene var et spørgsmål om EØFT art 36. Storbritannien blev dømt i denne sag, men den understreger, at der skal ske en detaljeret harmonisering af reglerne om veterinærkontrol for at afskære medlemsstaterne fra at anvende EØFT art 36.

12 Sagen omhandlede et meget hurtigt indført importforbud i Storbritannien mod fjerkræ fra lande, hvor sygdommen Newcastle disease ikke blev mødt med tvangsslagtninger. Det var ubestridt, at forbudet var gennemført efter pres fra Storbritanniens fjerkræproducenter, og at forbudet stoppede en traditionel stor fransk kalkunekспорт til jul.

13.3 Anvendelse af plantebeskyttelsesmidler og gødning

Det er ikke ligegyldig for miljøet, hvordan jorden dyrkes. Anvendelse af gødningsstoffer og plantegifte påvirker produktionsresultatet. Men også det omgivende miljø og levnedsmidlers indhold af forskellige giftstoffer påvirkes af, hvordan jorden dyrkes. Tidligere er omfattet reglerne om gødningsstoffer herunder regler for landbrugets anvendelse af slam fra rensningsanlæg (se kap.8.3).

Af de foregående afsnit er fremgået, at EF-retten indeholder omfattende regler vedrørende pesticider (plantebeskyttelsesmidler):

- Rådets direktiv 79/117 indeholder et egentlig forbud mod markedsføring af visse farlige plantebeskyttelsesmidler (pesticider). Se kap.12.3.1.
- De særlige regler for klassificering, emballering og etikettering af pesticider i Rådets direktiv 78/631 er behandlet i kap.12.3.3.2.
- Rådets direktiv 87/519 har indført grænseværdier for pesticidrester i foderstoffer, og Rådets direktiv 86/363 har fastsat grænseværdier for de færdige animalske levnedsmidler. Se kap.13.2.

Disse regler suppleres af af yderligere 2 direktiver, nemlig:

- Rådets direktiv 76/895 om fastsættelse af maksimalgrænseværdier for pesticidrester på og i frugt og grøntsager, der har hjemmel i EØFT art 43 og EØFT art 100 og
- Rådets direktiv 86/362 om maksimalgrænseværdier for indholdet af pesticidrester i og på korn, der også har hjemmel i EØFT art 43 og art 100.

Direktiv 76/895 fastsætter i bilag II grænseværdier for en række pesticider, på de i bilag I opregnede frugt og grøntsager, jvf. art 2. Art 3, stk.1 forbyder medlemsstaterne at begrænse eller hindre omsætningen af frugt og grønt, der ikke overskrider de fastsatte grænseværdier. Såfremt medlemsstaterne ønsker at gennemføre lavere grænseværdier, kan dette ske midlertidigt ved underretning til Kommissionen – idet en revisionskomite med kvalificeret flertal og Kommissionen derefter afgør, om den nye grænseværdi kan oprettholdes, jvf. art 4, jvf. art 8.

Art 3, stk.2 hjemler mulighed for, at medlemsstaterne kan godken-

de større koncentrationer af pesticidrester, hvis de finder det berettiget, idet Kommissionen så skal underrettes, jvf. art 3, stk.2 og art 3, stk.3. For de omhandlede pesticidrester er harmoniseringen således optionel.

Art 5 er en revisionsklausul med henblik på at udvide antallet af regulerede pesticidrester samt at kunne ændre disses grænseværdier. Afgørelser herom træffes af Rådet ved énstemmighed. Oprindeligt indeholdt bilag II „kun“ regler om 43 pesticidrester. Ved Rådets direktiv 82/528 blev listen suppleret med flere typer pesticidrester. Samtidig fjernede man grænseværdier på 0, således at nogle af de stoffer gled ud, der havde en grænseværdi på 0, da de var forbudt i direktiv 79/117. Andre pesticidrester fik fastsat en meget lav grænseværdi (f.eks. amitrol og endrin). Ved Rådets direktiv 88/298 er listen yderligere blevet udvidet og nogle grænseværdier ændret.

Vedrørende de pesticidrester, der *ikke* er nævnt i bilag II, har tre præjudicielle afgørelser ved Domstolen afklaret retstilstanden. Udgangspunktet er, at de ikke omhandlede stoffer ikke er omfattet af nærmere EF-regler, hvorfor spørgsmålet, om medlemsstaterne kan forbyde eller begrænse de pågældende stoffer, alene er et spørgsmål om, hvorvidt medlemsstaterne har overtrådt EØFT art 30-36.

De tre afgørelser indebærer sammenfattende:¹³

1. I EF-retten anses pesticider for at frembyder væsentlig fare for menneskers sundhed, jvf. 5. indledende betragtning i direktiv 76/895 og jvf. sag 94/83.
2. EF-retten fastsætter følgende obligatoriske kriterier, der indgår i bedømmelsen af medlemsstaternes mulighed for at begrænse/forbyde et stof:

¹³ For overskuelighedens skyld er Domstolens konklusioner i de tre sager flettet sammen. De 3 sager var:

- Pesticid-sagen (sag 272/80) omhandlede et hollandsk forbud mod anvendelse af plantebeskyttelsesmidler, der ikke var godkendt i Holland, idet et firma var tiltalt for at have markedsført et beskyttelsesmiddel indeholdende giftstoffet parahydroxyphenilsalicylamid, der lovligt var markedsført i Frankrig. Stoffet var ikke indeholdt i opegningen i direktiv 76/895 bilag II.
- Heijn-sagen (sag 94/83) vedrørte et hollandsk forbud mod salg af æbler, der indeholdt pesticidrester af stoffet vin chlozolins. Firmaet A.Heijn BV, var i en straffesag tiltalt for at have overtrådt forbudet. Stoffet var ikke optaget på bilag II i direktiv 76/895.
- Sag 54/85 var en fransk straffesag mod firmaet Mirepoix for import af løg fra Holland, der indeholdt et pesticid, maleinhydrazid. Frankrig havde en regel om, at der skulle gives tilladelse før markedsføring.

- a) Klimaforhold, jvf. sag 94/83 og sag 54/85.
- b) Befolkningens ernæringssammensætning, idet der er forskel på med hvilken vægt en grøntsag indgår i ernæringen, jvf. sag 94/83 og sag 54/85.
- c) Befolkningens sundhedstilstand, jvf. sag 94/83 og sag 54/85.
- d) Der må sondres mellem forskellige levnedsmidler ud fra ovenstående, jvf. sag 94/83.

3. Medlemsstaterne kan under hensyn til ovenstående gennemføre såvel forbud som krav om forhåndsgodkendelse, idet der dog skal tages hensyn til følgende:

- a) Medlemsstaterne kan forbyde bestemte pesticider, da faren ved disse vanskeligt kan forudses og kontrolleres. „Rigoristiske foranstaltninger til begrænsning af risici“ ligger i disse tilfælde derfor inden for proportionalitetsprincippet i EØFT art 36 sidste punktum, jvf. sag 94/83. Men myndighederne er forpligtet til at sikre, at der kan gøres undtagelser fra forbudet, når en bestemt anvendelse ikke indebærer risiko for den offentlige sundhed. Myndighederne skal herunder sikre en let tilgængelig fremgangsmåde for de erhvervsdrivende, jvf. sag 54/85. I en sag om anvendelse af tilsætningsstoffer i tysk øl (sag 178/84) er der yderligere krævet, at behandlingen afsluttes inden en rimelig frist, og at der skal være adgang til domstolsprøvelse. Medlemsstaterne skal endvidere overveje forbudet, hvis der foreligger nye videnskabelige resultater, eller anvendelsen af pesticidet ændrer sig, jvf. sag 54/85.
- b) Medlemsstaterne kan gennemføre krav om forudgående godkendelse af beskyttelsesmidler, selv om disse i forvejen er godkendt i en anden medlemsstat, men må sørge for, at dette ikke volder unødige kontrolomkostninger. Herunder skal forsøg, der er gennemført i andre medlemsstater, som udgangspunkt anerkendes, jvf. sag 272/80 og, jvf. nu også direktiv 87/18 om god laboratoriepraksis.

