



Miljøministeriet
Miljøstyrelsen

Implementering af EU's miljølovgivning i national lovgivning

Uden for serie, 2013

Titel:

Implementering af EU's miljølovgivning
i national lovgivning

Redaktion:

Helle Tegner Anker

Udgiver:

Miljøstyrelsen
Strandgade 29
1401 København K
www.mst.dk

År:

2013

ISBN nr.

978-87-93026-58-2

Ansvarsfraskrivelse:

Miljøstyrelsen vil, når lejligheden gives, offentliggøre rapporter og indlæg vedrørende forsknings- og udviklingsprojekter inden for miljøsektoren, finansieret af Miljøstyrelsens undersøgelsesbevilling. Det skal bemærkes, at en sådan offentliggørelse ikke nødvendigvis betyder, at det pågældende indlæg giver udtryk for Miljøstyrelsens synspunkter. Offentliggørelsen betyder imidlertid, at Miljøstyrelsen finder, at indholdet udgør et væsentligt indlæg i debatten omkring den danske miljøpolitik.

Må citeres med kildeangivelse.

Indhold

Forord	5
Konklusion og sammenfatning	6
1. Struktur og udviklingstræk i EU's miljølovgivning	9
1.1. Hovedstrukturen i EU's miljølovgivning	9
1.1.1. Miljøkvalitetsorienteret regulering	10
1.1.2. Produktorienteret regulering.....	12
1.1.3. Aktivitetsorienteret regulering	14
1.1.4. Tværgående eller horisontal regulering	16
1.2. Udviklingstræk og tendenser.....	17
1.2.1. Forskellige perspektiver.....	18
1.2.2. EU's 7. miljøhandlingsprogram mv.....	20
1.2.3. Bedre, smart og/eller målrettet regulering	22
1.3. Sammenfatning.....	24
2. Implementeringspraksis og -udfordringer	29
2.1. EU-retlige rammer for implementering.....	29
2.1.1. Direktiver og forordninger.....	29
2.1.2. Særlige EU-initiativer vedrørende national gennemførelse.....	33
2.2. Implementeringspraksis i Danmark	34
2.2.1. Generelle rammer for håndtering af EU-lovgivningen	34
2.2.2. Implementeringspraksis i Miljøstyrelsen	39
2.2.3. Implementeringspraksis i Naturstyrelsen	41
2.2.4. Implementeringspraksis i NaturErhvervstyrelsen	43
2.2.5. Implementeringspraksis i Fødevarestyrelsen.....	45
2.2.6. Implementeringspraksis i Søfartsstyrelsen	47
2.2.7. Implementeringspraksis i Erhvervsstyrelsen	49
2.2.8. Erhvervs- og Vækstministeriets EUguiden.dk.....	51
2.3. Sammenfatning.....	52
3. Erfaringer fra udlandet	57
3.1. Erfaringer fra UK	57
3.1.1. Miljølovgivning – overordnet struktur	57
3.1.2. Formel gennemførelse	59
3.1.3. Sammenfatning og udfordringer	64
3.2. Erfaringer fra Nederlandene (NL)	66
3.2.1. Miljølovgivning – overordnet struktur	66
3.2.2. Formel gennemførelse	68
3.2.3. Sammenfatning og udfordringer	71
3.3. Erfaringer fra Sverige	72
3.3.1. Miljølovgivning – overordnet struktur	72
3.3.2. Formel gennemførelse	73
3.3.3. Sammenfatning og udfordringer	75
3.4. Oversvømmelsesdirektivet – komparativt.....	76
3.4.1. Oversvømmelsesdirektivet	76

3.4.2.	Danmark.....	77
3.4.3.	UK (England og Wales).....	80
3.4.4.	Nederlandene	81
3.4.5.	Sverige	83
3.4.6.	Sammenfatning – komparativt	83
3.5.	Plantebeskyttelsesmiddelforordningen – komparativt.....	84
3.5.1.	Plantebeskyttelsesmiddelforordningen	84
3.5.2.	Danmark.....	85
3.5.3.	UK (England, Wales & Skotland)	87
3.5.4.	Nederlandene	89
3.5.5.	Sverige	89
3.5.6.	Sammenfatning.....	90
4.	Implementeringsmodeller – overvejelser	92
4.1.	Overordnet implementeringsstrategi?.....	93
4.2.	Implementeringsfaser.....	95
4.2.1.	Den tidlige fase – før et EU-forslag.....	95
4.2.2.	Forhandlingsfasen.....	96
4.2.3.	Implementeringsfasen	97
4.2.4.	Opfølgingsfasen	100
5.	Miljølovgivningens struktur – mulige modeller	102
5.1.	Én samlet miljølov	103
5.2.	Integrerede sektorlove	103
5.3.	Kombination af tværgående lovgivning og sektorlovgivning.....	104
5.4.	Status quo med justeringer.....	105
	Referencer	107

Forord

Miljøstyrelsen og Naturstyrelsen igangsatte i efteråret 2012 dette projekt, der skulle give input til Miljøministeriets videre overvejelser om hensigtsmæssige måder at gennemføre EU-regler på, herunder i forhold til den overordnede lovstruktur i natur- og miljølovgivningen. Der ønskedes en vurdering af udviklingen i de kommende års EU-regulering på natur- og miljøområdet samt en sammenlignende analyse af, hvordan styrelser i hhv. Fødevareministeriet og Erhvervs- og Vækstministeriet samt 2-3 sammenlignelige EU-lande håndterer gennemførelsesopgaven. De valgte lande blev Det Forenede Kongerige (UK), Nederlandene (NL) samt Sverige. Denne del af opgaven er udført på grundlag af interviews mv. med centrale medarbejdere i de danske ministerier og skriftlig besvarelse af spørgsmål fra universitetsforskere i hhv. UK, NL og S samt opfølgende kontakt til ministerierne i de pågældende lande.

Miljøstyrelsen og Naturstyrelsen ønskede endvidere beskrevet 2-4 implementeringsmodeller for gennemførelse af forskellige typer af EU-lovgivning i dansk natur- og miljølovgivning. På basis af de indhentede erfaringer fra andre ministerier og fra udlandet er det imidlertid vurderet, at det hverken er muligt eller hensigtsmæssigt at identificere implementeringsmodeller, der kan anvendes for forskellige typer af EU-lovgivning. Derimod er det anset for hensigtsmæssigt at identificere forskellige faser i implementeringsprocessen og særlige opmærksomhedspunkter i disse faser. Endelig afsluttes rapporten med en skitsering af nogle muligheder for tilpasning af den overordnede struktur i den danske natur- og miljølovgivning til EU-lovgivningen bl.a. i lyset af de udenlandske eksempler.

Det må understreges, at projektet ikke har taget sigte på en analyse af den indholdsmæssige gennemførelse af EU-lovgivningen, hverken i Danmark eller de øvrige EU-lande, men derimod på en analyse af processen omkring den formelle gennemførelse eller omsætning af EU-lovgivningen til national lovgivning, herunder set i forhold til strukturen i natur- og miljølovgivningen. Endvidere må det understreges, at der kun i begrænset – og varierende – omfang har foreligget skriftligt materiale til belysning af sådanne forhold. Rapporten hviler derfor på de oplysninger, som det umiddelbart har været muligt at fremskaffe ved interviews mv. Et særligt fokuspunkt i undersøgelsen har været, hvordan der i den formelle gennemførelsesproces kan sikres sammenhæng med og/eller tilpasning til den eksisterende lovgivning. Rapporten må derfor læses med disse forhold in mente.

Afslutningsvis vil jeg gerne takke de personer i de involverede styrelser i Danmark og i udlandet samt de udenlandske universitetsforskere – navnlig Raymond Purdy (University College London), Kars de Graaf (University of Groningen), Lorenzo Squintani (University of Groningen) og Gabriel Michanek (Uppsala Universitet), der beredvilligt har svaret på spørgsmål som et led i denne undersøgelse.

København, juni 2013
Helle Tegner Anker

Konklusion og sammenfatning

Denne rapport fokuserer på implementeringspraksis og -modeller i forhold til den formelle gennemførelse af EU's miljølovgivning i national lovgivning. Der er således lagt vægt på processen i forbindelse med den formelle gennemførelse, herunder på overvejelser vedrørende sammenhæng med og/eller tilpasning til/af den eksisterende nationale lovgivning. Der er ikke tale om en analyse af den indholdsmæssige gennemførelse af EU-lovgivningen, f.eks. om den nationale gennemførelseslovgivning er fyldestgørende eller om der sker en faktisk implementering i praksis.

Til belysning af praksis og muligheder for den formelle gennemførelse i national lovgivning er der i kapitel 2 foretaget en analyse af implementeringspraksis i Miljøstyrelsen, Naturstyrelsen, NaturErhvervstyrelsen, Fødevarestyrelsen, Søfartsstyrelsen og Erhvervsstyrelsen. Endvidere er der i kapitel 3 foretaget en analyse af implementeringspraksis i UK, NL og Sverige. På basis af disse analyser er der i kapitel 4 udarbejdet en oversigt over relevante overvejelser knyttet til forskellige faser i den formelle gennemførelsesproces – fra en tidlig fase (før et EU-forslag) til forhandlingsfasen, implementeringsfasen og opfølgingsfasen. Endelig er mulige modeller for strukturen i natur- og miljølovgivningen skitseret kort i kapitel 5.

Indledningsvis er det i kapitel 1 søgt at indkredse hovedstruktur, udviklingstræk og tendenser i EU's miljølovgivning. Det kan konstateres, at EU's miljølovgivning i sig selv fremstår som et ganske komplekst og ikke nødvendigvis sammenhængende regelsæt præget af forskellige reguleringsformer og instrumenter. Med god vilje kan der dog identificeres nogle centrale reguleringsperspektiver i form af henholdsvis miljøkvalitetsorienteret, produktorienteret og aktivitetsorienteret regulering sammen med en kategori af mere tværgående eller horisontal regulering. I Kommissionens forslag til EU's 7. miljøhandlingsprogram lægges der ikke op til hverken omstrukturering eller egentlige nybrud i EU's miljølovgivning, måske bortset fra et øget fokus på ressourceeffektivitet. Derimod er der et meget klart fokus på den utilstrækkelige gennemførelse af EU-lovgivningen i medlemsstaterne.

De fleste initiativer fra EU's side må derfor forventes dels at fokusere på en yderligere harmonisering og præcisering af forpligtelser ved justeringer af den eksisterende EU-lovgivning dels på en forbedret gennemførelse af EU-lovgivningen i medlemsstaterne. Der kan navnlig inden for den produktorienterede regulering konstateres en tendens til øget brug af forordninger. Det er dog tvivlsomt, om Kommissionens bemærkninger i det 7. miljøhandlingsprogram om øget anvendelse af forordninger som led i forbedret implementering afspejler et reelt grundlag for anvendelse af forordninger i noget større omfang.

For så vidt angår forbedret gennemførelse af EU-lovgivningen synes tendensen i Kommissionen at være rettet mod den formelle gennemførelse af EU's miljølovgivning og i mindre grad mod den faktiske gennemførelse, der i vidt omfang må forventes at blive varetaget gennem mulige forbedringer af borgernes adgang til information, klage og eventuelt domstolsprøvelse. Et fokus på den formelle gennemførelse i national lovgivning falder i tråd med en række af de initiativer, der er en del af strategierne omkring "bedre" eller "smart" regulering, herunder de såkaldte scoreboards, der lægger vægt på rettidig gennemførelse og antal traktatbrudssager.

Kommissionens fokus på den formelle gennemførelseslovgivning udmøntes muligvis også i et øget fokus på den ordrette gennemførelse af EU-direktiverne ved kontrol af medlemsstaternes gennemførelseslovgivning. Dertil kommer, at også EU-Domstolen lægger vægt på en klar og præcis

gennemførelse af EU-lovgivningen. Der kan således fra EU's side være et vist pres mod en mere direktivnær implementering, der samtidig i nogle medlemslande kan forstærkes af tendenser til at søge at begrænse gennemførelse til det absolut mest nødvendige ("no gold plating" og "copy-out"). Det må imidlertid påpeges, at en meget direktivnær implementering ikke i sig selv er ensbetydende med, at der sikres sammenhæng i eller med den nationale lovgivning. Der er en risiko for, at et ensidigt fokus på "byrdereducerende" principper som f.eks. "no gold plating" og "copy-out" kan føre til ringere lovgivningskvalitet, hvilket både kan forringe beskyttelsesniveauet og vanskeliggøre reelle forenklinger af lovgivningen. Samtidig kan det påpeges, at der heller ikke som udløber af initiativer vedrørende "bedre" eller "smart" regulering ses klare tendenser mod reelle forenklinger af lovgivningen på EU-niveau. Initiativer knyttet til "bedre" og "smart" regulering har inden for miljøområdet primært haft karakter af kodificering og sammenskrivning af regelsæt.

Analysen i kapitel 2 af implementeringspraksis i styrelserne i de tre ministerier viser ikke overraskende ganske store variationer med hensyn til håndtering af EU-lovgivningen. I forhandlingsfasen giver den nationale EU-procedure en vis ensartethed, men der er fortsat ganske store forskelle med hensyn til den nærmere tilrettelæggelse af processen i de enkelte styrelser både i forhandlingsfasen og i implementeringsfasen. Endvidere er der i processen ofte snævre tidsrammer for udarbejdelse af konsekvensanalyser mv., herunder for overvejelse af forholdet til den eksisterende lovgivning. Som særligt interessante elementer kan nævnes etablering af EU-koordinationsenheder eller funktioner, herunder anvendelse af sådanne til at sikre en tidlig screening af mulige EU-forslag. Endvidere kan nævnes etablering af projektteams og projektstyring, der bl.a. kan medvirke til at sikre en vis kontinuitet i processen og en bredere forankring internt og eksternt. Udarbejdelse af implementeringsplaner, parallelstillinger mv. er andre eksempler på tiltag, der kan sikre en vis styring af implementeringsprocessen. Der synes kun i begrænset omfang at være mekanismer til at sikre (en tidlig) overvejelse af forskellige implementeringsmuligheder i de danske styrelser, f.eks. gennem (juridiske) konsekvensanalyser.

Tilsvarende afdækkes i kapitel 3 en række variationer i implementeringspraksis fra land til land i analysen af hhv. UK, NL og Sverige. Navnlig UK er karakteriseret ved en meget klar stillingtagen til og håndtering af EU-lovgivningen, der er stærkt styret af et ønske om at begrænse reguleringsmæssige byrder for erhvervsliv mv. bl.a. udmøntet i princippet om "no gold plating." Tilsvarende principper ses i NL muligvis dog som mindre styrende for implementeringsprocessen, hvor der til gengæld lægges betydelig vægt på rettidig implementering. Sverige har en forholdsvis struktureret tilgang til implementeringsprocessen, hvor der bl.a. lægges vægt på at sikre både kontinuitet og tidlig inddragelse i såvel forhandlings- som implementeringsfasen. I Sverige lægges der også vægt på, at der meget tidligt sker en identifikation af konsekvenser for den eksisterende lovgivning og af muligheder for gennemførelse.

På grundlag af de foretagne analyser er det ikke fundet hensigtsmæssigt at identificere forskellige implementeringsmodeller, der kan anvendes i forhold til forskellige typer af EU-lovgivning. Det er vurderet, at der mest hensigtsmæssigt sker en nærmere stillingtagen til håndteringen i den konkrete situation. Selvom der principielt er behov for forskellige overvejelser i forhold til henholdsvis direktiver og forordninger, forekommer der store variationer i karakteren af både direktiver og forordninger, som nødvendiggør en konkret stillingtagen til forholdet til national lovgivning. Eksempelvis kan en forordning forudsætte både supplerende og udfyldende national lovgivning. Der kan dog være et særligt behov for vejledning i forbindelse med forordninger.

I kapitel 4 identificeres en række forhold i de fire faser i implementeringsprocessen, som det anses for særligt vigtigt at være opmærksom på. Indledningsvis anbefales det, at der tages stilling til en mere generel implementeringsstrategi, herunder anvendelse af bemyndigelsesbestemmelser samt principper, metoder og procedurer for implementering. Det påpeges, at den reelle effekt af byrdereducerende principper som "no gold plating" kan betvivles. Derimod kan det give en vis mening, at der i forbindelse med den formelle gennemførelse er opmærksomhed på muligheder for

at fravige EU-reglerne, og at der eventuelt tages stilling hertil. Tilsvarende giver det naturligvis god mening at undgå dobbeltregulering, hvilket som udgangspunkt vil forudsætte en nærmere analyse af den eksisterende lovgivning og samspillet med EU-lovgivningen. For så vidt angår implementeringsmetoder påpeges det, at der kan være problemer forbundet med den direkte inkorporering ("copy-out") af direktivtekst, herunder ikke mindst anvendelse af krydsreferencer til direktivbestemmelser. Der kan her være god grund til at lægge vægt på lovgivningens tilgængelighed. Der synes dog at være en vis tilskyndelse fra EU's side til "copy-out" bl.a. som konsekvens af et vist fokus på kontrol af den formelle gennemførelse.

I forhold til de enkelte faser anføres en række relevante overvejelser, der bør tages stilling til. Det gælder bl.a. behovet for at sikre en tidlig identifikation af konsekvenser i forhold til den eksisterende lovgivning og muligheder for gennemførelse, herunder eventuelt med mulighed for ekstern inddragelse – eksempelvis som de svenske udredningskomitéer, der anvendes i særlige sager. Under alle omstændigheder anses en bred inddragelse af myndigheder og andre interessenter som væsentlig. Der kan også være grundlag for at etablere en klar procedure for udarbejdelse af implementeringsplaner, konsekvensanalyser mv. samt eventuelt en klar opfølgning herpå som f.eks. det nederlandske i-Timer system. Endelig kan der være behov for at sikre, at der sker en kvalitetskontrol både med hensyn til lovteknik og lov kvalitet bl.a. med fokus på sammenhæng og tilgængelighed, uanset om gennemførelse sker ved lov eller bekendtgørelse. Der kan også være behov for, at der sikres en opfølgning på gennemførelseslovgivningen. I øvrigt bør der til stadighed være fokus på behov for opdateret vejledning, herunder med tilpasning til EU-Domstolens praksis.

Samlet set kan det anbefales, at der dels tages stilling til implementeringsstrategi på et mere overordnet plan dels sikres en struktureret og systematisk proces, hvor der alt afhængigt af karakteren af den enkelte EU-retsakt kan sikres mere eller mindre omfattende overvejelser om gennemførelsen i national lovgivning, f.eks. gennem (juridiske) konsekvensanalyser, der løbende kan opdateres gennem hele processen. Det anbefales, at der lægges vægt på lovgivningens kvalitet, sammenhæng og tilgængelighed frem for et ensidigt fokus på reduktion af reguleringsmæssige byrder. Særligt om brugen af generelle bemyndigelsesbestemmelser kan der ses en betydelig variation både inden for de respektive styrelser og i UK, NL og Sverige. Generelle bemyndigelsesbestemmelser kan alt afhængigt af udformning rumme en vis fleksibilitet, men det bør sikres, at der også ved udmøntning af bemyndigelsesbestemmelser er fokus på lovgivningens kvalitet, sammenhæng og tilgængelighed.

For så vidt angår overvejelser vedrørende natur- og miljølovgivningens overordnede struktur er der i denne rapport alene skitseret fire mulige modeller på et meget overordnet niveau. Det anbefales, at der igangsættes en åben proces med henblik på identifikation og diskussion af mulige modeller. Som et led i en sådan proces vil det være nærliggende, at der gennemføres en mere dybdegående analyse af rammer og udviklingstræk i EU's miljølovgivning end det, der har ligget inden for rammerne af denne rapport. Endvidere bør der også ses på rammerne i den internationale miljølovgivning.

1. Struktur og udviklingstræk i EU's miljølovgivning

Dette kapitel søger at indkredse hovedstrukturen i EU's miljølovgivning, således som den ser ud i dag. Endvidere søges særlige udviklingstræk identificeret, bl.a. med udgangspunkt i forslaget til EU's 7. miljøhandlingsprogram. Formålet er at indkredse mulige karakteristika og tendenser, som kan have særlig betydning for mere overordnede overvejelser om gennemførelse af EU's miljølovgivning i Danmark. Det har ikke ligget inden for rammerne af dette projekt at foretage en mere dækkende gennemgang og analyse af EU's miljølovgivning og de heri indeholdte rammer for den nationale lovgivning.

EU's miljølovgivning er i det følgende afgrænset til den lovgivning, der fastsætter rammer for lovgivningen inden for Miljøministeriets ressort, dvs. navnlig den lovgivning, der i EU-regi hører under Kommissionens Generaldirektorat for Miljø (DG Environment). Der er dog for kemikalieområdets vedkommende også relevant lovgivning uden for DG Environment. Det gælder bl.a. pesticid- eller plantebeskyttelsesmiddelforordningen. Derimod vil klima- og energirelateret lovgivning kun blive berørt i ganske begrænset omfang.

Udviklingen i EU's miljølovgivning må ses i lyset af den overordnede politik i EU. Det gælder ikke mindst initiativerne omkring "bedre" regulering og "smart" regulering, der vil blive omtalt særskilt nedenfor. Endvidere må EU's miljølovgivning også ses i lyset af den internationale dagsorden og heraf følgende strategier, konventioner mv. Der vil dog ikke blive redegjort nærmere herfor i denne rapport.

1.1. Hovedstrukturen i EU's miljølovgivning

EU's miljølovgivning favner over et meget bredt spektrum af emner såvel som et bredt spektrum af forskellige reguleringsformer – fra detaljerede regelsæt både i form af forordninger og direktiver til mere rammebetonede regelsæt navnlig i form af direktiver. Der knytter sig forskellige implementeringsudfordringer til de forskellige emner og reguleringsformer. Samtidig er EU's miljølovgivning præget af at være udviklet over en ganske lang periode, hvor tidligere reguleringsstrategier gradvist er blevet suppleret eller ændret af nye reguleringsstrategier.¹ Hertil kommer, at EU's miljølovgivning i stigende grad påvirkes udefra – det gælder f.eks. WTO-systemets indflydelse på EU's GMO-lovgivning,² men det gælder også miljøkonventioners betydning for EU-retten, f.eks. Århus-konventionen.³ Samlet set er der tale om en ganske kompleks lovgivning i EU, hvor det kan være vanskeligt at indpasse alle dele i en samlet hovedstruktur.

Det er dog muligt på et overordnet niveau at sondre mellem forskellige reguleringsperspektiver i EU's miljølovgivning. Eksempelvis kan der i EU's miljølovgivning sondres mellem lovgivning, der

¹ Se bl.a. I. von Homeyer, *The Evolution of EU Environmental Governance*, i J. Scott (ed.): *Environmental Protection. European Law and Governance*, Oxford University Press, 2009 pp. 1-26.

² Se bl.a. H.T. Anker, *The Precautionary Principle and Beyond*, i Gaines, S., Olsen, B.E. & Sørensen, K.E. (eds.): *Liberalising Trade. Comparing the Experiences of the EU and the WTO*, Cambridge University Press, 2012 pp. 333-359.

³ Se bl.a. P. Pagh, *VVM-direktivets undtagelse for anlægslove og Århus-konventionens krav til prøvelsesadgang: med kommentarer til EU-domstolens dom i de forenede sager C-128/09 m.fl.*, TFM 2011, s. 387-396 og P. Pagh, *Om direkte effekt af søgsmålsadgang efter Århus-konventionen*, TFM 2011, s. 184-187.

har fokus på hhv. miljøkvalitet, produkter og aktiviteter/produktionsprocesser samt visse mere tværgående eller horisontale tiltag, f.eks. miljøoplysning, miljøansvar mv.⁴ Miljøkvalitetsreguleringen er rettet mod sikring af en vis minimumskvalitet i det omgivende miljø – navnlig natur, vand og luft – som afspejlet i f.eks. habitatdirektivet, vandrammedirektivet og luftkvalitetsdirektivet. Produktreguleringen omfatter bl.a. kemikalie- og GMO-lovgivningen samt dele af affaldslovgivningen, mens aktivitets-/produktionsprocesreguleringen er rettet mod særlige aktiviteter og deres påvirkning af miljøet som afspejlet i f.eks. IE-direktivet⁵ og VVM-direktivet.⁶ Det må dog understreges, at der ikke er tale om nogen entydig kategorisering af de nævnte EU-regler under sådanne reguleringsperspektiver. I flere miljøretlige fremstillinger anses den tværgående eller horisontale regulering også at omfatte det, der her benævnes aktivitets- eller produktionsprocesreguleringen i form af direktiverne om VVM, IE/IPPC⁷ mv. og der sondres i stedet mellem tværgående/horisontal regulering i modsætning til sektorregulering inden for hhv. vand, luft, affald, kemikalier mv.⁸ I det følgende anvendes den førstnævnte sondring, idet den findes at have en vis betydning for karakteren af EU-lovgivningen og dermed også kan ses som et muligt pejlemærke i forhold til strukturen i den nationale gennemførelseslovgivning. Eksempelvis kan EU-lovgivningen om miljøkvalitet i et vist omfang siges at have en mere rammepreget og tværgående karakter, der har betydning for administrationen af den øvrige lovgivning.

1.1.1. Miljøkvalitetsorienteret regulering

Den miljøkvalitetsorienterede regulering i EU omfatter dels regulering gennem fastsættelse af overordnede miljømål og dertil hørende rammer for forvaltning, dels regulering gennem mere specifikke miljøkvalitetskrav for særlige sektorområder, f.eks. drikkevand, badevand eller luft. Mens sidstnævnte ofte er rettet mod beskyttelse af menneskers sundhed, har førstnævnte i højere grad fokus på økosystemer eller dele heraf og kan i et vist omfang betragtes som udtryk for en økosystembaseret regulering.⁹ Dette gør sig gældende for vandrammedirektivet,¹⁰ der tilsigter en integreret ramme for forvaltning af vandressourcerne både reguleringsmæssigt (gennem integration af forskellige EU-direktiver) og miljømæssigt (gennem integration af forskellige miljømæssige aspekter og aktiviteter) knyttet til vand eller vandområder som økosystemer. EU's naturbeskyttelsesdirektiver¹¹ kan tilsvarende ses som udtryk for en miljøkvalitetsorienteret regulering, hvor det overordnede mål om bl.a. gunstig bevaringsstatus suppleres med en række krav til forvaltning af naturen. EU's naturbeskyttelsesdirektiver anvender i højere grad end vandrammedirektivet en traditionel reguleringsform med ganske strenge materielle krav (forbud mod skadelige aktiviteter) og tilhørende vurderingskrav. Vandrammedirektivet og tilsvarende havstrategidirektivet¹² er derimod karakteriseret ved et større fokus på forvaltningsprocessen gennem krav om udarbejdelse af hhv. vandplaner og havstrategier, hvor der gennem en løbende planproces sker en nærmere angivelse af miljømål og af den fornødne indsats til opnåelse af de fastsatte miljømål. Samtidig sikres en kontinuerlig tilpasning gennem overvågning og tilpasning af både miljømål og indsats. Vandrammedirektivet og havstrategidirektivet fremtræder derfor – trods en række procedurekrav – som mere fleksible direktiver end naturbeskyttelsesdirektiverne. En forklaring kan være, at det reguleringsmæssigt kan forekomme nemmere at identificere arter og

⁴ Se bl.a. E.M. Basse, Miljøret. Samspillet mellem lovgivning og aftalte ordninger, GreensJurabibliotek, 1999 s. 50.

⁵ Direktiv 2010/75/EU af 24. november 2010 om industrielle emissioner.

⁶ Direktiv 2011/92/EU af 13. december 2011 om vurdering af visse offentlige og private projekters virkning på miljøet (kodificeret).

⁷ Integrated Pollution Prevention and Control (IPPC).

⁸ Se bl.a. J. Jans & H. Vedder, *European Environmental Law*, 3. udg., 2008 p. 305 og L. Krämer, *EU Environmental Law*, 7. udg., 2012 p. 133.

⁹ Der knytter sig en betydelig usikkerhed til dette begreb, se bl.a. Trouwborst, A., *The Precautionary Principle and the Ecosystem Approach in International Law: Differences, Similarities and Linkages*, RECIEL 18 (1), 2009 pp. 26-37. I havstrategidirektivet defineres en økosystembaseret tilgang som "forvaltning af de menneskelige aktiviteter, der sikrer, at det samlede pres fra sådanne aktiviteter holdes inden for niveauer, der er forenelige med opnåelsen af en god miljøtilstand, og at de marine økosystemers evne til at håndtere menneskeskabte forandringer ikke bringes i fare, samtidig med at en bæredygtig udnyttelse af havets goder og ydelser muliggøres." Begrebet er senest anvendt i Kommissionens forslag til et nyt direktiv for maritim fysisk planlægning og integreret kystzoneforvaltning (art. 5), uden at det dog nærmere defineres, se KOM(2013) 133.

¹⁰ Direktiv 2000/60/EF om fastlæggelse af en ramme for Fællesskabets vandpolitiske foranstaltninger.

¹¹ Direktiv 2009/147/EF af 30. november 2009 om beskyttelse af vilde fugle (opr. direktiv. 79/409/EØF, fuglebeskyttelsesdirektivet) og direktiv 92/43/EØF om bevaring af naturtyper samt vilde dyr og planter (habitatdirektivet).

¹² Direktiv 2008/56/EF af 17. juni 2008 om fastlæggelse af en ramme for Fællesskabets havmiljøpolitiske foranstaltninger.

naturtyper, der skal være genstand for en mere absolut beskyttelse. En anden forklaring kan imidlertid også være den tidsmæssige forskydning. Da EU's naturbeskyttelsesdirektiver af nogle medlemsstater opfattes som unødigt restriktive og ufleksible – ikke mindst som fortolket af EU-Domstolen – kan det ikke afvises, at der vil opstå et pres for at få drejet EU's naturbeskyttelseslovgivning i en mere fleksibel retning. Der er dog ikke tvivl om, at det for mange vil anses som et stort tilbageskridt for naturen. EU's Biodiversitetsstrategi fra 2011¹³ lægger ikke umiddelbart op til en mere fleksibel ramme, men fokuserer bl.a. på fuld gennemførelse af den gældende lovgivning.

For så vidt angår luftkvalitet udstedtes i 2008 et nyt rammedirektiv for luftkvalitet,¹⁴ der afløste det tidligere rammedirektiv fra 1996 og tre ud af fire datterdirektiver. Rammedirektivet var således et forsøg på forenkling eller integration af den eksisterende EU-lovgivning.¹⁵ Ifølge Krämer var der miljømæssigt set tale om en forringelse, idet det nye rammedirektiv indskrænkede beskyttelsen til zoner og bymæssige områder, der skulle fastlægges af medlemsstaterne.¹⁶ Desuden blev det oprindelige rammedirektivs forudsætning om visse bindende grænseværdier (delvist) erstattet af målværdier, og der skabtes en vis fleksibilitet for medlemsstaterne mht. opfyldelse af kravene. Luftkvalitetsdirektivet fastlægger primært krav om vurdering og overvågning af luftkvalitet i de af medlemsstaterne udpegede zoner og bymæssige områder. Ved overskridelse af grænseværdier eller målværdier i bymæssige områder eller udpegede zoner skal der udarbejdes en luftkvalitetsplan.¹⁷ Tilsvarende gælder principielt for så vidt angår støj, hvor der med direktiv 2002/49/EF om vurdering og styring af ekstern støj bl.a. fastsættes krav om støjkortlægning og udarbejdelse af støjhandlingsplaner for særligt støjbelastede arealer. Der er dog alene tale om vejledende grænseværdier for støj. Derudover suppleres luftkvalitetsregulering både af en produktorienteret regulering (emissionskrav mv. for køretøjer) og en aktivitetsorienteret regulering (emissionskrav til forurenende anlæg mv.). Der blev i 2011 igangsat en gennemgang af EU's luftmiljø-lovgivning, som forventes afsluttet i 2013, se endvidere nedenfor vedrørende det 7. miljøhandlingsprogram.

Jordkvalitet har været et vanskeligt reguleringsemne i EU. Det i 2006 foreslåede direktiv om rammebestemmelser om beskyttelse af jordbunden og om ændring af direktiv 2004/35/EF (jordrammedirektiv)¹⁸ er således endnu ikke vedtaget, og forslaget skæbne er uvis. Det har senest været på Rådets dagsorden i marts 2010, og det har tilsyneladende ikke været muligt at opnå fremdrift i Rådet til forslaget. Det har således endnu ikke været muligt for EU at etablere en miljøkvalitetsorienteret regulering vedrørende jord.¹⁹ Derimod findes der både en aktivitetsorienteret regulering, der skal begrænse forurening af bl.a. jord, og en mere tværgående regulering for retablering og ansvar gennem miljøansvarsdirektivet.

Mens forskellige former for miljøplanlægning synes at være på fremmarch i EU som bl.a. afspejlet i vandrammedirektivet og havstrategidirektivet, kan der i EU også opstå et behov for at forholde sig til den fysiske planlægning, dvs. planlægning og disponering af den fremtidige arealanvendelse. Fysisk planlægning er traditionelt i overensstemmelse med nærhedsprincippet anset for et primært nationalt reguleringsområde. Ifølge Traktaten om den Europæiske Unions Funktionsmåde (TEUF) art. 192, stk. 2 kræves en særlig lovgivningsmæssig procedure i form af enstemmighed i Rådet og høring af Parlamentet ved vedtagelse af foranstaltninger, der berører fysisk planlægning. Ikke desto mindre stiller EU visse krav til den fysiske planlægning i medlemsstaterne, bl.a. gennem SMV-

¹³ Meddelelse fra Kommissionen, Vores livsgaranti, vores naturkapital: EU's biodiversitetsstrategi frem til 2020, KOM(2011)244.

¹⁴ Direktiv 2008/50/EF om luftkvalitet og renere luft i Europa.

¹⁵ Det nye direktiv var i overensstemmelse med Kommissionens Temastrategi for Luftforurening, KOM(2005)446, der blev udarbejdet som opfølgning på det 6. miljøhandlingsprogram. Formålet var bl.a. at forenkle lovgivningen i overensstemmelse med "Better Regulation"-initiativet.

¹⁶ L. Krämer (2012), EU Environmental Law, 7 ed., Sweet & Maxwell, p. 282f.

¹⁷ Se bl.a. C-237/07 *Janecek* om direkte effekt af tilsvarende bestemmelser i luftkvalitetsdirektivet fra 1996 og dermed borgernes krav på udarbejdelse af luftkvalitetsplaner og iværksættelse af foranstaltninger mhp. mindselse af risikoen for overskridelse af grænseværdierne.

¹⁸ KOM(2006)232.

¹⁹ I Kommissionens forslag til 7. miljøhandlingsprogram lægges der op til en fornyet stillingtagen til forslaget (pkt. 23).

direktivets krav om strategiske miljøvurderinger af visse planer og programmer.²⁰ Senest har Kommissionen i marts 2013 fremlagt et forslag til maritim fysisk planlægning og samtidig for udarbejdelse af nationale strategier for integreret kystzoneforvaltning, der også i høj grad må forventes at vedrøre fysisk planlægning.²¹ Forslaget kobler indirekte op på en miljøkvalitetsorienteret regulering, idet det bl.a. knytter sig tæt til havstrategidirektivet og de heri indeholdte havstrategier og samtidig angiver at være baseret på en økosystemtilgang, uden at dette dog er nærmere defineret i forslaget. Forslaget anses dog ikke for udelukkende at være et miljødirektiv, idet der tillige henvises til TEUF art. 43(2), art. 100(2) og art. 194.

Som det fremgår, dækker kategorien miljøkvalitetsorienteret regulering over forskellige reguleringsformer fra mere fleksible krav til tilrettelæggelse af indsats gennem forskellige former for (miljø-)planer til mere absolutte beskyttelseskrav i bl.a. habitatdirektivet. Navnlig for så vidt angår den mere fleksible miljøkvalitetsregulering er der i vidt omfang tale om krav til myndighedernes miljøforvaltning.

1.1.2. Produktorienteret regulering

Produktreguleringen i EU er i høj grad knyttet til det indre markedes funktion. Hjemmelsgrundlaget er ofte TEUF art. 114 om det indre marked, hvor der som udgangspunkt er tale om en totalharmonisering med ganske begrænset råderum for medlemsstaterne til fastsættelse af afvigende krav. Blandt andet af denne grund anvendes der inden for produktreguleringen i stadig stigende omfang forordninger frem for direktiver. Dette gælder ikke mindst på kemikalieområdet, hvor der bl.a. med REACH-forordningen²² skete dels en vis integration af EU's kemikalielovgivning og samtidig et skift fra overvejende direktiver til forordninger.²³ Tilsvarende gælder for så vidt angår både pesticider og biocider, hvor det tidligere plantebeskyttelsesmiddeldirektiv (91/414/EØF) med virkning fra juni 2011 blev afløst af en ny plantebeskyttelsesmiddelforordning 2009/1107/EF og tilsvarende afløses biociddirektivet af en ny biocidforordning 2012/528/EU.²⁴ Som et lidt specielt eksempel kan endvidere nævnes Kommissionens forslag til en ny bestemmelse i GMO-udsætningsdirektivet, hvor ændringsforslaget har form af en forordning, der ændrer et direktiv. Ændringsforslaget giver medlemsstaterne mulighed for at fastsætte nationale begrænsninger for dyrkning af EU-godkendte GMO-afgrøder.

For så vidt angår kemikalier er der først og fremmest tale om fælles regler for registrering, vurdering, klassificering, mærkning, godkendelse og eventuelt forbud mod visse kemikalier. Der er med REACH-forordningen og forordningen om klassificering og mærkning²⁵ tale om et meget omfattende og komplekst regelsæt, der suppleres af forordningen om import og eksport af farlige kemikalier.²⁶ Der er tale om en meget omfattende harmonisering, der stort set ikke efterlader noget råderum for medlemsstaterne.²⁷ For pesticider og GMO'er er der tale om godkendelsesordninger, der foregår i et samspil mellem EU-niveau og medlemsstatsniveau ud fra ensartede vurderingskriterier. Pesticidforordningen blev i øvrigt i 2009 suppleret af et nyt direktiv om bæredygtig anvendelse af pesticider.²⁸ Rammedirektivet for bæredygtig anvendelse af pesticider

²⁰ Direktiv 2001/42/EF af 27. juni 2001 om vurdering af bestemte planers og programmers indvirkning på miljøet.

²¹ KOM(2013)133.

²² Forordning 1907/2006/EF af 18. december 2006 om registrering, vurdering og godkendelse af samt begrænsninger for kemikalier (REACH), om oprettelse af et europæisk kemikalieagentur og om ændring af direktiv 1999/45/EF og ophævelse af Rådets forordning (EØF) nr. 793/93 og Kommissionens forordning (EF) nr. 1488/94 samt Rådets direktiv 76/769/EØF og Kommissionens direktiv 91/155/EØF, 93/67/EØF, 93/105/EF og 2000/21/EF.

²³ Om REACH se bl.a. J. Scott (2009), REACH: Combining Harmonization and Dynamism in the Regulation of Chemicals, in J. Scott (ed.), Environmental Protection. European Law and Governance, Oxford University Press, pp. 56-91. L. Krämer (2012) p. 229f.

²⁴ Også på kosmetikområdet er der sket en ændring fra direktiv til forordning ved forordning 1223/2009 af 30. november 2009 om kosmetiske produkter.

²⁵ Forordning 1272/2008/EF af 16. december 2008 om klassificering, mærkning og emballering af stoffer og blandinger og om ændring og ophævelse af direktiv 67/548/EØF og 1999/45/EF og om ændring af forordning (EF) nr. 1907/2006.

²⁶ Forordning 649/2012/EU af 4. juli 2012 om eksport og import af farlige kemikalier, der gennem krav om forudgående informeret samtykke sigter mod gennemførelse af Rotterdam-konventionen.

²⁷ Dette var også tilfældet under de tidligere direktiver, se bl.a. P. Pagh (2006), Lærebog i miljørettens almindelige del, p. 103.

²⁸ Direktiv 2009/128/EF af 21. oktober 2009 om en ramme for Fællesskabets indsats for en bæredygtig anvendelse af pesticider.

kan i højere grad siges at være udtryk for en aktivitetsorienteret regulering, hvor det er anvendelsen af pesticider, der er i fokus, frem for en produktregulering. Der er i modsætning til pesticidforordningen tale om minimumsharmonisering.

Ud over kemikalier, herunder kosmetik og bekæmpelsesmidler, og GMO'er kan en del af affaldsreguleringen også betragtes som en form for produktregulering, der navnlig angår håndtering af affald generelt og mere specifikt for bestemte typer af affald. Det gælder således det generelle affaldsdirektiv (2008/98/EF) og de mere specifikke affaldsdirektiver for bl.a. elektrisk/elektronisk udstyr (2012/19/EU WEEE),²⁹ batterier mv. (2006/66/EF), køretøjer (2005/64/EF + 2000/53/EF (ELV), PCB/PCT (1996/59/EF), emballage (1994/62/EF) og slam (1986/278/EØF). Hertil kommer forordning 1013/2006 af 14. juni 2006 om overførsel af affald (transportforordningen), der bl.a. sigter mod gennemførelse af Basel-konventionen om transport af farligt affald. Transportforordningen fastsætter navnlig procedurer og kontrolordninger, herunder om sikkerhedsstillelse og tilbagetagelsespligt, for overførsel af affald mellem både inden for EU og uden for EU baseret på princippet om forudgående godkendelse (PIC – Prior Informed Consent) og kildeprincippet.

Produktreguleringen af affald suppleres af de mere aktivitetsorienterede direktiver for hhv. forbrænding (2000/76/EF – nu en del af IE-direktivet) og deponering af affald (1999/31/EF) samt direktivet om affald fra udvindingindustrien (2006/21/EF). Hertil kommer IE-direktivet, se nærmere nedenfor.

Såvel affaldsdirektiverne som transportforordningen er som hovedregel vedtaget med hjemmel i TEUF art. 192 (eller dens forgængere), dvs. at der som udgangspunkt er tale om en minimumsharmonisering.³⁰ Det kan navnlig for transportforordningen give anledning til spørgsmål om muligheden for at fastsætte mere vidtgående nationale regler.³¹ Mens det generelle affaldsdirektiv navnlig fastlægger definitioner og prioriteringer i form af det såkaldte affaldshierarki samt krav om udarbejdelse af affaldsplaner, fastlægger de specifikke affaldsdirektiver forskellige forpligtelser, herunder særlige former for producentansvar, indsamlingsordninger mv.

Selvom det nye generelle affaldsdirektiv fra 2008 havde baggrund i et ønske om at forenkle affaldslovgivningen i EU,³² kan EU's affaldslovgivning fortsat karakteriseres som ganske kompleks og som præget af vanskelige definitioner og grænsedragninger.³³ Der ses også fortsat initiativer i EU mod en yderligere forenkling eller tilpasning af affaldslovgivningen, bl.a. er der i 2013 iværksat et såkaldt fitness check af affaldslovgivningen, som navnlig vil have fokus på nogle af særdirektiverne for de forskellige affaldstyper.³⁴ Dette fitness check skal ses i lyset af EU's Køreplan for et ressourceeffektivt Europa (KOM(2011)571, der bl.a. lægger vægt på en ressourceeffektiv affaldshåndtering. Der er imidlertid også ønsker om udbygning af affaldslovgivningen, bl.a. har flere medlemslande og Parlamentet fremsat ønsker om et direktiv for bionedbrydeligt affald, der dog ikke synes at nyde opbakning fra Kommissionen.³⁵

²⁹ I tilknytning hertil kan nævnes direktiv 2011/65/EU om begrænsning af anvendelsen af visse farlige stoffer i elektrisk og elektronisk udstyr.

³⁰ Det gælder dog ikke for emballagedirektivet og batteridirektivet, der begge er vedtaget med hjemmel i TEUF art. 114. Slamdirektivet er af ældre dato og vedtaget med hjemmel i bl.a. TEUF art. 352.

³¹ EU-domstolen har dog fastslået, at den tidligere transportforordning (259/93) udtømmende harmoniserede proceduren for anmeldelser, se C-324/99 *Daimler-Chrysler*. Medlemsstaterne kan heller ikke påberåbe sig indsigelser, som går ud over forordningens bestemmelser, se bl.a. L. Krämer (2012) p. 354.

³² Se Kommissionens Temastrategi for affaldsforebyggelse og -genanvendelse, KOM(2005)666 og den efterfølgende Statusrapport, KOM(2011)13.

³³ Dette er bl.a. afspejlet i Kommissionens udarbejdelse af fortolkningsnoter og vejledninger, se bl.a. Kommissionens 2012 Guidance on the interpretation of key provisions of Directive 2008/98/EC on waste, der bl.a. er baseret på EU-domstolens afgørelser.

³⁴ Se <http://ec.europa.eu/environment/waste/pdf/Mandate%20for%20Waste%20fitness%20check.pdf>.

³⁵ Se L. Krämer (2012) p. 363.

Af anden produktrelateret lovgivning kan nævnes den frivillige miljømærkningsordning. Der har været tilløb til en såkaldt "integreret produktpolitik" med udarbejdelse af en Grønbog i 2001³⁶ med fokus på livscyklusanalyser mv., der dog fortrinsvis lagde op til frivillige initiativer.³⁷ På energiområdet blev der i 2009 vedtaget det såkaldte "ecodesign"-direktiv om miljøvenligt design af energirelaterede produkter.³⁸ Kommissionen har udarbejdet en bredere Handlingsplan for miljøinnovation,³⁹ hvori der bl.a. lægges op til en gennemgang af lovgivningen med henblik på at fremme miljøinnovation.

Den produktorienterede lovgivning er i vidt omfang kendetegnet ved krav, der skal opfyldes af de producenter, virksomheder mv., der håndterer de pågældende produkter, f.eks. registrering, mærkning, godkendelse, tilbagetagningsordninger mv. Der er fortrinsvis tale om bindende produktkrav, der i stigende omfang er fastsat ved forordninger.

En særlig type produktorienteret lovgivning knytter sig til handel med udryddelsestruede arter,⁴⁰ sælprodukter,⁴¹ ulovligt tømmer mv.⁴² Der er her tale om handelsregler, der forbyder eller på anden måde begrænser import af eller handel med de omhandlede produkter ud fra visse særlige hensyn.

1.1.3. Aktivitetsorienteret regulering

Den aktivitetsorienterede regulering kommer navnlig til udtryk i IE-direktivet, VVM-direktivet og SMV-direktivet. Hertil kommer regulering af en række mere specifikke aktiviteter eller anlæg, bl.a. de ovenfor nævnte direktiver vedrørende hhv. forbrænding og deponering af affald samt direktiv 2006/21/EF om håndtering af affald fra udvindingsindustrien, der bl.a. fastsætter krav om affaldshandlingsplaner for driftsherrer og om tilladelse til etablering af affaldsanlæg. Endvidere kan nævnes Seveso-direktivet om særlige risikovirksomheder.⁴³ Endelig kan også nævnes direktivet om bæredygtig anvendelse af pesticider, der bl.a. forudsætter udarbejdelse af nationale pesticidhandlingsplaner for bæredygtig anvendelse.

IE-direktivet om industrielle emissioner⁴⁴ afløser gradvist i perioden fra januar 2013 til januar 2016 IPPC-direktivet.⁴⁵ Endvidere afløser IE-direktivet yderligere tre direktiver om hhv. forbrænding af affald (2000/76), store fyringsanlæg (2001/80), udledning af organiske opløsningsmidler (1999/13 – VOC) samt tre direktiver rettet mod titanium-dioxid-industrien. Baggrunden for vedtagelse af IE-direktivet var bl.a. utilfredsstillende gennemførelse eller anvendelse af IPPC-direktivets BAT-krav samt en vis kompleksitet og manglende sammenhæng i den gældende lovgivning.⁴⁶ Selvom forslaget havde fokus på forenkling, er der i vist omfang tale om en sammenskrivning af de tidligere direktiver. Samtidig benyttedes lejligheden også til at indføre nye krav, bl.a. om basistilstandsrapport, lukning af anlæg mv.

³⁶ KOM(2001)68 Grønbog om en integreret produktpolitik.

³⁷ En rapport blev udarbejdet i 2009 (KOM(2009)693) og fulgt af meddelelsen En integreret industripolitik for en globaliseret verden. Fokus på konkurrenceevne og bæredygtighed, KOM(2010)614.

³⁸ Direktiv 2009/125/EF af 21. oktober 2009 om rammerne for fastlæggelse af krav til miljøvenligt design af energirelaterede produkter.