Rådets direktiv 86/362 om fastsættelse af grænseværdier for pesticider i korn og animalske levnedsmidler svarer i hovedsagen til direktiv 76/895 om frugt og grønt og direktiv 86/363 om animalske levnedsmidler. Direktivet omfatter alle kornsorterne, jvf. art 1 og bilag I. Dog gælder reglerne ikke for korn, der udføres til tredjeland eller anvendes til udsæd, når dette er passende angivet, jvf. art 14.

Art 3 forbyder medlemsstaterne at begrænse eller hindre markedsføring af produkter, der opfylder direktivets krav, men art 5 og art 6 hjemler medlemsstaterne en begrænset mulighed for at stille lavere krav, idet der i så fald skal ske underretning til Kommissionen.

Medlemsstaterne skal kontrollere, at reglerne overholdes, jvf. art 4. Nærmere regler for kontrol fastsættes af Den Stående Komite for Plantesundhed med kvalificeret flertal, jvf. art 8 og art 12.

Art 10 indeholder den samme specielle revisionsklausul for ændring af grænseværdier, som direktiv 86/363 – se kap. 13.2.

13.4 Regler om tilsætningsstoffer i levnedsmidler

I sammenhæng med det hastige tempo, der har været i udarbejdelsen af fælles regler med henblik på det indre marked, kom i 1989 Rådets direktiv 89/107 om tilsætningsstoffer, som må anvendes i levnedsmidler. Hjemlen til direktivet er EØFT art 100A. Direktivet må ses som et forsøg på at samle de mange spredte EF-regler og ikke-detailregulerede områder under et fælles rammedirektiv.¹⁴

Direktiv 89/107 omhandler kun tilsætningsstoffer i levnedsmidler. Ved tilsætningsstoffer forstås stoffer, der normalt ikke indtages som levnedsmiddel eller anvendes som typisk ingrediens i disse, jvf. art 1, stk.2. Udenfor holdes aromaer (se direktiv 88/388) og pesticidrester (se kap.13.3), men også „tekniske hjælpemidler“, der kan medføre, at det færdige produkt indeholder en utilsigtet rest af dette stof, jvf. art 1, stk. 3a.

¹⁴ Direktiv 89/107 nævner i præamblen, at en række særbestemmelser må laves om. Art 13 fastsætter, at dette sker som Kommissionsdirektiver efter kvalificeret flertal i Den Stående Levnedsmiddelkomite. De retsakter, som således vil blive tilpasset direktiv 89/107, er:

- Direktiv 74/329 om emulgatorer, stabilisatorer, fortyknings- og geleringsmidler, der må anvendes i levnedsmidler.
- Direktiv af 23.10.1962 om farvestoffer, som må anvendes i levnedsmidler.
- Direktiv 64/54 om konserveringsstoffer, som må anvendes i levnedsmidler.
- Direktiv 70/357 om antioxidant, som må anvendes i levnedsmidler.

Direktivet 89/107 består af to dele:

1. Målsætning og kompetencenormer for udbygning af reglerne
2. Materielle regler for anvendelse m.m. af tilsætningsstoffer.

Udbygningen af reglerne skal ske ud fra den målsætning, at ikke nævnte stoffer vil kunne udelukkes. I den forbindelse fremhæves behovet for en præcisering af kriterier for anvendelse af tilsætningsstoffer, jvf. art 3, stk. 1 og 2. Udbygningen skal ske ved Rådsafgørelser og efter høring i Levnedsmiddelkomiteen, jvf. art 6. Formuleringen indebærer, at den hidtidige retstilstand for anvendelsen af tilsætningsstoffer i hovedsagen må anses for at være uændret, idet der også før direktiv 89/107 fandtes positivlister. Men reglerne om etikettering er nye.

De materielle materielle regler om tilsætningsstoffer er i hovedsagen følgende:

Bilag I er en positivliste over, hvad der må anvendes som tilsætningsstoffer. Efter art 2 må anvendelse af disse stoffer kun ske på de i bilag II anførte betingelser.

Art 4 hjemler mulighed for, at medlemsstaterne midlertidigt kan begrænse eller forbyde anvendelse af et tilsætningsstof. Der skal i så fald ske underretning til Kommissionen. Herefter afgøres det af Levnedsmiddelkomiteen med kvalificeret flertal sammen med Kommissionen, om EF-reglerne skal ændres, eller medlemsstatens regler ophæves. Modsat er art 5 en hjemmel for medlemsstaterne til midlertidigt at tillade handel med tilsætningsstoffer, der ikke opfylder EF-reglerne, idet der så skal ske underretning til Kommissionen. Da direktivet ikke er udtømmende, må direktivet anses for en begyndende totalharmonisering.

Art 7 er etiketterings- og vejledningsregler for salg af tilsætningsstoffer til producenter af levnedsmidler. Art 8 fastsætter de tilsvarende regler for salg til forbrugere. Art 9 er en henvisning til andre EF-regler om forbrugervejledning mv. Art 10 udelukker udtrykkeligt, at medlemsstaterne kan fastsætte andre krav til etikettering. Dette må forstås således, at forbudet formentlig også gælder for andre tilsætningsstoffer end de i bilag I nævnte.

Art 12, stk.1 forpligter medlemsstaterne til at sikre kontrol med henblik på gennemførelse af direktivets regler. Mere detaljerede regler for prøveudtagning, analysemetoder mv. fastsættes af Levnedsmiddelkomiteen med kvalificeret flertal sammen med Kommissio-

nen, jvf. art 3, stk.3. Indtil sådanne detaljerede regler er fastsat, skal medlemsstaternes kontrolforanstaltninger derfor bedømmes efter EØFT art 30-36.

Art 12, stk.2 og 3 indeholder et interessant fortolkningsbidrag til EØFT art 100A. Art 12, stk.2 er den traditionelle formulering der bruges ved optionel harmonisering og total harmonisering, hvorefter medlemsstaterne forbydes at begrænse eller hindre markedsføring af tilsætningsstoffer, levnedsmidler og levnedsmiddelingredienser, der er i overensstemmelse med direktivet. Men art 12, stk.3 lyder: „Stk 2 finder anvendelse med forbehold af de nationale bestemmelser, der *gælder*, såfremt tilsvarende bestemmelser ikke er udstedt ved direktivet, der er omhandlet i art 3.“

Det sidste leds henvisning til art 3 er alene en henvisning til, at art 12, stk.2 ikke gælder, hvis EF har udstedt regler, der svarer til de enkelte medlemsstaters. Men det første led må forstås således, at art 12, stk.2 ikke kan gøres gældende over for *eksisterende* nationale regler – men dermed følgerigt godt kan gøres gældende over for *nye* nationale regler.¹⁵ Art 12, stk.3 understøtter dermed den fortolking, af EØFT art 100A, stk.4, som er konklusionen i kap.5.1.2, hvorefter „miljøgarantien“ kun kan gøres gældende med hensyn til eksisterende regler i medlemsstaterne.

Direktiv 89/107's regler for *anvendelse* af tilsætningsstoffer må anses for at være en delvis sammenfatning af gældende direktiver og af Domstolens praksis.¹⁶

15 En nøjagtigt tilsvarende ordlyd findes i Rådets direktiv 89/109 om materialer og genstande bestemt til at komme i berøring med levnedsmidler i art 7, stk.2.

16 Oversigten er en sammenfletning af de enkelte afgørelser. Om sagerne kan kort oplyses:

- Grunertsagen (88/79) var en præjudiciel forelæggelse af, om medlemsstaterne kunne forbyde stoffer, der var optaget på positivlister i direktiverne om konserveringsmidler og antioxidant. Domstolen bemærkede bl.a., at i det omfang medlemsstaterne overtrådte deres skøn til at begrænse anvendelsen af disse stoffer, kan borgerne støtte ret på direktiverne, da de er tilstrækkeligt bestemte.

- Kugelmanssagen (108/80) var tilsvarende en præjudiciel forelæggelse vedrørende direktivet om konserveringsmidler. Afgørelsen er på linie med Grunertsagen.

- Sandozsagen (174/82) var en præjudiciel forelæggelse vedrørende et hollandsk forbud mod vitaminer i fødevarer. Sagen blev alene bedømt som en overtrædelse af EØFT art 30, men Domstolen præciserede omfanget af medlemsstaternes skønsbeføjelser efter EØFT art 36.

- Mottesagen (247/84) var en præjudiciel forelæggelse om en belgisk regel om, at der ved import af bl.a. røget rogn skulle ske godkendelse af farvestofferne indigoblåt og hochenille farve A. De to stoffer var ikke optaget på en positivliste

Nedenfor bringes en oversigt over EF-rettens kriterier for, hvornår anvendelse af tilsætningsstoffer kan begrænses eller forbydes:

1. EF-retten anerkender, at brug af tilsætningsstoffer i levnedsmidler skal begrænses mest muligt og „må begrænses til de stoffer der er udtømmende angivet“ på positivlister. Men der indrømmes medlemsstaterne et vist skøn, jvf. sag 174/82 og direktiv 89/107 Bilag II. pkt.1. og pkt.6b.
2. EF-retten anerkender, at når der er usikkerhed i videnskaben om et stofs farlighed, kan der indføres regler i medlemsstaterne om forudgående tilladelse – også når stoffet er opført på en positivliste med betegnelsen „må anvendes“, jvf. sag 88/79.
I sag 304/84 blev dette suppleret med et krav om, at afslag på ansøgning om tilladelse kun kunne gennemføres for en begrænset periode. I sagen om de tyske øl-regler (sag 178/84) blev kravene yderligere suppleret med, at ansøgning om tilladelse skal ske ved en let tilgængelig procedure, sagsbehandlingen skal hurtigt afsluttes, og der skal være mulighed for domstolsprøvelse. Da der ved direktiv 89/107 fortsat ikke er fastsat nogen kontrolprocedure, må dette fortsat anses som retstilstanden, jvf. også sag 29/87. Reglerne suppleres af bilag II, pkt.6a, der præciserer indholds krav til godkendelsen.
3. Ved bedømmelsen af, om medlemsstaterne kan begrænse brugen af et ikke EF-reguleret tilsætningsstof, indgår endvidere befolkningens daglige ernæring, jvf. sag 94/83 og direktiv 89/107 bilag II pkt.6c.

Note 16 fortsat:

i direktivet om farvestoffer. Den videnskabelige komite for levnedsmidler havde fundet kravet om godkendelse overflødig. Domstolen bedømte sagen efter EØFT art 3036 og bemærkede trods udtalelsen fra levnedsmiddelkomiteen, at der fortsat består en vis uvished om stoffernes farlighed, hvorfor der kan fastsættes regler om forhåndstilladelse.

– Mullersagen (304/84) var en præjudiciel forelæggelse om en fransk import af et bagemiddel, der lovligt var i omsætning i Vesttyskland. Bagemidlet indeholdt emulgator E 475. Dette stof var opført på en positivliste i direktivet om anvendelse af emulgatorer m.m. i levnedsmidler. Domstolen bemærkede, at harmoniseringen ikke kunne anses for udtømmende, hvorfor det var et spørgsmål om EØFT art 3036 var overtrådt.

– Sag 178/84 var en traktatbrudssag om to vesttyske ølregler. Den ene var en fremstillingsforskrift, hvorefter betegnelsen „bier“ ikke måtte anvendes om maltfremstillede produkter, der indeholdt tilsætningsstoffer. Den anden regel var et forbud mod salg af øl indeholdende tilsætningsstoffer, der ikke var givet tilladelse til. Sagen blev alene bedømt efter EØFT art 3036.

4. Ved vurderingen skal endvidere indgå, om anvendelsen har økonomiske og tekniske fordele, jvf. sag 247/84 og sag 178/84, der opregner, hvad der knytter sig til „tekniske fordele“. Dette er nu sammenfattet i direktiv 89/107, bilag II pkt.2.
5. Ved regler om varebetegnelser for store grupper af varer som øl må medlemsstaterne ikke medvirke „til at fastholde givne forbrugsvaner med henblik på at fastholde en fordel for de virksomheder, som opfylder behovet“, jvf. sag 178/84.

I den absolutte yderkant af EF's miljøret kan nævnes Rådets direktiv 80/777 om udvinding og markedsføring af naturligt mineralvand med hjemmel i EØFT art 100. På samme måde, som der i direktiv 89/107 er fastsat procesnormer og produktnormer i form af regler om fremstilling og markedsføring (etiketteringsreglerne), er der i direktiv 80/777 både markedsføringsnormer og fremstillingsnormer. Hovedindholdet er, at drikkevarer, der markedsføres som „naturligt mineralvand“, skal hidrøre fra naturlige kilder og være udvundet på bestemte måder, jvf. art 1 og bilag I og II og art 7.

Der har været en enkelt præjudiciel sag ved Domstolen (sag 80/86). Sagen vedrørte et firmas salg af vandværksvand tilsat kulsyre, der var solgt som mineralvand. Problemet var, at Holland ikke havde gennemført direktivet, men en hollandsk kommune havde et forbud mod salg og levering af „levnedsmidler af mangelfuld beskaffenhed“. Domstolen bemærkede i den anledning, at da direktiv 80/777 er tilstrækkeligt bestemt, kan borgerne støtte ret på reglerne, men ikke forpligtes, når direktivet ikke er gennemført i den pågældende medlemsstat. Endvidere understregede Domstolen, at pligten til at opfylde et direktivs mål omfatter alle myndigheder i medlemsstaterne, også domstolene, hvorfor disse må fortolke intern ret i lyset af direktivet ordlyd og mål. Dette princip modificeres dog af almindelige retsgrundsætninger om forbud mod loves tilbagevirkende ikrafttræden for strafforfølgelse, hvorfor direktivet ikke kunne danne grundlag for en fortolkning, der pålægger borgerne straf, når direktivet ikke var gennemført i hollandsk ret.

Fortegnelse over afgørelser fra domstolen

- 6/64 afsagt d.15.7.1964 (Costa-ENEL-sagen). Omhandlede bl.a. EF-rettens forrang, samt om EØFT art 37, stk.2 og art 53 er umiddelbart anvendelige. Art 177, forelæggelse.
- 22/70 afsagt d.31.3.1971 (AETR-sagen). Annulationssøgsmål anlagt af Kommissionen mod Rådet i anledning af Rådets beslutning af 20.3.1970, om at medlemsstaterne selv kunne indgå aftaler inden for rammerne af FN's udvalg for Europa om arbejde, der udføres af besætninger på køretøjer. Art 173, søgsmål.
- 2/74 afsagt d.21.6.1974 (Reyners-sagen). Omhandlede fortolkning af EØFT art 52 i forbindelse med advokaterhvervet for borgere fra et andet EF-land. Domstolen fastslog, at EØFT art 52 er umiddelbart anvedelig, uanset om der er udstedt direktiver som nævnt i EØFT art 54, stk.2 og art 57. Endvidere omhandlede afgørelsen omfanget af undtagelsesbestemmelsen i EØFT art 55, stk.1. Art 177, forelæggelse.
- 43/75 afsagt d.8.4.1976 (Defrenne-sagen). Omhandlede bl.a. om EØFT art 119 kan påberåbes over for private ved nationale domstole. Art 177, forelæggelse.
- 148/78 afsagt d.5.4.1979 (Ratti-sagen). Omhandlede bl.a. fortolkning af direktiv 73/173 om klassificering, etikettering og emballering af farlige præparater (organiske opløsningsmidler) samt EØFT art 36. Art 177, forelæggelse.
- 238/78 afsagt d.4.10.1979 (Ireks-Arkady-sagen). Et erstatningssøgsmål efter EØFT art 178.
- 44/79 afsagt d.13.12.1979 (Hauer-sagen). Omhandlede forordning 1162/76's ikrafttrædelsestidspunkt, samt beskyttelse af grundrettigheden den private ejendomsret. Art 177, forelæggelse.
- 88/79 afsagt d.12.6.1980. Omhandlede bl.a. direktiv 70/357 om anvendelse af konserveringsstoffer i levnedsmidler og EØFT art 36. Art 177, forelæggelse.
- 92/79 afsagt d.18.3.1980. Omhandlede bl.a. direktiv 75/716 om svovlindholdet i flydende brændstoffer samt hjemmelsspørgsmål vedrørende EØFT art 100. Art 169, søgsmål mod Italien.