³⁹ Kommissionens meddelelse, Innovation for en bæredygtig fremtid – En handlingsplan for miljøinnovation, KOM(2011)899.

⁴⁰ Forordning 338/97/EF af 9. december 1996 om beskyttelse af vilde dyr og planter ved kontrol af handelen hermed (CITES-forordningen).

⁴¹ Forordning 1007/2009/EF af 16. september 2009 om handel med sælprodukter og direktiv 83/129/EØF af 28. marts 1983 om indførsel i medlemsstatene af visse sælgeskind og varer heraf. Se også Rådets forordning 3254/91/EØF af 4. november 1991 om forbud mod anvendelse af rævesakse i Fællesskabet og indførsel til Fællesskabet af skind af og varer fremstillet på basis af visse vilde dyrearter med oprindelse i lande, der anvender rævesakse eller fangstmetoder, der ikke opfylder de internationale standarder for human fældefangst.

⁴² Se forordning 995/2010/EU af 20. oktober 2010 om fastsættelse af krav til virksomheder, der bringer træ og træprodukter i omsætning og forordning 2173/2005 om indførelse af en FLEGT-licensordning for import af træ til Det Europæiske Fællesskab.

⁴³ Direktiv 2012/18/EU af 4. juli 2012 om kontrol med risikoen for større uheld med farlige stoffer og om ændring og efterfølgende ophævelse af Rådets direktiv 96/82/EF.

⁴⁴ Direktiv 2010/75/EU af 24. november 2010 om industrielle emissioner (integreret forebyggelse og bekæmpelse af forurening).

⁴⁵ Direktiv 2008/1/EF af 15. januar 2008 om integreret forebyggelse og bekæmpelse af forurening (opr. direktiv 96/61).

⁴⁶ Se KOM(2007)844.

Hovedelementet i IE-direktivet er kravet om en integreret miljøgodkendelse for de i bilag I omhandlede større industrielle anlæg⁴⁷ samt princippet om bedst tilgængelig teknologi (BAT). Navnlig for så vidt angår BAT indeholder IE-direktivet en væsentlig ændring i forhold til IPPC-direktivet, idet de såkaldte BAT-konklusioner baseret på BAT-referencenoter (BREF) med IE-direktivet bliver gjort til bindende forudsætninger for godkendelsesbehandlingen. BREF-noter og BAT-konklusioner fastlægges ved inddragelse af et særligt forum bestående af repræsentanter for medlemsstaterne, de berørte industrier og miljøorganisationer. Direktivet stiller ikke krav om anvendelse af bestemte teknologier, men derimod om overholdelse af det emissionsniveau, der kan opnås ved anvendelse af BAT. IE-direktivet anvender den såkaldte "kombinerede metode", hvorefter strengere BAT-krav skal anvendes, hvis det er nødvendigt for opfyldelse af miljøkvalitetskrav til f.eks. vand eller natur. Medlemsstaterne kan også derudover vælge at fastsætte BAT-krav, der er strengere end, hvad der følger af EU's BAT-konklusioner. IE-direktivet fastsætter desuden særlige krav, herunder emissionsgrænseværdier, for visse fyringsanlæg, affaldsforbrændingsanlæg samt anlæg, hvor der bruges organiske opløsningsmidler eller fremstilles titandioxid.

Mens IE-direktivet, som dets forgænger IPPC-direktivet, fastsætter særlige krav til regulering af de omhandlede forurenende anlæg og aktiviteter, fastsætter VVM-direktivet (opr. 85/337, kodificeret v. 2011/92/EU) krav om en forudgående vurdering af visse nærmere angivne projekter. VVM-direktivet anvender et bredt projektbegreb, der ikke kun omfatter visse større anlæg, men også andre indgreb i det naturlige miljø. Selv for de anlæg, hvor der er obligatorisk VVM-pligt, er der ikke et fuldstændigt sammenfald med IE-direktivets bilag I. Der er altså ikke på EU-niveau foretaget en nær sammenkobling mellem miljøgodkendelse og VVM, derimod er der hidtil lagt op til, at medlemsstaterne kan vælge at indarbejde VVM i tilladelses- eller godkendelsesprocedurer. Kommissionen har imidlertid i december 2012 fremlagt et forslag til ændring af VVM-direktivet,⁴⁸ hvori der lægges op til, at medlemsstaterne skal etablere en "one stop shop"-ordning med enten en fælles eller en koordineret vurderingsprocedure. Det fremgår af de ledsagende bemærkninger, at der navnlig tænkes på IE-direktivet, habitatdirektivet og SEA-direktivet. Mens der ikke er tvivl om, at der kan forekomme situationer, hvor et projekt samtidig er undergivet flere vurderingskrav, berøres det ikke nærmere i forslaget, at der er tale om forskellige vurderingskrav i de omhandlede direktiver, der retter sig mod forskellige beslutningstrin.

SMV-direktivet⁴⁹ retter sig mod det mere strategiske beslutningsniveau i form af planer og programmer. Både SMV- og VVM-direktivet har til formål at sikre et bedre beslutningsgrundlag forud for stillingtagen til en plan eller et projekt, men direktiverne indeholder alene processuelle krav i modsætning til f.eks. IE-direktivet og habitatdirektivet. SMV- og VVM-direktiverne rummer derfor en vis fleksibilitet for medlemsstaterne med hensyn til indpasning i eksisterende eller ny lovgivning. SMV- og VVM-direktiverne danner også grundlag for (delvis) gennemførelse af internationale forpligtelser under Espoo-konventionen og Århus-konventionen.

Den aktivitetsorienterede regulering er, som det fremgår af både IE-, VVM- og SMV-direktiverne, kendetegnet ved processuelle krav om hhv. godkendelse og vurdering forud for etablering eller vedtagelse af forskellige anlæg, aktiviteter, planer eller programmer. IE-direktivet rummer ligeledes materielle krav om, hvornår der kan meddeles en godkendelse og med hvilket indhold. Tilsvarende gælder habitatdirektivets aktivitetsorienterede regulering i habitatdirektivets artikel 6, stk. 3, der ud over det processuelle krav om konsekvensvurdering også fastsætter ganske absolutte materielle krav til, hvornår et projekt kan tillades, eller en plan kan vedtages. I modsætning til både IE-, VVM- og SMV-direktiverne afgrænser habitatdirektivet ikke nærmere, hvilke projekter eller planer der er

⁴⁷ Ifølge L. Krämer (2012) havde Kommissionen i en periode planer om et direktiv med tilsvarende, men lempeligere, krav for mindre industrianlæg, som imidlertid blev skrinlagt i 1997 på grund af manglende opbakning fra medlemsstaterne.

⁴⁸ KOM(2012)297.

⁴⁹ Direktiv 2001/42/EF af 27. juni 2001 om vurdering af bestemte planers og programmets indvirkning på miljøet.

omfattet af direktivets krav, idet det er påvirkningen af et Natura-område og ikke projektets/planens karakter, der er afgørende for reguleringen.

Den øvrige aktivitetsorienterede regulering i direktiverne om deponering af affald, om håndtering af affald fra udvindingsindustrien (2006/21/EF) samt Seveso-direktivet har også overvejende en processuel karakter i form af krav om tilladelser, udarbejdelse af affaldshåndteringsplaner og forebyggelsesplaner mv.

1.1.4. Tværgående eller horisontal regulering

Mens de ovenstående kategorier har haft fokus på forskellige reguleringsobjekter – hhv. miljøkvalitet, produkter og aktiviteter – har kategorien for tværgående eller horisontal regulering først og fremmest fokus på forskellige instrumenter eller virkemidler, der går på tværs af de ovenfor nævnte reguleringsobjekter. Det kan som nævnt være ganske vanskeligt at foretage en præcis afgrænsning mellem de enkelte kategorier, og det kan meget vel hævdes, at VVM- og SMV-direktiverne har en mere tværgående og instrumental karakter.⁵⁰ Som nævnt ovenfor har også den miljøkvalitetsorienterede regulering som afspejlet i bl.a. vandrammedirektivet en mere tværgående karakter.

Nogle af de tværgående initiativer sigter særligt mod at udstyre borgerne med visse rettigheder til miljøoplysninger, deltagelse og klageadgang mv. Sådanne krav kan også findes spredt i den øvrige lovgivning, herunder i VVM- og SMV-direktiverne. Som et særligt tværgående direktiv kan navnlig fremhæves direktivet om offentlig adgang til miljøoplysninger (2003/4, der erstattede det oprindelige direktiv 90/313). Miljøoplysningsdirektivet sikrer, bl.a. til gennemførelse af Aarhus-konventionen, både adgang til miljøoplysninger og adgang til uafhængig prøvelse af afgørelser om miljøoplysninger. Mens der i den ovenfor nævnte lovgivning findes flere bestemmelser om offentlighedens deltagelse i beslutningsprocesser, er der kun få regler i EU's miljølovgivning om adgang til domstolsprøvelse. Der er i overensstemmelse med Århus-konventionen indsat en bestemmelse i VVM-direktivet og IE-direktivet om adgang til uafhængig prøvelse. Endvidere findes der i miljøansvarsdirektivet en bestemmelse om prøvelsesadgang for så vidt angår anmodning om stillingtagen til anvendelse af miljøansvarsreglerne. Kommissionen fremsatte i 2003 et forslag til et direktiv om adgang til klage- eller domstolsprøvelse, der imidlertid ikke førte til en endelig vedtagelse på grund af betydelig modstand blandt en række medlemsstater i Rådet.⁵¹ Der er dog fortsat overvejelser i Kommissionen om fremsættelse af et nyt forslag om klage- og domstolsprøvelse,⁵² da Kommissionen anser prøvelsesadgangen som et vigtigt led både i gennemførelsen af Århus-konventionen, men også i forhold til fremme af gennemførelsen af EU's miljølovgivning i medlemsstaterne.⁵³

Af andre mere informationsorienterede tværgående initiativer kan nævnes EMAS-forordningen (1836/93, bl.a. udvidet ved forordning 761/2001), der på frivillig basis giver virksomheder og andre organisationer mv. mulighed for at deltage i et akkrediteret miljørapporteringssystem.⁵⁴ Endvidere kan nævnes forskellige former for miljømærkning.⁵⁵ Endelig kan nævnes Inspire-direktivet,⁵⁶ der delvist i tilknytning til miljøoplysningsdirektivet har til formål at opbygge en infrastruktur for

⁵⁰ Se bl.a. L. Krämer (2012), der bl.a. kategoriserer IE-direktivet, VVM-direktivet, miljøansvarsdirektivet, miljøoplysningsdirektivet, skatter og afgifter samt støtteordninger under tværgående regulering.

⁵¹ Se L. Krämer (2012) p. 147.

⁵² Se bl.a. Kommissionens forslag til et 7. miljøhandlingsprogram nedenfor afsn. 1.2.2. Se endvidere det af Kommissionen iværksatte studie om gennemførelse af Århus-konventionen i medlemsstaterne, http://ec.europa.eu/environment/aarhus/access_studies.htm.

⁵³ I mellemtiden har EU-domstolen i C-240/09 *Zoskuperie* fastslået, at Aarhus-konventionens art. 9(3) udgør en del af EU-retten uden dog at have direkte virkning. Ikke desto mindre opfordrede EU-domstolen de nationale domstole til at give konventionens art. 9, stk. 3 størst mulig virkning bl.a. henset til den effektive virkning af EU's miljødirektiver.

⁵⁴ Krämer (2012) p. 171 vurderer, at EMAS-systemet er både mere ambitiøst og krævende end ISO-systemet, men at sidstnævnte er lige så egnet til image-formål og derfor foretrækkes af mange virksomheder.

⁵⁵ Forordning nr. 66/2010 af 25. november 2009 om EU-miljømærket.

⁵⁶ Direktiv 2007/2/EF af 14. marts 2007 om opbygning af en infrastruktur for geografisk information i Det Europæiske Fællesskab (Inspire).

geografisk information i form af såvel datasæt som netjenester og dermed sikre tilgængeligheden af geodata.⁵⁷

Miljøansvarsdirektivet⁵⁸ kan som nævnt også kategoriseres blandt de tværgående initiativer, selvom det i et vist omfang er knyttet op på visse skadeforvoldende erhvervsmæssige aktiviteter.

Miljøansvarsdirektivet var genstand for en meget langstrakt og vanskelig tilblivelsesproces, hvilket bl.a. skyldtes ganske store forskelle blandt medlemsstaterne mht. miljøansvar. Resultatet blev et direktiv, der fokuserer på den offentligretlige dimension, herunder myndighedernes forpligtelse til at sikre, at der sker en genopretning ved miljøskade, og at operatøren holdes ansvarlig for de hermed forbundne omkostninger.⁵⁹ Fastsættelse af strafferetlige sanktioner på EU-niveau har været et omstridt emne. På miljøområdet blev der i 2008 vedtaget et direktiv om strafferetlig beskyttelse af miljøet (2008/99/EF), der angiver en række strafbare handlinger, som medlemsstaterne skal fastsætte passende strafbestemmelser for. Sanktionens karakter og strafferammen er overladt til medlemsstaterne, men det angives i direktivet, at sanktioner og strafferammer skal være effektive, proportionale og afskrækkende. Der var forud for direktivets vedtagelse stor diskussion om EU's kompetence til at regulere strafferetlige forhold ikke mindst indbyrdes mellem Rådet og Kommissionen. EU-Domstolen præciserede i C-440/05 *Kommissionen mod Rådet*, at fastsættelse af (straf-)sanktionernes type og omfang ikke hørte under det overnationale samarbejde i henhold til det dagældende traktatgrundlag. Også akademisk har der været diskussioner om, hvorvidt der overhovedet er behov for et sådant direktiv,⁶⁰ samt om EU (Kommissionen) for ensidigt fokuserer på strafferetlige sanktioner fremfor en bredere og mere integreret håndhævelsesstrategi.⁶¹ Der findes spredte regler om tilsyn mv. i de enkelte direktiver, bl.a. i IE-direktivet. Kommissionen har i foråret 2013 gennemført en høring med henblik på afdækning af mulighederne for at udarbejde et tværgående direktiv om miljøtilsyn på medlemsstatsniveau.⁶²

Miljøskatter og -afgifter kan også betragtes som mere tværgående initiativer, men det er endnu ikke lykkedes at få vedtaget fælles bestemmelser herom i EU, bl.a. henset til kravet om en særlig lovgivningsmæssig procedure (enstemmighed i Rådet) jf. TEUF art. 192(2). Derimod findes der forskellige støtteordninger i EU, der sigter mod at fremme bl.a. miljøinnovation⁶³ og natur- og miljøprojekter.⁶⁴ Det må påpeges, at EU-retten fastsætter en række rammer for såvel miljøskatter/-afgifter/-gebyrer som for støtteordninger på nationalt niveau, bl.a. i kraft af Traktatens forbud mod diskriminerende afgifter og statsstøtte.

1.2. Udviklingstræk og tendenser

EU's miljølovgivning er præget af 40 års lovgivningsaktivitet, der ikke nødvendigvis kan siges at være styret af én bestemt overordnet strategi. Det kan derfor være vanskeligt at pege entydigt på bestemte udviklingstræk og tendenser som kendetegnende for EU's miljølovgivning som helhed. Samtidig kan udvikling og tendenser anskues ud fra forskellige perspektiver, f.eks. kan der lægges vægt på, hvad EU regulerer (indhold/substans), hvordan EU regulerer (instrumenter/metoder) samt EU-institutionernes og andre aktørers rolle i udviklingen af EU's miljølovgivning. Eksempelvis

⁵⁷ Om Inspire-direktivet i en dansk kontekst se Baaner, L. (2010), *Geodata - et nyt område for miljøretten*, Tidsskrift for Kortlægning og Arealforvaltning, vol. 45, nr. 3 pp. 1-21.

⁵⁸ Direktiv 2004/35/EF af 21. april 2004 om miljøansvar for så vidt angår forebyggelse og afhjælpning af miljøskader.

⁵⁹ Om miljøansvarsdirektivet i en dansk sammenhæng se bl.a. E.M. Basse (2012), *Miljøansvarsreglerne om fastlæggelsen af de ansvarlige og ansvarsgrundlaget*, i N. Fenger et al. (red), Festskrift til Erik Werlauf, Jurist- og Økonomforbundet, 2012, s. 65-92 og P. Pagh (2012), *Den danske gennemførelse af miljøansvarsdirektivet: Murphy's lov i kaskade klæder*, i I.L. Backer, O.K. Fauchald & C. Voigt (red), *Pro Natura: Festskrift til Hans Christian Bugge*, Universitetsforlaget, Oslo, s. 369-388 og P. Pagh (2008), *Miljøansvarsdirektivet kan implementeres mere enkelt*, Tidsskrift for Miljø, nr. 4, pp. 187-189.

⁶⁰ Se bl.a. M. Faure (2004), *European Environmental Criminal Law: 'Do We Really Need It?'*, *European Energy and Environmental Law Review*, Vol. 13, 1, pp. 18-29. Se også P. Pagh (2008), *EF-dom om strafferammer for miljølovsovertrædelser: hverken en overnational eller mellemstatslig kompetence*, *Ugeskrift for retsvæsen*, s. 10-13.

⁶¹ A. Blomberg (2008), *European Influence on National Environmental Law Enforcement: Towards an Integrated Approach*, *Review of European Administrative Law*, Vol. 1, no. 2 pp. 39-81.

⁶² Høringen var bl.a. baseret på Kommissionens meddelelse om gennemgangen af henstilling 2001/331/EF om mindstekrav for miljøinspektioner i medlemsstaterne, KOM(2007)707.

⁶³ Se bl.a. EU's Eco-Innovation Action Plan (2004) og tilhørende program.

⁶⁴ Forordning 614/2007/EF af 23. maj 2007 om det finansielle instrument for miljøet (Life+).

indtager EU-Domstolen en ganske central rolle i udviklingen af EU's miljølovgivning, som der ikke nødvendigvis (kan) tages højde for ved den formelle gennemførelse i national lovgivning. EU-retten og EU's miljølovgivning har således en dynamisk karakter.

EU's miljøhandlingsprogrammer har dog fastlagt en ramme for udviklingen af EU's miljølovgivning både for så vidt angår indhold/emner og instrumenter/metoder.⁶⁵ Som opfølgning på EU's 6. miljøhandlingsprogram blev der udarbejdet syv temastrategier for hhv. luft, affald, havmiljø, jord, pesticider, naturressourcer og bymiljø. Mens de syv temastrategier ikke kan ses som udtryk for én samlet strategi, har de dog givet anledning til at fastlægge en strategi inden for hvert af de udvalgte temaområder, der bl.a. er udmøntet i forslag til regelforenklning mv.

I det følgende lægges der vægt på det fremadrettede perspektiv, dvs. hvor EU's miljølovgivning bevæger sig hen lige nu, dels med baggrund i Kommissionens forslag til det 7. miljøhandlingsprogram, dels med baggrund i de særlige initiativer, der i de seneste år er iværksat med henblik på at forenkle lovgivningen, herunder miljølovgivningen, i EU. Indledningsvis vil udviklingen kort blive skitseret i forhold til nogle mere overordnede perspektiver.

1.2.1. Forskellige perspektiver

På det overordnede plan er det muligt at identificere forskellige udviklingstræk og tendenser i EU's miljølovgivning alt afhængigt af, hvilket perspektiv der anlægges. I et historisk perspektiv har Homeyer identificeret fire hovedemner, der kan karakterisere udviklingen siden den første miljølovgivning i begyndelsen af 70'erne. Den tidlige miljølovgivning var præget af akutte miljøproblemer i forhold til kvalitetskrav til bl.a. drikkevand, badevand og luftkvalitet; i 80'erne dominerede det indre marked med fokus på bl.a. udledningskrav og produktregulering; i 1990'erne var integrationstanken stærk, bl.a. afspejlet i IPPC-direktivet, vandrammedirektivet og mere tværgående initiativer. Samtidig har bæredygtighedsdagsordenen fået stadig større betydning og er bl.a. udmøntet i nye reguleringsformer, forskellige former for miljøplanlægning mv. Homeyer understreger dog, at nye emner og reguleringsformer ikke nødvendigvis har afløst ældre, men i stedet er der i dag tale om et regelsæt, der bærer præg af mange forskellige udviklingstræk og tendenser.⁶⁶

Andre forfattere har peget på øgede tendenser til "proceduralisering" i EU's miljølovgivning, bl.a. gennem VVM, SMV, mv. – en "proceduralisering", der i et vist omfang har været koblet med mere fleksible materielle krav.⁶⁷ Atter andre peger på udvikling i retning af nye – ofte blødere eller mere markedsbaserede – reguleringsformer som kendetegn for udviklingen af EU-reguleringen i sin helhed.⁶⁸ Det kan dog diskuteres, i hvilket omfang der reelt er tale om et sådant skift til nye reguleringsformer inden for den kerne af EU's miljølovgivning, som omhandles i denne rapport. Der er fortsat i vidt omfang tale om en mere traditionel normregulering gennem både materielle og processuelle krav. Der kan muligvis i lighed med den ovenfor nævnte proceduralisering inden for nogle områder ses en tendens til mere fleksibel og rammepræget lovgivning, f.eks. vandrammedirektivet og havstrategidirektivet, der bl.a. er karakteriseret ved fastsættelse af overordnede mål og udarbejdelse af planer på nationalt eller lokalt niveau med henblik på opnåelse af disse mål.⁶⁹

⁶⁵ For en oversigt over EU's miljøhandlingsprogrammer se bl.a. C. Hey (2005), *EU Environmental Policies: A short history*, i S. Scheuer, *EU Environmental Policy Handbook*, European Environmental Bureau (EEB).

⁶⁶ I. Homeyer (2009), *The Evolution of EU Environmental Governance*, i J. Scott (ed.), *Environmental Protection*. European Law and Governance, Oxford University Press, pp. 1-26.

⁶⁷ M. Lee (2005), *EU Environmental Law. Challenges, Change and Decision-Making*, Hart Publishing p. 152.

⁶⁸ Se bl.a. C. Sabel & J. Zeitlin (eds), *Experimentalist Governance in the European Union. Towards a New Architecture*, Oxford University Press, 2012 og K. Armstrong (2011), *The Character of EU Law and Governance: From 'Community Method' to New Modes of Governance*, *Current Legal Problems* Vol. 64 pp. 179-214, der bl.a. peger på, at sådanne eksperimenter ofte ikke har levet op til intentionerne, men at der er behov for at se bredere på kombinationen af forskellige instrumenter og metoder.

⁶⁹ Se bl.a. I. Homeyer (2012), *Emerging Experimentalism in EU Environmental Governance*, i C. Sabel & J. Zeitlin (eds), *Experimentalist Governance in the European Union. Towards a New Architecture*, Oxford University Press, 2012, pp. 121-150.

Inden for miljølovgivningen kan der også rettes opmærksomhed mod de forskellige former for udfyldende norm- eller standardfastlæggelse på EU-niveau, der sker under inddragelse af forskellige fora eller netværkskonstruktioner.⁷⁰ Det gælder bl.a. IE-direktivets BREF-noter, REACH-forordningens vejledningsnoter og vandrammedirektivets Common Implementation Strategy (CIS). Mens den retlige karakter af en sådan "normfastlæggelse" kan variere fra bindende forudsætninger til vejledninger mv., kan den ofte have stor betydning i praksis.

I øvrigt må der naturligvis rettes opmærksomhed mod Kommissionens udfyldende lovgivningsaktivitet gennem hhv. delegerede retsakter og gennemførelsesretsakter, således som disse er fastlagt ved Lissabon-traktaten (TEUF art. 290 og art. 291). Den nærmere afgrænsning mellem delegerede retsakter og gennemførelsesretsakter fastlægges i den relevante basis-retsakt, dvs. grundforordningen eller -direktivet som vedtaget af Parlamentet og Rådet.⁷¹ Navnlig for så vidt angår delegerede retsakter vil disse efter Lissabon-traktaten principielt falde uden for komitologi-procedurer og alene være genstand for en direkte kontrol af Rådet og Parlamentet. Gennemførelsesretsakter er derimod fortsat genstand for komitologi-procedurer, hhv. undersøgelses- eller rådgivningsprocedurer, således som de nu er fastlagt ved forordning nr. 182/2011 af 16. februar 2011 om de generelle regler og principper for, hvordan medlemsstaterne skal kontrollere Kommissionens udøvelse af gennemførelsesbeføjelser.⁷²

Det er vigtigt at være opmærksom på mulige tendenser i EU's miljølovgivning mod en forskydning af reguleringsniveauet fra Rådet og Parlamentet til Kommissionen og forskellige normudfyldende fora mv. Set i forhold til den formelle gennemførelsesproces er det således relevant at redegøre nærmere for, i hvilket omfang der i ny EU-lovgivning lægges op til en sådan regeludfyldning og eventuelt også at fastlægge rammer for, hvordan en sådan regeludfyldning håndteres.

Endelig må det holdes for øje, at der muligvis er forskellige tendenser, der karakteriserer de enkelte institutioner i EU. Kommissionens forslag til EU's 7. miljøhandlingsprogram kan ses som en indikator på de emner, der særligt optager Kommissionen. Som det fremgår nedenfor, er Kommissionen i meget høj grad optaget af at sikre en bedre og mere effektiv gennemførelse af EU's miljølovgivning. Samtidig har der i en årrække været initiativer i EU, der sigter mod "bedre" og/eller "smart" regulering, som Kommissionen også synes at støtte op om på miljøområdet. En stor del af de initiativer, der er iværksat eller forventes iværksat af Kommissionen, har dog, som det fremgår nedenfor, karakter af yderligere harmonisering på EU-niveau. I hvilket omfang der i Rådet og Parlamentet er opbakning til yderligere harmonisering, er ikke ganske givet, ligesom det heller ikke er givet, at Rådet og Parlamentet vil trække i samme retning.⁷³ Eksempelvis er nogle af de lovgivningsinitiativer, der foreslås af Kommissionen, forslag, der tidligere har været fremsat uden at opnå den fornødne opbakning navnlig i Rådet. Parlamentet har gennem tiden fået stadig større indflydelse på lovgivningsprocessen. Det er imidlertid vanskeligt at sige noget om mulige tendenser vedrørende Parlamentets indflydelse på miljølovgivningen. Ifølge Krämer har Parlamentet, bl.a. gennem et aktivt miljøudvalg, i flere tilfælde arbejdet for en styrkelse af EU's miljølovgivning. Krämer peger imidlertid på strukturelle problemer, herunder den partipolitiske organisering og et "vidensmæssigt underskud" i forhold til Kommissionen.⁷⁴ Hertil kan tilføjes, at Parlamentets indflydelse og "retning" formentlig kan afhænge af de parlamentarikere, der er involveret i

⁷⁰ Se bl.a. J. Scott (2009), *REACH: Combining Harmonization and Dynamism in the Regulation of Chemicals*, i J. Scott (ed.), Environmental Protection. European Law and Governance, p. 88 og M. Lee (2009), Law and Governance of Water Protection Policy, i J. Scott (ed.), Environmental Protection. European Law and Governance, p. 28

⁷¹ At der ikke er tale om en ganske klar afgrænsning, illustreres bl.a. af Kommissionens sagsanlæg mod Rådet og Parlamentet i C-427/12, hvor Kommissionen anfører, at hjemlen i biocidforordningens art. 80 til fastlæggelse af bl.a. gebyrer til Det Europæiske Kemikalieagentur med urette er anført som en gennemførelsesretsakt frem for en delegeret retsakt.

⁷² Såfremt Kommissionens forslag ikke kan afklares i en undersøgelseskomité, skal sagen som udgangspunkt indbringes for en appelkomité, der også er en komité sammensat af repræsentanter fra medlemsstaterne – dog normalt på et højere niveau. Den hidtidige forskriftsprocedure med kontrol anvendes fortsat i henhold til de retsakter, der henviser hertil.

⁷³ Krämer (2012) p. 441 fremhæver, at medlemsstaternes nationale interesser ofte er fremherskende i Rådet, og at det i lovgivningsprocessen ofte er Rådet, der dominerer bl.a. ved drøftelser i arbejdsgrupper forud for diskussioner i Parlamentet.

⁷⁴ Krämer (2012) p. 422 og 435.

lovgivningsprocessen vedrørende de enkelte forslag – enten som "rapporteurs" eller som medlemmer af de relevante udvalg.

EU-Domstolen spiller en ganske afgørende rolle ved fortolkningen af bl.a. EU's miljølovgivning ofte i form af en formålsfortolkning, der i lyset af bl.a. forsigtighedsprincippet udvider hovedregler og indskrænker undtagelser.⁷⁵ Domstolens dynamiske fortolkningsstil indebærer ikke alene en præcisering af medlemsstaternes forpligtelser, men i visse tilfælde også en fortolkning af EU-lovgivningen, som går ud over det, der umiddelbart kan læses direkte ud af reglerne. Et særligt eksempel er EU-Domstolens udlægning af forpligtelserne i habitatdirektivets artikel 6, stk. 3 om vurdering af projekter og planers mulige påvirkning af Natura 2000-områder. Domstolen har her foretaget en ganske restriktiv fortolkning af artikel 6, stk. 3 bl.a. i lyset af forsigtighedsprincippet.⁷⁶ Domstolen lægger betydelig vægt på EU-rettens effektive virkning, hvilket kan indebære visse forpligtelser for medlemsstaterne, der ikke umiddelbart følger af retsgrundlaget.⁷⁷ Domstolen har også fastslået, at selvom medlemsstaterne som udgangspunkt "har processuel autonomi under deres interne retsorden, må nationale regler ikke være mindre fordelagtige end dem, der regulerer tilsvarende situationer på grundlag af national ret (ækvivalensprincippet), og de må ikke i praksis gøre det umuligt eller uforholdsmæssigt vanskeligt at udøve de rettigheder, der tillægges i henhold til Fællesskabets retsorden (effektivitetsprincippet)."⁷⁸ Hertil kommer naturligvis Domstolens praksis omkring den mulige direkte virkning af direktiver, der ikke er korrekt gennemført i en medlemsstat. Borgerne kan som følge heraf direkte påberåbe sig direktivbestemmelser over for de nationale myndigheder i det omfang, der er tale om tilstrækkeligt klare og præcise rettigheder for borgerne. Det gælder også i situationer, hvor myndighederne har overskredet grænserne for et skøn iht. direktivet.⁷⁹

Det giver naturligvis særlige udfordringer for medlemsstaternes gennemførelseslovgivning, hvis det ikke alene er tilstrækkeligt at gennemføre et direktivs ordlyd. Det kan derfor være relevant at sikre opfølgning på gennemførelseslovgivning, f.eks. i form af vejledninger mv., hvori der kan redegøres for EU-Domstolens praksis.

1.2.2. EU's 7. miljøhandlingsprogram mv.

Dette afsnit vil bl.a. med baggrund i Kommissionens forslag af 29. november 2012 til EU-Parlamentets og Rådets afgørelse om et generelt EU-miljøhandlingsprogram frem til 2020 "Et godt liv i en ressourcebegrænset verden" søge at afdække udviklingstræk og tendenser i EU's miljølovgivning. Det 7. miljøhandlingsprogram er bl.a. baseret på Kommissionens Køreplan til et ressourceeffektivt Europa,⁸⁰ der ligeledes kort vil blive redegjort for.

Kommissionens forslag til 7. miljøhandlingsprogram identificerer ni prioriterede temaer, der er inddelt i tre overordnede emner, fire gennemførelsestiltag og to mere specifikke emner. De tre prioriterede overordnede emner er 1) beskyttelse, bevaring og forbedring af EU's naturkapital bl.a. gennem en fuldstændig gennemførelse og overholdelse af den gældende lovgivning, 2) omstilling til en ressourceeffektiv, grøn og konkurrencedygtig lavemissionsøkonomi, bl.a. ved teknologiudvikling, gennemgang af produktlovgivningen og fuldstændig gennemførelse af affaldslovgivningen, 3) beskytte borgerne mod miljørelaterede belastninger og risici, bl.a. ved fuldstændig gennemførelse af lovgivning om luftkvalitet, støj, drikkevand mv.

For så vidt angår 1) forstås naturkapital bredt som omfattende økosystemer, biodiversitet, vandressourcer, luft og jord. Der peges bl.a. på behovet for at sikre en fuld gennemførelse af den

⁷⁵ Se P. Pagh (2006) p. 83, der som øvrige ledetråde for Domstolens fortolkningsstil angiver en stram fortolkning af legaldefinitioner og procedureregler.

⁷⁶ Se bl.a. C-127/02 *Waddenzee* og senest i C-258/11 *Sweetman*.

⁷⁷ Se bl.a. C-240/09 *Zoskupenie* om Århus-konventionens art. 9, stk. 3.

⁷⁸ Se C-201/02 *Delena Wells* præmis 67.

⁷⁹ Se bl.a. C-72/95 *Kraaijeveld*, C-127/02 *Waddenzee* og C-201/02 *Delena Wells*.

⁸⁰ KOM(2011)575.

relevante EU-lovgivning, herunder habitatdirektivet, vandrammedirektivet og havstrategidirektivet, samt på at sikre yderligere integration af miljøhensyn i sektorlovgivningen. Der lægges op til nye eller yderligere initiativer vedrørende jordkvalitet og bæredygtig arealforvaltning, kvælstof- og fosforudledning samt beskyttelse af skove.

For så vidt angår 2) om ressourceeffektivitet peges bl.a. på behovet for at sikre en fuld gennemførelse af EU's affaldslovgivning samt klima- og energipakken. Der peges også på gennemgang af produktlovgivningen med henblik på sikring af mere sammenhængende rammer for bæredygtig produktion og forbrug, fremme af innovativ teknologi mv.⁸¹

Emne 3) om menneskers sundhed og sikkerhed fremhæver bl.a. forbedret gennemførelse af mål vedrørende luftkvalitet, støj og drikkevand. Som nye initiativer nævnes udarbejdelse af dels en EU-strategi for et ugiftigt miljø dels en europæisk klimatilpasningsstrategi.⁸² I tilknytning hertil kan nævnes Kommissionens strategi om grøn infrastruktur.⁸³

De fire gennemførelsestiltag angår i vidt omfang forbedring af effektiviteten af EU's miljølovgivning og gennemførelsen heraf. De omfatter 4) størst muligt udbytte af EU's miljølovgivning, herunder gennem videreformidling af gennemførelsen i de enkelte medlemsstater, effektive inspektioner og effektiv klagesagsbehandling mv., 5) forbedret evidensgrundlag for miljøpolitiske tiltag, bl.a. ved samordnet forskningsindsats, systematisk risikostyring og datahåndtering, 6) sikre investeringer og værdifastsættelse, og 7) forbedret integration af miljøhensyn.

For så vidt angår 4) anføres det, at en bedre gennemførelse af EU's miljølovgivning vil have højeste prioritet i de kommende år. Der peges på behovet for et effektivt og brugbart system af kontrolforanstaltninger på nationalt plan. Der skal bl.a. sikres indsamling og videreformidling af viden om gennemførelsen, der skal sikres bedre håndtering af klager samt bedre adgang til klage og domstolsprøvelse. Endvidere vil EU udvide kravene om kontrol og overvågning til EU's samlede miljølovgivningskompleks og supplere disse med kapacitet på EU-niveau, som kan tage stilling til bekymrende situationer. Det angives ikke, om der tænkes på en egentlig EU-inspektionsenhed eller blot flere ressourcer i Kommissionen. Kommissionen lægger også op til at bistå medlemsstaterne med gennemførelse, f.eks. gennem partnerskabsaftaler. Kommissionen angiver ligeledes, at den vil søge at sikre, at lovgivningen er formålstjenlig, og at tilstrækkeligt klare og præcise forpligtelser vil blive fastlagt i forordninger.

Tema 5) om et forbedret evidensgrundlag fokuserer navnlig på samordning og koncentration af forskningsindsatsen samt på strømning vedrørende dataindsamling, -forvaltning og -deling, mens tema 6) om investeringer og værdiansættelse bl.a. fokuserer på øget brug af markedsbaserede instrumenter og effektiv udnyttelse af EU-midler. Tema 7) om forbedret integration har navnlig fokus på integration af miljø- og klimarelaterede betingelser i andre politikområder samt systematiske, forudgående konsekvensvurderinger af politiske initiativer på EU- og medlemsstatsniveau.

Endelig er der to mere konkrete emneorienterede prioriteringer om hhv. 8) bæredygtige byer og 9) bæredygtig udvikling på regionalt og globalt niveau. For så vidt angår bæredygtige byer peges der på behov for at fremme bæredygtig byplanlægning og -design, bl.a. ved at fastlægge et sæt kriterier til vurdering af byers miljøpræstationer samt at sikre adgang til finansiering af bæredygtighedstiltag. For så vidt angår den internationale dimension fastsættes som mål, at EU i 2020 bidrager effektivt til den globale indsats for at løse miljø- og klimaproblemer, bl.a. ved vedtagelse af mål for

⁸¹ Se endvidere Kommissionens meddelelse, Innovation for en bæredygtig fremtid – En handlingsplan for miljøinnovation, KOM(2011)899.

⁸² Se Meddelelse fra Kommissionen, En EU-strategi for tilpasning til klimaændringer, KOM(2013)216.

⁸³ Meddelelse fra Kommissionen, Grøn infrastruktur – Styrkelse af Europas naturkapital, KOM(2013)249.

bæredygtig udvikling, strategisk samarbejde med partnerlande og deltagelse i multilaterale miljøprocesser.

Det mest gennemgående element i Kommissionens forslag synes at være at sikre en effektiv gennemførelse af den eksisterende lovgivning navnlig gennem forbedrede muligheder for information og klage mv. samt gennem styrket kontrol på EU-niveau. Den eksisterende lovgivning forudses i begrænset omfang suppleret med ny lovgivning, herunder tidligere fremsatte forslag, mens der lægges op til revision af enkelte lovområder, herunder produktlovgivningen.

Ressourceeffektivitet er et andet gennemgående element, der navnlig har baggrund i Kommissionens Køreplan til et ressourceeffektivt Europa (KOM(2011)571). Målet om ressourceeffektivitet er baseret på bæredygtig forvaltning af alle ressourcer, fra råmaterialer til energi, vand, luft og jord, og kan dermed få betydning for stort hele EU's miljølovgivning. I Kommissionens Køreplan er der dog primært fokus på omstilling af økonomien i bred forstand, herunder ved markedsbaserede instrumenter at fremme omstilling til bæredygtigt forbrug samt bæredygtig og effektiv produktion. Som et led heri skal affald i videst muligt omfang betragtes som en ressource, naturkapitalen skal værdisættes, og biodiversitetshensyn skal fortsat integreres i bl.a. landbrugs- og fiskeripolitikken. Derudover lægges der i Køreplanen bl.a. vægt på opfyldelse af miljømålene vedrørende vand og luft samt sikring af en bæredygtig arealanvendelse og ressourceeffektivt byggeri. Der er ganske få konkrete angivelser af lovgivningsmæssige tiltag i Køreplanen. Køreplanen er bl.a. blevet fulgt af den ovenfor omtalte strategi for Grøn Infrastruktur samt det såkaldte "blueprint" for beskyttelse af Europas vandressourcer,⁸⁴ hvor der primært fokuseres på bedre gennemførelse af den gældende lovgivning samt udarbejdelse af yderligere vejledninger på EU-niveau.

1.2.3. Bedre, smart og/eller målrettet regulering

Som opfølgning på Kommissionens Hvidbog om nye styreformer i EU udsendte Kommissionen i 2001 en Meddelelse om bedre og enklere lovgivningsmæssige rammer,⁸⁵ der i 2002 blev suppleret af endnu en Meddelelse om styreformer i EU: bedre lovgivning ("better law-making")⁸⁶ og en Handlingsplan om "bedre og enklere lovgivningsmæssige rammer."⁸⁷ Hovedbudskabet i disse publikationer var behovet for at forenkle og forbedre lovgivningen på EU-niveau. Kommissionen understregede, at der ikke var tale om deregulering.⁸⁸ Ifølge handlingsplanen skulle Kommissionen bl.a. iværksætte udvikling af et instrument for integreret analyse af virkningerne – både økonomiske, sociale og miljømæssige – af større lovgivningsmæssige og politiske initiativer og etablere et netværk for "bedre lovgivning". Endvidere blev det angivet, at Kommissionen ønskede at begrænse direktiver til de generelle rammer: mål, frister og væsentlige lovgivningsmæssige elementer, dvs. mindre detaljerede direktiver. Hovedformålet var således at skabe grundlæggende lovgivningsmæssige rammer, der var mere enkle, mere effektive og mere forståelige. Endvidere anbefalede Kommissionen, at medlemsstaterne burde fastsætte regler for høringer og konsekvensanalyser, navnlig hvad angik supplerende nationale bestemmelser.

I 2005 udsendtes en ny meddelelse "Bedre regulering til gavn for vækst og beskæftigelse i Den Europæiske Union,"⁸⁹ der blev fulgt af en mere detaljeret plan.⁹⁰ Den nye meddelelse fokuserede fortsat på forenkling af EU-lovgivningen, men det oprindelige fokus på forbedring var erstattet af et fokus på at reducere administrative byrder, bl.a. gennem indarbejdelse af administrative omkostninger i de integrerede konsekvensanalyser. Det primære sigte var således at fremme konkurrenceevnen i Europa og dermed stimulere vækst og beskæftigelse, hvor et centralt middel

⁸⁴ Meddelelse fra Kommissionen, En plan for at beskytte Europas vandressourcer, KOM(2012)673.

⁸⁵ KOM(2001)726. Meddelelsen havde bl.a. baggrund i den såkaldte Mandelkern-rapport om bedre regulering fra 2001.

⁸⁶ KOM(2002)275.

⁸⁷ KOM(2002)278.

⁸⁸ KOM(2001)726 p. 4. Dette er dog betvivlet, se bl.a. Krämer (2012) p. 425.

⁸⁹ KOM(2005)97.

⁹⁰ KOM(2005)535.

var forenkling af lovgivningen. Endvidere pegedes også på behovet for at forenkle og forbedre lovgivningen i medlemsstaterne. Der blev i overensstemmelse hermed udarbejdet et omfattende forenklingsprogram for den eksisterende lovgivning, herunder kodificering og ophævelse af retsakter, samt forbedrede konsekvensanalyser forud for ny lovgivning.⁹¹ Som opfølgning herpå udsendte Kommissionen yderligere meddelelser om "Better Regulation" i 2006, 2008 og 2009 – alle med fokus på forenkling og reduktion af administrative byrder.⁹²

I 2010 udsendte Kommissionen en ny meddelelse med titlen "Smart regulering i den Europæiske Union". Med skiftet fra "bedre" til "smart" regulering tilsigtedes bl.a. et bredere fokus på hele den politiske proces – fra lovgivningens udarbejdelse til implementering, håndhævelse og revision. Samtidig understregedes behovet for at inddrage alle parter, herunder medlemsstaterne, i denne indsats. På EU-niveauet var fokus fortsat på forenkling og reduktion af administrative byrder suppleret af evaluering af effektiviteten af lovgivningen. Kommissionen fremhævede dog igen behovet for at sikre en klarere og mere tilgængelig lovgivning. Endvidere ønskede Kommissionen en yderligere forbedring af konsekvensanalyserne, herunder ved åbenhed og inddragelse af interesserede parter. Det blev med henvisning til Revisionsrettens anbefalinger fremført, at nationale konsekvensanalyser kunne være et nyttigt supplement til Kommissionens konsekvensanalyser. I forhold til medlemsstaternes gennemførelse blev der lagt op til udvikling af brugen af implementeringsplaner for ny EU-lovgivning, udarbejdelse af sammenligningstabeller samt tilsyn med gennemførelsen. Endelig tilskynder Kommissionen medlemsstaterne til at inddrage interesserede parter, når de drøfter, hvilke foranstaltninger der skal implementere eller gennemføre EU-lovgivningen.

Det seneste skridt i rækken af "bedre" reguleringsinitiativer er Kommissionens meddelelse "Målrettet regulering" fra december 2012.⁹³ Meddelelsen lægger op til at samordne forskellige igangværende initiativer i et program for målrettet og effektiv regulering (REFIT – Regulatory Fitness) med henblik på at fjerne unødige administrative byrder og sikre lovgivningens formålstjenlighed. Herved skabes mulighed for en mere skræddersyet og målrettet indsats. Målet er et enkelt, klart, stabilt og forudsigeligt regelsæt for virksomheder, arbejdstagere og borgere. Ifølge meddelelsen skal REFIT-programmet "afdække byrder, uoverensstemmelser, mangler og ineffektive foranstaltninger. Der vil være fokus på potentielle reguleringsbyrder, der følger af den måde, hvorpå EU-lovgivningen gennemføres på nationalt, regionalt og lokalt niveau." Desuden understreges vigtigheden af at inddrage borgerne og interesserede parter i processen gennem høringer mv. Kommissionen tilskynder også medlemsstaterne til at deltage mere aktivt i dens offentlige høringer og evalueringer. Kommissionen retter også fokus mod medlemsstaternes gennemførelse, bl.a. i form af en mere systematisk og risikobaseret tilgang til overensstemmelsesvurdering, udarbejdelse af gennemførelsesplaner og rimelige gennemførelsesfrister. Endelig fremhæves behovet for klarere og mere tilgængelig lovgivning, hvor der dog primært henvises til en fortsat indsats mhp. forenkling, kodificering, omarbejdning og konsolidering af retsakter samt forbedring af læsevenligheden.

Som det fremgår, er der udfoldet en betydelig aktivitet omkring "bedre regulering" de seneste 10 år, men fokus synes at have flyttet sig fra det oprindelige fokus på den lovgivningsmæssige kvalitet i EU til et fokus på forenkling eller simplificering navnlig med henblik på reduktion af administrative byrder.⁹⁴ Det er lidt uklart, om det seneste initiativ (REFIT) kan ses som en delvis tilbagevenden til et bredere syn på både forenkling og forbedring af lovgivningen, hvorved der ikke tænkes på kvantitet men på kvalitet. Et sådant skifte synes umiddelbart at kunne læses ud af Kommissionens

⁹¹ Der er udarbejdet retningslinjer for konsekvensanalyserne, se Commission Impact Assessment Guidelines, rev. 2009, se http://ec.europa.eu/governance/impact/index_en.htm, bl.a. arbejdes der med såkaldte "roadmaps" for de enkelte forslag, hvor problem, formål, reguleringsmuligheder og behovet for yderligere "impact assessment" identificeres.

⁹² Se bl.a. Hjern et al (2010), The Impact of Better Regulation on EU Environmental Policy under the Sixth Environment Action Programme, IEEP.

⁹³ KOM(2012)746.

⁹⁴ Se Hjern et al (2010).

meddelelse fra 2012 – muligvis som en erkendelse af, at et fokus på kvantitative mål ikke vil levere de ønskede resultater.⁹⁵ Det helt klare fokus i meddelelsen synes dog fortsat at være på reduktion af administrative byrder. Et interessant spørgsmål er naturligvis, hvilke områder der udvælges til ”regulatory fitness check” og hvordan dette udmøntes i praksis.⁹⁶

Kommissionen har siden 2010 gennemført såkaldte fitness checks af udvalgte lovområder, bl.a. som opfølgning på meddelelsen om ”smart” regulering. Disse fitness checks lægger vægt på effektivitet, omkostningseffektivitet, sammenhæng og relevans. Inden for miljøområdet blev der gennemført et fitness check på vandområdet, hvor hovedkonklusionen dog var, at der ikke var større problemer med sammenhæng på EU-niveau, men derimod en del problemer med gennemførelsen i medlemsstaterne.⁹⁷ Der er i 2013 planlagt et fitness check for affald, hvori der bl.a. lægges vægt på mulig inkonsistens/overlap, mulighed for tilpasning samt identifikation af eventuelt overflødige bestemmelser. For så vidt angår relevans lægges der bl.a. vægt på, om der er tale om aktuelle problemstillinger, og om der er overensstemmelse med strategier omkring ressourceeffektivitet mv.