- 108/80 afsagt d.5.2.1981. Omhandlede bl.a. direktiv 64/54 om anvendelse af konserveringsmidler i levnedsmidler. Art 177, forelæggelse.
- 197-200, afsagt d.17.12.1981. Erstatningssøgsmål efter EØFT art 178, og om
243, 245 fortolkning af EØFT art 40.
og 247/80
- 272/80 afsagt d.17.12.1981 (pesticid-sagen). Omhandlede bl.a. EØFT art 36. Art 177, forelæggelse.
- 8/81 Becher-sagen. Omhandlede muligheden for at støtte umiddelbar ret på et momsdirektiv. Art 177, forelæggelse.
- 68/81 afsagt d.2.2.1982. Omhandlede fortolkning af direktiv 78/176 om bortskaffelse af affald fra titandioxidindustrien. Art 169, søgsmål mod Belgien.
- 69/81 afsagt d.2.2.1982. Omhandlede fortolkning af direktiv 75/442 om bortskaffelse af affald. Art 169, søgsmål mod Belgien.
- 70/81 afsagt d.2.2.1982. Omhandlede fortolkning af direktiv 75/439 om bortskaffelse af olieaffald. Art 169, søgsmål mod Belgien.
- 71/81 afsagt d.2.2.1982. Omhandlede fortolkning af direktiv 76/403 om bortskaffelse af PCB og PCT. Art 169, søgsmål mod Belgien.
- 72/81 afsagt d.2.2.1982. Omhandlede fortolkning af direktiv 76/160 om kontrolordninger for badevand. Art 169, søgsmål mod Belgien.
- 73/81 afsagt d.2.2.1982. Omhandlede fortolkning af direktiv 75/440 om kvalitetskrav til overfladevand til drikkevand. Art 169, søgsmål mod Belgien.
- 96/81 afsagt d.25.5.1981. Omhandlede fortolkning af direktiv 76/160 om kontrolordninger for badevand. Art 169, søgsmål mod Holland.
- 104/81 afsagt d.26.10.1982 (Kupferberg-sagen). Omhandlede om en overenskomst mellem EF og Portugal (der da ikke var medlem) kunne skabe umiddelbar ret for borgerne, samt forbudet mod forskelsbehandling i EØFT art 95, stk.1. Art 177, forelæggelse.
- 106/81 afsagt d.15.9.1982. Erstatningssøgsmål efter EØFT art 178.
- 256/81 afsagt d.18.5.1983. Erstatningssøgsmål efter EØFT art 178.
- 261/81 afsagt d.10.11.1982. (Rau-sagen) Omhandlede bl.a. fortolkning af direktiv 79/112 om mærkning af levnedsmidler. Art 177, forelæggelse.

-
- 283/81 afsagt d.6.10.1982. (CILFIT-sagen). Omhandlede bl.a. pligten til at forelægge præjudicielle spørgsmål. Art 177, forelæggelse.
- 40/82 afsagt d.15.7.1982. Omhandlende direktiv 71/118 om sundhedsproblemer ved handel med fjerkræ, samt EØFT art 36. Art 169, søgsmål mod Storbritanien.
- 158/82 afsagt d.9.11.1983. (Jordnøddesagen). Sag mod Danmark i forbindelse med en dansk regel om afgift/gebyroprkrævning for sundhedskontrol af jordnødder. Omhandlede bl.a., om dette stred mod EØFT art 9, 12, 13, 16 og 95. Art 169, søgsmål.
- 172/82 afsagt d.10.3.1983. Omhandlede direktiv 75/439 om bortskaffelse af olieaffald. Art 177, forelæggelse.
- 174/82 afsagt d.14.7.1983. Omhandlede direktiv 77/94 om levnedsmidler til særlig ernæring (vitaminpiller). Art 177, forelæggelse.
- 63/83 afsagt d.10.7.1984 (Kirk-sagen). Omhandlede, om et engelsk forbud mod fiskeri var i strid med EØFT art 7, samt om der ved udløb af en traktatlig overgangsbestemmelse opstod et retstomt rum, som medlemsstaterne kunne udfylde, og om Rådsbeslutninger ikke har tilbagevirkende kraft. Art 177, forelæggelse.
- 94/83 afsagt d.19.9.1984. (Heijn-sagen) Omhandlede direktiv 76/895 om maksimalværdier for pesticidrester i frugt og grøntsager, samt EØFT art 30 og 36. Art 177, forelæggelse.
- 240/83 afsagt d.7.2.1985. Omhandlede direktiv 75/439 om bortskaffelse af olieaffald samt grundrettighed „fri erhvervsudøvelse“, og miljøbeskyttelse. Art 177, forelæggelse.
- 28/84 afsagt d.3.10.1985. Omhandlede direktiverne 70/254, 74/63 og 79/373 vedrørende kvalitetskrav til foder blandinger, samt EØFT art 30 og 36. Art 169, søgsmål mod Vesttyskland.
- 35/84 afsagt d.18.2.1986. Omhandlede italienske kontrolforanstaltninger i forhold til forordning 804/68 om Fællesmarkedsordninger for mejeriprodukter, samt EØFT art 36. Art 169, søgsmål.
- 152/84 afsagt d.26.2.1986. (Marshall-sagen). Omhandlede bl.a., i hvilket omfang private kan forpligtes umiddelbart af direktiver, samt om statslige virksomheder betragtes som private borgere. Art 177, forelæggelse.

- 187/84 afsagt d.12.3.1987. Omhandlede tysk markedsførringsregel for øl sammenholdt med EØFT art 36. Art 169, søgsmål.
- 247/84 afsagt d.10.12.1985. (Motte-sagen). Omhandlede direktiv af 23.10.1962. om anvendelse af farvestoffer i levnedsmidler, samt Kommissionens henstilling af 11.11.80 om undersøgelser til vurdering af sikkerheden ved tilsætningsstoffer i levnedsmidler og EØFT art 30 og 36. Art 177, forelæggelse.
- 291/84 afsagt d.17.9.87. Omhandlede direktiv 80/68 om beskyttelse af grund mod forurening af farlige stoffer. Art, 169 søgsmål.
- 304/84 afsagt d.6.5.1986. Omhandlede direktiv 74/329 om anvendelse af emulgatorer m.m. i levnedsmidler samt EØFT art 30 og 36. Art 177, forelæggelse.
- 54/85 afsagt d.13.3.1986. Omhandlede direktiv 76/895 om maksimalværdier for pesticidresster i frugt og grøntsager, samt direktiv 79/117 om markedsføring og anvendelse af plantebeskyttelsesmidler og EØFT art 30 og 36. Art 177, forelæggelse.
- 87 og
88/85 afsagt d.27.5.1986. Omhandlede direktiverne 75/319 og 83/570 om tilnærmelse af lovgivning vedrørende medicinske specialiteter, samt EØFT art 30 og 36. Art 177, forelæggelse.
- 208/85 afsagt d.14.10.1987. Omhandlede direktiv 79/831 om klassificering emballering og etikettering af farlige stoffer. Art 169, søgsmål mod BRD.
- 221/85 afsagt d.12.2.1987. Omhandlede EØFT art 52. Art 169, søgsmål mod Belgien om apoteker.
- 227, 228,
229, og
230/85. Omhandlede opfyldelse af dommene i sagerne 68-73/81 om opfyldelse af domme i henhold til EØFT art 171. Art 169, søgsmål mod Belgien.
- 236/85 afsagt d.13.10.1987. Omhandlede direktiv 79/409 om beskyttelse af vilde fugle. Art 169, søgsmål mod Holland.
- 278/85 afsagt d.14.10.1987. Omhandlede direktiv 79/831 om klassificering, emballering og etikettering af farlige stoffer. Art 169, søgsmål mod Danmark.
- 372, 373
og 374/85 afsagt d.12.5.1987. Omhandlede direktiv 75/442 om bortskaffelse af affald. Art 177, forelæggelse.