Institute of European Environmental Policy (IEEP) har foretaget en analyse af anvendelsen af ”bedre regulering” på miljøområdet,⁹⁸ hvori det bl.a. påpeges, at der i forbindelse med eftersyn af lovgivningen ofte er sket en yderligere harmonisering, bl.a. i forbindelse med revidering eller eventuelt integrering af eksisterende regelsæt. Det anføres bl.a., at det forhold, at et regelsæt tages op til fornyet overvejelse, giver mulighed for at tilføje nye krav, selvom der principielt er tale om et ”bedre regulering”-initiativ. I øvrigt påpeges det, at integrering af eksisterende regelsæt har været forholdsvis hyppigt anvendt, bl.a. IE-direktivet, luftkvalitetsdirektivet og affaldsdirektivet. Endvidere peges på den simple kodificering som en anvendt metode, hvor det dog påpeges, at Kommissionen i nogle tilfælde synes at have været mere optaget af at opfylde mål for ”bedre regulering” end af at søge en reel regelforbedring, bl.a. med henvisning til kodificeringer, der umiddelbart følges af forslag til ændring af direktivet, f.eks. IPPC-direktivet. Ændring fra direktiv til forordning er også anvendt som et ”bedre regulering”-initiativ, f.eks. vedrørende plantebeskyttelsesmidler. Men det påpeges samtidig, at forventningen om, at anvendelse af forordninger øger gennemsigtighed og reducerer administrative byrder, ikke nødvendigvis holder stik.⁹⁹ Endvidere har nogle forordninger en sådan karakter, at der forudsættes national gennemførelseslovgivning eller i det mindste vejledning, hvilket igen giver mulighed for variationer i medlemsstaterne. Endelig påpeges, at brugen af konsekvensanalyser ikke har været uproblematisk, bl.a. henset til betydelige variationer fra sag til sag, vanskeligheder med kvantificering samt varierende indflydelse fra interessenter.¹⁰⁰

1.3. Sammenfatning

Selvom det er muligt at pege på en overordnet struktur i EU's miljølovgivning, må det konstateres, at EU's miljølovgivning i sig selv fremstår som et ganske komplekst og ikke nødvendigvis sammenhængende regelsæt. Der er bl.a. som led i udmøntning af det 6. miljøhandlingsprogram og som et led i udmøntning af ”bedre”/”smart” regulering gennemført en vis integrering og/eller sammenskrivning af direktiver inden for forskellige områder. Vandrammedirektivet kan her fremhæves som et eksempel på en mere gennemgribende integration, hvor der også var tilsigtet en reguleringsmæssig fornyelse. For IE-direktivets vedkommende synes der dog fortrinsvis at være tale om en sammenskrivning af flere direktiver frem for en egentlig reguleringsmæssig fornyelse.

⁹⁵ Se KOM(2012)746 s. 3.

⁹⁶ Ifølge Institute for European Environmental Policy (IEEP) er der en risiko for, at REFIT vil udvikle sig mest i retning af en forenklingssøvelse – måske endda deregulering – frem for en mere strategisk tilgang til bedre regulering, se IEEP (2013), *Environmental Governance: Communication on EU Regulatory Fitness published*.

⁹⁷ SWD(2012)393 Commission Staff Working Document, The Fitness Check of EU Freshwater Policy, der bl.a. dannede baggrund for udarbejdelse af det såkaldte ”blueprint” (En plan for at beskytte Europas vandressourcer), KOM(2012)673.

⁹⁸ Hjerp et al. (2010).

⁹⁹ Hjerp et al. (2010) p. 27.

¹⁰⁰ Om brugen af konsekvensanalyser se også G. Luchetta (2012), Impact Assessment and the Policy Cycle in the EU, EJRR 4/2012 pp. 561-575.

Der ses ikke med det 7. miljøhandlingsprogram at være lagt op til større indholdsmæssige nydannelser inden for EU's miljølovgivning. Som et nyt og mere tværgående tema, der muligvis kan afføde behov for gennemsyn af større dele af EU-lovgivningen, kan dog nævnes temaet om ressourceeffektivitet, der er såvel miljømæssigt som økonomisk begrundet. De mulige nye lovgivningsmæssige initiativer, der nævnes i det 7. miljøhandlingsprogram, er i et vist omfang forslag, der har ligget i systemet i nogle år. Det gælder bl.a. mulig genfremsættelse af et revideret forslag til direktiv om adgang til klage- og domstolsprøvelse og af et jordrammedirektiv. Det af Kommissionen fremlagte forslag til et nyt direktiv om maritim fysisk planlægning og integreret kystzoneforvaltning synes heller ikke umiddelbart at bidrage til et billede af en klar og sammenhængende lovgivning på EU-niveau. Selvom direktivet lægger op til ganske fleksible rammer, vil det både i EU-sammenhæng og nationalt gå på tværs af en række forskellige regelsæt og sektorer.

Der er bl.a. som en følge af "bedre"/"smart"-regulering lagt op til revision af enkelte områder, bl.a. gennem et eftersyn af de produktorienterede affaldsdirektiver. Ellers synes afsmitningen af "bedre"/"smart"-regulering på miljøområdet hovedsageligt at have været i form af kodificering af direktiver, dvs. en sammenskrivning uden indholdsmæssige ændringer. Dette kan næppe i noget videre omfang betegnes hverken som regelforenklning eller deregulering. Tværtimod er kodificering i nogle tilfælde fulgt op af fremsættelse af forslag til ændring af de netop vedtagne (kodificerede) direktiver, f.eks. IPPC/IE-direktivet og senest VVM-direktivet. Det er således vanskeligt at få øje på tendenser til deregulering, som ellers kunne forventes som en konsekvens af "bedre"/"smart"-regulering. En række af de forslag, der fremsættes af Kommissionen, har i højere grad karakter af yderligere harmonisering og indskrænkning af medlemsstaternes råderum. Eksempelvis lægger forslaget til revision af VVM-direktivet op til yderligere ensretning af VVM-processen, bl.a. gennem yderligere screeningskriterier, obligatorisk scoping og akkreditering/verificering af VVM. Endvidere foreslås en "one stop shop"-ordning for forskellige vurderingskrav enten i form af en koordineret eller en fælles procedure. Et andet eksempel på yderligere harmonisering er IE-direktivets krav om, at BAT-konklusioner skal lægges til grund som bindende forudsætninger ved meddelelse af en miljøgodkendelse. For så vidt angår den miljøkvalitetsorienterede regulering synes den mulige tendens til mere fleksible rammer i mindre grad at være styret af en "bedre regulering"-strategi.

Skal der peges på en tendens i EU's miljølovgivning, går den derfor snarere i retning af harmonisering og indsnævring af medlemsstaternes råderum end i retning af fleksibilitet og deregulering. Endvidere kan forslaget til ændring af VVM-direktivet muligvis ses som et fingerpeg i retning af, at det overlades til medlemsstaterne at sikre en koordinering mellem forskellige EU-direktiver, uden at der ses initiativer til en yderligere koordinering eller integration på EU-niveau. Baggrunden for den yderligere harmonisering og indsnævring af medlemsstaternes råderum synes klart at være det dominerende fokus på utilstrækkelig eller mangelfuld gennemførelse af EU-lovgivningen i medlemsstaterne. Formodningen er, at der gennem klare og præcise forpligtelser for medlemsstaterne kan sikres en bedre gennemførelse og muligvis også en nemmere kontrol med gennemførelsen i medlemsstaterne. Spørgsmålet er imidlertid, om der herved opnås en tilstrækkelig entydighed i EU-lovgivningen og medlemsstaternes gennemførelse heraf.¹⁰¹ Eksempelvis kan det tænkes, at den under VVM-direktivet foreslåede "one stop shop"-ordning vil blive udmøntet ganske forskelligt i medlemsstaterne, og at det vil være vanskeligt for Kommissionen at kontrollere, at der samtidig sker en korrekt gennemførelse af de bagvedliggende direktiver. For så vidt angår IE-direktivets bestemmelser om BAT-konklusioner kan det også blive ganske vanskeligt for Kommissionen at sikre, at disse rent faktisk anvendes som bindende forudsætninger i medlemsstaterne. Dertil kommer, at der kan være en risiko for, at BAT-konklusionerne bliver udtryk for laveste fællesnævner og måske kan sænke beskyttelsesniveauet i medlemsstater, der har været tilbøjelige til at anvende egne, strengere BAT-krav, selvom IE-direktivet fortsat tillader det.

¹⁰¹ Ifølge Krämer (2012) p. 424 savner EU's miljølovgivning ofte tilstrækkelig præcision og detalje.

Der ses heller ikke klare tendenser i retning af nye reguleringsformer inden for den traditionelle miljølovgivning. Både vandrammedirektivet, havstrategidirektivet, oversvømmelsesdirektivet og det seneste forslag vedrørende maritim fysisk planlægning og integreret kystzoneforvaltning kan ses som mere ramme- og procedureprægede direktiver, der fortsat har karakter af en traditionel normstyring, selvom der kan være en tendens til mere fleksible rammer for medlemsstaterne. Der kan muligvis ses tendenser til etablering forskellige former for norm-, standard- eller vejledningsfastlæggende fora angående mere tekniske spørgsmål, der er baseret på samarbejde mellem medlemsstaterne og EU's institutioner. Inden for produktreguleringen ses klart et skift fra regulering ved direktiver til forordninger, som i varierende omfang kan forudsætte supplerende eller eventuelt udfyldende lovgivning på nationalt niveau. Kommissionens tilkendegivelse i det 7. miljøhandlingsprogram om øget brug af forordninger synes noget ureflekteret fremført som et middel til at forbedre gennemførelse i medlemsstaterne. Det er naturligvis korrekt, at problemet med manglende eller utilstrækkelig gennemførelseslovgivning vil være begrænset ved brug af forordninger. Men det er ikke ensbetydende med, at der rent faktisk sker en gennemførelse af forordningerne i medlemsstaterne, og kontrollen af den faktiske gennemførelse af forordninger kan vise sig vanskelig. Man må dog formode, at anvendelsen af forordninger kun vil ske efter nøje overvejelse af, om der er tale om en regulering, der er egnet til brug af forordninger.

Det må holdes for øje, at der kan være modsatrettede tendenser blandt EU's institutioner. De umiddelbare reaktioner i Rådet på Kommissionens forslag til 7. miljøhandlingsprogram var fra nogle medlemsstater, at der ikke ønskedes ny lovgivning eller nye mål, bl.a. henset til "smart regulation"-principperne. Forslaget om styrket kontrol fra EU's side mødte også en vis modstand,¹⁰² selvom en række medlemsstater bakkede op om Kommissionens fokus på forbedret gennemførelse af den gældende lovgivning.¹⁰³ Et andet – og ganske kontroversielt eksempel – der afspejler en betydelig uenighed i Rådet, er sagerne om nationale dyrkningsrestriktioner for EU-godkendte GMO'er, hvor en række medlemsstater ønsker større råderum, og hvor Kommissionen i overensstemmelse med Rådets opfordring hertil har fremsat et forslag til ændring af GMO-udsætningsdirektivet. Forslagets skæbne er imidlertid uvist, da der fortsat er uenighed i Rådet. Selvom GMO-spørgsmålet er særlig kontroversielt, kan det ikke afvises, at det også på andre områder kan blive vanskeligt at få gennemført ny lovgivning i EU.

¹⁰² Se også Krämer (2012) p. 400, der refererer til tidligere modstand mod inspektionskompetence på EU-niveau.

¹⁰³ Council debate, 3211th Council meeting Environment Brussels, 17 December 2012, PRES/12/521.

2. Implementeringspraksis og -udfordringer

I dette kapitel ses der nærmere på implementeringspraksis i udvalgte styrelser i henholdsvis Miljøministeriet, Fødevarerministeriet og Erhvervsministeriet. Der er foretaget undersøgelser af implementeringspraksis i hhv. Miljøstyrelsen, Naturstyrelsen, NaturErhvervstyrelsen, Fødevarerstyrelsen, Søfartsstyrelsen og Erhvervsstyrelsen. Undersøgelserne er baseret på interviews med centrale personer i styrelserne. Der er ikke foretaget interviews med EU-koordinationsenheder mv. i de respektive departementer.

Ved implementeringspraksis forstås først og fremmest håndtering af det implementeringsforløb, der er knyttet til nye og ændrede EU-retsakter, herunder i forhold til EU-beslutningsprocessen forud for den endelige vedtagelse af retsakten (forhandlingsfasen) og praksis for håndtering af den efterfølgende proces for udarbejdelse af national gennemførelseslovgivning (implementeringsfasen). Der lægges navnlig vægt på mulige initiativer med henblik på stillingtagen til og afklaring af forholdet til den eksisterende lovgivning, bl.a. med sigte på at skabe en sammenhængende og tilgængelig lovgivning. Analysen af implementeringspraksis og -udfordringer i Danmark suppleres i kapitel 3 med en analyse af implementeringspraksis i UK, NL og Sverige. I kapitel 3 indgår ligeledes en komparativ undersøgelse af gennemførelsen af hhv. oversvømmelsesdirektivet og plantebeskyttelsesmiddelforordningen i Danmark, UK, NL og Sverige.

Som påpeget tidligere lægges der i denne rapport alene vægt på den formelle gennemførelse af EU-lovgivningen i national lovgivning. Den faktiske gennemførelse og efterfølgende håndhævelse af mangelfuld gennemførelse behandles derfor ikke i det følgende.

Indledningsvis vil der kort blive redegjort for de overordnede EU-retlige rammer for den formelle gennemførelse i medlemsstaterne samt særlige initiativer i EU herom.

2.1. EU-retlige rammer for implementering

2.1.1. Direktiver og forordninger

De overordnede EU-retlige rammer for gennemførelse af EU-lovgivning i medlemsstaterne skal findes i Traktatens art. 288 (TEUF). Det fremgår af art. 288, at forordninger er bindende i alle enkeltheder og gælder umiddelbart i medlemsstaterne. Direktiver er bindende for medlemsstaterne og overlader det til de nationale myndigheder at bestemme form og midler for gennemførelsen.¹⁰⁴ Hovedreglen er derfor, at direktiver kræver national gennemførelseslovgivning, mens forordninger ikke skal omsættes til national lovgivning.¹⁰⁵ Såfremt et direktiv ikke er gennemført korrekt eller

¹⁰⁴ Øvrige EU-retsakter behandles ikke i dette afsnit. Beslutninger kan alt afhængigt af deres indhold forudsætte national gennemførelseslovgivning i lighed med et direktiv.

¹⁰⁵ Opmærksomheden må henledes på, at en ganske stor del af EU-lovgivningen udstedes af Kommissionen som kommissionsforordninger hhv. kommissionsdirektiver – efter Lissabon-traktatens ikrafttræden benævnt enten delegerede retsakter (art. 290) eller gennemførelsesretsakter (art. 291). Sådanne retsakter er også omfattet af TEUF art. 288, og der gælder de samme krav til den nationale gennemførelseslovgivning. Derimod gælder der forskellige procedurer for vedtagelse af sådanne retsakter med komitologi-procedurer for gennemførelsesretsakter hhv. kontrol ved Rådet og Parlamentet for delegerede retsakter, se afsn. 1.2.1.

rettidigt, kan et direktiv eller direktivbestemmelser alligevel få direkte virkning i medlemsstaterne i det omfang, der fastlægges klare og entydige rettigheder for borgerne.¹⁰⁶

Valget mellem direktiv eller forordning på EU-niveau er bestemt af flere faktorer, herunder nærheds- eller subsidiaritetsprincippet.¹⁰⁷ Udgangspunktet er, at forordninger primært bør anvendes, hvor der er tale om en præcis fastlæggelse af rettigheder og pligter for borgerne, eller hvor der i øvrigt er behov for at sikre en præcis og ensartet anvendelse af lovgivningen.¹⁰⁸

En forordning kan ofte forudsætte fastsættelse af supplerende nationale bestemmelser, f.eks. om myndighedskompetence, sanktioner mv.¹⁰⁹ Sådanne supplerende nationale bestemmelser er som udgangspunkt ikke en forudsætning for forordningens retsvirkning i medlemsstaterne.¹¹⁰ Der kan imidlertid også forekomme mere rammebetonede forordninger, der forudsætter udfyldende nationale bestemmelser af materiel karakter, f.eks. fastsættelse af nationale betingelser eller kriterier,¹¹¹ eller som giver mulighed for fastsættelse af skrapere nationale krav. Eksempelvis er forordning 1013/2006 om overførsel af affald vedtaget med hjemmel i art. 175 (nu art. 192), dvs. principielt udtryk for en minimumsharmonisering, og forudsætter i et vist omfang fastsættelse af national gennemførelseslovgivning.¹¹² I sådanne tilfælde kan sondringen mellem forordninger og direktiver udviskes, hvilket kan give særlige udfordringer for den nationale gennemførelseslovgivning. Det gælder ikke mindst i situationer, hvor der sker et skift fra direktiv til forordning, uden at grundsubstansen i retsakten ændres.¹¹³ Det kan derfor også være relevant at gøre sig overvejelser om national "gennemførelseslovgivning", når der er tale om forordninger. En forordning kan også medføre behov for eller pligt til at ophæve eksisterende nationale regler, i det omfang de erstattes af forordningens bestemmelser eller i øvrigt må fjernes som følge af uforenelighed med forordningen. I forhold til national lovgivning kan brugen af forordninger navnlig rejse spørgsmål om lovgivningens overskuelighed og tilgængelighed. Eksempelvis kan ophævelse af lovbestemmelser efterlade en usammenhængende lovgivning, mens fastsættelse af supplerende eller eventuelt udfyldende nationale bestemmelser nødvendiggør, at man orienterer sig såvel i de danske regler som i forordningen. Det er fast praksis, at forordninger og de enkelte bestemmelser heri ikke må omsættes til national lovgivning.¹¹⁴ Det anses imidlertid ikke for udelukket, at der i den nationale lovgivning sker en (ordret) gengivelse af en forordning (f.eks. som bilag) eller af enkelte bestemmelser, når der udtrykkeligt gøres opmærksom på, at der alene er tale om en gengivelse, der ikke berører forordningens umiddelbare gyldighed i Danmark.¹¹⁵

Gennemførelse af direktiver i national lovgivning rejser en række spørgsmål, herunder hvor præcis og omfattende gennemførelsen skal være, og på hvilket lovgivningsniveau der skal ske gennemførelse. Det må her tages i betragtning, at direktiver også kan variere med hensyn til form

¹⁰⁶ Derimod kan direktiver som udgangspunkt ikke direkte pålægge borgerne forpligtelser. Der findes en omfattende domstolspraksis, der fastslår den direkte virkning af direktivbestemmelser. Inden for miljøområdet kan bl.a. henvises til C-72/95 *Kraaijeveld*, C-127/02 *Waddenzee* og C-201/02 *Wells*. Som det fremgår af sidstnævnte, kan der indirekte pålægges borgerne forpligtelser, hvis der f.eks. er tale om en klar forpligtelse for medlemsstaterne til at sikre gennemførelse af særlige vurderings- eller tilladelseskrav.

¹⁰⁷ Se bl.a. B.E. Olsen, *The subsidiarity principle and its impact on regulation*, i B.E. Olsen & K.E. Sørensen (eds.), *Regulation in the EU*, 2006, pp. 35-79.

¹⁰⁸ Se bl.a. KOM(2001)428, *Nye styreformer i EU. En hvidbog*.

¹⁰⁹ Det er ikke udelukket, at en forordning kan indeholde sanktionsbestemmelser, jf. TEUF art. 261.

¹¹⁰ Se Sag 93/71 *Leonesio*.

¹¹¹ Et klart eksempel herpå er forordning 1/2005 om transport af dyr, der med virkning fra 5. januar 2007 erstattede direktiv 91/628/EØF men videreførte en række af direktivets bestemmelser, herunder om minimumshøjde under transport. Domstolen fastslog i C-316/10 *Danske Svineproducenter*, at medlemsstaterne også under forordningen havde et skøn til at fastlægge nationale krav, når forordningens bestemmelser ikke var tilstrækkeligt præcise. Ikke desto mindre ansås de danske særkrav for så vidt angik inspektionshøjde dog for uproportionale.

¹¹² Se dog ovenfor afsn. 1.1.2. om de begrænsede muligheder for fastsættelse af nationale krav under transportforordningen for affald.

¹¹³ Et eksempel herpå er forordning 1/2005 om transport af dyr, der med virkning fra 5. januar 2007 erstattede direktiv 91/628/EØF men videreførte en række af direktivets bestemmelser, herunder om minimumshøjde under transport. Domstolen fastslog i C-316/10 *Danske Svineproducenter*, at medlemsstaterne også under forordningen havde et skøn til at fastlægge nationale krav, når forordningens bestemmelser ikke var tilstrækkeligt præcise. Ikke desto mindre ansås de danske særkrav for så vidt angik inspektionshøjde dog for uproportionale.

¹¹⁴ Se bl.a. N. Fenger (2008), *Gennemførelse af direktiver og regler, der understøtter forordninger*, i B.E. Olsen & K.E. Sørensen (red.), *Europæiseringen af dansk ret*, 2008, pp. 199-223.

¹¹⁵ Se Justitsministeriets Vejledning nr. 9801/2005 om lov kvalitet og Vejledning nr. 20/2011 om notehenvvisninger i love og administrative forskrifter, der gennemfører EU-retsakter, mv.

og indhold. Der kan være tale om mere overordnede rammeprægede direktiver og direktiver, der først og fremmest stiller krav om, at myndighederne iværksætter bestemte initiativer, udarbejder planer, tilvejebringer information mv. Der kan også være tale om ganske præcise direktiver, der fastsætter klare krav eller betingelser for forskellige typer af aktiviteter eller produkter. I nogle tilfælde kan direktiver derfor have en karakter, der minder om forordninger, og som overlader meget lidt skøn til medlemsstaterne ved fastsættelse af national gennemførelseslovgivning. Endvidere kan der være tale om forskellige former for harmonisering, som har afgørende betydning for den nationale gennemførelseslovgivning. Mange miljødirektiver har karakter af minimumsharmonisering vedtaget med hjemmel i TEUF art. 192 (eller dens forgængere). Medlemsstaterne kan her vedtage strengere nationale krav under respekt af Traktatens bestemmelser i øvrigt, jf. art. 193. Andre miljødirektiver er udtryk for en totalharmonisering oftest med hjemmel i TEUF art. 114, hvor der kun i ganske begrænset omfang er mulighed for opretholdelse eller fastsættelse af afvigende nationale krav.¹¹⁶ Andre former for harmonisering, f.eks. optionel harmonisering, anvendes kun i meget begrænset omfang inden for miljøområdet. Det beror på en nærmere vurdering af det enkelte direktiv og de enkelte direktivbestemmelser at fastslå, hvilken form for harmonisering der er tale om, og hvilket råderum der er overladt til medlemsstaterne.

TEUF art. 288 synes at overlade et betydeligt skøn til medlemsstaterne ved gennemførelse af direktiver i national lovgivning. Dette skøn må imidlertid ses i lyset af bl.a. loyalitetsprincippet i TEU art. 4(3), hvorefter ”medlemsstaterne træffer alle almindelige eller særlige foranstaltninger til at sikre opfyldelsen af de forpligtelser, der følger af traktaterne eller af retsakter vedtaget af EU-institutionerne.” EU-Domstolen har i overensstemmelse hermed i sin praksis til stadighed fastholdt, at medlemsstaterne er ”forpligtet til inden for sin nationale retsorden at træffe alle foranstaltninger, der er nødvendige for at sikre direktivet fuld virkning i overensstemmelse med dets formål.”¹¹⁷ Et direktiv skal gennemføres ved bindende lovgivning.¹¹⁸ Det er ikke tilstrækkeligt, at der findes eller etableres en administrativ praksis, der er i overensstemmelse med direktivet.¹¹⁹ En gennemførelse ved frivillige aftaler kan kun ske, hvis det er udtrykkeligt angivet eller forudsat i direktivet.

Det anses heller ikke for tilstrækkeligt, at det i lovforarbejder angives, at begreber eller lignende skal forstås i overensstemmelse med et direktivs bestemmelser.¹²⁰ Selvom lovforarbejder tillægges særlig vægt i dansk ret, vil det ikke nødvendigvis være tilstrækkeligt til at opfylde kravene til klar og præcis gennemførelse af EU-lovgivningen.¹²¹ Domstolen har dog fastslået, at navnlig almindelige forfatnings- eller forvaltningsretlige retsgrundsætninger kan udgøre en tilstrækkelig gennemførelse af særlige bestemmelser i et direktiv, hvis ”disse retsgrundsætninger giver en sikker hjemmel for, at direktivet efterleves fuldt ud af de nationale myndigheder, at retstilstanden efter disse retsgrundsætninger er tilstrækkelig bestemt og klar, såfremt direktivet tilsigter at skabe rettigheder for private, og at de personer, som omfattes af direktivet, har mulighed for fuldt ud at kende deres rettigheder og i givet fald påberåbe sig dem ved de nationale domstole.”¹²² Det afgørende er, at der sikres en tilstrækkelig bestemt, klar og gennemskuelig gennemførelse i den nationale lovgivning.

¹¹⁶ Muligheden for oprettelse eller fastsættelse af afvigende nationale krav efter art. 114 benævnes også ”miljøgarantien”, se bl.a. P. Pagh (2006a), Kap. 5 EU’s institutionelle ramme og betydning, i E.M. Basse, Miljøretten bd. I, 2. udg., 2006 p. 258ff.

¹¹⁷ Se bl.a. C-32/05 *Luxembourg*, præmis 32.

¹¹⁸ Se bl.a. C-415/05 *Belgien*, hvor Domstolen fastslog, at udpegnung af fuglebeskyttelsesområder skulle ske ved bindende bestemmelser og C-361/88 *Tyskland*.

¹¹⁹ Se bl.a. C-214/98 *Grækenland*. Se også C-50/09 *Irland*, hvor Domstolen anførte, at ”direktivkonform fortolkning af bestemmelser i national ret ikke i sig selv kan frembyde den klarhed og præcision, der er nødvendig for at overholde kravet om retssikkerhed”, præmis 47.

¹²⁰ Se Sag 143/83 *Danmark*, hvor angivelse i lovforarbejderne af, at ”samme arbejde” tillige omfattede arbejde af samme værdi, ikke at være tilstrækkelig til at sikre en hensigtsmæssig information af de berørte personer og dermed ikke for en præcis gennemførelse af direktiv 75/117.

¹²¹ Se bl.a. N. Fenger (2008) p. 214, der påpeger, at lovtæksten må udformes på en så klar og udtømmende måde, at retsstillingen kan læses direkte ud fra lovtæksten. Fenger advarer i øvrigt om, at detaljerede beskrivelser af retstilstanden i lovforarbejder risikerer senere at blive ”overhalet” af Domstolens fortolkning.

¹²² C-32/05 *Luxembourg*, præmis 34.

Der stilles ikke krav om, at EU-lovgivningen skal gennemføres på et bestemt lovgivningsniveau. Gennemførelse kan derfor ske både ved lov, bekendtgørelse eller andre bindende regler. Det forudsættes heller ikke, at der sker en ordret gentagelse af et direktivs bestemmelser i en udtrykkelig, specifik lovbestemmelse.¹²³ Det kan i visse tilfælde være tilstrækkeligt, at der er fastlagt en generel retlig ramme. I C-32/05 *Luxembourg* fandt Domstolen, at der ikke i medfør af vandrammedirektivet kunne stilles krav om, at gennemførelsen skulle ske ved en egentlig rammelovgivning. Imidlertid udgjorde den eksisterende lov (fra 1993) ikke en fyldestgørende ramme for gennemførelse af en række af vandrammedirektivets bestemmelser. Domstolen understregede, at det afhænger af en fortolkning af de enkelte direktivbestemmelser, hvilken gennemførelse der er nødvendig. Eksempelvis kræver bestemmelser, der alene vedrører forholdet mellem medlemsstaterne og Kommissionen, principielt ikke gennemførelse i national lovgivning (præmis 35). Det gælder f.eks. bestemmelser om notificering eller rapportering fra medlemsstaterne til Kommissionen.¹²⁴ Derimod kan direktivbestemmelser, der fastsætter forpligtelser for medlemsstaterne til at iværksætte foranstaltninger, f.eks. tilvejebringe information, udarbejde planer mv., ikke falde ind under denne kategori og må derfor forudsætte gennemførelse i national lovgivning. Der må i den sammenhæng lægges vægt på en bred forståelse af, hvilke direktivbestemmelser der har til hensigt at skabe rettigheder og forpligtelser for borgerne.¹²⁵

Selvom der generelt ikke forudsættes en ordret gentagelse af et direktivs bestemmelser i den nationale lovgivning, er der eksempler på, at Domstolen har lagt vægt på, at der sker en omend ikke ordret, så dog meget præcis gennemførelse af et direktivs bestemmelser. Eksempelvis har Domstolen om habitatdirektivets artikel 6, stk. 3 udtalt, "at medlemsstaterne inden for rammerne af habitatdirektivet, som opstiller komplicerede og tekniske regler på miljørettens område, er særligt forpligtede til at påse, at deres lovgivning til sikring af dette direktivs gennemførelse er klar og præcis."¹²⁶ Omskrivning af et direktivs bestemmelser og anvendelse af nationale begreber mv. i den nationale gennemførelseslovgivning må derfor ske under nøje hensyntagen til overensstemmelse med direktivets formål og indhold.¹²⁷ Som påpeget af Fenger er der dog en risiko for, at et indirekte pres afledt af Domstolens praksis mod en ordret afskrift af et direktiv kan svække sammenhængen i den nationale lovgivning.¹²⁸ Samtidig påpeges, at en egentlig inkorporering (eller kopiering) kun er farbar, hvis de relevante direktivbestemmelser er egnede til at blive anvendt direkte. Omvendt er en omskrivning også en vanskelig proces, og navnlig en minimalistisk omskrivning kan også lede til manglende sammenhæng i den nationale lovgivning.¹²⁹

Der vil i de enkelte direktiver være fastsat bestemmelser om gennemførelsesfrist og om underretning eller notificering af Kommissionen vedrørende den nationale gennemførelseslovgivning. Sidstnævnte kan dog variere fra direktiv til direktiv. Tilsvarende kan gælde forordninger, der forudsætter supplerende eller udfyldende national gennemførelseslovgivning. Der er ved direktiv 91/692/EØF af 23. december 1991 om standardisering og rationalisering af rapporter om gennemførelse af en række miljødirektiver fastsat ensartede bestemmelser for rapportering vedrørende gennemførelseslovgivning. Domstolen har bl.a. fastslået, at meddelelsen fra medlemsstaterne skal være klar og præcis, herunder også oplyse om gennemførelse ved eksisterende lovgivning.¹³⁰ I Kommissionens forslag til ændring af VVM-direktivet foreslås det, at medlemsstaterne skal indsende forklarende dokumenter om

¹²³ Se bl.a. C-339/97 *Nederlandene*.

¹²⁴ Se også C-58/89 *Tyskland* om fuglebeskyttelsesdirektivets rapporteringsforpligtelse. Se dog Krämer (2012) p. 393, der argumenterer for, at også sådanne rapporteringsforpligtelser kan have betydning for borgerne og dermed kan have en "ekstern" effekt.

¹²⁵ Se bl.a. L. Krämer (2012) p. 393f og J. Jans (2008) p.129f. med henvisning til flere sager, herunder C-186/91, hvor Domstolen afviste et belgisk argument om, at en bestemmelse om høring på tværs af grænser ikke forudsatte udmøntning i national lovgivning. Se også N. Fenger (2008) p. 206.

¹²⁶ Se C-6/04 *Det Forenede Kongerige*, præmis 26.

¹²⁷ Se bl.a. J. Jans & H. Vedder (2008) p. 143ff.

¹²⁸ N. Fenger (2008) p. 211.

¹²⁹ N. Fenger (2008) p. 218f.

¹³⁰ Se bl.a. C-427/07 *Irland*, præmis 107-108.

gennemførelsen af direktivet i national ret.¹³¹ Notifikation om nationale gennemførelsesbestemmelser sker nu gennem et elektronisk system. Det kan i øvrigt bemærkes, at den ved Lissabon-traktaten indføjede bestemmelse i TEUF art. 260(3) om Kommissionens mulighed for at anlægge sag med påstand om bøde ved manglende overholdelse af forpligtelsen til at meddele gennemførelsesforanstaltninger, skaber et yderligere pres på at sikre rettidig gennemførelse og notificering.¹³²

2.1.2. Særlige EU-initiativer vedrørende national gennemførelse

Som det bl.a. er fremgået af afsn. 1.2.2. om det 7. miljøhandlingsprogram, anses medlemsstaternes gennemførelse af EU-lovgivningen at udgøre et væsentligt problem. Det gælder både den formelle gennemførelse i national lovgivning og den faktiske gennemførelse i praksis, herunder opnåelse af de i EU-lovgivningen fastsatte miljømål. Kommissionen har bl.a. udsendt meddelelsen "Et resultatorienteret Europa – anvendelse af fællesskabsretten" (KOM(2007)502), "Meddelelse om gennemførelse af det Europæiske Fællesskabs lovgivning" (KOM(2008)773) og i 2012 en opfølgende meddelelse "Bedre udnyttelse af EU's miljøforanstaltninger: opbygning af tilliden gennem bedre viden og aktiv handling" (KOM(2012)95). Dokumenterne har overvejende fokus på forskellige værktøjer, der kan forbedre den praktiske gennemførelse af EU-lovgivningen i medlemsstaterne. Det gælder bl.a. bedre inspektioner/overvågninger på nationalt niveau,¹³³ eventuelt suppleret af en inspektions- og overvågningskapacitet på EU-niveau, bedre klagebehandling samt adgang til domstolsprøvelse, og kapacitetsopbygning i og på tværs af medlemsstaterne. Disse initiativer kan også betragtes om udløbere af "bedre"/"smart" regulering, hvor fokus ikke alene har været på EU's lovgivning, men også på medlemsstaternes gennemførelse. Forenklingstanken har også rettet fokus på den formelle gennemførelse, og her synes holdningen at være, at jo mere præcis og direkte indarbejdelse af direktivforpligtelser, dvs. inkorporering eller "copy-out", jo bedre gennemførelse.¹³⁴

På det mere praktiske gennemførelsesniveau kan nævnes IMPEL-netværket,¹³⁵ der er et netværk af myndighedsrepræsentanter med fokus på implementering og håndhævelse af EU's miljølovgivning. I tilknytning hertil kan ligeledes nævnes Rådets og Parlamentets henstilling 2001/331/EF om mindstekrav for miljøinspektioner i medlemsstaterne.

De såkaldte scoreboards kan ses som et særligt initiativ, der sigter mod at tydeliggøre manglende gennemførelse i de enkelte lande – og dermed indirekte at fremme en i hvert fald rettidig gennemførelse. Gennemførelse af miljølovgivningen – bortset fra naturbeskyttelseslovgivningen – indgår i "Internal Market Scoreboard," der har eksisteret siden 1997, og opgør medlemsstaternes performance navnlig i forhold til formel gennemførelse (transposition) og traktatkrænkelsessager. Ifølge Internal Market Scoreboard 26 (2013) er der i november 2012 opnået det bedste samlede resultat for så vidt angår rettidig gennemførelse i medlemsstaterne, og antallet af traktatkrænkelsessager er svagt faldende.¹³⁶ Det anføres, at halvdelen af traktatkrænkelsessagerne angår ukorrekt anvendelse af EU-lovgivningen, en tredjedel for sen gennemførelse af direktiver, og de resterende ca. 15 % ukorrekt gennemførelseslovgivning. Næsten halvdelen af sagerne under

¹³¹ KOM(2012)628. Se i øvrigt en fælles politisk erklæring af 28. september 2011 fra medlemsstaterne og Kommissionen om forklarende dokumenter, EUT C 369 af 17.12.2011 s. 2.

¹³² Om artikel 260(3) se bl.a. S.Gáspár-Szilágyi (2013), *What Constitutes 'Failure to Notify' National Measures?* i *European Public Law Journal*, vol. 19, issue 2, pp. 281-294. Se også Meddelelse fra Kommission – Gennemførelse af artikel 260, stk. 3 i TEUF, EUT C 12 af 15.1.2011 s. 1.

¹³³ Se også den under afsn. 1.2.2. omtalte høring vedrørende et tværgående instrument for miljøtilsyn og KOM(2007)707.

¹³⁴ Se i denne retning J.H. Jans & L. Squintani et al., *Gold plating' of European Environmental Measures*, *Journal of European Environmental and Planning Law* 6.4 (2009) p. 433.

¹³⁵ The European Union Network for the Implementation and Enforcement of Environmental Law, se www.impel.eu.

¹³⁶ Som en mulig forklaring på faldet fremhæves bl.a. det såkaldte "EU Pilot" som blev iværksat af Kommissionen i 2008 med henblik på samarbejde om tidlig problemløsning, hvorved egentlige traktatbrudssager kan undgås. Om EU Pilot se bl.a. Beretning fra Kommissionen. Den anden evalueringsrapport om EU Pilot, KOM(2011) 930.

”internal market” angår skatte- eller miljølovgivningen.¹³⁷ Ifølge Scoreboard 26 havde Rumænien den bedste samlede performance i november 2012.

Brugen af scoreboards kan ses som en tendens til et øget fokus på den formelle (og rettidige) gennemførelse i medlemsstaterne og i mindre grad på den faktiske gennemførelse. Ifølge Krämer er Kommissionens kontrol af medlemsstaterne i øvrigt også kendetegnet ved et øget fokus på den formelle gennemførelse.¹³⁸

Kommissionen har bl.a. som led i ”bedre”/”smart” regulering lagt op til udarbejdelse af implementeringsplaner i forbindelse med vedtagelse af ny EU-lovgivning. Endvidere etableres der i nogle tilfælde ekspertgrupper under de enkelte direktiver med henblik på erfaringsudveksling og dialog omkring den nationale gennemførelse både formelt og praktisk. Der kan også i de enkelte EU-retsakter være fastsat bestemmelser om forskellige former for informationsudveksling mv., der dog oftest retter sig mod den praktiske gennemførelse og i mindre grad mod den formelle gennemførelse. Kommissionen har bl.a. opfordret medlemsstaterne til aktivt at involvere sig i dialog både med Kommissionen ved udarbejdelse af ny EU-lovgivning og med andre medlemsstater ved den efterfølgende gennemførelse af EU-lovgivningen.¹³⁹

2.2. Implementeringspraksis i Danmark

I dette afsnit redegøres nærmere for implementeringspraksis i Danmark i de udvalgte styrelser i Miljøministeriet, Fødevareministeriet samt Erhvervs- og Vækstministeriet. Atter gøres der opmærksom på, at der alene er fokus på den formelle implementering ved udmøntning i national lovgivning, mens erfaringer med hensyn til implementering i praksis og håndhævelse heraf falder uden for denne rapport.

I forhold til den formelle gennemførelse kan der sondres mellem tre faser: 1) forhandlingsfasen, hvor et forslag til EU-retsakt forhandles i EU, 2) implementeringsfasen (i snæver forstand), hvor EU-retsakten er vedtaget og skal gennemføres i national lovgivning, samt 3) opfølgingsfasen, hvor der er mulighed for gennemgang og revision af den fastsatte gennemførelseslovgivning. Som en yderligere fase kunne tilføjes den meget tidlige fase, før der foreligger et EU-forslag. Et centralt spørgsmål i forhold til alle faser er, i hvilket omfang der er fokus på måden, hvorpå EU-reglerne gennemføres i den nationale lovgivning, dvs. både principper, metoder og procedurer for gennemførelsen, men også overvejelser om forskellige implementeringsmuligheder i national lovgivning med henblik på at sikre en sammenhængende og tilgængelig lovgivning. Endvidere vil der blive lagt vægt på ”implementeringsniveauet”, herunder brug af (generelle) bemyndigelsesbestemmelser, bekendtgørelser mv.

Indledningsvist vil der kort blive redegjort for de generelle rammer, der gælder for håndtering af hhv. forhandlingsfasen i EU og lovgivningsfasen i Danmark. Det må påpeges, at der i Danmark kun i begrænset omfang er tradition for at formulere sådanne generelle rammer eller procedurer på skrift, og at der i et vist omfang er tale om procedurer, der gælder internt i regeringen.

2.2.1. Generelle rammer for håndtering af EU-lovgivningen

I forhandlingsfasen for et EU-forslag anvendes der i Danmark en særlig procedure – også kaldet den nationale EU-procedure – med henblik på fastlæggelse af et forhandlingsmandat ved inddragelse af Folketinget, koordination i regeringen samt koordination med interesseorganisationer mv. I implementeringsfasen i snæver forstand afhænger de generelle procedurekrav af, om der sker gennemførelse ved lov eller bekendtgørelse. Gennemførelse ved lov følger de sædvanlige procedurer for udarbejdelse og vedtagelse af lovforslag, mens procedurer for

¹³⁷ Ifølge Kommissionens 29. årsberetning om kontrol med gennemførelsen af EU-retten, COM(2012)714 angik 17 % af det samlede antal traktatbrudssager i 2011 miljøområdet.

¹³⁸ Krämer (2012) p. 429.

¹³⁹ KOM(2012)746.

udarbejdelse af bekendtgørelser som udgangspunkt afhænger af praksis i de enkelte ministerier. De generelle krav om notificering af gennemførelseslovgivning i EU er omtalt ovenfor i afsn. 2.1.1. For så vidt angår opfølgingsfasen er der for love fastsat visse retningslinjer i Vejledningen om lovkvalitet.¹⁴⁰

2.2.1.1. Forhandlingsfasen – den nationale EU-procedure

EU-proceduren er betegnelsen for den særlige procedure, der i Danmark gælder for koordination af EU-forslag, herunder for inddragelse af Folketinget og opnåelse af et politisk forhandlingsmandat. Proceduren omfatter principielt koordination på tre niveauer: 1) koordination med interesseorganisationer, 2) koordination i regeringen og 3) forelæggelse for Folketinget. Proceduren for forelæggelse for Folketinget er nærmere beskrevet i Europaudvalgets EU-note af 7. oktober 2010. Proceduren for koordination i regeringen varetages af Udenrigsministeriet. Proceduren for koordination med interesseorganisationer kan variere inden for de enkelte sektorområder og ministerier.

Fødevarerministeriet har udgivet en EU-guide, hvori der bl.a. redegøres for Fødevarerministeriets praksis i de forskellige dele af den nationale EU-procedure. Erhvervs- og Vækstministeriet har også udarbejdet en EUguiden.dk. I det følgende refereres der i et vist omfang til Fødevarerministeriets guide, mens der kort er redegjort for Erhvervs- og Vækstministeriets EUguiden.dk i afsn. 2.2.8. om implementeringspraksis i Erhvervs- og Vækstministeriet. Der foreligger ikke oplysninger om en tilsvarende guide el.lign. i Miljøministeriet, hvor tilsvarende elementer dog i større eller mindre omfang indgår i kvalitetsledelsessystemet.

Den nationale EU-procedure omfatter alle sager, der er på dagsordenen for et rådsmøde, alle forslag til rådsdirektiver, væsentlige forslag til rådsforordninger, væsentlige forslag til rådsbeslutninger, væsentlige forslag til Kommissionsdirektiver/-forordninger/-beslutninger, samtlige grøn- og hvidbøger, samt væsentlige høringsdokumenter fra Kommissionen. Ifølge Fødevarerministeriets EU-guide vil væsentlighedskriteriet som udgangspunkt være opfyldt for forslag, der enten har væsentlig politisk, økonomisk eller faglig interesse.

2.2.1.1.1. Koordination med interesseorganisationer mv.

Koordination med og inddragelse af interesseorganisationer kan ske på forskellig vis inden for de enkelte sektorområder. I nogle tilfælde kan der være tale om en særskilt inddragelse af interesseorganisationerne, f.eks. inden for Fødevarerministeriets område, mens der i andre tilfælde primært sker en inddragelse af interesseorganisationerne gennem de såkaldte specialudvalg, se nedenfor om koordination i regeringen. Inden for Miljøministeriets område sker der navnlig en inddragelse af interesseorganisationer gennem specialudvalget for miljø, se nedenfor. I nogle tilfælde sker der en bred høring af EU-forslag via høringsportalen.dk.

Inden for Fødevarerministeriets område er der en fast procedure for inddragelse af interesseorganisationer gennem de såkaldte § 2- og § 5-udvalg. Udvalgene er nedsat iht. bemyndigelseslovgivningen for hhv. landbrug og fiskeri. Det fremgår således af § 2 i lovbekendtgørelse nr. 445 af 23. april 2010 om administration af Det Europæiske Fællesskabs forordninger om ordninger under Den Fælles Landbrugspolitik finansieret af Den Europæiske Garantifond for Landbruget mv. (landbrugsstøtteleven), at Fødevarerministeren nedsætter et udvalg med den opgave at rådgive med hensyn til stillingtagen til Det Europæiske Fællesskabs landbrugspolitik samt med hensyn til tilrettelæggelse af administrationen heraf. Udvalget består af 24 af ministeren udnævnte medlemmer fra en række nærmere angivne erhvervs- og interesseorganisationer. Tilsvarende er der iht. § 5 i fiskeriloven (lovbekendtgørelse nr. 978 af 26. september 2008) nedsat et EU-fiskeriudvalg, der rådgiver ministeren for fødevarer, landbrug og fiskeri om stillingtagen til EU's fiskeripolitik og om udarbejdelse af de regler, der er nødvendige for

¹⁴⁰ I Lovprocesguiden henvises endvidere til Finansministeriets Retningslinjer for udarbejdelse af redegørelse til folketingsudvalg i forbindelse med lovovervågning (2008).

at gennemføre visse EU-retsakter på fiskeriområdet. § 2- og § 5-udvalgene modtager rammenotater for EU-forslag, der dels behandles i et udvalgsmøde, dels kan være genstand for afgivelse af skriftlige høringsvar.

2.2.1.1.2. Koordination i regeringen

Koordination internt i regeringen er baseret på udarbejdelse af et rammenotat for hvert enkelt EU-forslag. Rammenotatet udarbejdes af det relevante fagministerium, eventuelt af en projektgruppe. I Fødevareministeriet kan en projektgruppe bl.a. bestå af repræsentanter fra direktoratet/styrelsen, fagkontoret i departementet samt EU-repræsentationen i Bruxelles. I Fødevareministeriet er projektgruppernes væsentligste opgave at sikre et tilfredsstillende forløb af den nationale EU-procedure, at orientere ministeren i god tid om væsentlige EU-sager samt at kunne formulere en dansk holdning så tidligt i processen som muligt.

Rammenotatet anvendes til den interministerielle koordination samt som grundstammen for udarbejdelsen af de øvrige EU-notater. Ifølge Fødevareministeriets EU-guide er formålet med rammenotatet især at definere og prioritere de ønsker, man fra dansk side ønsker at få opfyldt under forhandlingerne i EU-systemet. Rammenotatet skal primært fokusere på forslagens vigtigste elementer/problemer og indeholde en kvalitativ stillingtagen til forslagens konsekvenser, samt fastlægge regeringens foreløbige holdning til forslaget. I større sager udarbejdes der også et positionspapir.

Rammenotatet forelægges (eventuelt sammen med et positionspapir) først for *regeringens specialudvalg*. Specialudvalgene er sammensat på forskellig vis på tværs af de enkelte ministerier og sektorområder, herunder med større eller mindre inddragelse af interesseorganisationer. Eksempelvis er der en meget bred inddragelse af interesseorganisationer i Miljøudvalget, mens der kun er ganske få interesseorganisationer i Specialudvalget for Fødevare-, Landbrugs- og Fiskerispørgsmål i EU. Inden for Fødevareministeriets område sker der dog en særlig inddragelse af interesseorganisationerne gennem de såkaldte § 2- og § 5-udvalg, se ovenfor.

Næste niveau er *regeringens EU-udvalg*, der koordinerer den danske EU-politik og forbereder møder i Regeringens Udenrigspolitiske Udvalg. *Regeringens Udenrigspolitiske Udvalg* orienteres normalt skriftligt. Såfremt et forslag kan have statsfinansielle konsekvenser og/eller budgetmæssige/bevillingsmæssige aspekter og/eller væsentlige økonomiske og administrative konsekvenser for erhvervslivet, skal forslaget også forelægges for Regeringens Økonomiudvalg. For rådssager af ubetydeligt omfang og uden politisk interesse kan der gennemføres en skriftlig forelæggelse for specialudvalget uden efterfølgende forelæggelse for EU-udvalget, Regeringens Udenrigspolitiske Udvalg eller Folketingets Europaudvalg. Tilsvarende gælder mindre væsentlige komitéforslag eller delegerede retsakter.

2.2.1.1.3. Forelæggelse for Folketinget

Inddragelse af Folketinget sker i overensstemmelse med tiltrædelseslovens § 6, stk. 2, hvoraf det fremgår, at regeringen underretter Folketingets Europaudvalg om forslag til rådsvedtagelser, der bliver umiddelbart anvendelige i Danmark, eller til hvis opfyldelse Folketingets medvirken er nødvendig. Tiltrædelseslovens underretningspligt er siden 1973 blevet væsentligt udvidet gennem vedtagelse af beretninger fra Folketingets Europaudvalg – senest sammenskrevet i Europaudvalgets EU-note af 7. oktober 2010.