-
- 412/85 afsagt d.17.9.1987. Omhandlede direktiv 79/409 om beskyttelse af vilde fugle. Art 169, søgsmål mod Vesttyskland.
- 429/85 afsagt d.23.2.1988. Omhandlede direktiv 79/831 om klassificering, emballering og etikettering af farlige stoffer. Art 169, søgsmål mod Italien.
- 1/86 afsagt d.17.6.1987. Omhandlede direktiv 80/68 om beskyttelse af grundvand mod forurening. Art 169, søgsmål mod Belgien. J 14/86 afsagt d.11.6.1987. Omhandlede direktiv 78/659 om kvalitet af ferskvand. Afvist besvarelse, da Domstolen efter EØFT art 177 ikke tager stilling til national lovgivning. Art 177, forelæggelse.
- 68/86 afsagt d.23.2.1988. Omhandlede direktiv 85/649 om forbud mod anvendelse af visse stoffer med hormonal virkning. Et annulationssøgsmål i medfør af EØFT art 173. Anlagt af Storbritannien.
- 80/86 afsagt d.8.10.1987 (falsk mineralvand). Omhandlede direktiv 80/777 om markedsføring af naturligt mineralvand, samt om EØFT art 189 medfører pligt til at fortolke intern ret i lyset af direktivets ordlyd og formål. Art 177, forelæggelse.
- 98/86 afsagt d.18.2.1987 (Mathot-sagen). Omhandlede direktiv 79/112, samt hvem der kan påberåbe EØFT art 30. Art 177, forelæggelse.
- 118/86 afsagt d.6.10.1987. Omhandlede forordningerne 827/68 og 2777/75 om fælles markedsordning for fjerkræ (vedrørte affald fra slagtet fjerkræ), samt EØFT art 30, 34 og 36. Art 177, forelæggelse.
- 131/86 afsagt d.23.2.1988. Omhandlede direktiv 86/113 om fastlæggelse af mindstekrav vedrørende beskyttelse af burhøns. Et annulationssøgsmål, jvf. EØFT art 173, anlagt af Storbritannien med Danmark som biintervent.
- 302/86 afsagt d.24.5.1988 (danske genbrugsflasker). Omhandlede EØFT art 30 og 36. Art 169, søgsmål mod Danmark.
- 309/86 afsagt d.2.3.1988. Omhandlede direktiverne 73/404 og 73/405 med efterfølgende ændringer om biologisk nedbrydelighed af rengøringsmidler. Art 169, søgsmål mod Italien.
- 29/87 afsagt d.14.6.88. Omhandlede direktiverne 70/254 og 84/587 om tilsætningsstoffer i foderstoffer, samt EØFT art 36 og EØFT art 9 og 95 med hensyn til afgiftopkrævning. Art 177, forelæggelse.

Direktiver

Rådets direktiv af 23.10.1962 om tilnærmelse af medlemsstaternes retsfor skrifter om farvestoffer, som må anvendes i levnedsmidler. EFT.1959-1962, s.248.

- 64/433 Rådets direktiv om sundhedsmæssige problemer vedrørende handelen med fersk kød inden for fællesskabet af 26.6.1964. EFT.1964, nr.121, s. 2012/64.
Ændret senest ved forordning 3768/85. EFT.1985, L.362 s.8.
- 67/548 Rådets direktiv om klassificering, emballering og etikettering af farlige stoffer af 27.6.1967. EFT.1967, L.196, s.1.
Ændret ved direktiv 73/146. EFT.1973, L.167, s.1.
Ændret ved direktiv 79/831. EFT.1979, L.259, s.10.
Ændret ved Kommissionens direktiv 83/467. EFT.1983, L.257, s.1.
Ændret ved Kommissionens direktiv 84/449. EFT.1984, L.251, s.1.
Ændret ved Kommissionens direktiv 86/431. EFT.1986, L.247, s.1.
Ændret ved direktiv 87/432. EFT.1987, L.239, s.1.
Ændret ved Kommissionens direktiv 88/490. EFT.1988, L.259, s.1.
- 70/220 Rådets direktiv om tilnærmelse af medlemsstaternes lovgivning om foranstaltninger mod luftforurening forårsaget af udstødningsgas fra køretøjsmotorer med styret tænding af 20.3.1970. EFT.1970, L.76, s.1.
Ændret ved direktiv 74/290. EFT.1974, L.159, s.61.
Ændret ved Kommissionens direktiv 78/665. EFT.1978, L.223, s.48
Ændret ved direktiv 83/351. EFT.1983, L.197, s.1.
Ændret ved direktiv 88/76. EFT.1988, L.36, s.1.
Ændret ved direktiv 88/77 (om dieselmotorer). EFT.1988, L.36, s.33.
Ændret ved direktiv 88/436. EFT.1988, L.214, s.1.
Ændret ved Kommissionens direktiv 89/491. EFT.1989, L.238, s.43.
- 70/524 Rådets direktiv om tilsætningsstoffer til foderstoffer. EFT.1970 III, s.743.
Ændret ved direktiv 73/103. EFT.1973, L.124, s.17.
Ændret ved direktiv 75/296. EFT.1975, L.124, s.29.
Ændret ved direktiv 84/587. EFT.1984, L.319, s.13.

- 71/118 Rådets direktiv om sundhedsmæssige problemer i forbindelse med handel med fersk fjerkrækød. EFT.1971 I, s.97.
- 73/173 Rådets direktiv om tilnærmelse af medlemsstaternes administrativt eller ved lov fastsatte bestemmelser om klassificering, emballering og etikettering af farlige præparater (opløsningsmidler) af 4.6.1973. EFT.1973, L.189, s.7.- Reglerne erstattes af direktiv 88/379.
- 73/404 Rådets direktiv om harmonisering af medlemsstaternes lovgivning om vaske og rengøringsmidler af 22.11.1973. EFT.1973, L.347, s.51. Ændret ved direktiv 82/242. EFT.1982, L.109, s.1. Ændret ved direktiv 86/94. EFT 1986, L.80, s.51.
- 73/405 Rådets direktiv om harmonisering af medlemsstaternes lovgivning om kontrolmetoderne for nonioniske overflade aktive stoffers biologiske nedbrydelighed af 22.11.1973. EFT.1973, L.347, s.53. Ændret ved direktiv 82/243. EFT.1982, L.109, s.18.
- 74/63 Rådets direktiv om fastsættelse af størsteindhold af uønskede stoffer og produkter i foderstoffer. EFT.1974, L.38, s.31. Ændret ved direktiv 87/519. EFT.1987, L.304, s.38.
- 75/106 Rådets direktiv om tilnærmelse af medlemsstaternes lovgivning om færdigpakning af visse væsker i bestemte volumenstørrelser af 19.12.1974. EFT.1975, L.42, s.1. Ændret ved direktiv 85/10. EFT.1985, L.4, s.1. Ændret ved direktiv 88/316. EFT.1988, L.143, s.26.
- 74/329 Rådets direktiv om tilnærmelse af medlemsstaternes lovgivninger om emulgatorer, stabilisatorer, fortyknings- og geleringsmidler, der må anvendes i levnedsmidler. EFT.1974, L.189, s.1. Ændret ved direktiv 85/6. EFT.1985, L.155, s.21. Ændret ved direktiv 86/102. EFT 1986, L.88, s.40.
- 75/439 Rådets direktiv om bortskaffelse af olieaffald af 16.6.1975. EFT.1975, L.194, s.31. Ændret ved direktiv 87/101, EFT.1987, L.42, s.43.
- 75/442 Rådets direktiv om affald af 15.7.1975. EFT.1975, L.194. s.47.
- 75/716 Rådets direktiv om tilnærmelse af medlemsstaternes lovgivninger om svovlindholdet i visse flydende brændselsstoffer af 24.11.1975. EFT.1975, L.307, s.22. Ændret ved direktiv 87/219. EFT.1987, L.91, s.19.