Forud for rådsmøder i EU fremsendes et samlenotat til Europaudvalget. Et samlenotat vil som udgangspunkt være baseret på opdaterede grund- og nærhedsnotater for de enkelte dagsordenspunkter.

Europaudvalget orienteres skriftligt om andre sager af væsentlig betydning, f.eks. væsentlige komité-sager og delegerede retsakter. Dette vil normalt ske ved fremsendelse af et grundnotat. Er

der tale om forslag af større rækkevidde, fremsendes et forhandlingsoplæg forud for fastlæggelse af den danske holdning i Rådet. Der vil normalt ske forelæggelse inden den første forhandling i Rådet og eventuelt senere, hvis der ikke er sket vedtagelse ved den første behandling. Der skal ske orientering af Europaudvalget, inden Rådet tager stilling til Europa-Parlamentets eventuelle forslag til Rådets fælles holdning i anden behandling og eventuelt fremsendes et revideret forhandlingsoplæg, hvis der er tale om grundlæggende ændringer. Også Kommissionens forslag til delegerede retsakter forelægges for Folketingets Europaudvalg – væsentlige sager til orientering og sager af større rækkevidde med henblik på udarbejdelse af forhandlingsoplæg. Tilsvarende gælder Kommissionens gennemførelsesretsakter, der er omfattet af komitéprocedurer.

Sideløbende med eller forud for orientering af Europaudvalget sker der også en inddragelse af de relevante fagudvalg i Folketinget. Dette sker ved fremsendelse af grund- og nærhedsnotater for alle væsentlige, nye lovgivningsforslag til såvel fagudvalg som Europaudvalget senest 3 uger efter, at forslaget foreligger i en dansk sprogversion. Fagudvalget afgiver en udtalelse til Europaudvalget om overholdelse af nærhedsprincippet. Tilsvarende gælder komité-sager og andre væsentlige initiativer, hvor der fremsendes grund- og nærhedsnotater senest 4 uger efter, at forslaget er fremsat. Ifølge Fødevarerministeriets EU-guide kan det ved væsentlige, særligt teknisk vanskelige sager overvejes, om man med fordel kan invitere fagudvalget til en teknisk gennemgang.

Et grund- og nærhedsnotat skal bl.a. indeholde en vurdering af forslagens konsekvenser for statsfinansielle, samfundsøkonomiske og miljømæssige forhold samt om påvirkning af beskyttelsesniveauet. Særligt for komité-sager (og formentlig nu også delegerede retsakter) fremgår det af EU-noten, at det af grundnotatets forside skal fremgå, om beskyttelsesniveauet i forhold til sundhed, sikkerhed, beskyttelse af miljøet og arbejdsmiljøet samt forbrugerbeskyttelse vil være forbedret, uændret eller forringet, eller om beskyttelsesniveauet slet ikke berøres. Ifølge EU-noten skal der indgå en beskrivelse af forslagens betydning for dansk lovgivning, herunder af den gældende retstilstand i Danmark, hvilke ændringer forslaget vil medføre, og om de forventede ændringer skal gennemføres ved lov eller ved ministerens bemyndigelse. Et grund- og nærhedsnotat skal desuden angive regeringens foreløbige generelle holdning til forslaget samt et resumé af høringsvar fra berørte erhvervs- og interesseorganisationer, se endvidere bilag 3 i Europaudvalgets EU-note.

Samlenotater for rådsmøderne skal indeholde samme oplysninger som grundnotaterne, blot skal oplysningerne være opdaterede. Er der ikke udarbejdet et grund- og nærhedsnotat for et initiativ, skal samlenotatet angive information i det omfang, det er relevant. Der kan som nævnt udarbejdes supplerende notater, såfremt der sker væsentlige ændringer under forhandlingerne i EU.

Det fremgår af EU-noten, at regeringen efter implementering af direktiver mv. skal fremsende et kortfattet notat om, hvordan et direktiv er blevet implementeret i EU.

2.2.1.2. Implementeringsfasen – generelle krav

Der er kun i begrænset omfang i Danmark formuleret generelle krav til håndtering af EU-retsakter i den formelle implementeringsfase, hvor der udarbejdes national gennemførelseslovgivning. Der er dog fastsat visse bestemmelser i Statsministeriets cirkulære nr. 159/1998 om bemærkninger til lovforslag og andre regeringsforslag og om fremgangsmåden ved udarbejdelse af lovforslag, redegørelser, administrative forskrifter mv. Er der tale om udarbejdelse og fremsættelse af lovforslag, finder Justitsministeriets Vejledning nr. 9801/2005 om lovgivningskvalitet anvendelse. Har den nationale gennemførelseslovgivning form af bekendtgørelser mv., finder Justitsministeriets Vejledning nr. 153/1987 om udarbejdelse af administrative forskrifter anvendelse.

2.2.1.2.1. Statsministeriets cirkulære nr. 159/1998

Cirkulæret indeholder kun ganske få bestemmelser, der er rettet mod gennemførelsen af EU-lovgivningen. Det fremgår af § 8, stk. 2, at der i bemærkningerne til lovforslag, der fremsættes med henblik på opfyldelse af EU-retlige forpligtelser, bør gives oplysning om karakteren og indholdet af de EU-retlige forpligtelser samt om fristen for gennemførelse. Endvidere fremgår det af § 21, at de relevante EU-regler i almindelighed bør optages som bilag, se nærmere nedenfor om Vejledningen.

Cirkulæret indeholder generelle bestemmelser om udarbejdelse af konsekvensanalyser, hvoraf det fremgår, at lovbemærkninger skal indeholde vurderinger af økonomiske og administrative konsekvenser for det offentlige og erhvervslivet, administrative konsekvenser for borgerne og miljømæssige konsekvenser. Der er i 2005 udarbejdet en tværministeriel Vejledning om konsekvensanalyser, der bl.a. anbefaler en generel fremgangsmåde for vurdering af konsekvenser for hhv. det offentlige, borgerne, erhvervslivet og miljøet. Ifølge Statsministeriets cirkulære (§§ 4 og 5) er det for så vidt angår erhvervmæssige og miljømæssige konsekvenser kun de konsekvenser, der efter ressortministeriets vurdering vil være væsentlige, der skal indgå i en konsekvensanalyse.

Det fremgår af cirkulærets § 25 og § 31, at såvel lovforslag som udkast til bekendtgørelser mv., der gennemfører, supplerer eller kundgør EU-retsakter, og som har væsentlige økonomiske, administrative eller personalemæssige konsekvenser for staten, kommuner eller amtskommuner, bør forelægges for Finansministeriet. I tilknytning hertil kan nævnes, at forslag til nye regler som udgangspunkt bliver tjekket af Erhvervsstyrelsens Team Effektiv Regulering (TER) for vurdering af administrative byrder. Hvis det vurderes, at en ny regel medfører administrative byrder på over 10.000 timer årligt for virksomhederne, foretages en måling af de administrative byrder (AMVAB).¹⁴¹

2.2.1.2.2. Justitsministeriets Vejledning om lovkvalitet

Justitsministeriets Vejledning om lovkvalitet fra 2005 indeholder et særligt afsnit om forholdet til EU-retten. Det fremgår bl.a. heraf, at ved gennemførelse af EU-lovgivning skal selve lovteksten indeholde en henvisning til den EU-retsakt, der gennemføres i form af en note til lovforslagets titel. Der er udarbejdet en særlig Vejledning nr. 20/2011 om notehenvisninger i love og administrative forskrifter, der gennemfører EU-retsakter, mv.

Det fremgår af Vejledningen, at forordninger ikke må gennemføres i national ret, men at der navnlig af praktiske hensyn kan ske gengivelse af hele eller dele af en forordning, blot der sker en klar angivelse af, at gengivelsen ikke berører forordningens umiddelbare gyldighed. Desuden fremgår det af Vejledning nr. 20/2011, at i forslag til love, der inkorporerer et direktiv (i sin helhed), skal direktivet optages som bilag til loven, mens der for love, der omskriver et direktiv, i almindelighed bør ske optagelse af direktivet som et bilag til lovforslagets bemærkninger. Det angives, at for direktiver, der er ændret flere gange, kan det af hensyn til overblikket ofte være hensigtsmæssigt at foretage en sammenskrivning og i stedet optrykke denne som bilag. I sådanne tilfælde bør det i bilaget bemærkes, at der er foretaget en sammenskrivning.

Endvidere fremgår det af Vejledningen, at hvis der er dele af et lovforslag, der ikke angår opfyldelse af EU-retlige krav, bør det klart fremgå, hvilke dele af lovforslaget der er »EU-relevante«, og hvilke der ikke er. Såfremt der er »tale om »overopfyldelse« af EU-retlige minimumsforpligtelser, bør dette også anføres» og konsekvenserne af en sådan »overopfyldelse» bør omtales.

Justitsministeriets Vejledning om lovkvalitet indeholder også et særskilt afsnit om høring af lovforslag (pkt. 5.5), hvoraf det fremgår, at alle offentlige myndigheder og private organisationer mv., der – praktisk eller mere principielt eller ideelt – vil blive berørt af lovforslaget, bør høres. Høring sker som udgangspunkt ved udsendelse af høringsforslaget til en nærmere angiven kreds af høringsberettigede. Når et udkast sendes i høring, offentliggøres det på hoeringsportalen.dk

¹⁴¹ Se http://www.erhvervsstyrelsen.dk/forebyggelse_byrder.

sammen med høringsbrev og listen over høringsberettigede. Indkomne hørings svar, der sendes til Folketinget, gøres ligeledes tilgængelige på høringsportalen.dk.

2.2.1.2.3. Justitsministeriets Vejledning om udarbejdelse af administrative forskrifter

Vejledningen, der er fra 1987, angår navnlig udformning af bekendtgørelser. Den indeholder et særligt afsnit om udstedelse af bekendtgørelser i tilknytning til EU-regler. Det fremgår i lighed med Vejledningen om lovkvalitet, at en forordning under visse omstændigheder kan optages som bilag i en bekendtgørelse. Endvidere anføres, at bl.a. af ordensmæssige grunde bør love og bekendtgørelser, der fortrænges af en forordning, formelt ophæves. For så vidt angår direktiver anbefales det, at gennemførelsesreglerne så vidt muligt anvender de samme formuleringer som direktivet. Der er ikke anbefalinger om høring mv. i Vejledningen. Det er dog almindelig praksis, at udkast til bekendtgørelser mv. i lighed med udkast til lovforslag både udsendes til en kreds af høringsberettigede og i offentlig høring på høringsportalen.dk.

2.2.1.3. Opfølgingsfasen

Ifølge Justitsministeriets vejledning om lovkvalitet (pkt. 7) er det en central opgave for et ministerium at føre tilsyn med den virkning, som ministeriets lovgivning har i praksis. Der bør således ske en løbende opfølgning på vedtagne love. Endvidere kan der iværksættes mere ad hoc-prægede vurderinger af hele eller dele af et lovområde. Der kan også indsættes revisionsklausuler eller eventuelt udløbsklausuler i lovgivningen. Der anbefales dog en vis forsigtighed med at indsætte udløbsklausuler i lovgivningen. Med virkning fra folketingsåret 1999/2000 blev det besluttet som et forsøg at etablere egentlig lovovervågning. Ifølge Vejledningen vil modellen for lovovervågning afhænge af det enkelte forslag og forudsættes nærmere beskrevet i lovforslagets bemærkninger. Der henvises til Retningslinjer for udarbejdelse af redegørelse til folketingsudvalg i forbindelse med lovovervågning (Finansministeriet 2004).¹⁴²

2.2.2. Implementeringspraksis i Miljøstyrelsen

Miljøstyrelsens ressortområde er væsentligt berørt af EU-lovgivning, der i vidt omfang er indarbejdet i den eksisterende lovstruktur med bl.a. miljøbeskyttelsesloven og kemikalieloven som centrale hovedlove. EU-lovgivningen har navnlig form af direktiver, herunder IE-direktivet. Der er dog de seneste år inden for især produktreguleringen – kemikalier, pesticider mv. – sket et skift i EU-lovgivningen fra direktiver til forordninger.

Dette afsnit er baseret på interviews med Miljøstyrelsens juridiske enhed.

2.2.2.1. Generel implementeringsstrategi

Der er ikke i Miljøstyrelsen formuleret en generel strategi for håndtering af EU-lovgivningen. Som en del af Miljøstyrelsens kvalitetsledelsessystem er der fastlagt procedurer for håndtering af såvel EU-forslag som vedtagne EU-retsakter. Det fremgår af kvalitetsledelsesprocedurerne, at ansvaret for håndtering af EU-retsakter/-forslag normalt er placeret hos kontorchefen/funktionslederen i den enhed, som i øvrigt har ansvaret for pågældende lovgivning/sagsområde.

Der er ikke formuleret egentlige principper vedrørende forholdet til eksisterende lovgivning eller om forskellige principper eller former for implementering. I praksis er implementering af EU-lovgivningen i overvejende grad sket ved indarbejdelse i den eksisterende lovgivning (sektorimplementering). Det kan give udfordringer særligt i forhold til mere tværgående EU-lovgivning, hvor sektorimplementering ofte vil forudsætte gennemførelse i flere forskellige regelsæt i modsætning til gennemførelse ved en ny tværgående national lovgivning.

¹⁴² Retningslinjerne ses ikke at være offentligt tilgængelige. I lovprocesguide.dk henvises til en 2008-udgave, der dog heller ikke ses at være offentligt tilgængelig.

Der er i Miljøstyrelsen et ønske om en højere grad af systematisering, f.eks. i form af modeller/skabeloner for forskellige typer af EU-lovgivning. Det erkendes dog også, at det kan være vanskeligt "at skære alt over én kam". Samtidig vil stillingtagen til beskyttelsesniveau være et politisk spørgsmål, der forudsætter en konkret vurdering, ligesom valg af implementeringsmodel kan være det.

Inden for Miljøstyrelsens område findes kun ganske få generelle bemyndigelsesbestemmelser for gennemførelse af EU-lovgivningen. F.eks. indeholder miljøbeskyttelsesloven og kemikalieloven kun få bemyndigelsesbestemmelser, der specifikt er rettet mod gennemførelse af EU-lovgivning. Miljøstyrelsens vurdering er, at generelle bemyndigelsesbestemmelser til implementering af EU-lovgivning alene vil kunne anvendes til sådan implementering. Desuden anses miljølovgivningen i forvejen for at være præget af mange bemyndigelsesbestemmelser, og der ønskes ikke overlappende bemyndigelsesbestemmelser.

2.2.2.2. Implementeringspraksis – konkret

I forhandlingsfasen for et EU-forslag følges proceduren i Miljøstyrelsens kvalitetsledelsessystem for håndtering af EU-forslag, der supplerer den nationale EU-procedure, se afsn. 2.2.1.1. I rammenotater redegøres for forholdet til eksisterende lovgivning. Der redegøres normalt ikke for forskellige implementeringsmuligheder i rammenotater mv. Der er generelt gode erfaringer med den nationale EU-procedure, der bl.a. sikrer en god koordinering på tværs af ministerierne. Rammenotater udarbejdes som udgangspunkt i fagenhederne. I tilknytning hertil skal udarbejdes et artikelnotat, der for hver artikel angiver, om der er overensstemmelse med eksisterende danske regler eller kræves ændringer af love eller bekendtgørelser (parallelstilling). Miljøstyrelsen påpeger, at der i forhandlingsfasen kan være behov for at tydeliggøre forvaltningsretlige rammer for og konsekvenser af detailformuleringen af EU-reglerne.

Når der er vedtaget en EU-retsakt, anvendes Miljøstyrelsens kvalitetsledelsesprocedure for EU-retsakter. Ifølge kvalitetsledelsesproceduren skal der udarbejdes en handlingsplan for implementeringen, hvori det bl.a. skal overvejes, om ansvaret er placeret det rette sted.

En *handlingsplan* skal som udgangspunkt indeholde:

- a) Stillingtagen til, om retsakten skal implementeres ved lov, bekendtgørelse eller cirkulære.

- b) Stillingtagen til, om implementeringen af retsakten forudsætter særlig koordination med andre ministerier, f.eks. hvis den vedtagne retsakt forudsætter, at danske regler på andre ressortområder ændres.

- c) Tidsplan for implementeringsarbejder, herunder:
 - Hvornår udkast til danske regler forelægges ministeren.
 - Hvornår udkast til lov, bekendtgørelse eller cirkulære forventes sendt i høring.
 - Hvornår eventuelle lovforslag skal fremsættes.

Som led i implementeringsfasen udarbejdes en ny eller revideret *parallelstilling* om forholdet til national lovgivning, herunder behov for regelændringer. Eventuelle fortolkningsspørgsmål søges afklaret med Kommissionen eller på anden vis.

I tilknytning hertil – og i forlængelse af de konsekvensanalyser, der er udarbejdet som en del af den nationale EU-procedure under forslagens behandling – udarbejdes der nærmere *konsekvensanalyser* for erhvervs- og samfundsøkonomi og miljøpåvirkning, herunder vurdering af administrative byrder. Der udarbejdes – ud over parallelstilling/artikelnotat – som

udgangspunkt ikke konsekvensanalyser med fokus på juridiske forhold i samspillet med den eksisterende lovgivning, medmindre der vurderes at være særlig anledning hertil.

I nogle tilfælde kan der etableres en *projektstyring* i forbindelse med såvel forhandling som implementering af en EU-retsakt. Der etableres altid projektstyring i forbindelse med lovforslagsarbejde. Der vil i så fald blive udarbejdet en *projektbeskrivelse* med nærmere angivelse af proceduren for især implementering af EU-retsakten, herunder tidsplan, interessentinddragelse og milepæle. Projektstyring blev f.eks. anvendt ved implementering af IE-direktivet. Projektbeskrivelsen for IE-direktivet indeholdt bl.a. en beskrivelse af fordeling af opgaver og leverancer fra de relevante enheder i Miljøstyrelsen samt Naturstyrelsen. De enkelte dele af lovforslaget skulle organiseres som særskilte projekter i de relevante enheder, hvorefter Miljøstyrelsen Erhverv var koordinerende enhed med det overordnede ansvar for at samle de enkelte delovforslag. Ifølge projektbeskrivelsen skulle der efter behov afholdes tværgående møder med henblik på at sikre en løbende koordinering/ensretning. Det fremgik endvidere af projektbeskrivelsen, at der allerede i opstartsfasen skulle holdes møder med de relevante interessenter i form af kommunerne, Miljøstyrelsens decentrale enheder samt erhvervslivets organisationer med henblik på at få deres input og forslag til eventuelle regelforbedringer i forbindelse med implementeringen. Der skulle udarbejdes en kommunikationsplan for information og inddragelse ved bl.a. dialogmøder både før, under og efter implementeringen. Bl.a. skulle der efter implementering gennemføres en informationskampagne samt dialogmøder for berørte virksomheder og myndigheder.

Overvejelser vedrørende (forskellige) implementeringsmuligheder indgår ikke som et obligatorisk element i kvalitetsledelsesproceduren. Derimod kan der efter behov ske overvejelser om forskellige implementeringsmuligheder, hvilket bl.a. er sket i forbindelse med implementering af miljøansvarsdirektivet og miljøoplysningsdirektivet. Der vil normalt ske en forelæggelse af eventuelle valgmuligheder for det politiske niveau.

Inddragelse af interessenter sker ad hoc både i forhandlingsfasen og i implementeringsfasen. Tidlig inddragelse af interessenter tillægges stor vægt. Der har ikke været overvejelser om at formalisere eller systematisere inddragelse af interessenter – ud over den inddragelse, der sker som led i den nationale EU-procedure og den nationale lovgivningsprocedure – idet dette vurderes ad hoc. Det vurderes, at bl.a. inddragelse i forbindelse med IE-direktivet har fungeret godt. I dette tilfælde ansås grundskellet i den danske lovgivning i vidt omfang for at være på plads.

Ifølge Miljøstyrelsen giver samspillet mellem dansk lovgivning og EU-lovgivningen anledning til visse udfordringer, hvilket har ført til knopskydning i den danske lovgivning. Dertil kommer, at EU-reglerne ikke nødvendigvis fremtræder som et klart, koordineret og sammenhængende regelsæt. Som hovedudfordringer peger Miljøstyrelsen på, at der både i forhandlingsfasen og implementeringsfasen skal sikres overvejelser om, hvordan implementering sker bedst, herunder mht. indholdsmæssige ændringer af lovgivningen. Dette forudsætter dels procestiltag, dels en mere overordnet strategi for lovgivningsstrukturen.

For så vidt angår opfølgning på implementering er der ikke fastsat særlige procedurer ud over eventuelle revisionsklausuler i forbindelse med lovgivningen. Der kan navnlig som opfølgning på politiske bekymringer iværksættes evalueringer eller eftersyn af implementeringslovgivningen. Det vurderes at være vanskeligt at arbejde med standarder for opfølgende vurderinger.

2.2.3. Implementeringspraksis i Naturstyrelsen

EU-lovgivningen inden for Naturstyrelsens område har overvejende karakter af direktiver. Der er på en række områder tale om mere rammepregede direktiver, herunder vandrammedirektivet og havstrategidirektivet. Enkelte områder er reguleret ved forordninger, bl.a. CITES-forordningen.

Dette afsnit er baseret på interviews med Naturstyrelsens juridiske kontor.

2.2.3.1. Generel implementeringsstrategi

Naturstyrelsen har ikke formuleret en særlig strategi for implementering af EU-lovgivningen. Naturstyrelsen har i kvalitetsledelsessystemet fastlagt en procesplan for håndtering af EU-initiativer. Der er fastsat tre procedurer/vejledninger for håndtering af hhv. forslag til EU-lovgivning, EU-komitélovgivning og for implementering af EU-lovgivning. Kvalitetsledelsesprocedurerne er i et vist omfang inspireret af Erhvervs- og Vækstministeriets EU-guide, se herom afsn. 2.2.8.

Ansvar for gennemførelsen af EU-retsakter anses for først og fremmest at påhvile de enkelte sektormyndigheder, og der sker som udgangspunkt implementering i de enkelte sektorlove. Som eksempel kan henvises til implementeringen af habitatdirektivet, der er implementeret i eller gennem de relevante sektorlove. Desuden kan der i Naturstyrelsen muligvis spores en tendens til en mere direktivnær implementering, der bl.a. er begrundet i Kommissionens anvendelse af konsulenter og tjeklister til vurdering af medlemsstaternes gennemførelseslovgivning. Generelle bemyndigelsesbestemmelser til gennemførelse af EU-lovgivningen findes ikke inden for Naturstyrelsens område. Der er dog i en række love indsat bestemmelser med bemyndigelse til at fastsætte nærmere angivne rammer og vilkår for tilladelser mv. til opfyldelse af naturdirektiverne. Det vurderes i Naturstyrelsen, at generelle bemyndigelsesbestemmelser overordnet set vil give mere fleksibilitet, men at det for den konkrete implementering i øget udstrækning vil medføre formodning for en meget direktivnær implementering.

2.2.3.2. Implementeringspraksis – konkret

Forhandlingsfasen i EU håndteres som led i den nationale EU-procedure med udarbejdelse af rammenotater mv. Der er ikke nogen praksis for tidlig involvering, før der foreligger et egentligt EU-forslag til basisretsakt. Der har dog under Danmarks formandskab været eksempler på en tidlig involvering i forbindelse med udarbejdelse af udkast til EU-forslag. Der vurderes at være fordele forbundet med at kunne påvirke EU-processen på et meget tidligt tidspunkt.

Der udarbejdes konsekvensanalyser, herunder om forholdet til den eksisterende lovgivning, som en del af den nationale EU-procedure (udarbejdelse af rammenotat). Der udarbejdes i Naturstyrelsen en handlingsplan og et artikelnotat med en parallelstilling. Her angives, om de enkelte artikler i et EU-forslag eller en vedtaget retsakt er i overensstemmelse med gældende dansk lovgivning. Der sker ikke generelt identifikation af flere forskellige implementeringsmuligheder hverken i forhandlingsfasen eller i den efterfølgende implementeringsfase.

Der sker i forhandlingsfasen en interessentinddragelse gennem specialudvalgene. Der er i Miljøspecialudvalget en meget bred inddragelse af interessenter, se afsn. 2.2.1.1. Yderligere inddragelse kan ske på ad hoc-basis. I implementeringsfasen inddrages interessenter navnlig gennem høringer over udkast til gennemførelseslovgivning.

Det vurderes generelt, at den nationale EU-procedure fungerer tilfredsstillende. Der kan dog findes eksempler på, at der i en tidlig fase muligvis er valgt en for snæver tilgang til et EU-forslag og implementering heraf. Det kan muligvis skyldes, at der ikke er procedurer, der tidligt sikrer en intern koordinering og identifikation af mulige berøringsflader inden for Miljøministeriet.

Som særlige udfordringer i EU's lovgivning peges på tendensen til brug af mere rammeprægede forordninger samt tendenser mod, at Kommissionen i stigende grad foretager kontrol af medlemsstaternes lovgivning ud fra et meget tekstnært perspektiv og i mindre grad ud fra en forståelse af (og respekt for) medlemsstaternes lovgivningstraditioner. Dette kan føre til tilbøjelighed til en mere tekstnær implementering.

En anden udfordring er, at EU-lovgivningen ikke nødvendigvis er klar eller sammenhængende. Desuden kan der forekomme formuleringer, der lovteknisk set er uheldige eller særligt vanskelige at gennemføre. Der sker i forhandlingsfasen et mere juridisk-teknisk tjek i Rådets jurist-lingvist-gruppe. Der er via dette system mulighed for at få indflydelse på den juridisk-tekniske udformning af nye EU-regler i den tidlige fase, således at tekniske fejl kan rettes. Det anses som vigtigt, at der sker involvering af jurister på et tidligt tidspunkt både i forhold til formulering af EU-reglerne og for at sikre en vis sammenhæng med det øvrige regelsæt.

2.2.4. Implementeringspraksis i NaturErhvervstyrelsen

NaturErhvervstyrelsens arbejdsområder er i meget høj grad undergivet EU-lovgivning, bortset fra enkelte lovområder som landbrugsloven, mark- og vejfredsloven, hegnsløven og lovgivning omkring rekreativt fiskeri. NaturErhvervstyrelsen har en meget lang tradition for og erfaring med håndtering af EU-lovgivningen både i forhold til forhandlingsfasen i EU og i forhold til den konkrete implementering/udmøntning i Danmark.

Karakteren af EU-lovgivningen varierer inden for forskellige områder i NaturErhvervstyrelsen. Der kan sondres mellem: 1) traditionelle forordninger særligt inden for markedsordningerne, herunder enkeltbetalingsordningen, 2) mere rammepregede forordninger særligt inden for landdistriktsprogrammet, og 3) direktiver i relation til plantesundhed, frø mv. Inden for frø- og plantesundhedsområdet sker der dog nu et skift fra brug af direktiver til forordninger i forbindelse med en større reform af EU-lovgivningen. Inden for fiskeriområdet anvendes navnlig forordninger i relation til EU's fiskeripolitik, men der er også erfaringer med sektorimplementering af bl.a. miljødirektiver inden for fiskerilovgivningen.

Dette afsnit er baseret på interviews med personer i NaturErhvervstyrelsen fra Center for Ressourcer, Center for Arealtilskud, Center for Innovation, Center for Jordbrug og Center for Fiskeri.

2.2.4.1. Generel implementeringsstrategi

Der er ikke i NaturErhvervstyrelsen formuleret en særlig strategi for håndtering og implementering af EU-lovgivningen. Styrelsen anvender Fødevareministeriets generelle EU-Guide (maj, 2011), der navnlig fokuserer på forhandlingsfasen i EU og den danske EU-procedure med koordinering i regeringen og inddragelse af Folketinget, se herom afsn. 2.2.1.1. Derudover er NaturErhvervstyrelsens håndtering af EU-lovgivningen i høj grad erfaringsbaseret både for så vidt angår forhandlingsfasen i EU og implementeringsfasen i Danmark.

Da der både kan være tale om forskellige typer af EU-retsakter og ganske forskellige situationer fra mindre detailjusteringer til mere omfattende ændringer/revisioner, anses en generel implementeringsstrategi ikke nødvendigvis for hensigtsmæssig. Det ses heller ikke overvejet, om det for de enkelte typer af EU-lovgivning ville være hensigtsmæssigt at fastsætte nærmere strategier eller modeller for håndtering heraf. Umiddelbart synes det at være opfattelsen, at håndtering af de enkelte EU-forslag mest hensigtsmæssigt vurderes konkret fra forslag til forslag i lyset af de ganske faste procedurer, der følger af forhandlingsprocessen i EU og af den nationale EU-procedure.

Fødevareministeriets EU-Guide redegør dels for beslutningsprocedurerne i EU, dels for den nationale EU-procedure. I relation til beslutningsprocedurerne i EU påpeges det bl.a., at jo tidligere, der tages kontakt til Kommissionen, jo større er mulighederne for indflydelse. Der peges også på, at tidlig kontakt til Europa-Parlamentet kan være vigtig i den indledende fase. I forhold til møder i COREPER¹⁴³ og Specialkomitéen for Landbrug (CSA) gøres der opmærksom på, at det er vigtigt, at væsentlige forslag/forslag af større rækkevidde har været forelagt Folketingets Europaudvalg, således at der foreligger et mandat. Desuden forudsættes det, at nedsatte

¹⁴³ Comité des Représentants Permanents eller De Faste Repræsentanters Komité.

projektgrupper udarbejder instrukser og rammenotater for de enkelte forslag. Projektgruppernes primære formål er at følge processen omkring de enkelte EU-forslag, herunder at sikre et tilfredsstillende forløb af den nationale EU-procedure, se nærmere om EU-proceduren i afsn. 2.2.1.1.

Der er en udbredt brug af generelle bemyndigelsesbestemmelser inden for Fødevareministeriets område. Dette kan for så vidt ses som udtryk for en strategi om, at generelle bemyndigelsesbestemmelser er hensigtsmæssige, navnlig på reguleringsområder, der i vidt omfang er styret af forordninger. Fødevareministeriets bemyndigelsesbestemmelser er dog ikke begrænset til områder, der er styret af detaljerede forordninger, idet de anvendes mere generelt inden for Fødevareministeriets område, f.eks. vedrørende frø, kartofler og planter (lovbekendtgørelse nr. 195/2009).

De generelle bemyndigelsesbestemmelser suppleres af en lovfæstet inddragelse af erhvervs- og interesseorganisationer gennem de såkaldte § 2- og § 5-udvalg samt af den nationale EU-procedure i øvrigt. De særlige § 2- og § 5-udvalg er lovfæstede i hhv. landbrugsstøtloven og fiskeriloven, se kort om udvalgene i afsn. 2.2.1.1.

Den udbredte anvendelse af forordninger inden for landbrugsområdet medfører, at NaturErhvervstyrelsen som andre dele af Fødevareministeriet lægger meget stor vægt på udarbejdelse af vejledninger. Endvidere lægges der også vægt på at gøre lovgivningen så tilgængelig som mulig på hjemmesider mv.

2.2.4.2. Implementeringspraksis – konkret

NaturErhvervstyrelsens praksis mht. implementering/udmøntning af EU-lovgivningen i Danmark varierer som nævnt inden for de enkelte sagsområder i styrelsen. For så vidt angår forhandlingsfasen henvises til afsnittet om den nationale EU-procedure, afsn. 2.2.1.1.

For så vidt angår markedsordningerne og de traditionelle forordninger sker der som udgangspunkt en afklaring og stillingtagen til udmøntningen i Danmark allerede under forhandlingsfasen i EU – dels via den nationale EU-procedure, dels via mere uformel kontakt til relevante interessenter. De overordnede valg og konsekvenser skitseres i rammenotater. Mere detaljerede valg vedrørende regeludformning og administration træffes typisk i styrelsen. Det bemærkes her, at kontrollerbarhed og administrerbarhed udgør væsentlige principper for udmøntning af EU-forordningerne i Danmark. Det kan her tillige bemærkes, at administration og kontrol i vidt omfang hviler på NaturErhvervstyrelsen selv.

For så vidt angår landdistriktsordningerne og mere rammeprægede forordninger er der et større nationalt råderum, der udmøntes dels gennem en national strategi og et nationalt landdistriktsprogram. Der sker her inddragelse af relevante interessenter dels gennem den formelle høringsproces, dels gennem yderligere involvering af relevante interessenter. Der er iht. landdistriktsloven (lov nr. 316/2007) og landdistriktsforordningen nedsat et bredt sammensat udvalg (Landdistriktsudvalget) med repræsentanter fra seks ministerier og en række interesseorganisationer mv., der både deltager i gennemførelse, tilpasning og løbende overvågning af landdistriktsprogrammet. Endvidere sker der interne diskussioner i ministeriet/styrelsen om den nærmere udformning af bekendtgørelser, kontrolkrav mv.

Inden for planteformerings- og -sundhedsområdet er der en igangværende større lovrevision i EU, hvor en række direktiver vil blive erstattet af færre forordninger (en planteformeringsforordning og en plantesundhedsforordning).¹⁴⁴ Der er iværksat en projektstyring i forbindelse med denne lovrevision, hvor to projektgrupper er nedsat med henblik på håndtering af såvel forhandlingsfasen

¹⁴⁴ Forslagene er fremlagt af Kommissionen i maj 2013, se http://ec.europa.eu/dgs/health_consumer/pressroom/animal-plant-health_en.htm

som stillingtagen til implementeringen i Danmark. Fødevareministeriets projektmodel anvendes for dette arbejde. Samtidig er den såkaldte kontrolforordning under revision, og denne vil fremover komme til at gælde for planteformeringsmateriale og plantesundhed også. Fødevarestyrelsen har ejerskab til kontrolforordningen, dvs. arbejdet med revision af kontrolforordningen udføres i samarbejde mellem Fødevarestyrelsen og NaturErhvervstyrelsen. Der er i denne proces sket en meget tidlig involvering af interessenter/erhvervet, herunder ved afholdelse af temamøder baseret på "non-notater" fra Kommissionen.¹⁴⁵ Implementering af de hidtidige EU-direktiver på området er i vidt omfang sket ved bekendtgørelser iht. de generelle bemyndigelsesbestemmelser i lovgivningen, f.eks. lovbekendtgørelse nr. 195 af 12. marts 2009 om frø, kartofler og planter, hvorefter ministeren kan fastsætte regler eller træffe bestemmelser med henblik på opfyldelse af Det Europæiske Fællesskabs direktiver og beslutninger. Der er ikke rapporteret om særlige vanskeligheder med implementeringen af disse direktiver.

Inden for fiskeriområdet håndteres forskellige typer af forordninger fra de direkte anvendelige forordninger om kvoteordninger og kontrol til mere rammeprægede forordninger, der forudsætter en udfyldende national lovgivning, f.eks. åleforordningen (1100/2007), hvor der er fastsat nærmere bestemmelser i bekendtgørelse nr. 1199/2008 og 1200/2008. Endvidere kan der forekomme direktiver, herunder miljødirektiver, der gennemføres ved sektorimplementering, f.eks. EU's naturbeskyttelsesdirektiver og miljøansvarsdirektivet. Fiskeriloven indeholder i § 10 en generel bemyndigelsesbestemmelse med henblik på opfyldelse af såvel direktiver som forordninger. Der er dog i tilknytning hertil fastsat særlige lovbestemmelser vedrørende hhv. miljøansvarsdirektivet og habitatdirektivet, der angiver hovedkravene i direktiverne og mere specifikke bemyndigelser til at udstede nærmere regler. Indarbejdelsen af miljøansvarsdirektivets bestemmelser i fiskeriloven skete som et led i den valgte sektorimplementeringsmodel. Indarbejdelsen af habitatdirektivets bestemmelser var ifølge lovforslaget primært begrundet i Kommissionens åbningsskrivelse, der bl.a. kritiserede manglende gennemførelseslovgivning for så vidt angik havet. Der er efterfølgende oprettet et dialogforum under NaturErhvervstyrelsen, der tager sigte mod en faglig dialog med relevante aktører om gennemførelsen af Natura 2000-planer.

Både i relation til forordninger og direktiver kan der ofte opstå tvivl om fortolkningen af EU-reglerne. Uklarhed i EU-reglerne kan både skyldes kompromisløsninger i EU, men det kan også være vanskeligt at tage stilling til alle situationer og detaljer på forhånd. Særligt i forhold til forordninger omkring støtteordninger er der en tendens til, at der gennem skriftlige spørgsmål eller anbefalinger til Kommissionen aktivt søges en afklaring af fortolkningen af EU-reglerne. Der er på planteformerings- /sundhedsområdet etableret et uformelt forum blandt medlemslandene, der bl.a. har identificeret og diskuteret mulige fortolkningsproblemer. Tilsvarende er der også på fiskeriområdet uformelle kontakter blandt medlemsstaterne, der bl.a. drøfter fælles forståelse af EU-reglerne, herunder også som en "modspiller" til EU-Kommissionen.

Det fremhæves, at problemer med EU-lovgivningen inden for Fødevareministeriets område ofte skyldes uklare EU-regler. Eksempelvis forudses det, at det kan blive vanskeligt at håndtere de forventede regler om grønning i den nye landbrugsreform.

NaturErhvervstyrelsen har generelt gode erfaringer med anvendelse af den danske EU-procedure, herunder med udarbejdelse af rammenotater mv. Proceduren kan dog være tidskrævende. Ud over EU-proceduren suppleres der med inddragelse af de rådgivende udvalg eller mere uformelle konsultationer. I visse tilfælde anvendes en egentlig projektstyring i forbindelse med såvel forhandling som implementering af EU-initiativer, bl.a. på plantesundhedsområdet, jf. ovenfor.

2.2.5. Implementeringspraksis i Fødevarestyrelsen

¹⁴⁵ Se åben invitation på <http://naturerhverv.fvm.dk/Default.aspx?ID=46514&M=News&NewsID=7577>.

Fødearestyrelsens arbejdsområder er i meget høj grad undergivet EU-lovgivning. Det gælder bl.a. fødevarerikkerhed og -mærkning, foder samt veterinære forhold. Som et nyt arbejdsområde hos Fødearestyrelsen er dyrevelfærd i et vist omfang reguleret nationalt gennem bl.a. dyreværnsloven. Der er dog også en række EU-regler om dyrevelfærd og en igangværende revision af EU-reglerne. EU-reglerne inden for Fødearestyrelsens område er fortrinsvis forordninger. Men flere forhold er også reguleret ved direktiver. Der har i nogle år været en tendens til, at forordninger har afløst direktiver på en række områder. Det gælder bl.a. den generelle fødevarerforordning (178/2002), hygiejneforordningen (852/2004), forordning om pesticidrester (396/2005) og forordning om fødevarermærkning (1169/2011).

Dette afsnit er baseret på interviews med personer fra Fødearestyrelsens juridiske kontor og internationale kontor.

2.2.5.1. Generel implementeringsstrategi

Fødearestyrelsen har ikke formuleret en egentlig implementeringsstrategi for håndtering af EU-lovgivningen. Fødearestyrelsen anvender Fødeareministeriets generelle EU-Guide (2011), der navnlig fokuserer på forhandlingsfasen i EU og den nationale EU-procedure, se afsn. 2.2.1.1. om EU-proceduren.

Desuden anvender Fødearestyrelsen Fødeareministeriets Projektmanual (2012) for projektarbejde. Det fremgår af Projektmanualen, at projektmodellen først og fremmest skal anvendes, når: 1) opgaven ikke kan løses i en given enhed alene men kræver tværorganisatorisk ejerskab; 2) opgaven har en kompleksitet, der kræver andre koordineringsmekanismer end daglig driftsledelse; 3) opgaven er midlertidig og har et klart start- og sluttidspunkt; 4) opgaven har afgrænsede, foruddefinerede mål og resultater. Projektmanualen er ikke specifikt rettet mod håndtering af EU-forslag, men sigter mod at skabe en klar model for styring og fordeling af ansvar for konkrete projekter/initiativer, herunder ved udarbejdelse af en projektplan. Projektmanualen kan ses som et supplement til Fødeareministeriets EU-guide, der forudsætter etablering af projektgrupper til håndtering af EU-forslag. Projektmodellen kan anvendes også efter vedtagelse af en EU-retsakt f.eks. til håndtering af implementeringsfasen.

Håndteringen af EU-lovgivningen er i Fødearestyrelsen i høj grad erfaringsbaseret. Der sker en intern oplæring navnlig i forhold til håndtering af forhandlingsfasen i EU. Der vurderes ikke at være behov for udarbejdelse af mere specifikke strategier eller modeller for håndtering af EU-lovgivningen eller af forskellige typer af EU-lovgivning. Det påpeges, at der ofte er tale om meget forskellige forhold/situationer, hvor det er mest hensigtsmæssigt for det enkelte forslag at tage stilling til håndteringen heraf, herunder om der er behov for nedsættelse af en egentlig projektarbejdsgruppe, se nedenfor.

Gennemførelsen af EU-lovgivningen inden for Fødearestyrelsens område hviler som udgangspunkt på ganske brede bemyndigelsesbestemmelser, f.eks. i fødevarerloven (lovbekendtgørelse nr. 250/2013). Det vurderes, at de brede bemyndigelsesbestemmelser giver en stor fleksibilitet til gennemførelse af EU-lovgivningen. Desuden sikrer den nationale EU-procedure fornøden inddragelse af Folketinget. Der kan dog i visse tilfælde være behov for fastsættelse af lovbestemmelser, bl.a. for sanktioner, straf mv.

Fødearestyrelsen forsøger generelt at gøre lovgivningen tilgængelig for brugerne og offentligheden gennem brug af vejledninger, tilpasning af hjemmeside samt etablering af et kundecenter.

2.2.5.2. Implementeringspraksis – konkret

Anvendelse af projektmodellen i Fødearestyrelsen indebærer, at der meget tidligt, ofte allerede før der foreligger egentlige EU-forslag, etableres en projektgruppe, der i første omgang består af en intern gruppe i Fødearestyrelsen. Alt afhængig af sagens karakter kan der suppleres med

deltagelse af relevante personer fra Fødevarerministeriet i øvrigt eller andre ministerier. Nedsættelse af projektgrupper baseres på en screening i det internationale kontor, hvor der på grundlag af bidrag fra repræsentanter i Bruxelles og nationale eksperter identificeres mulige EU-forslag. De relevante fagpersoner vil som udgangspunkt følge en sag fra den meget tidlige fase til implementeringsfasen, hvor projektmodellen og projektgrupperne sikrer sparring både i forhold til politiske og juridiske forhold.

Den interne gruppe overvejer på dette tidlige stadie forholdet til national lovgivning samt øvrige mulige konsekvenser af erhvervs- og samfundsøkonomisk karakter. Der kan i den forbindelse formelt eller uformelt tages kontakt til relevante interessenter/aktører. Den interne projektgruppes screening af et kommende forslags mulige påvirkning af eksisterende lovgivning og beskyttelsesniveauet forelægges for direktionen, der prioriterer og udvælger, hvad der skal følges op på gennem en egentlig projektmodel. Såfremt projektmodellen anvendes, udarbejdes der en procesplan (PID – Project Initiation Document). Det kan ske, allerede før der foreligger et EU-forslag eller umiddelbart efter forslaget fremlæggelse.

Når der foreligger et egentligt EU-forslag, vil overvejelser om implementeringsmuligheder fremgå af rammenotatet. Der kan på ad hoc-basis ske opstilling af alternative valgmuligheder for implementering med henblik på politisk stillingtagen i implementeringsfasen. Nationale muligheder for særundtagelser overvejes som udgangspunkt i projektarbejdsgrupperne og vil fremgå af rammenotatet. Det kan f.eks. være relevant, hvor der er politiske ønsker om et særligt beskyttelsesniveau i Danmark.

Der vil normalt ske inddragelse af interessenter/aktører gennem rådgivende udvalg. I tillæg hertil er der ofte uformelle kontakter med relevante aktører både i relation til forhandlingsfasen i EU og implementeringen/udmøntningen i Danmark. Som noget nyt sker der i visse tilfælde høring af udkast til EU-forslag på et meget tidligt tidspunkt, herunder ved afholdelse af dialogmøder. Dialogmøder kan også være relevante i senere faser. Det anses som meget vigtigt at inddrage aktørerne tidligt.

Det anses generelt som uproblematisk at håndtere EU-lovgivningen i Fødevarestyrelsen. Der kan heller ikke identificeres problemer med særlige typer af EU-lovgivning. Dog kan de nye delegerede retsakter medføre behov for at justere processen i Danmark, da de ofte vedtages lidt hurtigere og med en mere uformel inddragelse af nationale repræsentanter.

Ved overgang fra direktiver til forordninger er der som udgangspunkt sket fjernelse af de relevante bestemmelser i bekendtgørelserne. Samtidig er der lagt vægt på at vejlede om såvel EU-regler som eventuelle udfyldende eller supplerende danske regler.

Opfølgning på den valgte implementering/udmøntning af EU-lovgivningen sker dels gennem kontrol og håndhævelse, dels gennem tilbagemeldinger fra kontrollører eller aktører. Desuden kan der indgives klager til klagesagenheden i Fødevarerministeriet.

2.2.6. Implementeringspraksis i Søfartsstyrelsen

En relativt stor og stigende del af lovgivningen inden for Søfartsstyrelsens område er påvirket af EU-lovgivning. Der er sket en udvidelse af EU's kompetence inden for søfartsområdet, og der er i vidt omfang vedtaget EU-lovgivning, der bl.a. sigter mod gennemførelse af internationale forpligtelser. EU-lovgivningen har fortrinsvis form af direktiver, men der kan muligvis ses en øget tendens til brug af forordninger. En stor del af lovgivningen har karakter af tekniske reguleringer.

Der anvendes i betydeligt omfang generelle bemyndigelsesbestemmelser i lovgivningen inden for Søfartsstyrelsens område, se bl.a. lov om sikkerhed til søs.¹⁴⁶ Der er en lang tradition for gennemførelse af internationale regler ved bekendtgørelser, og den er videreført for implementering af EU-lovgivningen. Som konsekvens af den øgede EU-lovgivning sker der nu bl.a. gennem den nationale EU-procedure tillige en inddragelse af det politiske niveau for beslutninger i den Internationale Maritime Organisation (IMO), hvortil der i forvejen forelå de nødvendige bemyndigelser.

Dette afsnit er baseret på interviews med medarbejdere i Maritim Regulering og Besætning.

2.2.6.1. Implementeringsstrategi

Der er ikke i Søfartsstyrelsen formuleret en egentlig implementeringsstrategi for håndtering af EU-lovgivningen. Der er dog en løbende dialog i Søfartsstyrelsen om håndtering af bl.a. EU-lovgivningen. Søfartsstyrelsens har et betydeligt fokus på brugerne og erhvervet, herunder på at sikre tilgængelighed og sammenhæng i lovgivning samt på at sikre en tæt dialog med de relevante interessenter.

Der er i Søfartsstyrelsen udarbejdet en intern instruktion "Regelprocessen" som et praktisk hjælpemiddel, der anvendes til sikring af en fælles og ensartet behandling af såvel regelforberedelse som implementering af EU- og international regulering. Der er placeret en EU-koordinator i direktionsekretariatet, der sammen med den relevante sagsbehandler tilrettelægger forløbet fra et EU-forslags fremlæggelse til dets vedtagelse og implementering. Desuden kan der ske inddragelse af juridisk ekspertise i forbindelse med håndtering af EU-initiativer. Der lægges generelt vægt på kontinuitet fra forhandlingsfase til implementeringsfase, f.eks. ved etablering af projektteams, eventuelt på tværs af myndigheder, og tidlig inddragelse af interessenter.

2.2.6.2. Implementeringspraksis – konkret

Forhandlingsfasen vil være styret af den nationale EU-procedure, der vurderes at fungere godt med mulighed for løbende tilpasning. Der kan dog være tale om ganske snævre tidsfrister. Det vil typisk være en sagsbehandler inden for det relevante område, der har ansvaret for processen med inddragelse af den fornødne ekspertise både internt og eksternt, herunder EU-koordinatoren i direktionsekretariatet. Der kan efter behov etableres projektteams eller -styring. Der lægges vægt på, at der tidligt i forhandlingsfasen sker en stillingtagen til implementeringen og konsekvenserne heraf. Der lægges også vægt på, at der tidligt gennem en løbende dialog med Kommissionen skabes mulighed for indflydelse på udformningen af EU-forslag.

Implementeringsfasen ses som en naturlig fortsættelse af forhandlingsfasen, og der lægges vægt på kontinuitet. Der kan eventuelt nedsættes projektteams eller samarbejdsgrupper både internt og eksternt. Som et eksempel på en samarbejdsgruppe med eksternt deltagelse kan nævnes processen omkring implementering af meldepligt-direktivet.

Der er ikke faste procedurer, der sikrer en identifikation af forskellige implementeringsmuligheder. Søfartsstyrelsen har inden for nogle områder haft en tradition for, at direktiver gennemføres som bilag i bekendtgørelser, se f.eks. bekendtgørelse 1021/2010¹⁴⁷ med sammenskrivning af et direktiv og tilhørende ændringsdirektiv som bilag. Der kan dog bl.a. for at sikre en større tilgængelighed og sammenhæng i lovgivningen muligvis ses en tendens til, at der i højere grad søges inkorporering af direktivbestemmelserne i de relevante regelsæt og bestemmelser. Det gælder f.eks. meldepligt-direktivet. Dette har givet visse udfordringer, idet Kommissionen lægger vægt på den formelle gennemførelse, som kan være vanskeligere at redegøre for ved en indarbejdelse i de relevante regelsæt. Typisk vil styrelsen dog udarbejde en parallelstilling til Kommissionens

¹⁴⁶ Lovbekendtgørelse nr. 654/2010. Se endvidere bekendtgørelse nr. 1068/2007 om henlæggelse af visse opgaver til Søfartsstyrelsen og om klageadgang mv.

¹⁴⁷ Bekendtgørelse om teknisk forskrift om et trafikovervågnings- og trafikinformationssystem i danske farvande og havne.

kontrol heraf. Desuden har der været diskussioner med Kommissionen om behovet for, at direktivforpligtelser vedrørende myndighedens indberetninger til EU indføres i den nationale lovgivning.

For så vidt angår forordninger udsteder Søfartsstyrelsen ofte bekendtgørelser med supplerende regler vedrørende myndighed, straf mv., hvor forordningen vedhæftes som bilag, se f.eks. bekendtgørelse 9199/2007.¹⁴⁸ Der er også eksempler på, at det relevante internationale regelsæt gengives som tekst i bekendtgørelser, selvom der eventuelt er sket gennemførelse ved EU-lovgivning eller eventuelt ved anden national lovgivning, eksempelvis i de dele af styrelsens gennemførelsesforskrifter, hvor MARPOL-konventionen¹⁴⁹ gennemføres. Formålet er at øge lovgivningens tilgængelighed for brugerne.

Det vil afhænge af en konkret vurdering fra sag til sag, hvilken implementeringsmodel der anses for mest hensigtsmæssig.

Der lægges vægt på orientering og inddragelse af interessenter både i forhandlingsfasen og i implementeringsfasen. Der er normalt en tæt kontakt til erhvervet. I forhandlingsfasen sker inddragelsen bl.a. som en del af den nationale EU-procedure. I implementeringsfasen sker der inddragelse af interessenter efter behov og i forbindelse med den almindelige høring af udkast til nye regler.

Som særlige udfordringer i implementering af EU-lovgivningen kan peges på behovet for at sikre en tilgængelig og sammenhængende lovgivning. Der kan være en tendens til meget detaljeret og i visse tilfælde usammenhængende og overbureaukratisk regulering i EU. Der er ligeledes en tendens til, at Kommissionen lægger mere vægt på den formelle regel gennemførelse frem for sikring af en sammenhængende og ubureaukratisk lovgivning. Det kan i nogle tilfælde være vanskeligt for Danmark at få sine synspunkter igennem, og det er derfor vigtigt at søge alliancer med andre medlemslande. Inden for Søfartsstyrelsens område er der endvidere et komplekst samspil mellem international, EU og national lovgivning.

Der sker en løbende opfølgning både i forhold til national, EU- og international lovgivning, bl.a. som følge af henvendelser og opfordringer fra interessenter. En systematisk opfølgning i forhold til national gennemførelseslovgivning inden for Søfartsstyrelsens område forekommer derfor unødvendig. Der afholdes årlige møder med erhvervet, hvor der er mulighed for at påpege uhensigtsmæssigheder i lovgivningen. Bl.a. som konsekvens heraf har der været en gennemgang af danske særkrav i den internationale lovgivning med henblik på at fjerne unødvendige eller uaktuelle krav.

2.2.7. Implementeringspraksis i Erhvervsstyrelsen

En forholdsvis stor del af Erhvervsstyrelsens lovgivning er undergivet EU-lovgivning – det gælder bl.a. indre markedslovgivning vedrørende varer og tjenesteydelser, selskabsretten, revisionsretten, telelovgivningen mv. Der er fortrinsvis tale om EU-lovgivning gennem direktiver, men der er også en tendens til øget regulering ved forordninger. Det er også eksempler på mere rammeprægede forordninger, f.eks. markedsovervågningsforordningen. Brugen af forordninger til regulering af rammer for myndighederne, f.eks. markedsovervågningsforordningen og forordningen om gensidig anerkendelse, anses ikke umiddelbart som problematisk. Der foregår dog en vis diskussion omkring øget brug af forordninger i EU-regi. Det kan bl.a. påpeges, at ved en øget brug af forordninger vil der være en mere begrænset kontrol med den faktiske gennemførelse i medlemslandene.

¹⁴⁸ Teknisk forskrift om administration af Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 336/2006 af 15. februar 2006 om gennemførelse af den internationale kode for sikker skibsdrift i Fællesskabet og ophævelse af Rådets forordning (EF) nr. 3051/95.

¹⁴⁹ International Convention for the Prevention of Pollution from Ships, IMO, 1973.

Der anvendes i et vist omfang generelle bemyndigelsesbestemmelser inden for Erhvervsstyrelsens område. Det afhænger dog af en konkret vurdering fra sag til sag, herunder en vurdering af det politiske element, om det anses for hensigtsmæssigt at anvende de generelle bemyndigelsesbestemmelser til gennemførelse ved bekendtgørelse mv., eller om det anses for mere hensigtsmæssigt at gennemføre ved nye lovbestemmelser.

Dette afsnit er baseret på interviews med Erhvervsstyrelsen, der bl.a. har ansvar for udarbejdelse af EUguiden.dk sammen med Erhvervs- og Vækstministeriets departement.

2.2.7.1. Generel implementeringsstrategi

Der er ikke i Erhvervsstyrelsen formuleret en mere generel eller overordnet strategi for implementering af EU-lovgivningen. Erhvervs- og Vækstministeriet har dog udarbejdet EUguiden.dk, der administreres af Erhvervsstyrelsen og Erhvervs- og Vækstministeriets departement. EUguiden.dk er bl.a. inspireret af forskellige tiltag vedrørende "Bedre" og "Smart" regulering. EUguiden.dk var oprindeligt tænkt som et hjælpeværktøj på tværs af ministerierne, bl.a. som supplement til Udenrigsministeriets vejledning vedrørende forhandlingsfasen. Erhvervs- og Vækstministeriet inddrages i øvrigt i alle EU-forslag ved høring angående administrative byrder (AMVAB), se ovenfor afsn.2.2.1. om de generelle rammer.

Der ses ikke generelt at være behov for udarbejdelse af en overordnet strategi for håndtering af EU-lovgivning ud over EUguiden.dk. Som områder, hvor der kunne være behov for øget fokus, nævnes dog tidlig interessevaretagelse i forhold til EU (før udarbejdelse af forslag) og koordination mellem ministerierne.

Der er etableret en EU-koordinationsfunktion i Erhvervsstyrelsen, hvor alle EU-sager kommer igennem, når der skal leveres materiale i den nationale EU-beslutningsproces. Det er dog ikke nedfældet i en egentlig procedure. Formålet med koordinationsenheden er navnlig at kvalitetssikre og ensrette leverancer fra Erhvervsstyrelsen. Der kan på ad hoc-basis etableres projektgrupper eller -styring vedrørende implementering (og forhandling) af EU-initiativer.

2.2.7.2. Implementeringspraksis – konkret

Der er ikke formuleret procedurer el.lign., der sikrer overvejelse af forskellige implementeringsmodeller eller -muligheder. Som en udløber af "smart" regulering er der et vist fokus på, hvordan lovgivningen skrues sammen. Der er ikke kun fokus på reduktion af administrative byrder.

Den nationale EU-procedure vurderes som udgangspunkt at bidrage til en afklaring af mulige implementeringsudfordringer allerede i forhandlingsfasen i EU. I selve implementeringsfasen kan det være interessant også at se på, hvordan andre lande håndterer implementeringen. Der er dog ikke nogen fast praksis herfor.

Interessentinddragelse i forhandlingsfasen sker fortrinsvis via specialudvalg i forbindelse med EU-proceduren. I implementeringsfasen sker der sædvanlig høring af forslag til ny lovgivning. Der er ikke formuleret praksis for yderligere interessentinddragelse, men det kan forekomme på ad hoc-basis.

Som et konkret eksempel på et godt implementeringsforløb fremhæves servicedirektivet. Her blev der under forhandlingsfasen i EU nedsat en tværministeriel arbejdsgruppe, der fortsatte det videre arbejde med implementering efter vedtagelse af direktivet. I forhandlingsfasen gav arbejdsgruppen og den nationale EU-procedure et godt udgangspunkt for en aktiv forhandlingsindsats i EU. Der blev under arbejdsgruppen udarbejdet en omfattende kortlægning af den relevante danske lovgivning med fokus på servicedirektivets mulige betydning for beskyttelsesniveauet i Danmark.

I forbindelse med implementering af servicedirektivet blev der identificeret forskellige implementeringsmuligheder, herunder om der skulle ske implementering ved en horisontal lovgivning, ved sektorimplementering eller ved en kombination af de to muligheder. Valget endte med kombinationsmodellen, og det lykkedes at få en samlet pakke på plads relativt tidligt. Den supplerende sektorimplementering via bekendtgørelser mv. skete efterfølgende. Der var tillige en løbende dialog med organisationer mv. i implementeringsfasen. Servicedirektivet er også et eksempel på, at EU-lovgivningen har ført til en større revision eller tilpasning af den danske lovgivning.

Der kan ikke peges på særlige implementeringsudfordringer i forhold til EU-lovgivningen mere generelt. Der kan dog som nævnt ovenfor være behov for et øget fokus på tværministeriel koordination, på interessentinddragelse samt på tidlige overvejelser omkring EU-forslag, der er på vej. Øget brug af forordninger anses ikke som et generelt problem. Der kan dog opstå spørgsmål om tilgængeligheden af lovgivningen for borgere og virksomheder. Der er i Erhvervsstyrelsen udarbejdet særligt vejledningsmateriale og en hjemmeside om det indre marked, herunder med information om forordningen om gensidig anerkendelse og en hotline for yderligere oplysninger. Der er ikke særlige procedurer eller praksis for opfølgning vedrørende den nationale gennemførelseslovgivning i Danmark. Ud over revisionsklausuler kan der på opfordring eller på foranledning af henvendelser eller konstaterede behov iværksættes en opfølgning. Det i 2012 nedsatte Virksomhedsforum har mulighed for at fremsætte forslag til forenkling, der kan afføde et behov for opfølgning på EU-implementering. I forhold til EU-niveauet har Erhvervsstyrelsen bl.a. ansvar for det såkaldte scoreboard og for afrapportering herom til Folketinget.

2.2.8. Erhvervs- og Vækstministeriets EUguiden.dk

Erhvervs- og Vækstministeriet har i 2006/2007 udarbejdet en netbaseret guide til den danske EU-beslutningsproces (EUguiden.dk). Guiden dækker faserne fra den tidlige forberedelse af Kommissionens forslag, over forhandlingsfasen og til implementeringsfasen. EUguiden angives at skulle fungere som hjælpeværktøj til: 1) hvordan danske interesser i forhold til EU-institutionerne kan varetages så tidligt som muligt, 2) som tjekliste i forhold til den noget komplicerede danske EU-beslutningsproces, og 3) som værktøj til hvordan implementering kan foregå så gnidningsfrit som muligt.

EUguiden.dk er pt. kun tilgængelig for Erhvervs- og Vækstministeriet, men forventes igen at blive tilgængelig for alle ministerier. Dette afsnit er baseret på oplysninger indhentet hos Erhvervsstyrelsen.

2.2.8.1. Forberedelse af Kommissionens forslag – før forhandling

EUguiden opfordrer til tidlig opmærksomhed på Kommissionens initiativer, bl.a. gennem Kommissionens arbejdsprogram, konsekvensvurderinger mv. Det påpeges bl.a., at det kan være relevant at koordinere eventuelle bidrag til Kommissionen med ligesindede medlemslande. For så vidt angår kontakt til Europa-Parlamentet skal dette koordineres med EU-Repræsentationen. I overensstemmelse med den nationale EU-procedure skal der udarbejdes et såkaldt positionspapir med henblik på at fastlægge en foreløbig dansk holdning til kommende større sager. Der kan eventuelt igangsættes en høring på dette tidspunkt.

2.2.8.2. Behandling af Kommissionens forslag – forhandling

Denne fase er dækket af den nationale EU-procedure, som sikrer fastlæggelse af Danmarks forhandlingsmandat. Dette omfatter bl.a. en høring, eventuelt med et tilhørende orienterende notat, udarbejdelse af grund- og nærhedsnotat, herunder med konsekvensvurderinger for administrative og erhvervsøkonomiske forhold, udarbejdelse af rammenotat til specialudvalg, samlenotat(er) samt en kommenteret dagsorden.

2.2.8.3. Implementering af EU-regulering – efter forhandling

EUguiden identificerer tre implementeringsfaser: 1) implementeringsplanlægning, 2) implementering i dansk lov, og 3) notificering. Det understreges, at det er vigtigt at vælge en implementeringsløsning, hvor de administrative byrder for virksomhederne er så begrænsede som muligt. Det angives, at overimplementering skal undgås, medmindre dette tjener et egentligt formål. Samtidig er det relevant at overveje forskellige former for lovredskaber, bl.a. henvises til Økonomi- og Erhvervsministeriets rapport om alternative og supplerende reguleringsformer til at imødegå administrative byrder for erhvervslivet (2000) samt rapporten "En lettere hverdag for danske virksomheder – færre byrder på vej mod 2010". Det påpeges, at det først og fremmest skal overvejes, om Danmark allerede opfylder direktivkravene via gældende lovgivning, eller om det er muligt at opnå dette ved blot at ændre den nuværende lov.

EUguiden anbefaler, at der udarbejdes en implementeringsplan, navnlig en tidsplan med mål, fordeling af ansvar og beskrivelse af risici. Endvidere angives, at der kan nedsættes en projektgruppe, som besidder alle de relevante kompetencer, f.eks. på tværs af ministerier eller styrelser. Det anbefales, at en implementeringsplan sammenlignes med andre medlemslande, bl.a. med henblik på at udveksle erfaringer og hente inspiration, f.eks. mht. fortolkningsspørgsmål, implementeringsredskaber mv. For ny regulering, der vurderes at medføre administrative byrder på mere end 10.000 timer på samfundsniveau, skal der ske en kvantificering med henblik på forelæggelse for regeringens Økonomiudvalg. Dette kan ske gennem en ex ante-måling af administrative byrder.

For så vidt angår implementering i dansk lovgivning lægger EUguiden særlig vægt på, at al EU-regulering bør implementeres i den mindst byrdefulde form. Der henvises bl.a. til britiske rapporter om at undgå "gold plating" og "double-banking". Det skal således overvejes, om alle muligheder for undtagelser og minimumsbestemmelser er blevet udnyttet, om der er tungtvejende grunde for overimplementering, og om der foreligger overlappende lovgivning.

Implementeringen i dansk lovgivning afsluttes med notificering af Kommissionen.

2.3. Sammenfatning

Det fremgår af dette afsnit om implementeringspraksis i Danmark, at der er en ganske betydelig variation i håndteringen af EU-lovgivningen i de udvalgte styrelser. Det fremgår også ganske klart, at de nationalt fastsatte rammer for håndtering af EU-lovgivningen – bortset fra den nationale EU-procedure i forhandlingsfasen – er forholdsvis sparsomme og delvist af ældre dato. Ikke desto mindre kan man i Justitsministeriets vejledninger finde udtryk for det, der måske kunne betragtes som generelle principper for gennemførelse af EU-lovgivningen i Danmark. Det gælder dels bemærkningen i Vejledningen om lovgivningskvalitet, hvor det påpeges, at eventuel "overopfyldelse" og konsekvenserne heraf bør angives tydeligt i lovbemærkningerne, og anbefalingen i Vejledningen om udarbejdelse af administrative forskrifter, om at gennemførelsesreglerne så vidt muligt anvender de samme formuleringer som direktivet ("copy-out"). Det er dog tvivlsomt, om der her er tale om egentlige principper, der har været genstand for nærmere (politisk) overvejelse.

At der er en betydelig variation fra styrelse til styrelse kan have forskellige årsager. Der er tale om forskellige reguleringsområder, der i større eller mindre omfang er karakteriseret ved forskellige former for EU-regler og i forskelligt omfang er påvirket af EU-lovgivning. I tilknytning hertil kan der være tale om forskellige traditioner for håndtering af EU-lovgivningen. Eksempelvis har Fødevareministeriet en meget lang tradition for håndtering af EU-lovgivning – fortrinsvis i form af forordninger, selvom der også her er en betydelig variation i karakteren af EU-lovgivningen. Søfartsstyrelsen har derimod en tradition for internationalt samarbejde og lovgivning, mens både Naturstyrelsen og Miljøstyrelsen og muligvis også Erhvervsstyrelsen kan siges at have en større

tradition for håndtering af national lovgivning. Andre forhold, der også kan have betydning for håndtering af EU-lovgivningen, kan være forskellige forudsætninger, f.eks. i form af en mere afgrænset interessentgruppe inden for Fødevarerministeriets og Søfartsstyrelsens områder.

Et forhold, der varierer ganske meget, er brugen af generelle bemyndigelsesbestemmelser. Generelle bemyndigelsesbestemmelser – og en udbredt udnyttelse heraf – karakteriserer både NaturErhvervstyrelsen, Fødevarerstyrelsen og Søfartsstyrelsen, hvilket formentlig kan forklares med både reguleringsområdets karakter som stærkt præget af hhv. EU-lovgivning og international lovgivning og reguleringstraditionerne inden for de respektive styrelser. For Erhvervsstyrelsens vedkommende findes også generelle bemyndigelsesbestemmelser, men brugen heraf er muligvis i højere grad overladt til et konkret skøn fra sag til sag af bl.a. den politiske karakter af eller interesse for en EU-retsakt. I både Miljøstyrelsen og Naturstyrelsen er der få generelle bemyndigelsesbestemmelser, og opfattelsen er, at anvendelse af generelle bemyndigelsesbestemmelser kun vil give plads til en meget direktivnær gennemførelse. En tilsvarende opfattelse ses ikke umiddelbart i de øvrige styrelser. Det kan dog anføres, at inden for Miljøministeriets område (i modsætning til Fødevarerministeriet) vil en stor del af EU-lovgivningen ofte have tilknytning til eksisterende lovgivning af dansk oprindelse, hvorved der muligvis kan være et større behov for at gennemføre yderligere ændringer af de nationale regler, der ligger ud over den rene direktivimplementering.

På trods af variationerne kan der dog også ses nogle fælles træk hos styrelserne. Eksempelvis ses der ikke udarbejdet særlige strategier for håndtering eller implementering af EU-lovgivningen. Erhvervs- og Vækstministeriets EUguiden.dk er formentlig det, der kommer tættest på en implementeringsstrategi med nærmere identifikation af centrale faser for håndtering af EU-lovgivningen og referencer til principper om at undgå overimplementering ("gold plating") og dobbeltregulering ("double-banking"). Der er dog ikke tale om en ganske klar fastlæggelse af principper, metoder og procedurer for implementering af EU-lovgivningen. Fødevarerministeriets EU-guide har navnlig fokus på forhandlingsfasen som et mere detaljeret supplement til den nationale EU-procedure. Derudover anvender de enkelte styrelser i større eller mindre omfang forskellige procedurer for enkelte trin i håndteringen af EU-lovgivningen, f.eks. kvalitetsledelsesprocedurer i Miljøstyrelsen og Naturstyrelsen. Der er dog – som det fremgår – navnlig tale om procedurer, herunder med udarbejdelse af tidsplaner mv.

Det fremgår også som et fælles træk hos bl.a. NaturErhvervstyrelsen, Fødevarerstyrelsen, Erhvervsstyrelsen og Søfartsstyrelsen, at der ikke ses noget behov for fastlæggelse af en mere detaljeret strategi for håndtering af EU-lovgivningen i form af bestemte implementeringsmodeller el.lign. Der lægges vægt på, at der er tale om håndtering af en meget bred vifte af EU-regler, og at det er vigtigt fra sag til sag at vurdere, hvordan det enkelte forslag/retsakt håndteres bedst muligt. Det hindrer dog ikke, at det kan være relevant at fastlægge en mere situationsbestemt strategi, hvor der f.eks. kan sikres identifikation af behov for projektstyring og fastsættes en model for projektstyring, som kan anvendes, når det er passende. En sådan strategi synes anvendt i Fødevarerstyrelsen, hvor der tilmed er fokus på involvering allerede i den meget tidlige fase, før der foreligger et EU-forslag.

Flere styrelser peger på behovet for opmærksomhed på den tidlige EU-fase, og Erhvervs- og Vækstministeriets EUguiden.dk peger også på den tidlige fase som en af de centrale faser for håndtering af EU-anliggender. NaturErhvervstyrelsen peger på, at det også kan være relevant at sikre tidlig kontakt til Europa-Parlamentet. Der ses imidlertid kun få eksempler på procedurer eller metoder til mere systematisk håndtering af den tidlige fase, før der foreligger et egentligt EU-forslag. Større initiativer kan blive behandlet som en del af den nationale EU-procedure i en tidlig fase, f.eks. i forbindelse med hvidbøger el.lign. fra Kommissionen. Fødevarerstyrelsen synes at foretage en mere systematisk screening og håndtering af den tidlige fase gennem en intern proces koordineret af det internationale kontor. Fødevarerstyrelsen arbejder også med en inddragelse af

interessenter i denne tidlige fase, f.eks. gennem dialogmøder mv. baseret på såkaldte non-notater fra Kommissionen, senest i samarbejde med NaturErhvervstyrelsen i forbindelse med den under afsn. 2.2.4. omtalte lovreform.

I forhandlingsfasen efter fremlæggelse af et EU-forslag sikrer den nationale EU-procedure en ensartet og tilsyneladende velfungerende ramme for inddragelse af Folketinget og for koordination internt i regeringen, mens der er lidt mere variation mht. inddragelse af interessenter. Der synes der at være en vis variation med hensyn til eksistensen af EU-koordinationsenheder o.lign., der gennem faste procedurer mv. kan fungere som støtte for det relevante sagskontor eller sagsbehandler. Der ses også en vis variation med hensyn til sikring af kontinuitet fra forhandlingsfase til implementeringsfase, herunder f.eks. ved etablering af projektgrupper el.lign. Både Søfartsstyrelsen og Fødevarestyrelsen synes at lægge særlig vægt på at sikre kontinuitet og har også særlige EU-koordinationsenheder. Erhvervsstyrelsen har også etableret en EU-koordinationsenhed.

Der ses ikke nogen klar praksis i forhold til angivelse af forskellige muligheder for gennemførelse i forhandlingsfasen. Fødevarestyrelsen angiver, at alternative gennemførelsesmuligheder kan angives i et rammenotat. Naturstyrelsen peger på, at der i forhandlingsfasen kan være behov for tidlig inddragelse af jurister både i forhold til formulering af EU-reglerne og for at sikre en vis sammenhæng med det øvrige regelsæt.

I implementeringsfasen efter vedtagelse af en EU-retsakt og frem til vedtagelse/udstedelse af den nationale gennemførelseslovgivning ses en endnu større variation blandt styrelserne. Der synes i et vist omfang at være mindre fokus på denne fase, og der er kun i begrænset omfang fastsat nærmere procedurer for håndtering af implementeringsfasen i de enkelte styrelser. Som nævnt ovenfor kan det variere, i hvilket omfang der er fokus på at sikre kontinuitet fra forhandlingsfasen til implementeringsfasen, f.eks. gennem etablering af projektgrupper mv. Tilsvarende kan gælde koordination på tværs af styrelser og ministerier. Fødevarestyrelsen synes at have den mest systematiske tilgang til håndteringen af EU-retsakter, bl.a. gennem en tidlig udvælgelse af de sager, hvor der skal etableres projektstyring. Fødevarestyrelsen angiver også, at der på ad hoc-basis kan ske opstilling af alternative valgmuligheder for implementering med henblik på politisk stillingtagen i implementeringsfasen. Derudover ses der kun i meget begrænset omfang at være fokus på opstilling af alternative valgmuligheder for implementering, og der ses heller ikke et særligt fokus på udredning af samspillet med den eksisterende lovgivning. Der kan dog findes konkrete eksempler på, at der er foretaget større udredninger vedrørende den berørte lovgivning og de mulige konsekvenser for beskyttelsesniveauet. Erhvervsstyrelsen fremhæver implementering af servicedirektivet som et eksempel på en sådan udredning, hvor der også blev identificeret alternative muligheder for implementering i en tværministeriel gruppe. Inden for Miljøstyrelsens område nævnes gennemførelse af IE-direktivet som et eksempel på et godt implementeringsforløb med både intern koordinering og høring af eksterne interessenter.

Som en særlig implementeringsudfordring peger flere styrelser på, at EU-lovgivningen ikke altid er udtryk for en klar og sammenhængende lovgivning. Endvidere kan der ofte opstå tvivl om fortolkningen af enkelte bestemmelser, der bl.a. som en konsekvens af ændrings- og kompromisforslag ikke er formuleret med tilstrækkelig klarhed. Der ses i nogle styrelser, bl.a. NaturErhvervstyrelsen og Søfartsstyrelsen, en tendens til at søge fortolkningstvivil mv. afklaret hos Kommissionen eller eventuelt at indgå i dialog eller alliancer med andre medlemsstater. Selvom der inden for flere reguleringsområder kan konstateres en tendens til øget regulering ved forordninger, herunder skift fra direktiver til forordninger, synes det ikke umiddelbart at give anledning til vanskeligheder. Det påpeges dog, bl.a. i Fødevarestyrelsen og NaturErhvervstyrelsen, at der kan være behov for øget og mere detaljeret vejledning, herunder hotlines mv. som også anvendes i Erhvervsstyrelsen. I Søfartsstyrelsen lægges der også betydelig vægt på, at lovgivningen er tilgængelig for brugerne, og der er en vis praksis for, at såvel forordninger som direktiver optages

som bilag i bekendtgørelser. Da gennemførelse af direktiver som bilag i bekendtgørelser ikke nødvendigvis bidrager til en sammenhængende lovgivning, arbejdes der i Søfartsstyrelsen også med indarbejdelse af direktivbestemmelser i de relevante regelsæt. Det kan ifølge Søfartsstyrelsen imidlertid gøre det vanskeligere at godtgøre en korrekt gennemførelse over for Kommissionen. Tilsvarende peger også Naturstyrelsen på, at Kommissionens kontrol lægger op til en meget direktivnær – eller nærmest ordret – implementering.

For så vidt angår opfølgingsfasen kan det konstateres, at der kun i begrænset omfang findes procedurer for mere systematisk opfølgning af den nationale gennemførelseslovgivning ud over anvendelse af revisionsklausuler og lovovervågning. Det fremgår dog også, at der i flere styrelser er forskellige mekanismer, hvor problemer med gennemførelseslovgivning mv. kan indberettes.

3. Erfaringer fra udlandet

Dette kapitel indeholder en analyse af implementeringspraksis vedrørende EU's miljølovgivning i hhv. Det Forenede Kongerige (UK), Nederlandene (NL) og Sverige. Der er som i den øvrige del af rapporten fokus på den formelle implementering ved national gennemførelseslovgivning – på engelsk kaldet "transposition" – og navnlig på principper, metoder og procedurer for fastlæggelse af national gennemførelseslovgivning. Der er således hverken tale om en analyse af den faktiske implementering i praksis eller af den nationale lovgivnings overensstemmelse med EU-lovgivningen.

Kapitlet er baseret på skriftlige besvarelser af spørgsmål fra universitetsforskere samt opfølgende kontakt til relevante personer i navnlig miljøministerierne i de enkelte lande. Det må understreges, at analysen er meget afhængig af de indkomne oplysninger, da det som i Danmark er vanskeligt i øvrigt at finde tilgængelige oplysninger om principper, metoder og procedurer for håndtering af EU-lovgivningen i de enkelte medlemslande. Der er derfor også en vis variation med hensyn til detaljeringsgraden af analysen for de enkelte lande.

3.1. Erfaringer fra UK

Dette afsnit er baseret på skriftlig besvarelse af spørgeskema v. Raymond Purdy, University College London, samt på opfølgende kontakt til centrale personer i DEFRA. Det må påpeges, at gennemgangen ikke nødvendigvis er dækkende for situationen i Nordirland, Skotland, Wales og Gibraltar, idet det kun i meget begrænset omfang har været muligt at tage højde for forskellige tilgange i de enkelte dele af UK.

3.1.1. Miljølovgivning – overordnet struktur

Den britiske miljølovgivning har visse lighedstræk med den danske lovgivning i form af en række hovedlove samt et større antal mindre love.¹⁵⁰ Blandt hovedlovene kan nævnes Environmental Protection Act (1990), Environment Act (1995), Pollution Prevention and Control Act (1999), Clean Air Act (1993), Water Resources Act (1991), Water Industry Act (1991), Wildlife and Countryside Act (1981) samt Town and Country Planning Act (1990).¹⁵¹ Navnlig i forhold til miljøbeskyttelseslovgivningen synes der at kunne spores et vist samspil med EU-lovgivningen,¹⁵² bl.a. i form af Pollution Prevention and Control Act, der tilvejebringer grundlaget for integrerede miljøgodkendelser, mens Environmental Protection Act navnlig angår luftforurening, GMO, støj mv. Environmental Protection Act blev ændret både ved Environment Act (1995) og Pollution Prevention and Control Act (1999). Clean Air Act (1993) fastsætter navnlig luftkvalitetskrav, og Climate Change Act (2008) fastsætter et mål om 80 % reduktion af drivhusgasser i 2050 og krav til opnåelse heraf, bl.a. kvotehandling. Environment Act regulerer bl.a. jordforurening, nationalparker mv., men etablerer også Environment Agency som den primære reguleringsmyndighed i England og Wales. Som det fremgår nedenfor, gennemføres en stor del af EU's miljølovgivning ved bekendtgørelser (regulations) enten med hjemmel i de ovenfor nævnte love eller i European Communities Act. Det gælder bl.a. Town and Country Planning (Environmental Impact

¹⁵⁰ For en nærmere gennemgang af den britiske miljølovgivning kan henvises til S. Bell, D. McGilliray & O. Pedersen (2013), Environmental Law, 8. ed., Oxford University Press.

¹⁵¹ Ikke at forveksles med Planning Act 2008 for nationale infrastrukturprojekter.

¹⁵² Dette kan både skyldes, at den britiske lovgivning har haft indflydelse på EU-lovgivningen, og at den britiske lovgivning er tilpasset EU-lovgivningen, se bl.a. Bell, McGilliray & Pedersen (2013) p. 499f om "integrated pollution control" i Environmental Protection Act (1990).

Assessment) Regulations 2011, Environmental Damage (Prevention and Remediation) Regulations 2009, Waste (England and Wales) Regulations 2011 og Environmental Permitting (England and Wales) Regulations 2010. Samlet set er der tale om et meget komplekst og delvist overlappende regelsæt.¹⁵³

De hovedansvarlige myndigheder for gennemførelse af EU's miljølovgivning er for England og Wales' vedkommende: Department of Energy and Climate Change (DECC) samt Department for Environment, Food and Rural Affairs (DEFRA),¹⁵⁴ i Skotland: Scottish Government, i Nordirland: Department of the Environment, NI. De centrale administrative myndigheder er: The Environment Agency (England og indtil 2013 Wales),¹⁵⁵ The Scottish Environment Protection Agency (Skotland) og The Northern Ireland Environment Agency (Nordirland). Environment Agency varetager opgaver vedrørende store industrivirksomheder (IPPC/IE), affald, overfladevand og grundvand, fiskeri og oversvømmelse-/kystbeskyttelse. Natural England er ligeledes en statslig myndighed, der har ansvar for naturbeskyttelse. Environment Agency og Natural England varetager også tilsyns- og håndhævelsesfunktioner inden for deres respektive ansvarsområder.¹⁵⁶ De lokale myndigheder omfatter i England 193 kommunalbestyrelser (district councils), 27 amter (county councils) samt 55 såkaldte "unitary councils", hvor der kun er ét lokalt/regionalt myndighedsniveau. De lokale myndigheder (district councils og unitary councils) har normalt ansvar for planbeslutninger, VVM samt lokale forureningsforhold (lugt, støj og jord) og i et vist omfang regulering af mindre virksomheder/anlæg. De regionale myndigheder har bl.a. visse opgaver vedrørende naturbeskyttelse, vandløb samt oversvømmelse.

Gennemførelse af EU-lovgivningen sker i vidt omfang i henhold til generelle bemyndigelsesbestemmelser. Ifølge European Communities Act 1972 Sec. 2 gennemføres EU-lovgivningen enten ved lov eller ved bekendtgørelser mv. (regulations, orders mv. – også kaldet Statutory Instruments eller secondary legislation). Sektorlovgivningen kan også indeholde hjemmel til gennemførelse af den relevante EU-lovgivning, f.eks. Pollution Prevention and Control Act Sec. 2. Såfremt bemyndigelsesbestemmelsen i European Communities Act 1972 anvendes, vil gennemførelseslovgivningen være begrænset til gennemførelse af direktivet alene. Anvendes sektorlovgivningens bemyndigelsesbestemmelser, vil der ofte tillige være hjemmel til at udstede yderligere regler ud over de krav, der følger af direktivet.

Ifølge European Communities Act Schedule 2 vil der normalt være en parlamentarisk kontrol ved udstedelse af ministerielle bekendtgørelser mv. enten i form af en egentlig forelæggelse af et udkast til godkendelse eller i form af en mulighed for, at Parlamentet kan annullere bekendtgørelsen. Sidstnævnte er den hyppigst anvendte form for parlamentarisk kontrol, dvs. at den endelige bekendtgørelse forelægges for Parlamentet, der herefter har mulighed for at annullere bekendtgørelsen – også kaldet "negative resolution".¹⁵⁷ Anvendes bemyndigelsesbestemmelsen i Pollution Prevention and Control Act fremgår det af Sec. 3(8), at de første bekendtgørelser mv. udstedt iht. loven skal forelægges for Parlamentet til godkendelse. Tilsvarende gælder, hvis bekendtgørelsen indeholder bestemmelser, der ændrer eller ophæver en lovbestemmelse. Efter britisk lovgivning kan en bekendtgørelse visse tilfælde ændre eller eventuelt tilbagekalde lovbestemmelser – såkaldte "Henry VIII powers".¹⁵⁸ Dette gælder både for bekendtgørelser, der udstedes iht. European Communities Act og iht. Pollution Prevention and Control Act. Eksempelvis skete der ved Waste Regulations 2011 ændring af dele af Environmental Protection Act.

¹⁵³ Se bl.a. UK Environmental Law Association (2012), *The State of UK Environmental Law in 2011-12*.

¹⁵⁴ Det kan påpeges, at fysisk planlægning og VVM som udgangspunkt falder uden for DEFRA's ressort og i stedet er placeret hos Department of Local Communities and Local Government (DCLG).

¹⁵⁵ Der er i 2013 etableret en ny myndighed Natural Resources Wales, der samler funktioner fra Environment Agency, Countryside Council for Wales og Forestry Commission Wales.

¹⁵⁶ Det overvejes pt. at sammenlægge Environment Agency og Natural England, se D. Lawrence & J. Blain (2013): *England*, in International Comparative Law Guides (ICLG) to: Environment and Climate Change Law.

¹⁵⁷ B. Steunenberg & W. Voermans (2006), *The transposition of EC directives: Comparative Study of Instruments, Techniques and Processes in Six Member States*, Leiden University, p. 152.

¹⁵⁸ Se bl.a. B. Steunenberg & W. Voermans (2006), p. 154

Om der sker gennemførelse ved lov eller ved ministerielle bekendtgørelser mv. afhænger i et vist omfang af reguleringstraditioner inden for de enkelte sektorområder.¹⁵⁹ Det fremgår af European Communities Act Schedule 2, at der ikke kan ske gennemførelse af EU-lovgivning ved ministerielle bekendtgørelser mv., hvis det f.eks. drejer sig om skat eller fastlæggelse af nye alvorlige strafsanktionerede handlinger.

Et forhold, der komplicerer gennemførelsen af EU-lovgivningen i UK er elementer af selvstyre i Nordirland, Skotland og Wales.¹⁶⁰ Siden 1998 er der overført visse lovgivningsmæssige og udøvende beføjelser til de lokale parlamenter og forvaltninger. Navnlig Nordirland og Skotland har ganske brede beføjelser til at implementere EU-forpligtelser i egen lovgivning, mens Wales først og fremmest har visse udøvende beføjelser. Samtidig er ansvaret for miljøpolitikken i vidt omfang overført til de nationale forsamlinger.¹⁶¹ Det gælder dog ikke alle områder. Der er visse forpligtelser til at koordinere implementering af EU-lovgivningen, bl.a. skal afvigende implementeringslovgivning forelægges for Whitehall, dvs. regeringen.¹⁶² Det er den britiske regering, der i forhold til EU har det overordnede ansvar for korrekt gennemførelse af EU-lovgivningen.

3.1.2. Formel gennemførelse

Der er i UK et betydeligt fokus på EU og på EU-lovgivningens betydning for Storbritannien.¹⁶³ Den nuværende regering har igangsat en generel gennemgang af EU's kompetencer, og hvordan udmøntningen heraf påvirker UK.¹⁶⁴ Der er i maj 2013 igangsat en gennemgang vedrørende miljø- og klimaområdet.¹⁶⁵ Gennemgangen skal bl.a. danne grundlag for stillingtagen til, om der er behov for at genforhandle EU's kompetencer på bl.a. miljøområdet, i overensstemmelse med David Camerons tilkendegivelser herom i januar 2013.

Samtidig er der et meget stort fokus på reduktion af økonomiske og administrative byrder og på forenkling af lovgivningen generelt. Dette fokus blev forstærket efter regeringsskiftet i 2010, hvor der bl.a. blev lagt op til et gennemsyn af EU-lovgivningen bl.a. med henblik på en vurdering af, om der kan findes mindre byrdefulde former for gennemførelse.¹⁶⁶ Dette skal indgå som en del af strategien "one in, one out" som skal anvendes for al ny regulering.¹⁶⁷ Department for Business, Innovation and Skills (BIS) udsendte i december 2010 en pressemeddelelse, hvoraf det fremgik, at regeringen ville stoppe "gold plating" og i øvrigt igangsætte en gennemgang af EU-lovgivningen i samarbejde med erhvervslivet, herunder med en lovmæssig forpligtelse til et gennemsyn af national gennemførelseslovgivning hvert 5. år. Det er imidlertid uklart, i hvilket omfang der egentlig er forekommet "gold plating" ved gennemførelse af EU's miljølovgivning i UK.¹⁶⁸ Samtidig annoncerede regeringen, at man ville bruge "copy-out", hvor det var muligt, medmindre det ville påvirke UK's interesser negativt, se nærmere nedenfor.¹⁶⁹

¹⁵⁹ Steunenbergh & Voermans (2006), p. 149f og p. 154f

¹⁶⁰ Forholdene for Gibraltar er udeladt i denne rapport.

¹⁶¹ Se bl.a. R. Macrory & Day, 2012, *United Kingdom. Study on the Implementation of Articles 9.3 and 9.4 of the Aarhus Convention in 17 Member States of the European Union*, http://ec.europa.eu/environment/aarhus/access_studies.htm. Se også Bell, McGillivray & Pedersen (2013) p. 106.

¹⁶² Regeringen i London kan dog ikke forhindre, at Nordirland og Skotland foretager en gennemførelse, der går ud over EU-kravene, se J.H. Jans & L. Squintani et al., 'Gold plating' of European Environmental Measures, *Journal of European Environmental and Planning Law* 6.4 (2009) s. 431.

¹⁶³ F.eks. afspejlet i David Camerons udtalelser, om at "Europe has gone too far" bl.a. på miljøområdet, <http://www.reuters.com/article/2013/01/23/us-britain-europe-idUSBRE90L16D20130123>.

¹⁶⁴ Se www.gov.uk/review-of-the-balance-of-competence.

¹⁶⁵ Se https://consult.defra.gov.uk/eu/balance_of_competences.

¹⁶⁶ Dette er udmøntet i det ovenfor nævnte "balance of competence" check.

¹⁶⁷ Princippet er senere ændret til "one in, two out", men dog med den væsentlige undtagelse, at det ikke gælder ved gennemførelse af EU-lovgivning, se <https://www.gov.uk/government/policies/reducing-the-impact-of-regulation-on-business/supporting-pages/operating-a-one-in-two-out-rule-for-business-regulation>.

¹⁶⁸ J.H. Jans & L. Squintani et al., 'Gold plating' of European Environmental Measures, *Journal of European Environmental and Planning Law* 6.4 (2009) s. 417-435. Se også Davidson Review. Implementation of EU Legislation, 2006.

¹⁶⁹ HM Government, *Reducing Regulation Made Simple: Less regulation, better regulation and regulation as a last resort*, Better Regulation Executive, Dec. 2010.

Gennemførelse af EU-lovgivningen har tidligere været genstand for særlige studier og bl.a. som opfølgning herpå udarbejdelse af særlige vejledninger. Blandt de rapporter, der er udgivet, kan bl.a. nævnes The Bellis Report (2003),¹⁷⁰ The Hampton Report (2005)¹⁷¹ og Davidson Review (2006).¹⁷² Bellis-rapporten påpeger bl.a., at gennemførelse ofte ses som en teknisk opgave, og det anbefales, at der sker en oplæring i regeludformning samt en større involvering af jurister. Davidson-rapporten fokuserede bl.a. på forskellige gennemførelsesmetoder og anbefalede bl.a. sikring af en aktiv overvejelse vedrørende gennemførelsesmetode, f.eks. "copy-out", at undgå dobbeltregulering (double-banking) ved nøje eftersyn af eksisterende lovgivning, samt at udvide princippet om "no gold plating." Davidson-rapporten blev bl.a. fulgt op ved en ændring af den såkaldte Transposition Guide i 2007 udarbejdet af Dep. of Business, Enterprise and Regulatory Reform (nu Department for Business Innovation and Skills). Guiden er senere revideret i 2011 og igen i 2013.

3.1.2.1. Implementeringsstrategi – generelt

Der er i UK formuleret en generel strategi vedrørende gennemførelse af EU-lovgivningen. Dette omfatter Regeringens "Guiding Principles for EC Legislation" (dec. 2010)¹⁷³ og en i overensstemmelse hermed revideret "Transposition Guidance" (2013). Der er tale om en generel strategi omfattende alle lovområder, herunder miljøområdet. Strategien er som nævnt knyttet tæt til initiativer vedrørende "better regulation" og "smart regulation". Der er under disse initiativer etableret særlige enheder, bl.a. Reducing Regulation Committee (RRC) og Regulatory Policy Committee (RPC). RRC blev etableret i 2010 som en regeringskomité (Cabinet Committee), der får forelagt alle regeringsforslag. RPC blev etableret i 2010 og fik i 2012 status som et uafhængigt organ, der dog finansieres af Dep. for Business Innovation and Skills.¹⁷⁴ RPC foretager et uafhængigt eftersyn af alle forslag til ministerielle bekendtgørelser mv. med henblik på at sikre, at de er baseret på et solidt grundlag.

Regeringens "Guiding Principles" er opdelt i hhv. "general principles" og "operating principles". De generelle principper omfatter navnlig følgende: 1) fokus på den samlede (kumulative) effekt af nye EU-foranstaltninger, 2) arbejde for alternativer til regulering i EU, 3) at søge tidlig indflydelse hos Kommissionen før udarbejdelse af egentlige forslag, 4) at etablere alliancer med andre medlemslande i forhandlingsfasen, og 5) i gennemførelsesfasen at have særligt fokus på a) muligheden for gennemførelse ved alternativer til regulering, b) undgå konkurrencemæssige ulemper for erhvervslivet, c) anvende "copy-out", medmindre det har negative effekter (hvis copy-out ikke anvendes, skal det begrundes over for RRC), d) sikre at rettidig – men ikke for tidlig – gennemførelse, samt e) fastsætte en forpligtelse til review efter 5 år.

De operationelle principper omfatter navnlig krav om inddragelse af Reducing Regulation Committee (RRC) og Regulatory Policy Committee (RPC). Eksempelvis skal det relevante ministerium over for RRC godtgøre, hvordan målene med EU-lovgivningen kan forenes med regeringens politik, og der skal opnås enighed med RRC om de politiske rammer for implementeringslovgivningen. Det forventes, at et ministerium senest 2 uger efter den officielle offentliggørelse af en EU-retsakt har udarbejdet en plan for gennemførelsen og orienteret RRC herom. Det skal sikres, at gennemførelseslovgivningen er i overensstemmelse med nationale mål, og minimering af omkostninger for erhvervslivet skal dokumenteres. Der skal udarbejdes konsekvensanalyser (impact assessments – IA), der skal clears af Regulatory Policy Committee (RPC).

¹⁷⁰ R. Bellis, *Implementation of EU Legislation – An independent study for the FCO*, FCO 2003.

¹⁷¹ P. Hampton, *Reducing administrative burdens: effective inspection and enforcement*, HM Treasury, 2005

¹⁷² Davidson Review, *Implementation of EU legislation*, Better Regulation Executive, 2006. Se også R. Macrory, *Regulatory Justice: Making Sanctions Effective*, Final Report, Cabinet Office, 2006.

¹⁷³ https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/78800/GuidingPrinciplesforEUlegislation.pdf

¹⁷⁴ <http://regulatorypolicycommittee.independent.gov.uk/about>

Regeringens "Transposition Guidance" uddyber de ovenfor nævnte principper og fastlægger en ganske klar procedure for håndtering af EU-retsakter. Proceduren for håndtering af EU-retsakter behandles nedenfor i afsn. 3.1.2.2, mens der her redegøres for uddybningen af de generelle og operationelle principper.

I vejledningens uddybning af de fastlagte principper lægges der bl.a. vægt på, at muligheden for at bruge (mindre byrdefulde) alternativer til regulering undersøges, selvom det erkendes, at der ofte er begrænsede muligheder herfor. EU-retlige begrænsninger bør dog ikke i sig selv udelukke undersøgelser af alternativer til regulering, men der skal redegøres klart for de EU-retlige konsekvenser ved et sådant valg. Vedrørende princippet om at undgå "gold plating" (overimplementering) pointeres det, at enhver form for "gold plating" skal fremgå af konsekvensanalysen og begrundes nærmere over for RRC, der kan modsætte sig den foreslåede implementering. "Gold plating" defineres meget bredt som a) udvidelse af direktivets forpligtelser – enten materielt eller ved at anvende bredere UK-terminologi, b) undladelse af at benytte undtagelsesbestemmelser fuldt ud, c) bibeholdelse af eksisterende højere krav, d) anvendelse af sanktioner, håndhævelsesmekanismer mv. der ikke er i overensstemmelse med principperne for god regulering, eller e) tidlig implementering (før implementeringsfristens udløb). Det understreges, at krav ud over et direktivs minimumskrav kun bør fastsættes i ganske særlige tilfælde, hvor det f.eks. kan reducere byrder.

Det fremgår også klart af vejledningen, at dobbeltregulering (double banking) skal undgås, og der refereres til "one in, two out"-princippet, som dog fortsat er et "one in, one out"-princip ved gennemførelse af EU-lovgivning. Det fremhæves, at det er nødvendigt at foretage et eftersyn af al den lovgivning, som et direktiv kan have betydning for, og at se på, om eksisterende lovgivning kan fjernes. Overlap eller konflikt med eksisterende lovgivning skal undgås. Endvidere skal det tilstræbes at tilvejebringe ét sammenhængende regelsæt, hvor det er muligt.

For så vidt angår princippet om anvendelse af "copy-out" gøres der særligt opmærksom på fire situationer, hvor der ofte er brug for nærmere overvejelse og inddragelse af jurister ved formulering af implementeringslovgivningen. Det drejer sig om bl.a. om a) direktiver, der tilsigter at skabe rettigheder, b) direktiver, der tilsigter at skabe forpligtelser, og c) fastsættelse af strafbare handlinger og sanktioner. For så vidt angår sidstnævnte vil "copy-out" sjældent være tilstrækkelig, og for de to førstnævnte kræves særlig omhyggelighed, således at både rettigheder og forpligtelser fremstår tilstrækkelig klart.