- 76/116 Rådets direktiv om tilnærmelse af medlemsstaternes lovgivning om gødning af 18.12.1975. EFT.1976, L.24, s.21.
Ændret ved Kommissionens direktiv 77/535. EFT 1977, L.213, s.1.
Ændret ved Kommissionens direktiv 79/138. EFT 1979, L.39, s.3.
Ændret ved Kommissionens direktiv 87/566. EFT.1987, L.342, s.32.
Ændret ved direktiv 88/183 (flydende gødning). EFT.1988, L.1983, s.33.
- 76/464 Rådets direktiv om forurening, der er forårsaget af udledning af visse farlige stoffer i fællesskabets vandmiljø af 4.5.1976. EFT.1976, L.129, s.23.
Ændret ved direktiv 86/280. EFT.1986, L.181, s.16.
Ændret ved direktiv 88/347. EFT.1988, L.158, s.35.
- 76/767 Rådets direktiv om indbyrdes tilnærmelse af medlemsstaternes lovgivning om fælles bestemmelser for trykbeholdere og kontrolmetoder for disse af 27.7.1976. EFT.1976, L.262, s.153.
Ændret ved direktiv 87/404. EFT.1987, L.220, s.48.
- 76/769 Rådets direktiv om indbyrdes tilnærmelse af medlemsstaternes administrativt eller ved lov fastsatte bestemmelser om begrænsning af markedsføring og anvendelse af visse farlige stoffer og præparater af 27.7.1976. EFT.1976, L.262, s.201.
Ændret ved direktiv 85/467 (PCB/PCT). EFT.1985, L.269, s.56.
Ændret ved direktiv 85/610 (asbest). EFT.1985, L.375, s.1.
- 76/895 Rådets direktiv om fastsættelse af maksimalgrænseværdier for pesticidrester på og i frugt og grønsager af 23.11.1976. EFT.1976, L.340, s.26.
Ændret ved direktiv 82/528. EFT.1982, L.234, s.1.
Ændret ved direktiv 88/298. EFT.1988, L.126, s.53.
- 77/728 Rådets direktiv om tilnærmelse af medlemsstaternes administrativt eller ved lov fastsatte bestemmelser om klassificering, emballering og etikettering af farver, maling, lakker, lim og klister, trykfarver og dermed beslægtede varer af 7.11.1977. EFT.1977, L.303, s.23.
Ændret ved Kommissionens direktiv 86/508. EFT.1986, L.295, s.31.
Reglerne erstattes af direktiv 88/379.

- 78/176 Rådets direktiv om affald fra titandioxidindustrien af 20.2.1978. EFT.1978, L.54, s.19.
Ændret ved direktiv 82/883 om metoder til overvågning af og kontrol med miljøer, der berøres af udledninger fra titandioxidindustrien. EFT.1982, L.378, s.1.
Ændret ved direktiv 83/29. EFT.1983, L.32 s.28.
Se ændring i direktiv 89/428.
- 78/319 Rådets direktiv om giftigt og farligt affald af 20.3.1978. EFT.1978, L.84, s.43.
- 78/631 Rådets direktiv om tilnærmelse af medlemsstaternes lovgivning vedrørende klassificering, emballering og etikettering af farlige præparater (pesticider) af 26.6.1978. EFT.1978, L.206, s.13.
Ændret ved direktiv 81/187. EFT.1981, L.88, s.29.
Ændret ved Kommissionens direktiv 83/467. EFT.1983, L.257, s.1.
Ændret ved Kommissionens direktiv 84/291. EFT.1984, L.144, s.1.
- 79/117 Rådets direktiv om forbud mod markedsføring og anvendelse af plantebeskyttelsesmidler indeholdende visse virksomme stoffer af 21.12.1978. EFT.1979, L.33, s.36.
Ændret ved direktiv 86/355. EFT.1986, L.212, s.33.
Ændret ved direktiv 89/365. EFT.1989, L.159, s.58.
- 79/373 Rådets direktiv om handel med foderblandinger. EFT.1979, L.86, s.30.
- 79/409 Rådets direktiv om beskyttelse af vilde fugle af 2.4.1979. EFT.1979, L.103, s.1.
Ændret ved direktiv 81/854. EFT.1981, L.319, s.3.
Ændret ved direktiv 85/411. EFT 1985, L.233, s.33.
Ændret ved direktiv 86/122. EFT 1986, L.100, s.22.
- 80/68 Rådets direktiv om beskyttelse af grundvandet mod forurening forårsaget af visse farlige stoffer af 17.12.1979. EFT.1980, L.20,s.43
- 80/777 Rådets direktiv om indbyrdes tilnærmelse af medlemsstaternes lovgivning om udvinding og markedsføring af naturligt mineralvand af 15.7.1980. EFT.1980, L.229, s.1.
- 80/778 Rådets direktiv om kvaliteten af drikkevand af 15.7.1980. EFT.1980, L.229, s.11.

- 80/779 Rådets direktiv om grænseværdier og vejledende værdier for luftkvaliteten med hensyn til svovldioxid og svævestøv af 15.6.1980. EFT.1980, L.229, s.30.
Ændret ved direktiv 81/857. EFT.1981, L.319, s.18.
Ændret ved direktiv 89/427. EFT.1989, L.201, s.53.
- 81/602 Rådets direktiv om forbud mod visse stoffer med hormonal virkning og mod stoffer med thyreostatisk virkning af 31.7.1981. EFT.1981, L.222, s.32.
Ændret ved direktiv 85/358. EFT.1985, L.191, s.46.
- 82/501 Rådets direktiv om risikoen for større uheld i forbindelse med en række industrielle aktiviteter af 24.6.1982. EFT.1982, L.230, s.1.
Ændret ved direktiv 87/216. EFT.1987, L.85, s.36.
- 82/884 Rådets direktiv om en grænseværdi for bly i luften af 3.12.1982. EFT.1982, L.378, s.15.
- 83/189 Rådets direktiv 83/189 om en informationsprocedure med hensyn til tekniske standarder og forskrifter af 28.3.1983. EFT.1983, L.109, s.8.
Ændret ved direktiv 88/182. EFT.1988, L.81, s.75.
- 84/360 Rådets direktiv om bekæmpelse af luftforurening fra industrianlæg af 28.6.1984. EFT.1984, L.188, s.20.
- 84/631 Rådets direktiv om overvågning og kontrol inden for Fællesskabet med grænseoverskridende overførsel af farligt affald af 6.12.1984. EFT.1984, L.326, s.31.
Ændret ved direktiv 85/469. EFT.1985, L.272, s.1.
Ændret ved direktiv 86/121. EFT.1986, L.100, s.20.
Ændret ved direktiv 86/279. EFT.1986, L.181, s.13.
- 85/203 Rådets direktiv om luftkvalitetsnormer for så vidt angår nitrogendioxid af 7.3.1985. EFT.1985, L.87, s.1.
Ændret ved direktiv 85/580. EFT.1985, L.372, s.36.
- 85/210 Rådets direktiv om tilnærmelse af medlemsstaternes lovgivning om blyindholdet i benzin af 20.3.1985. EFT.1985, L.96, s.25.
Ændret ved direktiv 85/581. EFT.1985, L.372, s.37.
- 85/337 Rådets direktiv om vurdering af visse offentlige og private projekters indvirkning på miljøet af 27.6.1985. EFT.1985, L.175, s.40.