Enhver afvigelse fra "copy-out" skal angives i konsekvensanalysen, begrundes og forelægges for RRC, f.eks. ved anvendelse af en "transposition table". Endvidere vil bekendtgørelser mv. blive forelagt for Parlamentets Joint Committee on Statutory Instruments mhp. kontrol af mere teknisk lovkoncipering. Desuden foretager House of Lords Committee on the Merits of Statutory Instruments kontrol vedrørende policy-implikationer af bekendtgørelser mv.

Ved "copy-out" forstås en direkte eller stort set direkte overførsel af direktivets tekst/formuleringer til national lovgivning. Det skal ses i modsætning til den tidligere hyppigt anvendte gennemførelsesmetode ved "elaboration", dvs. en uddybende udlægning/omskrivning af direktivets tekst. Ifølge Transposition Guide kan "copy-out" også optræde som krydshenvisninger til den relevante EU-lovgivning. Dette omtales i andre sammenhænge som "referencing" eller reference-metode.

For så vidt angår kravet om eftersyn (review) af implementeringslovgivning hvert femte år fremgår det af vejledningen, at der skal være fokus på at reducere byrder og øge effektivitet, bl.a. ved inddragelse af erfaringer fra andre medlemslande. Det bør også overvejes, om der kan dannes alliancer med andre medlemslande med henblik på at foreslå et eftersyn af den omhandlede EU-

lovgivning. En rapport skal forelægges for RRC til godkendelse og herefter forelægges for Parlamentet.

3.1.2.2. Implementeringspraksis – konkret

Den ovenfor nævnte "Transposition Guide" (2013) fastlægger en ganske klar procedure for gennemførelse af EU-direktiver. Dette sker i overensstemmelse med de under afsn. 3.1.2.1. omtalte principper, der er udstukket af den britiske regering. Centralt sker koordinering i forhold til EU-forslag gennem regeringens EU-sekretariat (European and Global Issues Secretariat). Vejledningen omfatter både gennemførelse af EU-lovgivning ved primærlovgivning og ved sekundærlovgivning. Den anvendes som et supplement til den almindelige lovgivningsprocedure, som der ikke redegøres nærmere for her.¹⁷⁵

3.1.2.2.1. Forhandlingsfasen

Vejledningen understreger, at en succesfuld implementering af EU-lovgivningen starter med en god håndtering af Kommissionens forslag, herunder stillingtagen til forhandlingsposition og strategi. Det præciseres, at det er meget vigtigt tidligt at overveje, hvordan et direktiv forventes implementeret.

Når der foreligger et forslag fra Kommissionen udpeges et "lead department", som sikrer eventuel involvering af øvrige ministerier eller styrelser.¹⁷⁶ Der etableres ofte et projektteam, der får ansvaret for både at lave et forhandlingsoplæg og en gennemførelsesplan.¹⁷⁷ Der igangsættes konsekvensanalyser (Impact Assessment, IA). Endvidere udarbejdes et "explanatory memorandum" med en oversigt over forslaget, der sammen med konsekvensanalyser sendes til Parlamentet. Høring af Parlamentet sker normalt gennem House of Commons' European Scrutiny Committee, der udvælger forslag til forelæggelse for Parlamentet, fortrinsvis i et af tre stående EU-udvalg for hhv. landbrug, handel og indenrigsforhold (home affairs). Under House of Lords er der også nedsat en Select Committee on the European Union, som vurderer visse EU-forslag.¹⁷⁸ House of Lords Select Committee anses i øvrigt at have en mere proaktiv rolle i forhold til EU-lovgivning, hvor de bl.a. på et tidligt tidspunkt kan tage emner eller forslag op til nærmere undersøgelse.¹⁷⁹

3.1.2.2.2. Implementeringsfasen

Når et direktiv er vedtaget og offentliggjort i EU-tidende, skal der udarbejdes en gennemførelsesplan (transposition project plan), der inden for 2 uger sendes til Reducing Regulation Committee (RRC) og til andre berørte ministerier. En gennemførelsesplan skal bl.a. angive den valgte gennemførelsesmetode, f.eks. gennemførelse ved eksisterende lovgivning, vedtagelse af nye love eller udarbejdelse af bekendtgørelser mv. Desuden fastlægges en tidsplan med milepæle for de centrale dele af implementeringsprocessen. Dette omfatter bl.a. offentlig høring, se nedenfor.

Det anbefales at udarbejde et skema (transposition table) med en artikel for artikel-gennemgang af direktivet og den forventede gennemførelse i national lovgivning (parallelstilling). Fravigelse af princippet om "copy-out" kan f.eks. angives i skemaform. Der vil som regel være begrænset information om den mulige gennemførelse i forbindelse med den indledende orientering af RRC, og der kan derfor ske fremsendelse af et gennemførelsesskema til RRC i flere omgange, f.eks. en indledende oversigt, et før-konsultationsskema og til endelig godkendelse. Det forudsættes, at relevante parter, herunder andre ministerier, jurister og relevante specialister, er involveret i dette arbejde.

¹⁷⁵ Der kan bl.a. henvises til Cabinet Office (2013), Guide to Making Legislation.

¹⁷⁶ Steunenbergh & Voermans p. 156.

¹⁷⁷ Steunenbergh & Voersman p. 157.

¹⁷⁸ Se bl.a. V. Miller (2012), How the UK Government deals with EU Business, House of Commons Library.

¹⁷⁹ Se M.D. Jensen & D.S. Martinsen (2012), Out of time? – National parliaments and early decision-making in the European Union, OPAL Online Paper Series 8/2012.

Der skal også udarbejdes en konsekvensanalyse (Impact Assessment – IA). Allerede i slutningen af 80'erne blev der taget initiativer omkring udarbejdelse af konsekvensanalyser, og i 1998 introduceredes såkaldte Regulatory Impact Assessments for alle forslag, der kunne have en effekt for erhvervslivet, velgørende institutioner og frivillige organer samt forslag, der kunne have konsekvenser for den offentlige forvaltning på over 5 mio. GBP. Der er udarbejdet en vejledning om konsekvensanalyser.¹⁸⁰ Ofte er der tale om en løbende proces, hvor der sker opdatering eller supplering af tidligere udarbejdede konsekvensanalyser, herunder analyser udarbejdet i forhandlingsfasen. Der skal principielt foretages konsekvensanalyser både i forhandlingsfasen og i implementeringsfasen.¹⁸¹ I implementeringsfasen kan der identificeres fire forskellige faser, hvor der skal forelægges konsekvensanalyser: 1) høring, 2) endeligt forslag, 3) ikrafttræden (hvis der er sket ændringer), samt 4) opfølgning (review).¹⁸² Konsekvensanalyserne fokuserer på kvantificering af "costs and benefits" i forhold til virksomheder, forbrugere og det offentlige. Derimod synes de ikke at fokusere på mulige konsekvenser for beskyttelsesniveau eller på sammenhæng i lovgivningen.

En konsekvensanalyse skal udtrykkeligt angive, hvis der sker nogen form for overimplementering med en tilhørende begrundelse. Tilsvarende gælder eventuel fravigelse af princippet om "copy-out". En konsekvensanalyse skal også angive, om der er mulighed for gennemførelse ved alternativer til lovgivning. En konsekvensanalyse skal forud for høring forelægges Regulatory Policy Committee (RPC), som afgiver en udtalelse. Er udtalelsen negativ, må der ske ændring af konsekvensanalysen. Herefter forelægges konsekvensanalysen for RRC og den relevante kabinetkomité for godkendelse. Konsekvensanalysen vil eventuelt sammen med et gennemførelsesskema indgå i det forslag til gennemførelse, der sendes ud i offentlig høring.

Offentlig høring er et centralt led i lovgivningsprocessen, og der er udgivet en særlig vejledning herom.¹⁸³ Som regel anvendes en formel skriftlig høring, hvor alle kan indsende kommentarer. Høringsperioden bør ifølge vejledningen være på mindst 12 uger. I visse tilfælde kan det ifølge Transposition Guide være hensigtsmæssigt at lave en mere begrænset høring af interesserede parter, f.eks. hvis forslaget er meget snævert eller forudsætter højt specialiseret viden. Høringsdokumentet skal afspejle eventuelle kommentarer fra RRC.

Der skal ifølge Transposition Guide udarbejdes vejledningsmateriale senest 12 uger før gennemførelseslovgivningen træder i kraft.

3.1.2.2.3. Implementeringspraksis – eksempler

Som et særligt eksempel på en ny og mere konsekvent gennemførelse af EU-lovgivning fremhæves The Environmental Permitting (England and Wales) Regulations 2010, der sigter mod gennemførelse af en række EU-direktiver. Der blev i februar 2013 udsendt ændringer til bekendtgørelsen (Environmental Permitting Regulations 2013), der navnlig sigter mod gennemførelse af IE-direktivet. Den valgte gennemførelsesmetode indebærer direkte referencer til bestemmelserne i de omhandlede EU-direktiver. Dette er en ny metode, der dog også blev anvendt i den forudgående Environmental Permitting (England and Wales) Regulations 2007. Denne metode vurderes af miljømyndighederne at give en større sikkerhed for korrekt gennemførelse og samtidig en vis fleksibilitet, da den inkluderer efterfølgende ændringer af EU-lovgivningen. Der er dog tale om et ganske komplekst regelsæt indeholdende 28 bilag.¹⁸⁴ Det forudsættes, at implementering af nye direktiver vil kunne ske ved tilføjelse af nye bilag.

¹⁸⁰ HM Government, IA Toolkit. How to do an Impact Assessment, Dep. for Business, Innovation and Skills, 2011.

¹⁸¹ Se HM Government, Impact Assessment Guidance. When to do an Impact Assessment, 2011 p.11, hvor betydningen af også at være opmærksom på konsekvenser og konsekvensanalyser allerede før, der foreligger et EU-forslag understreges.

¹⁸² Se HM Government, Impact Assessment Guidance. When to do an Impact Assessment, 2011, p. 9.

¹⁸³ HM Government, Code of Practice on Consultation, Better Regulation Executive, 2008.

¹⁸⁴ Se bl.a. Bell, McGillivray & Pedersen (2013) p. 517, der ser bekendtgørelsen som udtryk for en "conveyor belt"-metode for gennemførelse af EU-lovgivning.

Som et mere problematisk eksempel på gennemførelse af EU-lovgivning nævnes gennemførelse af habitatdirektivet, der blev gennemført ved Conservation (Natural Habitats) Regulations 1994 og i tiltro til tilstrækkeligheden af den eksisterende Wildlife and Countryside Act 1981. Det har efterfølgende vist sig at være en utilstrækkelig gennemførelse, og EU-Domstolen har i flere sager påpeget, at supplerende gennemførelse ved vejledninger mv. ikke var tilstrækkelig. Der er senere sket opstramning af lovgivningen, bl.a. ved Conservation of Habitats and Species Regulations 2010, der i højere grad afspejler strukturen i habitatdirektivet.¹⁸⁵

3.1.2.2.4. Opfølgning

Der har været et generelt fokus på behovet for opfølgning på lovgivning i UK.¹⁸⁶ Dette er yderligere styrket gennem Better Regulation-initiativer med henblik på at fjerne unødige byrder for erhvervslivet. Ifølge Transposition Guide 2011 skal der i lovgivningen fastsættes et krav om obligatorisk eftersyn (review) af gennemførelseslovgivning efter 5 år og derefter hvert 5. år. Eftersynet skal have fokus på, om gennemførelseslovgivningen er effektiv set i forhold til de oprindelige mål. Det er i en vejledning angivet, at der bør fokuseres på, om der kan ske reduktion af byrder, effektivisering samt læres af erfaringer fra andre medlemslande. Der lægges op til, at der dannes alliancer med andre medlemslande med henblik på at få gennemført eftersyn af EU-lovgivningen.¹⁸⁷ Ud over obligatorisk eftersyn forudsættes det ligeledes, at der fastsættes "sunset provisions" for bekendtgørelser mv., således at disse skal fornys eller ændres inden for en nærmere angiven periode, f.eks. i forbindelse med et loveftersyn. Den anbefalede periode for "sunset provisions" er 7 år. Det er dog ikke ganske klart, om sådanne "sunset provisions" rent faktisk anvendes i lovgivningen.

3.1.3. Sammenfatning og udfordringer

Der er i det britiske system en ganske klar stillingtagen til håndtering og gennemførelse af EU-lovgivning. Der er tale om en meget struktureret tilgang, der i vidt omfang er styret af ønsket om at begrænse reguleringsmæssige byrder og undgå enhver form for overimplementering ("gold plating"). Det er dog tvivlsomt, hvor reelt spørgsmålet om "gold plating" egentlig er i UK,¹⁸⁸ og anstrengelserne for at undgå "gold plating" kan forekomme overdrevne. I praksis foretages der formentlig en konkret vurdering af, hvilken implementering der må anses for mest hensigtsmæssig. Eksempelvis er der ved gennemførelse af oversvømmelsesdirektivet ikke som i Danmark set helt bort fra oversvømmelse fra spildevandssystemer i forbindelse med kraftige regnskyl. Der ses ikke at have været nogen diskussion af en sådan form for "gold plating" i UK, som åbenbart blev anset for hensigtsmæssig.

Mens der kan være visse fordele forbundet med en generel strategi, der sikrer en åben og struktureret proces inden for alle områder, kan der muligvis være en tendens til, at opmærksomheden rettes mod procedurer og deadlines frem for indholdsmæssige spørgsmål om den rette implementeringsstrategi. Der er dog en række interessante elementer i den fastlagte procedure, bl.a. anses det som væsentligt, at såvel juridisk som teknisk ekspertise involveres i implementeringsprocessen. Endvidere sker der en systematisk høring, hvor der bl.a. fremlægges alternative muligheder for gennemførelse af EU-lovgivningen. Den mulige tendens til øget anvendelse af forordninger i EU-lovgivningen har ikke givet anledning til særlig diskussion i UK. De brede og ganske vidtgående bemyndigelsesbestemmelser i European Communities Act og anden sektorlovgivning giver en betydelig fleksibilitet for gennemførelse ved bekendtgørelser mv. Selvom der forudsættes enten en forudgående eller efterfølgende parlamentarisk kontrol, antages det, at det er vanskeligt for Parlamentet reelt at vurdere mere detaljerede aspekter i

¹⁸⁵ Se Bell, McGillivray & Pedersen (2013) p. 749ff.

¹⁸⁶ Se bl.a. *Post-Legislative Scrutiny – The Governments Approach* (2008), der var en opfølgning på tidligere rapporter fra The Law Commission: *Post-Legislative Scrutiny, Consultation* (2005) og *Post-Legislative Scrutiny* (2006). Se endvidere Cabinet Office *Guide to Making Legislation* (2012) part 40.27.

¹⁸⁷ Se *Sunsetting Regulations: Guidance* (2011), www.bis.gov.uk/assets/BISCore/better-regulation/docs/S/11-682-sunsetting-regulations-guidance.pdf

¹⁸⁸ J.H. Jans & L. Squintani et al., 'Gold plating' of European Environmental Measures, *Journal of European Environmental and Planning Law* 6.4 (2009) s. 417-435.

gennemførelseslovgivningen.¹⁸⁹ I øvrigt peger Steunenberg & Voermans på, at det forhold, at de embedsmænd, der vil have ansvaret for gennemførelseslovgivningen, involveres tidligt i forhandlingsfasen, indebærer, at det tidligt kan afklares, om der vil være eventuelle problemer med gennemførelsen i national lovgivning. Der lægges betydelig vægt på at sikre kontinuitet fra forhandlingsfasen til implementeringsfase. Det vurderes også, at der er effektivt system for EU-koordination i regeringen.

Det er opfattelsen, at de generelle bemyndigelsesbestemmelser i European Communities Act og Pollution Prevention and Control Act har haft positiv betydning for mulighederne for at sikre en forholdsvis smidig (og rettidig) gennemførelse af EU's miljølovgivning. Det betyder imidlertid, at flere politiske valg foretages på bekendtgørelsesniveau og knyttet til den konkrete gennemførelseslovgivning. Der findes ikke et overordnet strategisk dokument, der tager stilling til, hvordan der kan sikres en sammenhængende og tilgængelig miljølovgivning.

Det påpeges ligeledes, at der heller ikke findes et organ, der sikrer en sådan sammenhæng på tværs af miljølovgivningen. De organer, der gennemgår implementeringslovgivning er generelle eller tværgående organer, der har fokus på andre forhold end kvaliteten af lovgivningen. Som en mulig undtagelse kan nævnes House of Lords Committee on the Merits of Statutory Instruments. Også Regulatory Policy Committee (RPC) foretager en bredere gennemgang af forslag, navnlig med fokus på konsekvensanalyserne. Endvidere er der under House of Commons nedsat en Environment Audit Committee, der tager forskellige spørgsmål om miljøpolitik op til behandling. Der er dog i begrænset omfang tale om instanser, der har fokus på sammenhæng og kvalitet i (miljø-)lovgivningen, og der indgår som regel ikke juridiske eksperter i disse komitéer som i f.eks. New Zealands Legislative Design Committee.¹⁹⁰

Det anses generelt som en udfordring at tilpasse EU's miljølovgivning til den eksisterende lovgivningsstruktur. Det er gennem årene ofte valgt at implementere EU's miljølovgivning i den eksisterende lovgivning (sektorimplementering), hvilket i nogle tilfælde har begrænset muligheder for "copy-out" og ligeledes har begrænset mulighederne for at skabe et mere sammenhængende regelsæt. Løbende ændringer og tilføjelser har i nogle tilfælde skabt en vanskeligt tilgængelig lovgivning. Dette forstærkes af, at man kun i meget begrænset omfang anvender konsolideret lovgivning eller love bekendtgørelser i UK. Indarbejdelse i eksisterende lovgivning indebærer ofte en implementering i flere forskellige love. Sektorintegration kendes fra områder som VVM-direktivet, hvis gennemførelse har krævet indarbejdelse i omkring 50 forskellige regelsæt. Derfor vælges der på nogle områder gennemførelse ved en mere tværgående lovgivning, f.eks. miljøansvarsdirektivet, der er gennemført ved en bekendtgørelse – The Environmental Damage (Prevention and Remediation) Regulations 2009 med hjemmel i European Communities Act. Bekendtgørelsen gælder derfor i tillæg til den eksisterende lovgivning.

Der ses ikke at være iværksat særlige initiativer med henblik på en tilpasning af miljølovgivningen til EU's lovgivning.¹⁹¹ Men der er naturligvis en række konkrete eksempler på tilpasning, herunder også på omstrukturering af den eksisterende lovgivning. Det gælder bl.a. The Environmental Permitting (England and Wales) Regulations, der samler gennemførelse af en række tilladelsesordninger iht. flere EU-direktiver i ét regelsæt og under ét tilladelses-/godkendelsesregime. Mens Environmental Permitting Regulations ofte roses for denne integration, er der dog også fremført bekymringer vedrørende gennemsigtighed og tilgængelighed af dette regelsæt. Dette skyldes ikke mindst, at Environmental Permitting Regulations i et vist omfang refererer direkte til de enkelte artikler i den relevante EU-lovgivning. Dette fremhæves af DEFRA som eksempler på en vellykket og fleksibel implementeringsform. Juridiske eksperter sår

¹⁸⁹ Steunenberg & Voermans (2006), p. 164. Se også J. Robinson (2009).

¹⁹⁰ Se bl.a. J. Robinson, *Improving environmental law*, Environmental Law and Management 21 (2009) 3 pp. 120-123.

¹⁹¹ I Wales har regeringen dog lagt op til en reform, bl.a. med baggrund i Sustaining a Living Wales. A Green Paper on a new approach to natural resource management in Wales og tilkendegivelser om at ville fremsætte forslag til nye love om hhv. Sustainable Development, Environment og Planning.

dog tvivl om lovligheden af en sådan implementeringsmetode, og der er rejst kritik af tilgængeligheden af en sådan lovgivning, der forudsætter samtidig læsning af de bagvedliggende direktiver.¹⁹² Det er også fremført, at "copy-out"-teknikken kan føre til behov for uddybning og fortolkning i vejledninger og dermed bidrage til fragmentering af lovgivningen.¹⁹³ Et andet eksempel på et forsøg på integrering af bl.a. EU-retlige forpligtelser er Flood and Water Management Act 2010, hvor det dog af tids- og proceduremæssige årsager mislykkedes at få indarbejdet gennemførelsesbestemmelserne vedrørende oversvømmelsesdirektivet i loven, se nedenfor afsn. 3.4.3. Der efterlyses fra flere sider en mere overordnet og strategisk tilgang til britisk miljølovgivning, der både har fokus på lovgivningskvalitet, sammenhæng og tilgængelighed. En særlig udfordring knytter sig forholdene omkring den selvstændige gennemførelseskompetence i bl.a. Nordirland og Skotland.¹⁹⁴ Det har tidligere ført til en del sager om manglende eller utilstrækkelig gennemførelse af EU-lovgivningen. Der er derfor taget initiativer til en øget koordination vedrørende implementering, som bl.a. er afspejlet i "Transposition Guidance".

3.2. Erfaringer fra Nederlandene (NL)

Der er i Nederlandene en række nyere erfaringer med ændringer af miljølovgivningen, der både sigter mod en mere integreret lovgivning og samtidig også mod en tydeligere gennemførelse af EU-lovgivningen. Samtidig er der i lighed med UK forholdsvis stærke politiske signaler, der sigter mod at begrænse gennemførelse af EU-lovgivning til det mindst påkrævede.

Dette afsnit er baseret på skriftlig besvarelse af spørgsmål af Kars de Graaf og Lorenzo Squintani, Groningen University, samt Josien Stoop, Ministerie van Infrastructuur en Milieu.

3.2.1. Miljølovgivning – overordnet struktur

Den overordnede struktur i den nederlandske miljølovgivning har gennem de seneste år været genstand for en række ændringer, navnlig med henblik på at samle eller integrere forskellige vurderings- og tilladelseskrav inden for en række sektorområder. Et stærkt bagvedliggende hensyn er et ønske om forenkling med henblik på at reducere administrative byrder og omkostninger.¹⁹⁵ Senest har regeringen taget initiativ til at udarbejde én samlet miljølov.¹⁹⁶ Ifølge de foreløbige udmeldinger skal den nye lov samle 15 eksisterende love, ophæve to love og indarbejde miljøkrav fra ca. 25 andre love.¹⁹⁷ Den nye lov skal sikre et "one stop" for alle tilladelser mv. (herunder byggetilladelser) ved henvendelse til de lokale myndigheder, mens de lokale, regionale og statslige myndigheder skal koordinere deres indsats.¹⁹⁸ Baggrunden for forslaget er et ønske om større sammenhæng, fleksibilitet og muligheder for regional/lokal tilpasning.¹⁹⁹ Samtidig er det overordnede sigtemål bæredygtighed og fastholdelse af det eksisterende beskyttelsesniveau. Det fremhæves også, at tilpasning til EU-lovgivningen vil være et centralt princip for den nye

¹⁹² UK Environmental Law Association (2012), p. 8 og p. 13 samt Bell, McGillivray & Pedersen (2013) p. 519, der betegner implementeringen som udtryk for en "conveyor belt"-metode og i øvrigt peger på betænkeligheder ved "copy-out"-metoden, da direktivteksten ikke altid er egnet til direkte anvendelse i sagsbehandlingen.

¹⁹³ Se Bell, McGillivray & Pedersen (2013) p. 519.

¹⁹⁴ Se bl.a. A. Ross and H. Nash (2009), European Union Environmental Law - who legislates for whom in a devolved Great Britain, Public Law 2009 pp. 564-594.

¹⁹⁵ Se bl.a. Government Coalition Agreement (Vrijheid en verantwoordelijkheid) (2010).

¹⁹⁶ Se *Main points on simplifying environmental planning legislation in The Netherlands* (2012), Government of The Netherlands, <http://www.government.nl/documents-and-publications/reports/2012/06/28/main-points-on-simplifying-environmental-planning-legislation-in-the-netherlands.html>. I denne publikation omtales den nye lov som Environmental Planning Act, mens andre benævner loven Physical Environment Act eller Integrated Environment Act, se bl.a. C. Chance, *Q&A on Environmental Law in The Netherlands* (2012) p. 21. Se også K. Jesse, COUNTRY REPORT: NETHERLANDS. Big Changes in Environmental Planning Law On The Way, IUCN Academy of Environmental Law eJournal, Vol 4, 2013 pp. 178-186.

¹⁹⁷ De seks eksisterende hovedlove, der forventes indarbejdet i den nye lov, er: Environmental Management Act (Wet Milieubeheer), General Act on Environmental Permitting (Wet Algemene Bepalingen Omgevingsrecht - WABO), Water Act (Waterwet), Housing Act (Woningwet), Spatial Planning Act (Wet ruimtelijke ordening) og (dele af) Crisis and Recovery Act (Crisis- en Herstelwet). Sidstnævnte er en særlig lov, der har haft til formål at undgå forsinkelser i administrative procedurer mv. i lyset af den økonomiske krise. Loven var midlertidig, men der arbejdes med en forlængelse og afklaring af, hvilke dele af loven der eventuelt kan indarbejdes i den nye lov, se K. Jesse (2013). Det forventes også, at naturbeskyttelseslovgivningen vil blive indarbejdet i den nye lov. Dette er dog endnu ikke afklaret.

¹⁹⁸ *Flood Risk and Water Management in the Netherlands. A 2012 update*, Rijkswaterstaat, p. 79.

¹⁹⁹ Se *Main points on simplifying environmental planning legislation in The Netherlands* (2012), Government of The Netherlands. Kritikere har dog også fremhævet, at der er tale om et ganske stærkt fokus på økonomi, der miljømæssigt set kan indebære tilbageskridt, se K. Jesse (2013).

lovgivning. Den nye lovgivning vil dog ikke være begrænset til forhold, der er reguleret på EU-niveau. Det fremhæves, at der kan være emner, hvor der er behov for en mere restriktiv lovgivning i NL, men behovet herfor skal nøje overvejes. Det er endnu uklart, hvordan og hvornår dette lovinitiativ vil blive udmøntet. Ud over en ny lovgivning peger regeringen også på, at der er behov for at forbedre den administrative kultur, herunder at sikre at de enkelte myndigheder har tilstrækkelig kapacitet til at varetage opgaverne samt at der sikres samarbejde og koordinering på tværs.

Den nye lovgivning vil bygge ovenpå – og delvist erstatte – nogle af de initiativer, der de seneste år er taget med henblik på at sikre en mere integreret miljølovgivning. Naturbeskyttelseslovgivningen forventes på sigt også at skulle indgå i den nye lov.²⁰⁰ I 2012 igangsattes et arbejde med en ny naturbeskyttelseslov, der skulle erstatte de eksisterende naturbeskyttelseslove om hhv. naturområder og arter samt skovloven. Intentionen var bl.a. at dreje fokus mere i retning af dynamisk naturforvaltning end den mere statiske beskyttelse, bl.a. henset til, at en meget stor andel af naturen i NL er menneskeskabt.²⁰¹ Et af formålene var også at begrænse gennemførelse af habitatdirektivet til det absolut nødvendige. Det er dog tvivlsomt, om forslaget bliver gennemført i den form, der blev lagt op til. I 2010 trådte en ny lov (Wet algemene bepalingen omgevingsrecht - WABO), der proceduremæssigt integrerer ca. 25 forskellige tilladelsesordninger, i kraft. Loven omfatter bl.a. miljøgodkendelse, udledningstilladelser, byggetilladelser, tilladelse til at fælde træer mv. WABO sonderer mellem tre typer af virksomheder, der alt afhængigt af den mulige påvirkning af miljøet enten er omfattet af generelle regler (A), kræver notifikation (B) eller en egentlig integreret tilladelse (C). C-kategorien svarer som udgangspunkt til IPPC/IE-virksomhederne. Udgangspunktet er, at der kan indsendes én ansøgning og meddeles én samlet tilladelse, der dækker de forskellige forhold. WABO erstattede bl.a. godkendelseskrav for virksomheder i Wet milieubeheer (1993). Miljøloven fra 1993 indeholder herefter generelle forpligtelser for visse mindre anlæg samt regler om bl.a. miljøplanlægning, miljøkvalitetskrav, miljøvurderinger, miljøansvar, luftkvalitet mv. Der er ikke i den gældende lovgivning fuld integration af miljøgodkendelse og VVM, men det er et af målene med det planlagte lovinitiativ at sikre en større integration. Inden for vandområdet blev der i 2009 vedtaget en ny vandlov (Waterwet), der integrerede 8 eksisterende love ved etablering af en integreret tilladelsesordning for alle aktiviteter, der kan påvirke vandkvalitet eller -kvantitet. Vandloven havde også til formål at skabe et samlet lovgrundlag for gennemførelse af EU's vanddirektiver, herunder vandrammedirektivet, havstrategidirektivet og oversvømmelsesdirektivet. For så vidt angår vandrammedirektivet indgår bestemmelserne om miljøkvalitetskrav dog i Wet milieubeheer (Environmental Management Act).

De ansvarlige myndigheder for meddelelse af tilladelser mv. er som udgangspunkt de kommunale myndigheder, hvoraf der findes 415. For større projekter er det enten provinsmyndighederne eller ministeren, der er den kompetente myndighed. Inden for vandområdet er de særlige vandmyndigheder (Water boards/waterschap) kompetente. De 12 provinsmyndigheder udmønter også den nationale politik gennem regionale planer, der bl.a. fastsætter planbestemmelser for lokalisering af bolig- og erhvervsområder mv. På ministerielt niveau er de centrale ministerier hhv. Miljøministeriet (Ministry of Infrastructure and Environment – Ministerie van Infrastructuur en Milieu) og Økonomi- og landbrugsministeriet (Ministry of Economic Affairs, Agriculture and Innovation – Ministerie van Economische Zaken). Under miljøministeriet findes flere enheder, der varetager forskellige opgaver fra overordnet politikfastlæggelse og -udmøntning til tilsyn og håndhævelse. Det omfatter bl.a. Directorate-General for Public Works and Water Management (Rijkswaterstaat), der ud over vandveje også har ansvaret for det nationale vejnet og desuden er tilladelsesmyndighed for visse større anlæg. Tilsynsopgaver varetages først og fremmest af Human Environment and Transport Inspectorate (Inspectie voor Leefomgeving en Transport – ILT), der så vidt muligt skal sikre et integreret tilsyn. Desuden kan nævnes Netherlands Commission for

²⁰⁰ Det kan her bemærkes, at naturbeskyttelse sorterer under Ministry of Economic Affairs, Agriculture and Innovation (Ministerie van Economische Zaken).

²⁰¹ Flood Risk and Water Management in the Netherlands. A 2012 update, Rijkswaterstaat p. 80f.

Environmental Assessment (Commissie voor der milieueffectrapportage), der bl.a. rådgiver i forbindelse med miljøvurderinger både på strategisk niveau og konkret projektniveau. Af andre nationale miljømyndigheder kan nævnes Emissions Authority (de Nederlandse Emissieautoriteit) og National Waste Notification Bureau (Landelijk Meldpunt Afvalstoffen). Naturbeskyttelseslovgivning hører under Ministry of Economic Affairs, hvor Directorate-General of Nature and Rural Areas (DG Natuur en Regio) er den centrale styrelse.

3.2.2. Formel gennemførelse

3.2.2.1. Implementeringsstrategi – generelt

Der er i Nederlandene formuleret en generel strategi for gennemførelse af EU-lovgivning som en del af de generelle retningslinjer for lovarbejde, der indeholder et særskilt afsnit om gennemførelse af EU-lovgivning.²⁰²

Siden 2004 har det været et erklæret politisk princip, at det skal sikres, at der ikke sker en overimplementering ("no gold plating"), således at der ikke påføres erhvervsvirksomheder ekstra byrder ud over det, der er absolut påkrævet i henhold til EU-lovgivningen.²⁰³ Samtidig har der været en tendens til at anvende princippet om "copy-and-paste" eller "copy-out", dvs. så vidt muligt en direkte overførsel af direktivtekst til national lovgivning. Der er tillige formuleret et generelt princip om at sikre rettidig implementering inden for tidsfristerne. Sikring af rettidig implementering er tidligere blevet diskuteret i NL, bl.a. udsendte regeringen i 1999 et positionspapir om hurtigere implementering af EU-lovgivningen.²⁰⁴ Dette blev fulgt af en diskussion mellem regeringen og parlamentet om øget brug af sekundærlovgivning (bekendtgørelser mv.) til implementering af EU-lovgivningen, herunder også af mulighederne for at sekundærlovgivning kunne ændre eller eventuelt ophæve primærlovgivning.²⁰⁵ Det er endnu ikke lykkedes at få vedtaget sådanne generelle bemyndigelsesbestemmelser, selvom regeringen har indføjet sit ønske herom i de generelle retningslinjer for lovarbejde.²⁰⁶ Der findes dog mere specifikke bemyndigelsesbestemmelser i de enkelte love. I sådanne tilfælde vil gennemførelsen være begrænset til den nævnte EU-lovgivning, og der vil ikke være mulighed for at gå videre, end EU-lovgivningen tilsiger.²⁰⁷

Det erklærede princip om at undgå overimplementering blev udformet som en del af en dereguleringsproces. Det blev formuleret som en del af Regeringsaftalen i 2003 for at undgå nye tilfælde af overimplementering, mens det i 2004/05 blev bredt ud til, at også eksisterende (væsentlig) overimplementering skulle fjernes. Regeringsaftalen fra 2010 syntes at skærpe tonen, således at alle former for overimplementering skulle elimineres.²⁰⁸

Princippet om at undgå overimplementering fremgår siden 2011 udtrykkeligt af retningslinje 331 i de generelle retningslinjer for lovarbejde. Princippet omfatter alle former for strengere national regulering, dvs. også manglende udnyttelse af undtagelsesbestemmelser samt udvidelse af anvendelsesområdet.²⁰⁹

Der er ifølge det oplyste en stigende tendens til "copy-out" i Nederlandene, hvor direktivets tekst enten som helhed eller enkelte dele kopieres direkte ind i national lovgivning. I nogle tilfælde anvendes også en "reference"-metode, hvor der i den nationale lovgivning indføres reference direkte

²⁰² Aanwijzingen voor de regelgeving (2012), www.overheid.nl.

²⁰³ Se J.H. Jans & L. Squintani et al., 'Gold plating' of European Environmental Measures, Journal of European Environmental and Planning Law 6.4 (2009) s. 417-435.

²⁰⁴ Se Steuenberg & Voermans p. 21, der henviser til Parliamentary Papers II 1998/99, 26 200 VI, no. 65 og Parliamentary Papers II 1999-2000, 26 800 VI, no. 79).

²⁰⁵ Se Steuenberg & Voermans p. 21f.

²⁰⁶ Aanwijzingen voor de regelgeving (2012) pkt. 334.

²⁰⁷ Dette er lagt til grund af regeringen i tidligere sager, TK 1989/90 21 087, nr. 3 p. 88.

²⁰⁸ Se bl.a. L. Squintani, *The Development of Ecological Corridors: Member States' Obligation under the Habitats and Birds Directives?*, Journal of European Environmental and Planning Law 9.2 (2012) p. 185.

²⁰⁹ Se bl.a. J.H. Jans & L. Squintani et al. (2009), s. 421.

til EU-lovgivningen. Der kan både være tale om en statisk reference til den gældende EU-retsakt eller en dynamisk reference til EU-retsakter med senere ændringer.²¹⁰ Sidstnævnte kan navnlig bruges, hvor der kan forventes (hyppige) tilpasninger af EU-lovgivningen, f.eks. ved ændring af bilag mv. Der kan også være tale om henvisninger til direktivets definitioner, således at disse ikke "oversættes" til national lovgivning. Et eksempel er Waterwet (2009), der i § 1 angiver "*river basin district*: area as referred to in section 2 subsection 15 of the Water Framework Directive; *river basin management plan*: plan as referred to in section 13 of the Water Framework Directive. Det er ikke ganske klart, hvorfor det er anset for mere hensigtsmæssigt at henvise til direktivteksten frem for at skrive definitionen ind i den nationale lovgivning. Et andet eksempel på en mere dynamisk reference til EU-lovgivningen er en direkte reference i WABO til IPPC-installationer som afgrænset i direktivets bilag I. En sådan dynamisk reference vil betyde, at ændringer af direktivets bilag 1 automatisk inkorporeres i national lovgivning.

Der anvendes kun i begrænset omfang generelle bemyndigelsesbestemmelser inden for miljølovgivningen. Der har som nævnt tidligere været en generel diskussion af muligheden for øget brug af bemyndigelsesbestemmelser til gennemførelse af EU-lovgivningen ved bekendtgørelser mv. Det er ikke udelukket, at der i de enkelte love indarbejdes bemyndigelsesbestemmelser, og i praksis gennemføres en stor del af EU-lovgivningen ved bekendtgørelser mv.²¹¹ Generelt sker implementering af EU-lovgivningen i eller i tilknytning til den eksisterende lovgivning (sektorimplementering). Der har dog som beskrevet i afsn. 3.2.1. været en række initiativer til omstrukturering af den eksisterende lovgivning, bl.a. med henblik på øget integration og tilpasning til EU-lovgivningen.

Der er ikke på politisk niveau taget stilling til øget brug af forordninger i EU-lovgivningen. På embedsmandsniveau blev det i forbindelse med høring af det 7. miljøhandlingsprogram tilkendegivet, at brugen af forordninger måtte ses både i lyset af traktathjemlen og formålet med lovgivningen, herunder at forordninger kunne være hensigtsmæssige under art. 114, men ikke under art. 192.

3.2.2.2. Implementeringspraksis – konkret

Der er i Nederlandene et vist fokus på, at muligheden for at varetage nationale interesser, herunder forenelighed med national lovgivning, bedst sker gennem tidlig indflydelse på Kommissionens forslag og ved koalitioner i Rådet, bl.a. sammen med Danmark.²¹² Dette er også afspejlet i de generelle retningslinjer for lovgivningsarbejde.

3.2.2.2.1. Forhandlingsfasen

I forhandlingsfasen følges en koordinationsprocedure, der på et tidligt tidspunkt skal sikre fastlæggelse af "the Dutch point of view". Proceduren, der koordineres af Udenrigsministeriet, består af flere trin. I det første trin analyseres EU-forslaget, og der udarbejdes et "explanatory memorandum" (BNC-fiche). Dette arbejde foregår i Working Group for the Assessment of New Commission Proposals (Werkgroup Beoordeling nieuwe Commissievoorstellen – BNC). Denne arbejdsgruppe består af repræsentanter fra de forskellige ministerier og lokale/regionale myndigheder. Det fremgår af de generelle retningslinjer for lovgivningsarbejde, at det skal sikres, at den juridiske ekspertise i de relevante ministerier inddrages så tidligt som muligt (pkt. 340). Et "explanatory memorandum" består af en sammenfatning af EU-forslaget, en subsidiaritets- og proportionalitetsvurdering, en beskrivelse af konsekvenser for national lovgivning, et forslag til den nationale holdning/position samt en angivelse af den forventede metode for implementering. Det næste trin er godkendelse i regeringen (Council of Ministers), hvor det i første omgang behandles af en Coordination Committee for European Integration and Association Problems (CoCo). En

²¹⁰ Se Aanwijzingen voor de regelgeving (2012) pkt. 334.

²¹¹ Steuenberg & Voermans (2006) p. 27.

²¹² A. Lenschow, *Chapter 13 – Environmental Policy*, in H.C. Wallace, M.A. Pollack & A.R. Young, *Policy-Making in the European Union*, Oxford University Press, 2010 pp. 307-330 at p. 314 og A. Jordan, *National Environmental Ministries: Managers or Ciphers of European Union Environmental Policy?*, Public Administration (2001) Vol. 79 No. 3, pp. 643-663.

normalt kortere version af "explanatory memorandum" sendes også til Parlamentet. Dette danner sammen med opfølgende dokumenter grundlag for en diskussion mellem parlament og regering om den nationale holdning/position til forslaget.

Som en del af koordinationsproceduren kan der iværksættes konsekvensvurderinger på ad hoc-basis. Ligeledes kan der ske inddragelse af interessenter på ad hoc-basis, men der er som udgangspunkt ikke et krav om konsultationer mv. (pkt. 342).

Inden for miljøministeriets område dannes der som regel tidligt i forløbet teams eller projektgrupper med den nødvendige ekspertise, der tidligt forsøger at forberede et forslag til national holdning/position og vurdere, om der skal iværksættes mere dybdegående vurderinger af bestemte emner.

3.2.2.2.2. Implementeringsfasen

Når der foreligger et vedtaget direktiv, skal en implementeringsplan forelægges for Interministerial Committee on European Law (ICER-I) senest 2 mdr. efter vedtagelse af retsakten. Proceduren for udarbejdelse af et forslag til national gennemførelseslovgivning følger den sædvanlige procedure for regeludarbejdelse, herunder de ovenfor omtalte generelle retningslinjer og det heri indeholdte særlige afsnit om gennemførelse af EU-lovgivningen. Der vil normalt blive udarbejdet yderligere konsekvensanalyser mv. Men der er ikke formelle krav om fremlæggelse af forskellige implementeringsmuligheder eller lignende. Inddragelse af interessenter sker ved høringer som led i den almindelige lovgivningsprocedure og ved løbende kontakt og dialog. Der ses ikke fastsat særlige procedurekrav eller lignende, hvorved der sikres overholdelse af bl.a. princippet om "no gold plating".

Med henblik på sikring af rettidig gennemførelse af EU-direktiver er der lavet en elektronisk database (i-Timer), hvori direktivet kort opsummeres, og derefter indføres løbende relevante dokumenter i implementeringsfasen. I i-Timer angives en række processkridt, hvorved det bliver muligt at holde øje med forsinkelser. Databasen tjener som et værktøj for ministerierne, men anvendes også af ICER-I i deres løbende kontrol af implementeringsprocessen. Endvidere anvendes i-Timer til at sende kvartalsrapporter til Parlamentet om antallet af direktiver, der er implementeret før eller efter tidsfristen. Databasen er ikke tilgængelig for offentligheden. Det fremgår af retningslinjerne for lovgivningsarbejde, at et forslag til lov/lovændring skal fremlægges senest 18 mdr. før implementeringsfristens udløb, mens et forslag til bekendtgørelse mv. skal fremlægges senest 9 mdr. før implementeringsfristens udløb.

3.2.2.2.3. Eksempler

Som eksempler på gode implementeringsforløb nævnes miljøansvarsdirektivet, hvor et nyt afsnit blev tilføjet den eksisterende lov miljølov (Wet Milieubeheer). Et andet eksempel, der fremhæves, er vandrammedirektivet mv., hvor implementeringen senere førte til en ny integreret vandlov (Waterwet), der bl.a. havde til formål at sikre bedre implementering af EU's vandlovgivning og samtidig at integrere al vandlovgivning i ét samlet regelsæt.

Derimod har der været store problemer med gennemførelsen af fuglebeskyttelses- og habitatdirektiverne, hvilket har ført til gentagne ændringer af naturbeskyttelseslovgivningen. Et særligt problem synes her at være håndtering af eksisterende aktiviteter, der skader Natura 2000-områder. Også IPPC-direktivet synes at have været problematisk, da det viste sig, at den eksisterende lovgivning ikke var tilstrækkelig til at sikre gennemførelse, og der skete yderligere ændringer af lovgivningen. I begge tilfælde gives som forklaring, at der har været for stor tillid til, at den eksisterende lovgivning (med mindre tilpasninger) ville være tilstrækkelig til at sikre implementering. Som et eksempel på overimplementering nævnes luftkvalitetsdirektivet, hvor der efterfølgende blev taget initiativer til at begrænse gennemførelsen til det påkrævede i forhold til direktivet. Som et andet måske mere diskutabelt eksempel på overimplementering kan nævnes

2010-Regeringens holdning om, at etablering af økologiske forbindelseslinjer ikke udgjorde en forpligtelse efter habitatdirektivet og derfor ikke skulle støttes.²¹³

3.2.2.2.4. Opfølgning

Der foreligger ikke oplysninger om en systematisk procedure for opfølgning vedrørende implementering af EU-lovgivningen. Der er dog en række eksempler på ad hoc-baseret opfølgning, f.eks. pga. klager fra industrien eller komparative studier. Dette var f.eks. tilfældet med luftkvalitetsdirektivet. Det er ikke usædvanligt, at der indføres revisionsklausuler i forbindelse med vedtagelse af ny lovgivning. Miljøministeriet har tidligere iværksat en mere systematisk opfølgning vedrørende miljølovgivningen.²¹⁴

3.2.3. Sammenfatning og udfordringer

Der er i Nederlandene fastlagt en ganske klar politisk strategi for implementering af EU's miljølovgivning, der er baseret på principperne om "no gold plating" og "copy-out." Der er også fastlagt procedurer, der sikrer en tidlig involvering og identifikation af gennemførelsesmuligheder, bl.a. ved etablering af teams eller projektgrupper. Der sikres en tværgående koordinering i regeringen, samtidig med at der lægges stor vægt på rettidig gennemførelse, bl.a. gennem i-Timer.

Det vurderes, at den fastlagte implementeringsstrategi er medvirkende til at sikre en rettidig implementering af EU-lovgivningen. Men navnlig akademisk litteratur vurderer, at det fremherskende princip om at undgå overimplementering (og kortsigtet reduktion af økonomiske byrder) og en forhastet/mekanisk proces har ført til en ringere lovgivningskvalitet og i visse tilfælde et lavere beskyttelsesniveau.²¹⁵

Hovedudfordringen ved implementering af EU-lovgivningen angives i akademiske kredse som værende balancen mellem økonomiske interesser og miljøbeskyttelse. Det er denne udfordring, der har karakteriseret de seneste 10 års lovreformer i NL. Senest er dette kommet til udtryk i den planlagte "forenklingsproces", hvor hovedformålet er at integrere store dele af den eksisterende arealanvendelsesorienterede lovgivning i ét samlet regelsæt, at strømline procedurer gennem ét kontaktpunkt for borgerne og at begrænse administrative og reguleringsmæssige byrder, der ikke følger af EU-krav. Det igangværende arbejde med ny samlet miljølov sigter samtidig mod at skabe bedre overensstemmelse med EU-lovgivningen. Der er dog endnu ikke udsendt forslag til denne lov, og vedtagelse af en sådan lov kan formentlig tidligst ske om 3-4 år. Et andet eksempel er det i august 2012 fremsatte forslag til en ny naturbeskyttelseslov, der skulle sikre større overensstemmelse med EU-lovgivningen, bl.a. ved at eliminere beskyttelse af arter, naturtyper og naturværdier, der ikke er beskyttet under EU-lovgivningen. Forslaget er imidlertid sat på pause af den nuværende regering, og der arbejdes på et nyt initiativ. Et tredje eksempel er vandloven (Water Act), der blev vedtaget i 2009, som en ny integreret lov, der skulle samle al vandlovgivning. Anledningen var gennemførelsen af vandrammedirektivet, og formålet var bl.a. at gøre det nemmere at gennemføre EU's vandlovgivning.

Den øgede integration og forenkling af den eksisterende lovgivning kan imidlertid skabe problemer i forhold til implementering af EU-lovgivningen, da den ikke nødvendigvis svarer til EU-lovgivningens mere sektoropdelte struktur. Regeringen har her som et led i arbejdet med en ny integreret miljølov samtidig tilkendegivet intentioner om at ville arbejde for, at der også på EU-

²¹³ Se L. Squintani (2012).

²¹⁴ Se <http://acels.uva.nl/research/stem-project/stem-project.html>.

²¹⁵ Se bl.a. L. Squintani (2012), der behandler holdningsskiftet vedrørende etablering af økologiske forbindelseslinjer, hvor regeringen i 2010 fjernede støtten hertil, da etableringen ikke ansås for påkrævet efter habitatdirektivet og dermed som "gold plating", der skulle elimineres. For yderligere diskussion kan henvises til J. Stoop, *Nationale Koppen op EU-regelgeving; een relevante discussie?*, NtEr, juli 2012, nr. 6, p. 229-237; Ch. W. Backes e.a., *Natuur (lijkt) met recht beschermd: naar een effectieve en hanteerbare natuurbescherming*, Vereniging voor Milieurecht, Boom Juridische Uitgevers, Den Haag, 2010, p. 28; og F.M. Fleurke & A. Trouwborst, *Kolencentrales, robuuste verbindingen en EU-milieurechtlijnen: balanceren tussen nationale en Europese doelstellingen*, NtEr 2011 (12), p. 95 et seq.

niveau sker en forenkling og integrering af miljølovgivningen.²¹⁶ Som et andet vigtigt element peges på den høje grad af decentralisering, der karakteriserer den nederlandske miljølovgivning. De kommunale myndigheder har ikke altid tilstrækkelige ressourcer og ekspertise til at sikre en effektiv gennemførelse og håndhævelse af EU-lovgivningen. Ifølge nogle forfattere kan en mere integreret tilgang føre til en bedre håndhævelse af EU-lovgivningen.²¹⁷ Der er fra regeringsside iværksat tiltag, der skal sikre samarbejde mellem de kommunale myndigheder bl.a. for at professionalisere håndhævelsen.

3.3. Erfaringer fra Sverige

Sveriges miljølovgivning og -forvaltning har visse lighedstræk med den danske miljølovgivning og -forvaltning. Sverige gennemførte dog i 1998 en miljølovreform med vedtagelse af Miljöbalken, der senere er suppleret med yderligere tiltag, bl.a. et særligt miljømålssystem.

Dette afsnit er baseret på et skriftligt bidrag fra Gabriel Michanek, Uppsala Universitet samt opfølgende kontakt med personer i det svenske miljøministerium.

3.3.1. Miljølovgivning – overordnet struktur

Den svenske miljølovgivning er karakteriseret ved én hovedlov – Miljöbalken – der blev vedtaget i 1998. Det primære formål med Miljöbalken var at samle en række overlappende love, som blev ophævet ved lovens vedtagelse. Miljöbalken suppleres dog fortsat af flere love, der har fokus på særlige sektorer eller aktiviteter. Det gælder bl.a. Plan- og bygningslagen (SFS 2010:900), Skogslagen (SFS 1979:429), Minerallagen (SFS 1991:45) og Jaktlagen (SFS 1987:259). Der er tale om et til tider komplekst samspil mellem Miljöbalkens overordnede bestemmelser og den mere specifikke regulering ved sådanne særlove.²¹⁸

Miljöbalken finder anvendelse i forhold til en bred række af aktiviteter – også dem, der er reguleret ved sektorlovgivning. Det gælder navnlig Miljöbalkens overordnede og mere generelle bestemmelser, der bl.a. omfatter de såkaldte "hänsynsregler" (MB 2 kap.). De generelle hänsynsregler omfatter bl.a. forsigtighedsprincippet, substitutionsprincippet, bedst tilgængelig teknologi samt lokaliseringprincippet. Endvidere indeholder Miljöbalken en række generelle bestemmelser om anvendelse af areal- og vandområder (MB 3 og 4 kap.). Endelig indeholder Miljöbalken nærmere bestemmelser om en række forskellige virkemidler, bl.a. miljøkvalitetsnormer, miljøkonsekvensbeskrivelser, beskyttelse af naturområder og arter, godkendelse mv. af miljøfarlig virksomhed og vandvirksomhed samt regulering af genteknologi, kemikalier og affald. Loven fastsætter endvidere fælles bestemmelser om tilsyn og kontrol, administrative og strafferetlige sanktioner, om erstatningsansvar samt om miljømyndighedernes og domstolenes kompetence.

De centrale miljømyndigheder er Miljöministeriet (Miljödepartementet) samt en række styrelser, herunder Naturvårdsverket, Kemikalieinspektionen og Skogsstyrelsen. Styrelserne har normalt adgang til at udstede bekendtgørelser mv. (föreskrifter). På regionalt niveau findes 21 länsstyrelser, der bl.a. har visse tilsyns- og tilladelsesopgaver. Fem af länsstyrelserne fungerer som vanddistriktsmyndigheder med henblik på udarbejdelse af vandplaner. På lokalt niveau har de 290 kommunale myndigheder primært ansvar for lokale miljøforhold samt for fysisk planlægning iht. plan- og bygningsloven. Klage- og domstolsprøvelse inden for miljøområdet sker primært gennem 12 "miljöprövningsdelegationer" hos länsstyrelserne, de fem "mark- och miljödomstolarna" samt "Mark- och Miljööverdomstolen." Som noget særligt har "mark- och miljödomstolarna" også beføjelse til at udstede miljøgodkendelser for visse større virksomheder som 1. instans. Beslutninger, der træffes på regeringsniveau, kan som udgangspunkt påklages til den øverste forvaltningsdomstol.

²¹⁶ Se *Main points on simplifying environmental planning legislation in The Netherlands* (2012) p. 11.

²¹⁷ Se bl.a. A. Blomberg (2008), *European Influence on National Environmental Law Enforcement: Towards an Integrated Approach*, *Review of European Administrative Law*, Vol. I, no. 2 pp. 39-81.

²¹⁸ Se G. Michanek & C. Zetterberg (2012), *Den svenska miljörätten*, 3:e upplagan, Iustus förlag.

Gennemførelse af EU-lovgivningen sker i vidt omfang ved administrative forskrifter i form af regeringsforskrifter (förordningar) og bekendtgørelser (föreskrifter). Opmærksomheden må henledes på, at iht. den svenske grundlov har regeringen beføjelse til selv at udarbejde regler (förordningar) om visse forhold, herunder især forhold, der vedrører myndighedernes virksomhed. Gennemførelse af EU-lovgivningen kan derfor normalt ske uden hjemmel i lov vedtaget af parlamentet. Der findes særlige bemyndigelsesbestemmelser i Miljöbalken samt i sektorlovene. Der gives ofte hjemmel til, at styrelserne kan udstede den nødvendige gennemførelseslovgivning, navnlig ved forskrifter om tekniske forhold.

Et eksempel findes bl.a. i MB 5 kap. Miljökvalitetsnormer och miljökvalitetsförvaltning, 1 §: "Föreskrifter om miljökvalitet

1 § Regeringen får för vissa geografiska områden eller för hela landet meddela föreskrifter om kvaliteten på mark, vatten, luft eller miljön i övrigt, om det behövs för att varaktigt skydda människors hälsa eller miljön eller för att avhjälpa skador på eller olägenheter för människors hälsa eller miljön (miljökvalitetsnormer).

Regeringen får överlåta till en myndighet att meddela miljökvalitetsnormer som följer av Sveriges medlemskap i Europeiska unionen."

3.3.2. Formel gennemførelse

3.3.2.1. Implementeringsstrategi – generelt

Der er ikke i Sverige formuleret en generel strategi for gennemførelse af EU-lovgivningen eller EU's miljølovgivning. Der er dog udarbejdet visse retningslinjer for arbejdet med gennemførelse af EU-lovgivningen, se nedenfor. Det følger bl.a. af disse retningslinjer, at det ved gennemførelse af EU-lovgivningen bør angives, om der sker "gold plating", men der er ikke formuleret en egentlig politik om "no gold plating."

Det blev i forarbejderne til Miljöbalken tilkendegivet, at kun de mere grundlæggende dele af EU's miljølovgivning ville blive gennemført ved lovbestemmelser, mens størstedelen af EU's miljølovgivning forventedes at kunne gennemføres enten ved regeringsforskrifter (förordningar) eller ved bekendtgørelser mv. udarbejdet af de statslige styrelser. Et eksempel på gennemførelse ved lov er miljøansvarsdirektivet, hvor 10 kap. i Miljöbalken om forurennet jord blev omskrevet med henblik på gennemførelse af direktivet. Et andet eksempel, hvor der er sket gennemførelse ved en særlig lov uden for Miljöbalken, er gennemførelse af Seveso-direktivet, der er sket ved Lagen (SFS 1999:381) om åtgärder för att förebygga och begränsa följderna av allvarliga kemikalieolyckor (sevesolagen) med tilhørende forordning (SFS 1999:382) og forskrifter (SRVFS 2005:2). Der skete dog samtidig ændringer af Miljöbalken, der bl.a. skulle sikre koordinering mellem myndighedsbehandlingen efter de to regelsæt.

For så vidt angår større lovændringer som følge af EU-direktiver er der i Sverige en vis tradition for, at der iværksættes udredningsarbejder forud for visse større, betydningsfulde eller vanskelige lovgivningsarbejder, herunder eventuelt gennemførelse af EU-lovgivning.²¹⁹ Det er regeringen, der beslutter, om der skal nedsættes et uafhængigt udvalg. Rammerne for udvalgets arbejde fastlægges i et kommittédirektiv (kommissorium). Normalt er der igangsat ca. 120 udredningsarbejder samtidig. Udvalgsformen blev bl.a. anvendt ved gennemførelse af miljøansvarsdirektivet, hvor der blev udarbejdet to betænkninger: "Ett utvidgat miljöansvar" (SOU 2006:39) og "GMO-skador i naturen och Miljöbalkens försäkringar" (SOU 2007:21). Se tilsvarende SOU 2011:86 "Bättre miljö – minskade utsläpp" om gennemførelse af IE-direktivet, hvor et ekspertudvalg fik til opgave at foreslå, hvordan IE-direktivet skulle gennemføres i svensk ret. Ifølge kommissoriet skulle udvalget særligt analysere systemet for revision af godkendelser, herunder med inddragelse af erfaringer fra andre lande. Der ses ikke tradition for, at der fremlægges forslag til forskellige

²¹⁹ Udredningerne eller betænkningerne udsendes som Statens Offentlige Utredninger (SOU).

implementeringsmodeller. Derimod fremlægges ofte et detaljeret forslag til konkrete lovbestemmelser, der afspejler én valgt implementeringsmodel.

Et sådant udredningsarbejde skal ifølge Kommittéförordningen (1998:1474) indeholde en konsekvensanalyse, hvori der nærmere redegøres for, hvilke konsekvenser forslaget kan få for myndigheder, virksomheder og andre. Konsekvensanalysen skal være i overensstemmelse med de krav, der gælder generelt for konsekvensanalyser ved regeludstedelse i Förordningen (2007:1244) om konsekvensutredning ved regelgivning. Der kan være fastsat yderligere udredningskrav i kommissoriet (kommittédirektivet). Normalt skal en udredning også vurdere, hvilke konsekvenser forslaget kan få for miljøet. Når der er afgivet betænkning, sendes den til høring blandt myndigheder, organisationer mv., og der er normalt en frist på 3 mdr. for afgivelse af skriftlige bemærkninger. På baggrund af betænkning og bemærkninger udarbejder regeringen derefter et lovforslag (proposition), der fremlægges for Riksdagen.

Der er på regeringsniveau udarbejdet retningslinjer for gennemførelse af EU-lovgivningen i Sverige.²²⁰ Disse retningslinjer anvendes også på miljøområdet, se nedenfor afsn. 3.3.2.2.

3.3.2.2. Implementeringspraksis – konkret

Som nævnt ovenfor er der i forbindelse med EU-lovgivning, der forudsætter større lovændringer eller ikke umiddelbart lader sig gennemføre ved en bekendtgørelse el.lign., en vis tradition for, at der nedsættes et ekspertudvalg, der får til opgave at komme med et forslag til gennemførelse i svensk ret. Dette kan sikre en ganske grundig analyse af EU-reglerne såvel som den eksisterende nationale lovgivning. Ofte indeholder betænkningen et detaljeret forslag til nye regler, som regeringen efter høring tager stilling til. Såfremt et EU-forslag har en sådan karakter, at en udredning vil være relevant, kan et udvalg eller en udreder udpeges allerede i forhandlingsfasen, og dermed være klar til arbejdet, når der foreligger en vedtaget EU-retsakt.²²¹

I andre tilfælde er det som udgangspunkt overladt til Miljödepartementet eller eventuelt en af styrelserne at sørge for den nødvendige gennemførelseslovgivning, se nedenfor. Det angives, at der bør være en EU-koordinationsfunktion i hvert departement.²²² EU-koordinationsfunktionen skal bl.a. sikre, at der oprettes forberedelses- og referencegrupper med deltagelse af departement og berørte myndigheder. Det er op til det enkelte departement at fastsætte nærmere vedrørende arbejdsform mv. for sådanne grupper.

Forhandlingsfasen

På regeringsniveau koordineres forhandlingsfasen af Regeringskansliets særlige EU-enhed Statsrådsberedningen (SB/EU-kansliet). Det er det relevante departement, der har ansvar for at foretage en nærmere analyse af EU-forslaget.²²³ Hvis der er tale om forslag, der går på tværs af ministerier, vil ansvaret ligge hos EU-kansliet. Der er i Sverige en vis opmærksomhed på, at det kan have stor betydning at sikre indflydelse, allerede før der foreligger et EU-forslag, bl.a. er det foreslået, at der allerede på dette tidlige stadie udarbejdes konsekvensanalyser.²²⁴

Der lægges i regeringens retningslinjer vægt på, at det tidligt i forhandlingsfasen undersøges, hvilke lovgivningsmæssige konsekvenser forslaget kan få.²²⁵ Det understreges, at departementets juridiske ekspertise bør involveres tidligt, da det kan lette gennemførelsesarbejdet. Der lægges også vægt på, at der tidligt sker inddragelse af relevante myndigheder, virksomheder og interessenter med henblik på at kortlægge mulige konsekvenser af forslaget. En konsekvensanalyse bør udarbejdes så tidligt som muligt, eventuelt ved inddragelse af EU-Kommissionens konsekvensanalyse. Der sker

²²⁰ Regeringskansliet, Cirkulär 14, Riktlinjer för genomförande av unionsrättsakter, 2010-12-16.

²²¹ Regeringskansliet, Cirkulär 14, Riktlinjer för genomförande av unionsrättsakter, 2010-12-16, s. 10.

²²² Se Regeringskansliet Cirkulär 3, Riktlinjer för framtagande och beredning i Regeringskansliet av svenska ståndpunkter i EU-frågor m.m.

²²³ Arbetsförordningen för Regeringskansliet, RKF 2011:9

²²⁴ Tillväxtverket och Regelrådet, Från EU-förslag till myndighetsföreskrift – att åstadkomma enkla och ändamålsenliga regler, 2012 s. 18.

²²⁵ Regeringskansliet, Cirkulär 14, Riktlinjer för genomförande av unionsrättsakter, 2010-12-16, s. 8.

normalt inddragelse af interessenter i forhandlingsfasen ved udsendelse af Kommissionens forslag. Desuden kan der efter behov være yderligere dialog og indkaldes til diskussioner med berørte myndigheder og organisationer.²²⁶

Når der foreligger en identifikation af de mulige konsekvenser for den svenske lovgivning, foretages en samlet vurdering af, hvordan gennemførelsen kan ske. Det omfatter bl.a. overvejelser om lovgivningsniveau (lov, forordning eller myndighedsforskrift) samt en foreløbig tidsplan og ansvarsfordeling (faktapromemoria). I særligt vigtige sager udarbejdes også et "stændpunktspromemoria" som et internt strategidokument for Regeringen. Faktapromemoria sendes til Riksdagen. Der sker i Sverige forelæggelse af alle EU-sager, der skal behandles i ministerrådet, for Riksdagens EU-nævn med henblik på opnåelse af et forhandlingsmandat. Der sker også behandling af EU-forslag i de respektive fagudvalg.

Implementeringsfasen

Når der er vedtaget en EU-retsakt, udpeges der som udgangspunkt en ansvarlig koordinator i Miljödepartementets Rättssekretariat. Ifølge regeringens retningslinjer lægges der stor vægt på, at der sikres kontinuitet fra forhandlingsfase til implementeringsfase enten gennem de relevante personers deltagelse i såvel forhandlings- som implementeringsfase eller ved udarbejdelse af en forhandlingsrapport, der udarbejdes i samarbejde med departementets juridiske enhed, EU-repræsentationen og eventuelt deltagende myndigheder.

Koordinatoren tager de nødvendige kontakter til relevante enheder/personer i departementets fagenheder, andre relevante departementer samt de myndigheder, der vurderes at blive direkte involveret i arbejde, f.eks. ved udformning af forskrifter. Herefter laves en opgavefordeling, og der udarbejdes en tidsplan. Form og omfang af koordineringen vurderes konkret i forhold til den enkelte EU-retsakt.

Koordinatoren udarbejder så hurtigt som muligt en gennemførelsesnote (promemoria) med en oversigt over arbejdsfordeling, tidsplan og identificerede behov for regelændringer. Senere i forløbet vil der normalt blive udarbejdet en paralleloptilling, bl.a. med henblik på senere indberetning til Kommissionen. Desuden udarbejdes der yderligere konsekvensanalyser i overensstemmelse med de generelle forskrifter for regelgivning.²²⁷

Det understreges i regeringens retningslinjer, at der bør foretages en analyse af eventuelle foranstaltninger, som går ud over direktivets krav (gold plating) ud fra både en forenklingssvinkel og ud fra en EU-retlig vinkel.²²⁸ Det er imidlertid ikke nærmere defineret, hvad der forstås ved "gold plating".²²⁹ I regeringens retningslinjer lægges der også vægt på at sikre rettidig gennemførelse. Endvidere anbefales det, at de relevante embedsmænd deltager i de arbejdsgrupper mv., der måtte være nedsat af Kommissionen med henblik på gennemførelsen, eller drøfter fortolkningsspørgsmål med andre medlemslande eller Kommissionen.

Opfølgning

Der foreligger ikke oplysninger om systematisk opfølgning på gennemførelseslovgivning i Sverige.

3.3.3. Sammenfatning og udfordringer

Der er ikke i Sverige formuleret en egentlig strategi for gennemførelse af EU-lovgivningen, men der er dog fastsat særlige retningslinjer for håndtering af EU-lovgivning. Disse retningslinjer fastlægger ikke overordnede principper for gennemførelsen, men fokuserer i højere grad på koordination og procedurer for gennemførelsen. Retningslinjerne retter sig både mod forhandlingsfasen og

²²⁶ Regeringskansliet, Cirkulär 14, Riktlinjer för genomförande av unionsrättsakter, 2010-12-16, s. 9.

²²⁷ Förordningen (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning (KUF).

²²⁸ Regeringskansliet, Cirkulär 14, Riktlinjer för genomförande av unionsrättsakter, 2010-12-16, s. 11.

²²⁹ Se kritisk hertil K. Atthoff & M. Wallgren (2013), Att tydliggöra gold-plating - ett bättre genomförande av EU-lagstiftning. Näringslivets Regelnämnd och Regelrådet, hvor det bl.a. foreslås, at regeringen præciserer begrebet og tager klar stilling hertil.

implementeringsfasen, og der lægges særlig vægt på at sikre kontinuitet mellem disse faser. Der lægges også vægt på at sikre en bred inddragelse af relevante myndigheder, interesseorganisationer mv. samt på tidligt at foretage analyser af de mulige konsekvenser for den nationale lovgivning, herunder ved inddragelse af jurister. Det fremhæves bl.a., at der bør foretages en analyse af eventuelle foranstaltninger, som går ud over direktivets krav (gold plating), men der stilles ikke krav om at undgå "gold plating." Som et særligt træk kan nævnes muligheden for, at der nedsættes en uafhængig komité eller et ekspertudvalg, der får til opgave at komme med forslag til gennemførelse af EU-lovgivning eller andre større lovændringer.

Miljöbalken giver en ganske bred ramme for gennemførelse af EU's miljølovgivning, navnlig når gennemførelse sker i form af administrative forskrifter. Det er dog ikke givet, at strukturen i Miljöbalken passer til gennemførelsen af EU-lovgivningen. Eksempelvis gik miljøansvarsdirektivet på tværs af en række kapitler i Miljöbalken med bestemmelser af relevans for gennemførelse af miljøansvarsdirektivet. Løsningen blev som nævnt gennemførelse ved en ændring af Miljöbalkens 10 kap, der dog ikke blev anset for en optimal løsning, men der savnedes bedre alternativer.

I praksis sker der ofte gennemførelse af EU-direktiver ved udarbejdelse af en bekendtgørelse iht. Miljöbalken. Det kan her være en udfordring at sikre, at der ikke er overlappende lovgivning enten i selve Miljöbalken eller i anden lovgivning. Der kan også være andre eksempler på, at der sker indarbejdelse af bredere referencer til EU-krav, f.eks. ændredes i 2003 MB 5 kap. 2 § (SFS 2003:890), således at begrebet "miljøkvalitetsnorm" også omfattede "de krav i øvrigt på kvaliteten af miljön som följer av Sveriges medlemskap i Europeiska unionen." Herved blev bl.a. kravet om at opnå god økologisk status til et krav, der skulle iagttages af virksomhedsudøvere.²³⁰ Der er også eksempler på, at mere grundlæggende elementer af den svenske lovgivning, herunder Miljöbalken har været i strid med EU-lovgivningen. Eksempelvis har tilladelser og miljøgodkendelser under Miljöbalken principielt været tidsubegrænsede. Sverige har derfor haft problemer med gennemførelse af bl.a. IPPC- og IE-direktivernes krav om revurdering af miljøgodkendelser samt forudsætningerne i vandrammedirektivet om, at tilladelser mv. kan revurderes i lyset af de fastsatte miljømål. Dette forhold var genstand for en særlig analyse i forbindelse med implementering af IE-direktivet i ekspertudvalgets udredning (SOU 2011:86), hvor bl.a. andre medlemslandes erfaringer blev inddraget. Der er som opfølgning på ekspertudvalgets udredning sket visse ændringer af bl.a. Miljöbalken med henblik på at sikre en korrekt implementering i forhold til IE-direktivet.

3.4. Oversvømmelsesdirektivet – komparativt

I det følgende redegøres der nærmere for håndteringen og gennemførelsen af oversvømmelsesdirektivet²³¹ i Danmark, UK (England og Wales), Nederlandene og Sverige. Igen lægges der vægt på den formelle gennemførelse i national lovgivning. Det har dog vist sig ganske vanskeligt at få nærmere oplysninger om eventuelle overvejelser vedrørende valg af gennemførelseslovgivning og tilpasning til den eksisterende lovgivning i de enkelte lande.

Oversvømmelsesdirektivet er valgt som en case, da det er et direktiv, der i de fleste lande går på tværs af forskellige myndighedsstrukturer, virkemidler og love. Dermed er det anset som et egnet eksempel til illustration af mulige tiltag med henblik på at sikre en øget integration og sammenhæng i den nationale miljølovgivning.

3.4.1. Oversvømmelsesdirektivet

Oversvømmelsesdirektivet blev vedtaget i oktober 2007 efter Kommissionens fremsættelse af et forslag til nyt direktiv i januar 2006 (KOM(2006)15). Kommissionen havde i 2004 udsendt Meddelelse om styring af oversvømmelsesrisikoen, oversvømmelsesforebyggelse, oversvømmessikring og oversvømmelsesbekæmpelse (KOM(2004)472), der navnlig havde

²³⁰ Se G. Michanek & C. Zetterberg (2012), Den svenska miljörätten, 3:e upplagan, Iustus förlag, Uppsala 2012, s. 182.

²³¹ Direktiv 2007/60/EF af 23. oktober 2007 om vurdering og styring af risikoen for oversvømmelser.

baggrund i de større ødelæggende oversvømmelser, der mellem 1998 og 2002 havde ramt Europa, bl.a. katastrofale oversvømmelser langs Donau og Elben. Oversvømmelsesdirektivet fik imidlertid et bredere anvendelsesområde og fastlægger nærmere rammer for styring og håndtering af forskellige typer af oversvømmelser. Det fremgår dog af direktivets artikel 2, at medlemsstaterne kan udelukke oversvømmelse fra spildevandssystemer. Det oprindelige forslag indeholdt ikke en tilsvarende bestemmelse, der blev indføjet på foranledning af Rådet som en mulig indsnævring af direktivets anvendelsesområde.²³² Direktivet forudsætter en vis koordination med vandplanlægningen under vandrammedirektivet, bl.a. lægges der op til, at vandrammedirektivets vanddistrikter og vanddistriktsmyndigheder også anvendes som forvaltningsenheder i relation til oversvømmelsesdirektivet. Også på dette punkt blev der foretaget en opblødning i forbindelse med den endelige vedtagelse af direktivet, idet en anden afgrænsning nu kan meddeles Kommissionen. Oversvømmelsesdirektivet fastsatte en frist for medlemsstaternes gennemførelseslovgivning til 26. november 2009. Endvidere fastsætter direktivet nærmere frister for udarbejdelse af en foreløbig risikovurdering (22. december 2011), udarbejdelse af fare- og risikokort (22. december 2013) og offentliggørelse af risikostyringsplaner (22. december 2015). Herefter forudsættes en 6-årig revision af vurderinger, kort og planer. Der er mulighed for, at medlemsstaterne kan lade eksisterende vurderinger, kort og planer erstatte den første generation, hvis disse opfylder direktivets krav.

3.4.2. Danmark

Dette afsnit er baseret på interviews med relevante personer i Naturstyrelsen samt kontakt til Kystdirektoratet.

3.4.2.1. Gennemførelseslovgivning

Oversvømmelsesdirektivet er i Danmark implementeret dels ved lov nr. 1505 af 27. december 2009 om vurdering og styring af oversvømmelsesrisikoen fra vandløb og søer (oversvømmelsesloven) med Miljøministeriet/Naturstyrelsen som ressortmyndighed dels ved bekendtgørelse nr. 121/2010 om vurdering og risikostyring for oversvømmelser fra havet, fjorde eller andre dele af søterritoriet med Transportministeriet/Kystdirektoratet som ressortmyndighed. Transportministeriets bekendtgørelse har hjemmel i den generelle bemyndigelsesbestemmelse i § 1, stk. 2 i kystbeskyttelsesloven. Desuden er der i henhold til lov nr. 1505/2009 udstedt bekendtgørelse nr. 1042/2012 om samarbejde mellem Danmark og Tyskland om vurdering og styring af oversvømmelsesrisikoen fra vandløb og søer i det internationale vanddistrikt. Gennemførelsen af oversvømmelsesdirektivet førte desuden til ændring af planloven, hvorved risikostyringsplanerne bliver rammestyrende for de regionale og kommunale planer. Endvidere forudsættes det, at der sker en koordinering med vandplanlægningen iht. miljømålsloven. Men der skete ikke nogen ændring af miljømålsloven i forbindelse med oversvømmelsesdirektivets gennemførelse.

Det blev i bemærkningerne til oversvømmelsesloven angivet, at oversvømmelsesdirektivet gav medlemsstaterne et valg mht., om de ville inkludere oversvømmelse fra spildevandssystemer ved gennemførelse af direktivet. Det fremgår klart af lovforslaget, at den foreslåede gennemførelse ikke omfatter oversvømmelse fra spildevandssystemer. Det blev forudsat, at den gældende lovgivning (miljøbeskyttelsesloven) kunne sikre et acceptabelt niveau for oversvømmelser fra spildevandssystemer.

Hovedelementerne i oversvømmelsesdirektivet og den danske gennemførelseslovgivning er 1) foreløbig risikovurdering og udpegning af risikoområder, 2) kort over faren for oversvømmelse og over risikoen for oversvømmelse, og 3) udarbejdelse af risikostyringsplaner for hvert risikoområde. I den danske gennemførelse varetages de to første plantrin af Naturstyrelsen og Kystdirektoratet, mens det tredje trin om udarbejdelse af risikostyringsplaner er en kommunal opgave. Udpegning af risikoområder er sket i et samarbejde mellem Naturstyrelsen og Kystdirektoratet, der i december 2011 offentliggjorde "Endelig udpegning af risikoområder for oversvømmelse fra vandløb, søer,

²³² Se KOM(2006)775.

havet og fjorde". Der er hermed sket udpegning af 10 risikoområder. Det fremgår af lovgrundlaget, at der skal ske en koordinering mellem miljøministeren og transportministeren. Endvidere er udpegningen i overensstemmelse med retsgrundlaget sket efter en forudgående høring af de berørte kommuner.

Det andet plantrin er herefter udarbejdelse af kort over hhv. faren for oversvømmelse for hvert vanddistrikt og et kort over risikoen for oversvømmelse for hvert risikoområde. Ved vurdering af faren for oversvømmelse indgår i overensstemmelse med direktivet sandsynligheden for oversvømmelse (tre scenarier) og for hvert scenarie oplysninger om oversvømmelsesgraden, vandstand, vandmængde mv. Et kort over risikoen for oversvømmelse skal indeholde oplysninger om antal berørte indbyggere, arten af berørt økonomisk aktivitet, risiko for uheld fra godkendelsespligtige virksomheder, potentielt berørte beskyttede områder, samt andre nyttige oplysninger. Kortene skal være udarbejdet senest 22. december 2013.

Kommunerne skal herefter som det tredje plantrin udarbejde risikostyringsplaner for hvert risikoområde, der bl.a. beskriver passende mål for risikostyringen og giver en oversigt over relevante foranstaltninger samt prioriteringen heraf. Planen skal også beskrive de foranstaltninger, der er iværksat, og i de efterfølgende ajourføringer skal der ske en vurdering af de fremskridt, der er gjort. Det kan bemærkes, at der uafhængigt af oversvømmelsesloven er udarbejdet en vejledning om udarbejdelse af kommunale klimatilpasningsplaner som en del af eller et tillæg til kommuneplanerne. Der eksisterer ikke noget specifikt lovgrundlag for udarbejdelsen af klimatilpasningsplaner, og samspillet med risikostyringsplanerne fremstår ikke klart. Det fremgår af planloven, at risikostyringsplanerne (når de foreligger) er rammestyrende for kommuneplanerne.

3.4.2.2. Forhandlings- og implementeringsfasen

Som opfølgning på Europa-Kommissionens offentliggørelse af Meddelelse om styring af oversvømmelsesrisikoen, oversvømmelsesforebyggelse, oversvømmelsessikring og oversvømmelsesbekæmpelse (KOM(2004)472) blev der i september 2004 af Skov- og Naturstyrelsen udarbejdet et grundnotat.²³³ Det fremgik af grundnotatet, at baggrunden for Kommissionens initiativ var de større ødelæggende oversvømmelser, der mellem 1998 og 2002 havde ramt Europa, bl.a. katastrofale oversvømmelser langs Donau og Elben. Det blev vurderet, at tiltag, der eventuelt måtte blive besluttet i forbindelse med en fremtidig strategi, ville kunne betyde, at vi i Danmark skulle udarbejde ny lovgivning for f.eks. digebyggeri mv.

I januar 2006 udsendte Kommissionen Forslag til direktiv om vurdering og håndtering af oversvømmelsesrisici (KOM(2006)15). I februar 2006 udarbejdedes et foreløbigt nærhedsnotat vedrørende direktivforslaget (j.nr. D 017-0001), hvori regeringen tilsluttede sig Kommissionens vurdering af, at en ren national tilgang til håndtering af oversvømmelse fra floder og havet hverken var teknisk eller økonomisk gennemførlig. Der blev udarbejdet et grundnotat af 21. februar 2006. I et samlenotat af 23. februar 2006 blev direktivforslaget også behandlet, fortrinsvis baseret på grundnotatet. I samlenotatet blev det angivet, at den eksisterende lovgivning om oversvømmelse i forhold til overfladevand fandtes i vandløbsloven og lov om kystbeskyttelse samt i Forsvarsministeriets bekendtgørelse om risikobaseret kommunalt redningsberedskab. Det blev forudsat, at disse love skulle ændres (vandløbsloven dog kun marginalt), samt at der i miljømålsloven skulle indføres bestemmelser for udpegning og kortlægning af områder med væsentlig risiko for oversvømmelse samt for udarbejdelse af risikostyringsplaner. Direktivet forventedes ikke at påføre Danmark væsentlige konsekvenser for så vidt angik vandløbene, da der ikke forekom oversvømmelser af samme karakter i de danske vandløbssystemer som i de centraleuropæiske floder. I kystområder vurderedes de eksisterende beredskabsplaner i vidt omfang at være dækkende. Det fremgik af notatet, at forslaget havde været udsendt i almindelig høring, og at der var indkommet bemærkninger fra DANVA. Endvidere var forslaget d. 8. februar 2006 blevet drøftet i EU specialudvalget for miljø uden bemærkninger. Det fremgik af notatet, at

²³³ j.nr. SN 2001-005-0065.

regeringens holdning (i lighed med nogle andre medlemsstater) var, at direktivet burde målrettes til udelukkende at være gældende for større grænseoverskridende vandløbssystemer og kystområder, at det skulle gøres frivilligt for medlemslande at anvende direktivet på ikke grænseoverskridende vandløbssystemer og kystområder. Endvidere var det regeringens holdning, at der skulle ske en indholdsmæssig koordinering med virkemidlerne til opfyldelse af habitat- og vandrammedirektivets målsætninger for vandområderne. Dette ønske blev ifølge et samlenotat af 27. juni 2006 imødekommet. Grundnotatet af 21. februar 2006 indeholdt ikke sådanne forbehold, men derimod støtte til Kommissionens forslag.

Efter vedtagelse af oversvømmelsesdirektivet blev der udarbejdet forslag til nye regler i hhv. Miljøministeriet og Transportministeriet. Der foreligger ikke oplysninger om nærmere overvejelser vedrørende forskellige implementeringsmuligheder eller koordinering mv. Arbejdsfordelingen synes fastlagt på et tidligt tidspunkt, og derefter har der været tale om separate forløb med udarbejdelse af hhv. lov og bekendtgørelse.

Et udkast til lovforslag blev udsendt i høring i juli 2009 med en høringsfrist på 6 uger. Lovforslaget blev fremsat i Folketinget d. 22. oktober 2009 og vedtaget d. 27. december 2009. I Miljø- og Planudvalgets betænkning af 2. december 2009 blev det af et mindretal anført, at det var "ærgeligt, at lovforslaget var hastet unødigt igennem procedurerne uden tilstrækkelig inddragelse af relevante aktører." Ifølge mindretallet var resultatet en visionsløs implementering af EU-regler. Kystdirektoratets bekendtgørelse blev udsendt i høring d. 16. december 2009 med frist for kommentarer d. 18. januar 2010. Bekendtgørelsen blev herefter udstedt d. 2. februar 2010. Det blev efter høringen bl.a. indføjet, at udpegning af risikoområder skulle ske efter forhandling med miljøministeren og høring af berørte kommunalbestyrelser.

I 2009 blev der nedsat en arbejdsgruppe, der skulle sikre samarbejde mellem Miljøministeriet og Transportministeriet. Arbejdsgruppen har i dag deltagelse af Naturstyrelsen, Kystdirektoratet og Geodatastyrelsen. Arbejdsgruppen holdt sit første møde i 2010, dvs. efter vedtagelse af gennemførelseslovgivningen. Det fastslås i kommissoriet for arbejdsgruppen, at Kystdirektoratet har ansvaret for gennemførelsen af de dele af direktivet, der vedrører oversvømmelser fra havet, fjorde eller andre dele af søterritoriet, mens By- og Landskabsstyrelsen (nu Naturstyrelsen) gennemfører de dele af direktivet, der vedrører oversvømmelser fra vandløb og søer. Arbejdsgruppens opgave er først og fremmest at sikre koordinering vedrørende de tre plantrin, herunder sikre offentliggørelse af vurderinger, kort mv. Endvidere skal arbejdsgruppen udarbejde et ensartet vurderingsgrundlag for risikoområder mv. Det er Naturstyrelsen, der har det overordnede ansvar for rapportering til EU.

3.4.2.3. Sammenfatning

Den danske implementering afspejler sektorintegrationsprincippet, hvor de relevante sektormyndigheder er ansvarlige for implementering af EU-lovgivningen inden for deres sektorområde. Der er efter gennemførelseslovgivningens vedtagelse sikret en koordination mellem Miljøministeriet og Transportministeriet ved oprettelse af en arbejdsgruppe. Desuden er der i ganske vidt omfang tale om en direktivnær implementering, hvis man ser bort fra den danske undtagelse vedrørende spildevand. Der er ikke i Danmark valgt en tæt kobling til vandplanlægningen, da ansvaret i forhold til oversvømmelsesdirektivet er fordelt på forskellige myndigheder. Vurdering af oversvømmelsesrisiko samt udarbejdelse af fare- og risikokort sker dog på vanddistriktsniveau. Det fremgår tillige af oversvømmelsesloven, at risikostyringsplaner skal koordineres med vandplanerne.

Den faktiske udmøntning af direktivets forpligtelser gennem udpegning af risikoområder synes dog i dag at være udtryk for en forholdsvis snæver gennemførelse af direktivet. Dette afspejles også i det forhold, at der med virkning fra 2013 som en del af kommuneplanlægningen forudsættes udarbejdet såkaldte klimatilpasningsplaner med en tilsvarende planlægning for identifikation af

oversvømmelsestruede arealer, kortlægning af værdier og udpegning af risikokort, se Vejledning om klimatilpasningsplaner og klimalokalplaner, 2013. Klimatilpasningsplanerne er ikke lovregulerede, og samspillet med oversvømmelsesloven fremtræder ikke klart. Tværtimod lægges der op til et mere eller mindre parallelt system under kommuneplanlægningen. Mens det kan undre, at de seneste initiativer ikke er kædet mere direkte sammen med gennemførelsen af oversvømmelsesdirektivet, må den oprindelige gennemførelse af direktivet formentlig ses i lyset af den daværende opfattelse af, at direktivet var rettet mod større oversvømmelser af en art, der ikke forekom i Danmark. Dette blev i forhandlingsfasen angivet i grundnotater mv., der også kun gav et ganske oversigtligt og foreløbigt bud på mulige lovændringer uden en nærmere redegørelse for forholdet til den eksisterende lovgivning. Den valgte gennemførelseslovgivning afviger betydeligt fra det, der blev angivet under forhandlingsfasen.

3.4.3. UK (England og Wales)

Dette afsnit er baseret på et skriftligt bidrag fra Raymond Purdy, University College London. Der lægges vægt på implementeringen i England og Wales, mens den særskilte implementering i Skotland, Nordirland og Gibraltar ikke inddrages. Det relevante ministerium er DEFRA, mens Environment Agency er den centrale udøvende myndighed. Gennemførelsen af oversvømmelsesdirektivet i England hviler dog i et vist omfang på regionale myndigheder.

3.4.3.1. Gennemførelseslovgivning

Oversvømmelsesdirektivet er i England & Wales fortrinsvis gennemført ved Flood Risk Regulations 2009. Bekendtgørelsen er udstedt iht. European Communities Act. Det var oprindelig tanken, at oversvømmelsesdirektivet skulle have været gennemført som en del af en ny lovgivning – Flood and Water Management Act.²³⁴ Vedtagelsen af denne lov blev imidlertid forsinket, hvorefter det blev besluttet at gennemføre direktivet ved en bekendtgørelse for at undgå overskridelse af implementeringsfristen. Der blev dog foretaget en koordinering mellem de to regelsæt, og der blev lagt op til, at der senere skulle ske en konsolidering af disse to regelsæt med henblik på at skabe ét sammenhængende regelsæt. Dette er dog endnu ikke sket, og der kan opstå usikkerhed, om det ene eller det andet regelsæt finder anvendelse. I sådanne situationer vil Flood Risk Regulations 2009 gå forud for loven som følge af, at der er tale om gennemførelse af EU-lovgivning, jf. European Communities Act.

Udarbejdelsen af den nye Flood and Water Management Act havde bl.a. baggrund i en rapport fra 2007,²³⁵ hvori det blev påpeget, at den eksisterende lovgivning var fragmenteret og havde væsentlige huller. Den eksisterende lovgivning omfattede flere love, herunder Land Drainage Act 1991; the Water Resources Act 1991; the Environment Act 1995, the Water Act 2003 samt enkelte dele af the Town and Country Planning Act 1990, the Building Act 1984, the Highways Act 1980 og the Civil Contingencies Act. Det blev i rapporten vurderet, at oversvømmelsesdirektivet kunne dække nogle af hullerne, men at der var behov for en samlet lovgivning.

Flood Risk Regulations 2009 fordeler myndighedsansvaret mellem Environment Agency og de lokale/regionale myndigheder. Environment Agency har som udgangspunkt ansvaret for at udarbejde risikovurderinger og udpege risikoområder for så vidt angår oversvømmelse fra havet samt større floder og reservoirer, mens de lokale/regionale myndigheder har ansvaret for øvrige oversvømmelsesrisici inden for deres område. De relevante lokale/regionale myndigheder er county councils og de såkaldte "unitary councils". Environment Agency skal udarbejde fare- og risikokort samt risikostyringsplaner for nationale oversvømmelsesrisici og de lokale/regionale myndigheder for lokale/regionale oversvømmelsesrisici. Risikostyringsplaner skal indarbejde forskellige eksisterende plantyper, der vedrører oversvømmelsesrisici. Environment Agency har ansvaret for at koordinere risikostyringsplaner med vandområdeplaner iht. vandrammedirektivet. Det

²³⁴ Se Explanatory Memorandum to The Flood Risk Regulations 2009, 2009 No. 3042.

²³⁵ Sir Michael Pitt (2007), *Learning Lessons from the 2007 Floods* ("the Pitt Review").

forudsættes, at der sker en koordinering blandt lokale/regionale myndigheder og udpeges en "lead"-myndighed.

Ifølge Explanatory Memorandum er oversvømmelsesrisici, der udelukkende skyldes spildevandssystemer, ikke omfattet af den britiske gennemførelseslovgivning. Derimod er oversvømmelse – også via spildevandssystemer – pga. kraftige regnfald omfattet af den britiske gennemførelseslovgivning.²³⁶

3.4.3.2. Forhandlings- og implementeringsfasen

Der er ikke indgået nærmere oplysninger om forhandlingsfasen i UK.

I implementeringsfasen blev der som nævnt ovenfor i første omgang lagt op til en implementering af oversvømmelsesdirektivet under den nye Water and Floods Management Act. Dette fremgik af den "transposition plan", der blev udarbejdet i forbindelse med det oprindelige lovforslag. I april 2009 blev der foretaget en skriftlig høring vedrørende den nye Water and Floods Management Act, hvori gennemførelsen af oversvømmelsesdirektivet indgik. Det blev dog påpeget, at såfremt der skete forsinkelser, ville direktivet blive gennemført ved særskilte bekendtgørelser. I høringsmaterialet indgik et særskilt afsnit om implementering af oversvømmelsesdirektivet. Der blev ikke i dette høringsmateriale identificeret de to mere overordnede implementeringsmodeller: 1) ingen handling og 2) omfattende gennemførelse, hvor eksisterende planer mv. i videst muligt omfang inddrages, som der senere blev redegjort for i den endelige Impact Assessment.

I høringsdokumentet blev der bl.a. lagt op til en diskussion af, om oversvømmelse fra spildevandssystemer skulle medtages i gennemførelseslovgivningen. Det blev foreslået, at oversvømmelse der udelukkende skyldtes fejl eller blokering i spildevandssystemer ikke skulle inddrages, mens oversvømmelse der skyldtes kraftigt regnfald skulle indgå. I relation til spørgsmålet om nærmere kriterier for væsentlige oversvømmelsesrisici blev der lagt op til, at sådanne skulle indgå i vejledninger fra Environment Agency. Endvidere blev forskellige muligheder for valg af myndighedsniveau diskuteret. Det fremgår af Explanatory Memorandum (Annex A), at det navnlig var et valg mellem et vandområdedistriktsniveau (river basin level, hvoraf der er 11 i England & Wales) eller et vandoplandsniveau (water catchment level, hvoraf der er 77 i England & Wales). Regeringen fandt oplandsniveauet mest egnet, da det dels lå tættere på den eksisterende håndtering af oversvømmelsesforhold (catchment flood management plans), dels var et mere egnet niveau til koordinering af lokale oversvømmelsesrisici. Samtidig skulle der etableres et kvalitetssikringssystem, hvorefter bl.a. de 77 risikostyringsplaner skal kontrolleres af Regional Flood Defence Committees. Høringssvarene var overvejende positive i forhold til de fremsatte forslag, og der blev ikke foretaget væsentlige ændringer i forhold til det endelige regelsæt.

3.4.4. Nederlandene

Dette afsnit er baseret på skriftlige bidrag fra Kars de Graaf og Lorenzo Squintani, University of Groningen samt fra Josien Stoop, Ministry of Infrastructure and Environment samt andet umiddelbart tilgængeligt materiale.

3.4.4.1. Gennemførelseslovgivning

Oversvømmelsesdirektivet blev gennemført i NL ved Water Act 2009. Ved loven integreredes stort set al vandrelateret lovgivning i ét samlet regelsæt, bl.a. med henblik på at sikre en bedre gennemførelse af EU's vandlovgivning, herunder vandrammedirektivet, havstrategidirektivet og oversvømmelsesdirektivet. Loven indarbejdede flere eksisterende love om beskyttelse mod oversvømmelse, der var etableret over en lang årrække. Supplerende regler er fastlagt ved en bekendtgørelse (Water Decree/Waterbesluit). Gennemførelsen skal dog fortsat ses i sammenhæng med lovgivningen vedrørende fysisk planlægning (Spatial Planning Act).

²³⁶ Se Explanatory Memorandum, p. 30- Annex A.

Den eksisterende oversvømmelsespolitik blev ikke ændret grundlæggende med gennemførelse af oversvømmelsesdirektivet, men der skete dog ændringer på et par punkter, hvor der dels forudsættes en større national integration mellem de centrale myndigheder (hhv. Ministry of Security & Justice og Ministry for Infrastructure & Environment), dels forudsættes samarbejde med nabolandene.²³⁷

Ansvar for håndtering af oversvømmelsesrisici hviler i NL på en række forskellige myndigheder både på statsligt, regionalt og lokalt niveau. På statsligt niveau har Ministry for Infrastructure and Environment ansvaret både for den nationale vandpolitik og for større kystbeskyttelses- og oversvømmelsesforanstaltninger – den centrale styrelse er her Rijkswaterstaat. Desuden har ministeriet ansvar for den fysiske planlægning på nationalt niveau, mens Ministry of Security and Justice har ansvaret for katastrofeforvaltning og -beredskab, herunder i forhold til oversvømmelse. På regionalt niveau har de 12 provinsmyndigheder ansvar for fysisk planlægning og vandforvaltning på regionalt niveau, mens de 415 kommuner navnlig har ansvar for fysisk planlægning på lokalt niveau. Dertil kommer de 25 særlige Waterboards, som har ansvar for den faktiske vandforvaltning, herunder vandkvalitet, og beskyttelse mod oversvømmelse. Der eksisterer endvidere 25 "safety regions", der har ansvar for katastrofehåndtering på regionalt niveau.

Intentionen med Water Act, der som nævnt gennemførte såvel oversvømmelsesdirektivet som vandrammedirektivet og havstrategidirektivet, var bl.a. at sikre en koordinering af de forskellige myndigheders initiativer. En national vandplan (National Water Plan) skal udarbejdes hvert sjette år, der både integrerer oversvømmelsesrisiko, vandkvalitet og fysisk planlægning i ét samlet overordnet policy-dokument. Planen udarbejdes i et samarbejde mellem de relevante ministerier. Det fremgår bl.a. af den første National Water Plan (2009), at udarbejdelse af risikostyringsplaner (FRMP) skal sikre større integration mellem fysisk planlægning og katastrofebyggelse og -forvaltning. Endvidere skal planerne sikre en bedre implementering af nationale politikker på regionalt og lokalt niveau. Ifølge Water Act skal der udarbejdes risikostyringsplaner for hvert opland (catchment) under inddragelse af relevante NGO'er og andre interessenter. Der er dog en række udfordringer forbundet med en sådan integrationsproces både nationalt og internationalt i forhold til de større floder. Eksempelvis er en række centrale målsætninger vedrørende sundhed, miljø, infrastruktur mv. stadig under udvikling, og et interessant spørgsmål bliver detaljeringsgraden i planerne, herunder forholdet mellem det nationale, regionale og lokale niveau. Endvidere skal der sikres en klar koordinering med vandplanerne under vandrammedirektivet, således at konflikter undgås.²³⁸ Det fremgår af National Water Plan (p. 80), at risikostyringsplaner og vandplaner søges integreret i den næste plancyklus.

3.4.4.2. Forhandlings- og implementeringsfasen

Der er ikke indgået oplysninger om den nederlandske håndtering af forhandlingsfasen vedrørende oversvømmelsesdirektivet. Det forekommer dog ganske indlysende, at NL har haft betydelige interesser i direktivets udformning ikke mindst som konsekvens af den omfattende eksisterende lovgivning og forvaltning. Det fremgår af den efterfølgende National Water Plan (2009 p. 75), at den nederlandske regering betragtede oversvømmelsesdirektivet som en katalysator for en sammenfattende områdebaseret oversvømmelsespolitik både på nationalt og internationalt niveau. Det fremgår dog også af ovenstående, at gennemførelse af oversvømmelsesdirektivet ikke i sig selv medførte større ændringer af det eksisterende system, men dog en vis koordinering af eksisterende planer og foranstaltninger.