- 85/339 Rådets direktiv om emballager til flydende levnedsmidler af 27.6.1985. EFT.1985, L.176, s.18.
- 86/278 Rådets direktiv om beskyttelse af miljøet, navnlig jorden, i forbindelse med anvendelse af slam i landbruget fra rensningsanlæg af 12.6.1986. EFT.1986, L.181, s.6.
- 86/362 Rådets direktiv om fastsættelse af maksimalgrænseværdier for indholdet af pesticidrester i og på korn af 24.7.1986. EFT.1986, L.221, s.37.
- 86/363 Rådets direktiv om fastsættelse af maksimalgrænseværdier for indholdet af pesticidrester i og på levnedsmidler af animalsk oprindelse af 24.7.1986. EFT.1986, L.221, s.43.
- 86/469 Rådets direktiv om undersøgelse af dyr og fersk kød for restkoncentrationer af 16.9.1986. EFT.1986, L.275, s.36.
- 87/18 Rådets direktiv om indbyrdes tilnærmelse af lovgivning om anvendelse af principper for god laboratoriepraksis og om kontrol med deres anvendelse ved forsøg med kemiske stoffer af 18.12.1986. EFT.1986, L.15, s.29. Se direktiv 88/320.
- 87/217 Rådets direktiv om forebyggelse af miljøforurening med asbest af 19.3.1987. EFT.1987, L.1985, s.40.
- 87/404 Rådets direktiv om tilnærmelse af medlemsstaternes lovgivning om simple trykbeholdere af 25.6.1987. Se direktiv 76/767.
- 87/519 Rådets direktiv af 19.10.1987 om ændring af direktiv 74/63 om fastsættelse af størsteindhold af uønskede stoffer og produkter i foderstoffer. EFT.1987, L.304, s.38.
- 88/146 Rådets direktiv om forbud mod anvendelse af visse stoffer med hormonal virkning inden for husdyravl af 7.3.1988. EFT.1988, L.70, s.16.
- 88/299 Rådets direktiv af 17.5.1988 om handel med dyr behandlet med visse stoffer med hormonal virkning og med kød af disse dyr som omhandlet i art 7 i direktiv 88/146. EFT.1988, L.128, s.36.
- 88/320 Rådets direktiv om inspektion og verifikation af god laboratoriepraksis (GLP) af 9.6.1988. EFT.1988, L.145, s.35.
- 88/378 Rådets direktiv om indbyrdes tilnærmelse af medlemsstaternes lovgivning om sikkerhedskrav til legetøj af 3.5.1988. EFT.1988, L.187, s.1.

- 88/379 Rådets direktiv om indbyrdes tilnærmelse af medlemsstaternes love og administrative bestemmelser om klassificering, emballering og etikettering af farlige præparater af 7.6.1988. EFT.1988, L.187, s.14. Ændret ved Kommissionens direktiv 89/178. EFT.1989, L.64, s.18.
- 88/609 Rådets direktiv om begrænsning af visse luftforurenende emissioner fra store fyringsanlæg af 24.11.1988. EFT.1988, L.336, s.1.
- 89/106 Rådets direktiv om indbyrdes tilnærmelse af medlemsstaternes love og administrative bestemmelser om byggevarer af 21.12.1988. EFT.1988, L.40, s.12.
- 89/107 Rådets direktiv om indbyrdes tilnærmelse af medlemsstaternes lovgivning om tilsætningsstoffer, som må anvendes i levnedsmidler af 21.12.1988. EFT.1989, L.40, s.27.
- 89/109 Rådets direktiv om indbyrdes tilnærmelse af medlemsstaternes lovgivning om materialer og genstande, bestemt til at komme i berøring med levnedsmidler af 21.12.1988. EFT.1989, L.40, s.38.
- 89/369 Rådets direktiv om forebyggelse af luftforurening fra kommunale affaldsforbrændingsanlæg af 8.6.1989. EFT.1989, L.162, s.32.
- 89/427 Rådets direktiv om nedbringelse af luftforurening fra bestående kommunale affaldsforbrændingsanlæg af 21.6.1989. EFT.1989, L.203, s.50.
- 89/428 Rådets direktiv om fastsættelse af nærmere regler for indbyrdes tilnærmelse af programmer for nedbringelse af forurening fra affald fra titandioxidindustrien med henblik på at bringe den til ophør af 21.6.1989. EFT.1989, L.201, s.56. Se også direktiv 78/176.

Forordninger

- 3626/82 Rådets forordning om gennemførelse i Fællesskabet af konvention om international handel med udryddelsestruede vilde dyr og planter af 3.12.1982. EFT.1982, L.384, s.1.
- 3528/86 Rådets forordning om beskyttelse af skovene i fællesskabet mod luftforurening af 17.11.1986. EFT.1986, L.326, s.2.
Ændret ved Kommissionens forordning 526/87. EFT.1987, L.53, s.14.
Ændret ved Kommissionens forordning 1696/87. EFT.1987, L.161, s.1.
- 3529/86 Rådets forordning om beskyttelse af skovene i Fællesskabet mod brande af 17.11.1986. EFT.1986, L.326, s.5.
- 2242/87 Rådets forordning om fællesskabsaktioner på miljøområdet af 23.7.1987. EFT.1987, L.207, s.8.
- 1734/88 Rådets forordning om udførsel fra og indførsel til fællesskabet af visse farlige kemikalier af 16.6.1988. EFT.1988, L.155, s.2.
- 3322/88 Rådets forordning om visse chlorfluorcarboner og haloner, der nedbryder ozonlaget af 14.10.1988. EFT.1988., L.297, s.1.

Beslutninger

- 75/441 Rådets beslutning om indførelse af en fælles procedure for udveksling af information mellem overvågnings- og kontrolnet med hensyn til data om luftforurening forårsaget af svovlforbindelser og svævestøv af 24.6.1975. EFT.1975, L.194, s.40.
- 76/431 Kommissionens afgørelse om nedsættelse af udvalg for forvaltning af affaldsstoffer af 21.4.1976. EFT.1976, L.115, s.73
- 80/372 Rådets beslutning om chlorfluorcarboner i miljøet af 26.3.1980. EFT.1980, L.90, s.45.
- 82/795 Rådets beslutning om udbygning af forholdsreglerne mod chlorfluorcarboner i miljøet af 15.11.1982. EFT.1982, L.329, s.29.
- 86/85 Rådets beslutning om indførelse af et fællesskabsinformationssystem vedrørende kontrol med formindskelse af forurening af havet med carbonhydrider og andre farlige stoffer af 6.3.1986. EFT.1986, L.77, s.33.
Ændret ved Rådets beslutning 88/346. EFT.1988, L.158, s.32
- 87/561 Rådets beslutning om overgangsformer vedrørende forbudet mod hormonbehandling af husdyr af 18.11.1987. EFT.1987, L.339, s.70.
- 88/540 Rådets beslutning om indgåelse af Wienerkonventionen om beskyttelse af ozonlaget og Montreal-protokollen om stoffer, der nedbryder ozonlaget af 14.10.1988. EFT.1988, L.297, s.8.
- 89/358 Kommissionens beslutning om gennemførelsesforanstaltninger til art 8 i direktiv 85/358. EFT.1989, L.151, s.39. Se direktiv 81/602.
- 89/364 Rådets beslutning om fællesskabets handlingsprogram til forbedring af elektricitetsudnyttelsen af 5.6.1989. EFT.1989, L.157, s.32.
- 89/419 Kommissionens beslutning af 30.6.1989 om tildeling af importkvoter for chlorfluorcarboner for perioden 1.7.1989 til 30.6.1990. Omfatter 12 navngivne firmaer i EF. EFT.1989, L.192, s.37.

Henstillinger

- 75/436 Rådets henstilling om påligning af omkostninger og de offentlige myndigheders indgriben på miljøområdet af 3.3.1975. EFT.1975, L.194, s.1.
- 81/972 Rådets henstilling om genanvendelse af returpapir og anvendelse af genbrugspapir af 3.12.1981. EFT.1981, L.355, s.56.
- 89/349 Kommissionens henstilling om frivillig nedskæring af aerosolindustriens anvendelse af chlorfluorcarboner (CFC-gasser) af 13.4.1989. EFT.1989, L.144, s.56.

Register

Regler

EØFT

art 2 17, 174
art 4 32
art 5 17, 22, 78
art 7 32
art 8 A 80
art 23 92
art 30 29, 52, 57, 58, 101,
 102, 134, 163, 172,
 173, 204
art 34 101, 163
art 36 51, 58, 63, 65,
 78-80, 85-87, 101-103,
 108, 148, 164, 172,
 194, 202, 207, 210
art 37 102
art 38 78
art 39 78, 203, 206
art 43 78, 80, 81, 92, 137, 153,
 156, 187, 203, 205, 206
 208
art 48 144
art 49 81
art 52 102
art 59 80, 81, 85, 102
art 62 80
art 85 32
art 90 102, 163
art 92 102, 160
art 95 28

art 100 69, 79, 81, 82, 130,
 133, 135, 136, 138,
 142, 148-150, 152, 153,
 161, 162, 164, 165, 167,
 177, 179, 184, 185, 187,
 190, 198, 205, 208
art 100 A 33, 52, 80, 81, 83-85, 92
 100, 107, 131, 153, 165,
 169, 174, 190, 196, 198,
 202, 204, 206, 211
art 100 B 84, 107
art 119 28, 30
art 130 R 36, 37, 59, 79,
 92, 100, 169
art 130 S 33, 79, 89, 92, 107,
 134, 135, 138, 139,
 141, 165, 174, 199, 202
art 130 T 80, 134
art 138 23
art 148 69
art 149 25, 32
art 155 18, 32, 69
art 156 23
art 169 25, 110, 137, 151
art 170 70, 71
art 171 22
art 172 25
art 173 25, 26
art 175 26
art 176 26
art 177 20, 26, 27, 104
art 178 26, 104

art 189 28, 29, 68, 75, 151
art 213 150
art 228 29, 36
art 235 33, 79, 135-138, 142,
 149-154, 156, 159,
 161, 162, 164, 165,
 167, 177, 179

Beslutninger

80/372 43
82/795 43
89/364 33

Direktiver

64/433 206
64/54 60, 67
65/65 190
67/548 51, 58, 60, 62, 70, 74,
 87, 91, 109, 182, 188,
 189, 191, 193, 196, 199
70/220 51, 65, 82, 88, 108,
 127, 128, 130, 132
70/357 67
70/524 203, 204
71/118 86, 207
73/146 188
73/173 189, 193, 198
73/404 70, 86, 147, 148
73/405 86, 147, 148
74/63 203, 204
75/106 173
75/439 86, 106, 109, 149,
 162, 164
75/440 144
75/441 128, 135
75/442 21, 109, 112, 139,
 157-159, 162
75/716 68, 133

76/116 153
76/160 151
76/403 42, 149, 164, 168
76/404 105
76/464 42, 64, 105, 106, 149,
 150, 195
76/768 190
76/769 65, 149, 164, 184
76/895 88, 108, 185, 186,
 208, 210
77/102 130
77/728 171, 189, 198
78/176 114, 165-167
78/319 106, 157, 160-162,
 167, 168, 190
78/631 190, 198, 208
78/659 116
78/716 157
79/1005 173
79/117 88, 184, 185, 208, 209
79/373 203
79/409 60, 68, 71, 75, 79,
 154, 155, 174
79/831 188, 190
79/869 144
80/68 144, 145, 150, 162, 195
80/777 215
80/778 145, 152
80/779 113, 127, 135, 136,
 138, 167
81/187 190
81/602 66, 186, 187
81/857 136
82/176 149
82/242 148
82/501 104, 114, 179
82/528 209
82/883 165
82/884 141

83/129	155	87/101	149, 162
83/189	90, 107, 172	87/18	63, 210
83/29	166	87/216	179
83/447	142	87/217	142
83/467	188, 193	87/219	133, 154
83/513	149	87/404	66, 89
84/291	190, 199	87/432	189
84/360	64, 128, 138, 142, 171, 195	87/519	66, 204, 208
84/449	189	88/146	187, 188
84/491	149	88/146	188
84/587	204	88/166	33
84/631	60, 71, 73, 157, 167, 169, 170	88/182	90
85/10	174	88/183	153
85/203	63, 67, 113, 114, 127, 129, 136, 138	88/298	209
85/210	65, 88, 132, 142	88/299	188
85/3	88	88/316	174
85/337	62, 64, 114, 135, 177	88/347	149
85/339	114, 171, 172	88/379	189, 196, 198, 199
85/358	71, 187	88/388	211
85/374	60, 73-75, 86, 109	88/436	130
85/467	149, 164, 184	88/490	189, 194, 195
85/469	169	88/609	43, 64, 65, 126, 127, 134, 135
85/580	136	88/76	82, 88, 130, 131, 133, 142
85/581	133	88/77	130
85/610	66, 149, 184	89/107	65, 84, 211, 213, 215
86/113	33	89/109	84
86/278	68, 153, 174	89/178	189, 198
86/279	71, 167	89/365	185
86/280	105, 149	89/369	43, 128, 138, 139, 159, 170
86/355	185	89/370	155
86/362	208, 210	89/427	43, 135, 136
86/363	205, 208, 211	89/428	165, 166, 171
86/431	189	89/429	139, 159
86/469	70, 71, 206	89/491	130
86/508	189		
86/94	148		

Forordninger

3626/82	155
3418/83	156
352/86	156
3528/86	113, 127, 137, 156
3529/86	156
526/87	127, 137
1696/87	137
2242/87	174
1734/88	101, 119, 184, 185, 190, 199
3322/88	44, 59, 118, 126, 140, 141, 195
3328/88	65

Henstillinger

75/436	57, 160
80/372	140
81/972	171
82/795	140
86/85	150
88/346	150
88/540	140
89/349	141
89/358	188
89/364	135

Forslag**EFT.1989**

C.251/04	60, 73
----------	--------

Afgørelser**Domstolens domme
og afgørelser**

6/64	22, 27, 111
11/70	30
22/70	20, 37
2/74	28
43/75	28
148/78	58, 68, 79, 87, 91, 101, 107-109, 193
238/78	26
44/79	23, 30
88/79	60, 67, 109, 184
92/79	68, 133
104/79	110
197-200, 243, 245 og 247/80	104
272/80	59, 63, 186, 205, 210
8/81	29, 107
68/81	119, 167
69/81	119, 160
70/81	119, 164
71/81	119, 164
72/81	119, 152
96/81	68, 151
104/81	30
261/81	62
283/81	27
40/82	86, 101, 207
158/82	58
172/82	101, 102, 109, 111, 163, 195
174/82	101
63/83	32
94/83	58, 186, 205, 209, 210

240/83 31, 86, 102, 109,
163, 195
28/84 87, 203, 204
152/84 29, 107, 115
187/84 60, 66, 109, 183, 210
247/84 70
291/84 151
304/84 87
54/85 108, 184, 185, 205, 210
208/85 84, 91, 193
227-
228/85 119
236/85 75, 79, 155
278/85 62, 87, 91, 191, 192, 203
372-
374/85 109, 112, 160
412/85 75, 155
429/85 68, 84, 87
1/86 151
14/86 116
68/86 203, 205
80/86 104, 110, 215
98/86 78, 102, 134
118/86 101, 102
131/86 33, 78, 203
241/86 88
302/86 19, 31, 102, 171, 172
309/86 86, 148
29/87 59, 63, 86, 109, 113,
203, 204, 206, 214

Danske domme

VLT.1955.374 176
UfR.1958.365H 72
UfR.1983.1140 176
UfR.1984.236 73
UfR.1984.1038 118
UfR.1986.143H 176
UfR.1987.256H 73
UfR.1989.420V 175
UfR.1989.692H 72, 176