I implementeringsfasen blev der ifølge National Water Plan (2009 p. 79f) udarbejdet en national implementeringsplan (Nationaal Implementatieplan ROR), der bl.a. indeholdt en angivelse af

²³⁷ Se Flood Risk and Water Management in the Netherlands. A 2012 update, Rijkswaterstaat, p. 77.

²³⁸ Se Jos van Alphen, *Flood Risk Management in the Netherlands. Organisation, Legislation and Governance*, <http://www.nfrmp.us/ifrma/docs/pre/governance/NetherlandsGovernancePaper.pdf>.

omfang og mål for implementeringen og en beskrivelse af de enkelte processer, herunder indarbejdelsen i lovgivningen (Waterwet), forberedelse af organisering og indhold af kortlægning og risikostyringsplaner, samt procesdesign for frembringelsen af kort og planer i den første plancyklus (2010-2015). Samtidig blev der også udarbejdet en international implementeringsstrategi (Internationale Strategie Implementatie ROR), som beskrev en aktiv og konsistent strategi for de nederlandske bidrag til internationale vanddistriktskomitéer og andre europæiske fora.

3.4.5. Sverige

Dette afsnit er baseret på skriftlige bidrag fra Gabriel Michanek, Uppsala Universitet og Maria Pettersson, Luleå Tekniska Universitet.

3.4.5.1. Gennemførelseslovgivning

Oversvømmelsesdirektivet er i Sverige gennemført ved Förordning (2009:956) om översvänningsrisker. Förordningen er udstedt som en selvstændig regeringsforskrift og primært anset for at være et sikkerhedsanliggende frem for et miljøanliggende. Förordningen fastlægger i overensstemmelse med oversvømmelsesdirektivet nærmere bestemmelser for foreløbig risikovurdering, udpegning af risikoområder, fare- og risikokortlægning samt udarbejdelse af risikostyringsplaner. Endvidere er der af den centrale styrelse (MSB) udstedt en mere detaljeret bekendtgørelse om udarbejdelse af risikostyringsplaner.²³⁹ Förordning 2009:956 følger i vidt omfang direktivets opbygning og indhold. Oversvømmelse fra spildevandsanlæg mv. er som i Danmark ikke omfattet af den svenske gennemførelseslovgivning. Der er sket en omskrivning af flere af direktivets bestemmelser, se bl.a. direktivets art. 4, stk. 2 d).

Det er "Myndigheten för samhällsskydd och beredskap" (MSB), der har det overordnede ansvar for gennemførelsen af oversvømmelsesdirektivet. Det forudsættes, at MSB arbejder tæt sammen med de fem regionale myndigheder (länsstyrelser), der er udpeget som vanddistriktsmyndigheder iht. vandrammedirektivet. Endvidere forudsættes det, at de kommunale myndigheder inddrages i de forskellige faser. For de internationale vanddistrikter samarbejder såvel MSB som vanddistriktsmyndighederne med de relevante myndigheder i Norge og Sverige.

MSB varetager den foreløbige risikovurdering for hvert vandområdedistrikt.²⁴⁰ På grundlag heraf er der udpeget 18 risikoområder. Det er også MSB, der udarbejder kort over oversvømmelsesfaren, mens kort over oversvømmelsesrisikoen vil blive udarbejdet af de fem vanddistriktsmyndigheder (länsstyrelser). Länsstyrelserne skal herefter udarbejde risikostyringsplaner i overensstemmelse med de af MSB udstedte forskrifter (MSBFS 2013:1). Der ses ikke fastlagt nærmere bestemmelser om koordinering med anden planlægning, herunder den fysiske planlægning på kommunalt niveau, eller med øvrige initiativer.

3.4.5.2. Forhandlings- og implementeringsfasen

Der er ikke indgået nærmere oplysninger om forhandlings- og implementeringsfasen i Sverige. Som det fremgår ovenfor, blev oversvømmelsesdirektivet primært anset som et sikkerhedsspørgsmål frem for et miljøspørgsmål med MSB som den overordnede ansvarlige myndighed. Der er dog sikret en vis koordination i forhold til gennemførelsen af vandrammedirektivet, da vanddistriktsmyndighederne (länsstyrelserne) er ansvarlige for udarbejdelse af risikokort og risikostyringsplaner.

3.4.6. Sammenfatning – komparativt

Oversvømmelsesdirektivet synes i både i Danmark, UK (England og Wales), NL og Sverige at have forudsat en vis koordinering både mellem forskellige ansvarlige myndigheder og forskellige planer

²³⁹ MSBFS 2013:1 föreskrifter om länsstyrelsens planer för hantering av översvänningsrisker (riskhanteringsplaner).

²⁴⁰ Sverige er inddelt i fem vandområdedistrikter iht. vandrammedirektivet.

mv. af betydning for oversvømmelsesrisiko. I Sverige er der valgt en entydig placering af det overordnede ansvar hos MSB, mens risikokortlægning og udarbejdelse af risikostyringsplaner er placeret hos de regionale vanddistriktsmyndigheder. Herved sikres en vis koordination i forhold til vandplanlægningen, mens koordination i forhold til fysisk planlægning mv. ikke fremtræder klart. I Danmark er der sket ændringer af den relevante lovgivning under de enkelte myndigheder, mens der i UK (England & Wales) og i hvert fald i NL synes at være valgt en mere integreret tilgang, der sikrer en koordinering, der går på tværs af både myndigheder og planer mv. Baggrunden for den (meget) integrerede tilgang i NL synes dels at være den valgte lovgivningsstruktur, hvor Water Act (2009) integrerer alle vandrelaterede spørgsmål, dels at der også var konstateret et behov for øget integration af de eksisterende instrumenter vedrørende oversvømmelse. For så vidt angår England og Wales synes der også at være tilsigtet en sådan integration, der imidlertid blev delvist afsporet pga. af en forsinket vedtagelse af den nye Flood and Water Management Act. Her synes procedurekrav og princippet om rettidig implementering således at have tilsidesat behovet for at lave en samlet lovgivning. Den mere integrerede tilgang i England og Wales samt NL kan muligvis forklares med et stærkere politisk fokus på regelforenkling. Det synes ikke umiddelbart at have været et mål om regelforenkling, der har karakteriseret den danske implementering, hvor der både er udarbejdet en særskilt lov under miljøministeriets område, en bekendtgørelse under Transportministeriets område samt lægges op til udarbejdelse af klimatilpasningsplaner under planloven, uden at det dog er præciseret i lovgivningen. Derimod synes der at have været fokus på at sikre en (ufornel) koordination mellem myndighederne, bl.a. ved udpegning af risikoområder. Selvom der umiddelbart er valgt en integreret tilgang i NL og UK, synes der også her at påhvile de kompetente myndigheder et betydeligt koordinationsansvar, idet der fortsat er mange myndigheder og flere instrumenter i anvendelse.

3.5. Plantebeskyttelsesmiddelforordningen – komparativt

I dette afsnit redegøres for håndteringen og gennemførelsen af plantebeskyttelsesmiddelforordningen i Danmark, UK (England og Wales), NL og Sverige. Der lægges der vægt på den formelle gennemførelse, herunder ved fjernelse eller ophævelse af national lovgivning og udstedelse af supplerende regler. Det har imidlertid vist sig ganske vanskeligt at få nærmere oplysninger om eventuelle overvejelser vedrørende gennemførelsen af forordningen i de enkelte lande.

Plantebeskyttelsesmiddelforordningen er valgt som case til illustration af et skifte fra regulering ved direktiv til forordning og de som følge heraf mulige overvejelser om samspillet med den nationale lovgivning.

3.5.1. Plantebeskyttelsesmiddelforordningen

Pesticid- eller plantebeskyttelsesmiddelforordningen 1107/2009 afløste med virkning fra d. 14. juni 2011 plantebeskyttelsesmiddeldirektivet (91/414/EØF af 15. juli 1991 om markedsføring af plantebeskyttelsesmidler) og direktiv 79/117/EØF af 21. december 1978 om forbud mod markedsføring og anvendelse af plantebeskyttelsesmidler indeholdende visse virksomme stoffer. Pesticidforordningen fastsætter i lighed med plantebeskyttelsesmiddeldirektivet en EU-godkendelse for aktivstoffer (og visse hjælpestoffer) samt en godkendelse af plantebeskyttelsesmidler på medlemsstatsniveau. Som et nyt element er der med forordningen indført tre zoner for godkendelse af plantebeskyttelsesmidler. Der er i medfør af forordningen fastsat ensartede principper for vurdering og godkendelse af plantebeskyttelsesmidler, se Kommissionens forordning 546/2011 af 10. juni 2011.

Der skal ansøges om godkendelse i hver af de medlemsstater, hvor det er hensigten at markedsføre et plantebeskyttelsesmiddel. Ansøgningen behandles som udgangspunkt kun af én medlemsstat i hver zone. Alle medlemsstater i samme zone skal have lejlighed til at fremsætte bemærkninger, der skal inddrages i vurderingen. De enkelte medlemsstater giver eller afviser at give godkendelse i overensstemmelse med konklusionerne fra den medlemsstat, der har behandlet ansøgningen. Det

fremgår dog af forordningen, at der nationalt kan fastsættes passende betingelser samt risikobegrænsende foranstaltninger som følge af særlige anvendelsesbetingelser. Såfremt sådanne foranstaltninger ikke er tilstrækkelige til at afhjælpe en medlemsstats bekymring, kan en medlemsstat afvise at godkende plantebeskyttelsesmidlet på sit område, hvis det med henvisning til medlemsstatens specifikke miljø- eller landbrugsmæssige forhold har behørigt grunde til at skønne, at midlet udgør en uacceptabel risiko for menneskers eller dyrs sundhed eller miljøet. Forordningen indeholder visse overgangsbestemmelser for ansøgninger, der ikke var færdigbehandlet inden d. 14. juni 2011 og for ændring eller tilbagekaldelse af eksisterende godkendelser som følge af aktivstoffets optagelse på EU-listen iht. plantebeskyttelsesmiddeldirektivets bestemmelser.

3.5.2. Danmark

Dette afsnit er baseret på interviews med personer i Miljøstyrelsens fagkontor for pesticider og jurakontoret.

3.5.2.1. Gennemførelseslovgivning

Pesticidforordningen blev gennemført i Danmark ved en ændring af kemikalieloven (lov nr. 294 af 11. april 2011), hvor lovens regler om godkendelse af plantebeskyttelsesmidler og om forbud mod visse plantebeskyttelsesmidler og aktivstoffer blev ophævet. Lovens godkendelses- og forbudsprocedurer blev på daværende tidspunkt opretholdt for biocidmidler. Endvidere blev det fremhævet, at de hidtidige bestemmelser fortsat ville blive anvendt i de af forordningen omfattede overgangssituationer. Ved lovændringen skete samtidig en konsekvensændring af lov om afgift af bekæmpelsesmidler med henblik på fortsat opkrævning af afgift efter plantebeskyttelsesmiddelforordningens ikrafttræden.

Det blev i lovbemærkningerne lagt til grund, at plantebeskyttelsesmiddelforordningens bestemmelser om myndighedernes behandling af sager ville udgøre hjemmelsgrundlag for de danske myndigheders afgørelser, herunder for anvendelse af forordningens beskyttelsesklausuler. De materielle regler i bekæmpelsesmiddelbekendtgørelsen blev ophævet med virkning fra d. 14. juni 2011 – dog med fortsat anvendelse for de i forordningen angivne overgangssituationer. Bekæmpelsesmiddelbekendtgørelsen – bekendtgørelse nr. 702/2011 m. senere ændringer – indeholdt derefter fortrinsvis regler om godkendelse mv. for biocidmidler. Bekendtgørelsen fastslår, at det er Miljøstyrelsen, der godkender plantebeskyttelsesmidler og i øvrigt varetager opgaver iht. plantebeskyttelsesmiddelforordningen, herunder tilsyn. Endvidere indeholder bekendtgørelsen en bestemmelse om opkrævning af gebyr for Miljøstyrelsens omkostninger ved den administrative behandling samt en strafbestemmelse.

Der ses ikke udarbejdet en egentlig vejledning om de nye regler for godkendelse af plantebeskyttelsesmidler, men Miljøstyrelsens hjemmeside indeholder bl.a. en henvisning til EU's vejledning om godkendelse mv. samt til den fælles vejledning, der er udarbejdet for nordzonen, som Danmark er en del af. Herudover er der en oversigt over de forskellige dele af godkendelsesordningen. Endvidere kan man på Miljøstyrelsens hjemmeside finde Miljøstyrelsens "Vurderingsrammer pesticider, 2013" (Framework for the Assessment of Plant Protection Products). Vurderingsrammerne var også tilgængelige før forordningens ikrafttrædelse og er senest ændret i 2013. Vurderingsrammerne angiver nærmere, hvilke principper for vurdering af pesticiders sundheds- og miljømæssige effekter der anvendes i Danmark. Ifølge dokumentet udvider og supplerer vurderingsrammerne de i medfør af plantebeskyttelsesmiddelforordningen fastsatte ensartede principper under hensyntagen bl.a. til de specifikke forhold i Danmark

3.5.2.2. Forhandlings- og implementeringsfasen

Kommissionen fremsatte d. 18. juli 2006 forslag til forordning om markedsføring af plantebeskyttelsesmidler (KOM(2006)388). Plantebeskyttelsesmiddelforordningen blev vedtaget d.

21. oktober 2009. Forordningen var i den vedtagne form bl.a. ændret for så vidt angik gensidig anerkendelse.

Af Miljøstyrelsens samlenotat af 6. september 2006 fremgår det bl.a., at der ville blive iværksat en mere tilbundsående analyse af zoneinddelingens økonomiske, sundheds- og miljømæssige konsekvenser for Danmark. Forslaget vurderedes samlet set at ville påvirke beskyttelsesniveauet i Danmark negativt ved den foreslåede ordning med tvungen gensidig anerkendelse. Derimod vurderedes de foreslåede afskæringskriterier for aktivstoffer og substitutionsprincippet at ville påvirke beskyttelsesniveauet positivt. Det fremgik tillige af notatet, at forslaget havde været udsendt i høring til 57 interessenter. På grundlag af de foretagne vurderinger og indkomne høringssvar vurderede regeringen, at der ikke skulle være et krav om tvungen gensidig anerkendelse, samt at hjemmelsgrundlaget burde udvides til også at omfatte miljøhjemlen i art. 175 (nu art. 192). Endvidere kunne regeringen ikke støtte, at godkendelse af aktivstoffer og plantebeskyttelsesmidler skulle gøres tidsbegrænset efter den første fornyelse efter 10 år. Samlenotatet blev fulgt op af et nyt samlenotat af 24. maj 2007, hvori der bl.a. blev redegjort for de nærmere konsekvensanalyser for økonomiske, sundheds- og miljømæssige forhold. Det konkluderedes, at mens de kvantificerbare fordele for brugerne var forholdsvis beskedne, så pegede grundvandsberegningerne på, at der var risiko for betydelige samfundsmæssige omkostninger inden for drikkevandsforsyningen. I et senere samlenotat af 16. juni 2008 blev der bl.a. redegjort for, at Europa-Parlamentet ved behandling af forslaget var blevet enige om en række ændringsforslag, som i høj grad imødekom den danske holdning, herunder vedrørende gensidig anerkendelse. I forbindelse med den endelige vedtagelse af forordningen blev der indføjet en undtagelsesbestemmelse vedrørende den gensidige anerkendelse. Ifølge det oplyste var Danmark meget aktiv under forhandlingerne og rettede bl.a. henvendelse til en række af de øvrige medlemslande.

Implementering af plantebeskyttelsesmiddelforordningen anses i Miljøstyrelsen for at være uproblematisk. Forordningen anses for at være rimelig klar og tilstrækkelig detaljeret til at kunne danne grundlag for administrationen. Behovet for supplerende regler har været meget begrænset, og disse regler er indarbejdet i bekæmpelsesmiddelbekendtgørelsen. Der er bl.a. i bekendtgørelsen fastsat supplerende danske regler om besiddelse af plantebeskyttelsesmidler med baggrund i en specifik hjemmel i kemikalieloven. Der har endvidere været henvendelse til Kommissionen angående fortolkning af reglerne om registrering af anvendelse, salg, import, eksport mv. og muligheden for at fastsætte mere detaljerede danske regler end angivet i artikel 67 i forordningen.

Miljøstyrelsen har, som det fremgår ovenfor, udarbejdet et dokument med de særlige vurderingskriterier/-principper, der anvendes i Danmark. Der er i vidt omfang tale om en videreførelse af styrelsens hidtidige vurderingskriterier/-principper. Det vurderes ikke umiddelbart, at beskyttelsesniveauet er forringet med plantebeskyttelsesmiddelforordningen. Danmark stemmer ifølge det oplyste som udgangspunkt nej til godkendelse af aktivstoffer med grundvandsrisiko og afviser som udgangspunkt godkendelse af plantebeskyttelsesmidler med sådanne aktivstoffer.

Der blev som opfølgning på de nye regler afholdt informationsmøder for interessenter. Desuden henvises der til Miljøstyrelsens hjemmeside.

For så vidt angår den tilbageblevne lovgivning kan der dog opstå problemer med en "hullet" eller usammenhængende lovgivning. Der kan derfor være behov for en større gennemskrivning af kemikalieloven. Det kan i så fald være hensigtsmæssigt at indarbejde generelle bemyndigelsesbestemmelser for så vidt angår forhold, der forudsætter supplerende eller udfyldende national lovgivning.

3.5.2.3. Sammenfatning

Ændringen fra direktiv til forordning på plantebeskyttelsesmiddelområdet vurderes i vidt omfang at have været uproblematisk på det lovgivningsmæssige niveau. Derimod var der i forhandlingsfasen en

særlig opmærksomhed på konsekvenserne for beskyttelsesniveauet i Danmark, navnlig pga. den foreslåede tvungne gensidige anerkendelse inden for zonerne. I den endelige plantebeskyttelsesmiddelforordning blev den gensidige anerkendelse modificeret ved en undtagelsesbestemmelse, der giver medlemsstaterne et vist råderum med hensyn til varetagelse af nationale/lokale hensyn. Miljøstyrelsen har med baggrund heri i vidt omfang opretholdt sin hidtidige godkendelsespraksis med henvisning til de særlige danske forhold.

Miljøstyrelsens hjemmeside indeholder information om den nye godkendelsesordning mv. og henvisning til relevante EU- og zonevejledninger, Miljøstyrelsens vurderingsrammer samt yderligere vejledning. Miljøstyrelsen har ifølge det oplyste overvejet, i hvilket omfang der har været behov for oplysning og vejledning i forbindelse med gennemførelse af forordningen.

Forløbet omkring forhandlingsfasen i EU vedrørende forslag til pesticidforordning kan ses som et eksempel på, at der med den nationale EU-procedure blev fastlagt en klar dansk holdning og et forhandlingsmandat, der gav grundlag for en aktiv forhandlingsindsats i EU.

3.5.3. UK (England, Wales & Skotland)

Dette afsnit er baseret på et kort skriftligt bidrag fra Raymond Purdy, UCL og desuden på opfølgende kontakt med relevante personer i Chemicals Regulation Directorate. På ministerielt niveau hører kemikalielovgivningen under DEFRA. Den udøvende myndighed er Health and Safety Executive (England, Wales & Scotland) og herunder Chemicals Regulation Directorate. Der redegøres her ikke nærmere for forholdene i Nordirland og Gibraltar. Der skete i UK (GB) en samtidig gennemførelse af pesticidforordningen og rammedirektivet om en bæredygtig pesticidanvendelse.

3.5.3.1. Gennemførelseslovgivning

Selvom forordningen er umiddelbart anvendelig, har der været behov for at udstede to bekendtgørelser: The Plant Protection Products Regulations 2011 (S.I.2011 No. 2131) (England, Wales, Scotland) og The Plant Protection Products (Fees and Charges) Regulations 2011 (S.I.2011 no. 2132) (UK).

Regulations 2011 No. 2131 fastslår bl.a. en forpligtelse for Secretary of State til at overvåge reglernes anvendelse og effekt ved udarbejdelse af en rapport senest 5 år efter reglernes ikrafttræden – og derefter hvert 5. år. Regulations 2011 No. 2131 fastlægger, hvem der er den kompetente myndighed (Secretary of State/Scottish Ministers), regler om håndhævelse og straf. I tillæg hertil findes der to vejledninger: hhv. Code of Practice for Using Plant Protection Products samt Code of Good Practice for Suppliers of Pesticides to Agriculture, Horticulture and Forestry (PB3529). Vejledningerne er imidlertid ikke opdateret, således at de afspejler plantebeskyttelsesmiddelforordningen og de nye bekendtgørelser. Der er information om de nye regler på Health and Safety Executives hjemmeside.

Der synes ikke at have været særlige problemer eller diskussioner forbundet med plantebeskyttelsesmiddelforordningen i UK. Ifølge det oplyste har der i lighed med Danmark været spørgsmål angående fortolkning af forordningens art. 67 om registrering. Desuden har der været rejst spørgsmål om naboorientering ved sprøjtning.

Skiftet fra direktiv til forordning gav ikke anledning til problemer, og der blev etableret ny lovgivning, der direkte var rettet mod at understøtte forordningen i overensstemmelse med principperne om at undgå double-banking mv. Eksisterende lovgivning blev alene bevaret med henblik på forordningens overgangsbestemmelser og regulering af forhold, der ikke er omfattet af plantebeskyttelsesmiddelforordningen.

3.5.3.2. Forhandlings- og implementeringsfasen

Der foreligger kun begrænsede oplysninger om den britiske håndtering af forhandlingsfasen i EU. Der blev i overensstemmelse med den almindelige procedure udarbejdet et indledende "explanatory memorandum" og en Regulatory Impact Assessment (RIA) til forelæggelse for Parlamentet.²⁴¹ Endvidere blev der gennemført høringer med relevante interessenter. Der blev indledningsvist angivet tre mulige forhandlingspositioner: 1) afvisning af Kommissionens forslag, 2) accept af Kommissionens forslag som udsendt, og 3) forhandling af visse ændringer til forslaget. Der blev i første omgang peget på nogle punkter, hvor UK kunne ønske ændringer/præciseringer, bl.a. hensyntagen til forskellige forhold i medlemslande inden for samme zone, risiko for at vigtige pesticider ikke kunne godkendes, fleksibilitet i forhold oplysningskrav og risiko for øgede overvågningsudgifter. Der synes navnlig at have været fokus på risikoen for, at EU-kriterierne ville blive så restriktive, at vigtige pesticider ikke kunne godkendes. Der blev udarbejdet konsekvensanalyser med særligt fokus på dette forhold.²⁴² Derimod var der kun i begrænset omfang fokus på risikoen for forringelse af beskyttelsesniveauet, idet EU-harmoniseringen på pesticidområdet generelt anses for at have forbedret beskyttelsesniveauet.

For så vidt angår implementeringsfasen blev der i 2010 gennemført en skriftlig høring (såkaldt Stage One Consultation) på basis af en detaljeret note om både pesticidforordningen og direktivet for en bæredygtig anvendelse af pesticider.²⁴³ Generelt angives tre mulige implementeringsmodeller: 1) Ingen handling/ændring (status quo) i det omfang, der herved kan sikres overholdelse af EU-lovgivningen, 2) Forbedre og styrke eksisterende lovgivningsmæssige (statutory controls) og frivillige krav samt vedtage nødvendige yderligere foranstaltninger, 3) Vedtage lovgivningsmæssige krav (regulatory controls), hvor muligt. Det understreges, at der ikke er noget til hinder for, at en gennemførelse kan bestå af en kombination af foranstaltninger under de tre modeller. De tre mulige implementeringsmodeller gennemgås for hhv. pesticidforordningen og direktivet for bæredygtig pesticidanvendelse – dog mest detaljeret for direktivet for bæredygtig pesticidanvendelse. For så vidt angik pesticidforordningen var der alene fokus på to spørgsmål om hhv. naboorientering som vilkår i godkendelser (art. 31) og registrering/oplysninger (art. 67). Spørgsmålet var, om der skulle udarbejdes nationale regler angående disse forhold. For så vidt angår naboorientering blev der i overensstemmelse med de tre generelle implementeringsmodeller skitseret tre muligheder: 1) fastholdelse af de eksisterende frivillige ordninger (Code of Practice + Good Neighbour Initiative), 2) styrkelse af de eksisterende frivillige ordninger gennem en væsentlig ændring og præcisering af Code of Practice og Good Neighbour Initiative, og 3) et generelt krav om underretning af naboer i alle godkendelser eller for særlige produkter. For så vidt angik registrering blev der fremlagt to mulige modeller 1) ingen ændring/præcisering, hvorved der ikke ville være grænser for, hvilke oplysninger der kunne kræves fremlagt, og 2) myndighederne skulle alene facilitere oplysninger om pesticidanvendelse i tilfælde, hvor bruger og naboer ikke selv var i stand til at udveksle oplysninger. Der var ikke grundlag for en mere vidtgående implementering end den, forordningen selv lagde op til. Resultatet af konsultationen var ifølge regeringens konklusion, at "option 1" var at foretrække i begge tilfælde, dvs. at fortsætte de hidtidige frivillige ordninger/opfordringer til naboorientering og at lade forordningens regler om record-keeping gælde umiddelbart og uden præciseringer. Med hensyn til bekendtgørelsens bestemmelser om håndhævelse mv. fremgår det af den afsluttende konsekvensanalyse (IA, 2011), at "option 1" ikke var relevant, da manglende håndhævelsesbeføjelser ikke ville være i overensstemmelse med EU-lovgivningen. Endvidere vurderedes det, at den nye EU-lovgivning i sin helhed vil indebære en forbedret beskyttelse for såvel pesticidbrugere, forbrugere som miljøet.²⁴⁴

²⁴¹ Se bl.a. <http://www.pesticides.gov.uk/guidance/industries/pesticides/topics/pesticide-approvals/eu/eu-thematic-strategy/partial-regulatory-impact-assessment-annex-d>

²⁴² Assessment of the impact on crop protection in the UK of the 'cut-off criteria' and substitution provisions in the proposed Regulation of the European Parliament and of the Council concerning the placing of plant protection products in the market, Pesticides Safety Directorate, May 2008 og Revised assessment of the impact on crop protection in the UK of the 'cut-off criteria' and substitution provisions in the proposed Regulation of the European Parliament and of the Council concerning the placing of plant protection products on the market, Pesticide Safety Directorate, December 2008.

²⁴³ Consultation on the implementation of EU Pesticides Legislation, Feb. 2010, p. 223.

²⁴⁴ Impact Assessment (IA) DEFRA no. 1315, Plant Protection Products: Enforcement Regulations and Fees Regulations, June 2011.

Den indledende høring blev i 2011 fulgt af en 6-ugers uformel høring af bekendtgørelserne blandt en række interessenter. Endvidere blev bekendtgørelserne forelagt for Parlamentet i deres endelige form med tilhørende Explanatory Memorandum.²⁴⁵

Det kan fremhæves, at såvel forhandlings- som implementeringsfasen har været forankret hos centrale personer i det nuværende Chemicals Regulatory Directorate, hvorved der er sikret kontinuitet såvel som faglig indsigt over både implementeringsmuligheder og mulige faktiske konsekvenser af den nye forordning allerede i forhandlingsfasen. Der anvendes også i UK nationale kriterier for den mere detaljerede vurdering af både plantebeskyttelsesmidler og aktivstoffer. Der kan forekomme situationer, hvor særlige forhold i UK begrundes, at EU-godkendte aktivstoffer eller plantebeskyttelsesmidler ikke kan accepteres i UK. Den fremherskende holdning er dog, at forordningen opstiller ganske restriktive og i et vist omfang uproportionale afskæringskriterier. Dette er senest illustreret ved UK's modstand mod et EU-forbud mod pesticider, der er skadelige for bier.²⁴⁶

3.5.4. Nederlandene

Dette afsnit er baseret på et kort skriftligt bidrag fra Kars de Graaf og Lorenzo Squintani, University of Groningen. Der foreligger ikke nærmere oplysninger fra Ministry for Economic Affairs, som pesticidlovgivningen hører under i NL. Det har ikke været muligt inden for rammen af dette projekt at fremskaffe yderligere oplysninger om gennemførelsen i NL.

Godkendelse af plantebeskyttelsesmidler varetages i NL af Board for the Authorisation of Plant Protection Products and Biocides (Ctgb).²⁴⁷

3.5.4.1. Gennemførelseslovgivning

Pesticidforordningen blev i NL gennemført ved en ændring af den eksisterende lov Plant Protection Products and Biocides Act (2007) og tilhørende bekendtgørelser i form af en regeringsbeslutning (government decree) og en ministeriel bekendtgørelse (ministerial decree). Ændringerne omfattede både gennemførelse af pesticidforordningen og direktivet om bæredygtig anvendelse af pesticider.

3.5.4.2. Forhandlings- og implementeringsfasen

Der foreligger ingen oplysninger om den nederlandske position i forhandlingsfasen. Implementeringsfasen blev indledt med en bred høring af flere organisationer i juli 2009. Herefter blev der fremlagt et udkast til lovændringen i september 2009 med en kort skriftlig høringsperiode. Mere detaljerede bestemmelser blev fastsat efterfølgende i ændringsbekendtgørelse udstedt i 2010. I Explanatory Memorandum blev anført, at der ikke var noget større skøn forbundet med gennemførelsen i NL, og at der derfor ikke forelå "gold plating".

3.5.5. Sverige

Dette afsnit er baseret på et kort skriftligt bidrag fra Gabriel Michanek, Uppsala Universitet samt kontakt til det svenske Miljøministerium. Det har ikke været muligt inden for rammerne af dette projekt at fremskaffe yderligere oplysninger.

3.5.5.1. Gennemførelseslovgivning

Pesticidforordningen blev gennemført i Sverige med virkning fra d. 1. august 2011 ved en ændring af den svenske Förordning (2006:1010) om växtskyddsmedel. Ved ændringen SFS 2011:929 blev der indføjet et nyt kapitel, hvoraf det fremgik, at Kemikalieinspektionen er den relevante svenske myndighed iht. pesticidforordningen, samt at Miljöbalkens godkendelseskrav (14 kap. 4 §) ikke

²⁴⁵ Explanatory Memorandum to the Plant Protection Products Regulations 2011, No. 2131 and the Plant Protection Products (Fees and Charges) Regulations, 2011 No. 2132.

²⁴⁶ Se bl.a. "Bee-harming pesticides banned in Europe", The Guardian, April 29, 2013.

²⁴⁷ Se <http://www.ctb.agro.nl>.

gælder for plantebeskyttelsesmidler, som markedsføres eller anvendes i overensstemmelse med pesticidforordningen. Den svenske gennemførelse førte således ikke til en fjernelse af lovbestemmelser, men i stedet indførtes en særlig undtagelse fra Miljöbalkens krav for plantebeskyttelsesmidler. Ifølge det oplyste arbejdes der pt. på yderligere ændringer af lovgivningen, bl.a. med henblik på tydeliggørelse af det indskrænkede anvendelsesområde for den svenske godkendelsesordning.

3.5.5.2. Forhandlings- og implementeringsfasen

Der foreligger ikke nærmere oplysninger om håndtering af forhandlings- og implementeringsfasen for plantebeskyttelsesmiddelforordningen i Sverige.

3.5.6. Sammenfatning

Det vurderes i såvel Danmark som UK (England, Wales og Skotland), NL og Sverige, at ændringen fra direktiv til forordning ikke i sig selv har givet anledning til særlige overvejelser eller problemer ved gennemførelsen. Spørgsmål om sammenhæng i og tilgængelighed af lovgivningen synes ikke at have været fremherskende. Der synes i et vist omfang at have været fokus på behovet for en særlig vejledningsindsats.

Der er Danmark, UK (GB) og NL udarbejdet supplerende regler om bl.a. myndigheder, sanktioner og gebyrer på bekendtgørelsesniveau. I Sverige blev der udstedt en forordning, der indfører en særlig undtagelse fra Miljöbalkens godkendelseskrav for plantebeskyttelsesmidler. I UK blev der som et led i den generelle gennemførelsesstrategi, se afsn. 3.1.2., gennemført en ganske omfattende og detaljeret høring med fremlæggelse af alternative reguleringsmuligheder. Det forekommer dog uklart, i hvilket omfang der var tale om reelle alternativer eller fortrinsvis opfyldelse af procedurekrav som led i den generelle gennemførelsesstrategi.

De bekymringer, Danmark havde i forhandlingsfasen omkring forringelse af beskyttelsesniveauet ved en tvungen gensidig anerkendelse, synes imødekommet med den undtagelsesbestemmelse, der blev indført i den endelige forordning. Efter det oplyste spillede Danmark en aktiv rolle under forhandlingerne, bl.a. med baggrund i det forhandlingsmandat, der var opnået gennem den nationale EU-procedure. Der foreligger ikke oplysninger om tilsvarende erfaringer fra de øvrige lande. UK har tilsyneladende haft andre bekymringer om den restriktive karakter af visse vurderingskriterier og de mulige økonomiske konsekvenser for erhvervet. UK foretager dog som Danmark en vurdering ud fra supplerende nationale kriterier. Der foreligger ikke oplysninger om en tilsvarende praksis i Sverige eller NL.

4. Implementeringsmodeller – overvejelser

I dette kapitel diskuteres på baggrund af de danske og udenlandske erfaringer mulige modeller for implementering af EU's miljølovgivning i dansk lovgivning.

Ved implementering forstås her som i rapporten i øvrigt den formelle implementering i form af fastsættelse af nationale gennemførelsesbestemmelser – også kaldet transposition. Der fokuseres navnlig på implementering af EU-direktiver. Opmærksomheden må imidlertid rettes mod, at EU-forordninger også kan forudsætte en national "gennemførelseslovgivning" – oftest i form af supplerende bestemmelser vedrørende relevante myndigheder, straffestemmelser mv. Der kan også være tale om mere rammeprægede forordninger, der forudsætter udfyldende bestemmelser, og hvor der i visse tilfælde kan være mulighed for fastsættelse af nationale særkrav. Endelig vil der ofte være behov for ophævelse af national lovgivning, der fortrænges af forordningen. Direktiver kan også variere betydeligt og overlade større eller mindre råderum til medlemsstaterne som konsekvens af harmoniseringsgraden. Fælles for direktiverne er dog, at de alle forudsætter en national gennemførelseslovgivning. Uanset om der er tale om et direktiv eller en forordning, er det relevant at gøre sig nærmere overvejelser om den nationale "gennemførelse," herunder om forholdet til den eksisterende lovgivning. De nedenfor nævnte overvejelser kan derfor også være relevante i forhold til håndtering af EU-forordninger.

Der ses i øvrigt ikke at være grundlag for at sondre mellem forskellige typer af direktiver (eller forordninger), når det handler om implementeringsprocessen. Behovet for tilpasning af en implementeringsproces (eller -model) vurderes mest hensigtsmæssigt at kunne ske i forbindelse med den enkelte EU-retsakt og f.eks. afhænge af, om der er tale om mere gennemgribende EU-lovgivning eller fortrinsvis tekniske forskrifter. Eksempelvis er det naturligt, at mere gennemgribende eller eventuelt tværgående EU-lovgivning vil forudsætte, at der foretages mere detaljerede analyser af implementeringsmuligheder og konsekvenserne heraf. Af samme grund er det ikke fundet hensigtsmæssigt at pege på bestemte modeller for håndtering af bestemte typer af retsakter, da variationen er meget stor også inden for det samme reguleringsområde. Det anses derfor for mest hensigtsmæssigt at fremhæve nogle forhold, som er relevante ved fastlæggelse af en strategi eller procedure for håndtering af EU-lovgivningen, hvorfra der kan vælges til eller fra alt afhængigt af den enkelte retsakts karakter.

Ved overvejelse af implementeringsmodeller er det vigtigt at have fokus på de forskellige faser, hvori der er mulighed for en stillingtagen til eller overvejelse af den formelle implementering i national lovgivning. Der lægges her vægt på fire faser: 1) den tidlige fase, før der foreligger et forslag fra EU Kommissionen (præ-forhandlingsfasen), 2) forhandlingsfasen, når der foreligger et forslag fra EU Kommissionen, 3) implementerings- eller transpositionsfasen, når der foreligger en vedtaget EU-retsakt, og 4) opfølgingsfasen.

I det følgende vil mulige overvejelser for håndtering af de fire faser blive diskuteret på baggrund af de foretagne analyser af implementeringspraksis i Miljøstyrelsen, Naturstyrelsen, NaturErhvervstyrelsen, Fødevarestyrelsen, Søfartsstyrelsen og Erhvervsstyrelsen samt erfaringer

fra UK, NL og Sverige. Det må understreges, at der ideelt set er tale om en sammenhængende proces, hvor det er vigtigt at sikre samspil og kontinuitet mellem de forskellige faser.

Et afgørende spørgsmål er også, i hvor høj grad der ønskes en struktureret tilgang til håndteringen af EU-forslag/retsakter, herunder i hvilket omfang der ønskes fastsat nærmere procedurekrav. Henset til den store variation i karakteren af EU-forslag/-retsakter kan det være hensigtsmæssigt at operere med mere fleksible procedurer, hvor der fra sag til sag kan tages stilling til behovet for koordinering, projektstyring, konsekvensanalyser mv. Særlige mekanismer, der kan fremme en mere struktureret og ensartet håndtering af EU-forslag, kan f.eks. være etablering af EU-koordinationsenheder i de enkelte styrelser. Endvidere kan fastlagte procedurer eller skabeloner f.eks. for udarbejdelse af implementeringsplaner sikre en mere struktureret behandling af EU-retsakter. Det kan her overvejes, om sådanne procedurer eller skabeloner mest hensigtsmæssigt fastsættes på regeringsniveau, på ministerieniveau eller i de enkelte styrelser.

Forud for en gennemgang af de fire faser er det relevant at redegøre for overvejelser vedrørende formulering af en mere overordnet strategi for implementering af EU-lovgivningen.

4.1. Overordnet implementeringsstrategi?

Med en overordnet strategi sigtes mod en politisk fastlæggelse af dels generelle principper for implementering af EU-lovgivningen, f.eks. om lovgivningsniveau, om sektorimplementering, om implementeringsmetode mv. (herunder eventuelt stillingtagen til overimplementering (gold plating) eller dobbeltregulering (double-banking)), dels af behovet for/ønsket om en mere struktureret proces for implementering. UK leverer det klareste eksempel på en sådan mere overordnet stilling til implementering af EU-lovgivningen generelt, som er udmøntet i regeringens "Guiding Principles for EC Legislation" (2010) og den såkaldte "Transposition Guide" (2013). Også i NL er der de seneste år i regeringsgrundlaget formuleret mere generelle principper for gennemførelse af EU-lovgivningen, og dette er ligeledes afspejlet ved revision af den generelle "lovguide" og det heri indeholdte afsnit om implementering af EU-lovgivningen. I Sverige ses der ikke en tilsvarende klar politisk stillingtagen til principper for implementering, men derimod en forholdsvis detaljeret stillingtagen til proceduren for implementering af EU-lovgivning. I Danmark ses der heller ikke en mere overordnet politisk stillingtagen til implementering af EU-lovgivningen – hverken generelt eller inden for miljølovgivningen – mens der kan findes spredte retningslinjer vedrørende procedure. Her kan bl.a. nævnes Justitsministeriets Vejledning nr. 9801/2005 om lovkvalitet, hvoraf det bl.a. fremgår, at »overopfyldelse« af EU-retlige minimumsforpligtelser bør anføres i lovbemærkningerne samt at konsekvenserne af en eventuel overopfyldelse bør omtales nærmere. Endvidere fremhæves det, at hvis der er dele af et lovforslag, som ikke vedrører opfyldelse af EU-retlige krav, bør det klart fremgå, hvilke dele af lovforslaget der er »EU-relevante«, og hvilke der ikke er.

Der kan anføres både fordele og ulemper ved fastlæggelse af en mere overordnet strategi for implementering af EU-lovgivningen. Blandt fordelene kan nævnes, at der kan sikres en tydelig politisk stillingtagen som pejlemærke for implementering generelt eller specifikt inden for miljøområdet. I tilknytning hertil vil det være nærliggende at fastlægge en mere struktureret proces for implementering. Blandt ulemperne kan nævnes, at der i UK og NL kan ses en tendens til, at de styrende principper stort set udelukkende er begrundet i erhvervs- og samfundsøkonomiske hensyn, bl.a. som et udslag af "better regulation" og "smart regulation". Dette forekommer noget snævert i en miljøsammenhæng, hvor netop beskyttelsesniveauet i forhold til natur, miljø og sundhed er centrale parametre. Endvidere kan der i UK ses eksempler på, at disse "byrde-reducerende" principper bliver så dominerende, at der iværksættes høringer om urealistiske implementeringsmuligheder, f.eks. "do nothing"-alternativet, der sjældent er relevant i forhold til gennemførelse af EU-lovgivningen. Der kan også blive et meget stærkt fokus på proces og tidsplan, der kan gå ud over lovkvaliteten. Resultatet kan derfor blive usammenhængende eller inkonsistent lovgivning – et muligt eksempel herpå er gennemførelsen af oversvømmelsesdirektivet i UK, der

pga. forsinkelse i lovarbejdet blev gennemført ved en særskilt bekendtgørelse fremfor som oprindelig tilsigtet at blive indarbejdet i den nye lov, der først blev vedtaget efter implementeringsfristens udløb, se afsn. 3.4.3. Tilsvarende er der i NL i hvert fald i akademiske kredse en vis kritik af, at "no gold plating"-princippet har ført til en ringere lovgivningskvalitet og i visse tilfælde et ringere beskyttelsesniveau, se afsn. 3.2.3. Endelig må det påpeges, at omfanget af "gold plating" kan være ganske begrænset i praksis, og hvis det endelig forekommer, kan det være velbegrunderet.²⁴⁸ En politik om "no gold plating" risikerer derfor enten at være stort set indholdsløs eller at føre til ringere lovgivningskvalitet og beskyttelsesniveau. Derimod kan der være et større potentiale i at være opmærksom på mulighederne for "gold plating" og derved fremme en reel diskussion eller stillingtagen hertil. Det må her også holdes for øje, at "gold plating" kan forekomme i andre faser end ved den formelle gennemførelse i national lovgivning, f.eks. i forbindelse med fastsættelse af målsætninger, udarbejdelse af planer, fastsættelse af vilkår eller andre former for udmøntning af reglerne.

Som en del af en overordnet strategi for implementering kan der tages stilling til, i hvilket omfang der ønskes fastsat generelle bemyndigelsesbestemmelser, der i videre omfang giver mulighed for gennemførelse på bekendtgørelsesniveau. Der ses i Danmark en meget varierende praksis i forhold til anvendelse af generelle bemyndigelsesbestemmelser inden for de undersøgte ministerier. Som et eksempel kan nævnes, at gennemførelse af oversvømmelsesdirektivet inden for Miljøministeriets område blev gennemført ved lov, mens gennemførelse af samme inden for Transportministeriets område skete ved bekendtgørelse iht. kystbeskyttelsesloven. Der synes i vidt omfang at være tale om forskellige traditioner, der muligvis kan hænge sammen med forskellige reguleringstraditioner og forskellige reguleringsområder, herunder i hvilket omfang reguleringsområdet er præget af EU-lovgivning eller national lovgivning. Eksempelvis vil EU's miljølovgivning ofte gribe ind i eksisterende lovgivning af national oprindelse. Selvom det samme er tilfældet i UK, findes der her en meget generel bemyndigelsesbestemmelse i tiltrædelsesloven og bemyndigelsesbestemmelser i de enkelte sektorlove. I Sverige anvendes også bemyndigelsesbestemmelser, bl.a. i Miljöbalken, og det er tillige muligt at foretage gennemførelse ved regeringsforskrifter (föörordningar) uden en specifik lovhjemmel. I NL har parlamentet derimod modsat sig regeringens ønsker om mere generelle bemyndigelsesbestemmelser.

Der kan være en betydelig variation i udformningen af bemyndigelsesbestemmelser fra meget overordnede til mere snævert formulerede bemyndigelser. Det kan diskuteres, om bemyndigelsesbestemmelser alene giver mulighed for en meget direktivnær implementering, herunder i hvilket omfang der kan ske overimplementering i bred forstand. Der synes dog ikke i de styrelser og lande, hvor der anvendes generelle bemyndigelsesbestemmelser at være tale om en snæver opfattelse af generelle bemyndigelsesbestemmelser. En bemyndigelsesbestemmelse, der alene er rettet mod gennemførelse af EU-lovgivning, vil normalt ikke give mulighed for at fastlægge yderligere nationale bestemmelser i forbindelse med gennemførelseslovgivningen. Derimod er der næppe noget til hinder for, at der i gennemførelsen ikke sker en fuld udnyttelse af eventuelle undtagelsesbestemmelser. Der er næppe tvivl om, at bemyndigelsesbestemmelser kan give en vis fleksibilitet og medvirke til at sikre rettidig gennemførelse. Det må dog fra sag til sag overvejes, i hvilket omfang der er behov for mere politisk stillingtagen til gennemførelsen. Der kan være forskellige mekanismer til involvering af det politiske niveau, herunder parlamentet, også ved gennemførelse ved bekendtgørelser mv. Samtidig bør det sikres, at gennemførelse ved bekendtgørelser også sker i overensstemmelse med mere strategiske overvejelser om lovgivningens struktur.

²⁴⁸ Se bl.a. J.H. Jans & L. Squintani et al., 'Gold plating' of European Environmental Measures, *Journal of European Environmental and Planning Law* 6.4 (2009) s. 417-435 og P. Pagh (2006), *The Battle on Environmental Policy Competences. Challenging the Stricter Approach: Stricter Might Lead to Weaker Protection*, i R. Macrory, *Reflections on 30 Years of EU Environmental Law. A High Level of Protection?*, Europa Law Publishing, pp. 1-16.

Såfremt fastlæggelse af en mere overordnet strategi for implementering af EU-lovgivningen – generelt eller mere specifikt inden for miljøområdet – ønskes overvejet nærmere, kan det være hensigtsmæssigt at tage stilling til i hvert fald følgende elementer:

- Lovgivningsniveau – skal EU-lovgivning først og fremmest gennemføres på lovniveau eller på bekendtgørelsesniveau? Hvilke kriterier kan i givet fald anvendes, og hvordan kan bemyndigelsesbestemmelser udformes, og hvilke rammer giver de?
- Implementeringsniveau – er det hensigtsmæssigt at udforme principper om at undgå overimplementering ("no gold plating")? Eller bør det i stedet sikres, at det tydeliggøres, i hvilket omfang der er mulighed for at fravige et direktivs bestemmelser?
- Dobbeltregulering – hvordan kan det sikres, at der ikke sker dobbeltregulering, og at nationale regler gennemgås med henblik på identifikation af mulige overlap?
- Sektorintegration – hvilken position bør princippet om integration i eksisterende sektorlovgivning have? Kan der eventuelt udformes kriterier for, hvornår sektorintegration bør foretrækkes fremfor særskilt lovgivning?
- Gennemførelsesform – er der behov for at redegøre for og/eller prioritere forskellige implementeringsmetoder, f.eks. "omskrivning", "copy-out" eller eventuelt "reference"-metode.
- Struktureret proces – er der behov for at fastlægge en mere struktureret proces for implementering af EU-lovgivningen, herunder eventuelt for etablering af EU-koordinationsenheder, tværgående projektstyring, konsekvensanalyser mv.?

4.2. Implementeringsfaser

4.2.1. Den tidlige fase – før et EU-forslag

Der er både i de danske styrelser og i udlandet – bl.a. i UK, NL og Sverige – fokus på, at indflydelse i den tidlige fase, før der foreligger et EU-forslag, kan have stor betydning. Det er et velkendt fænomen, at EU-retsakter i høj grad kan være inspireret af den eksisterende lovgivning i enkelte medlemsstater.²⁴⁹ Ét er imidlertid at søge national lovgivning omformuleret til EU-lovgivning, noget andet er, at det på et meget tidligt tidspunkt overvejes, hvilke konsekvenser et nyt EU-forslag kan få for den nationale lovgivning, og hvilke muligheder der vil være for gennemførelse. Fra EU's side er der bl.a. opfordret til, at der udarbejdes nationale konsekvensanalyser som et supplement til EU's konsekvensanalyser af nye forslag, se afsn. 1.2.3. Der ses imidlertid få eksempler på, at der er formuleret egentlige strategier eller procedurer for håndtering af den tidlige fase, før der foreligger et EU-forslag. I både UK og NL fremhæves den tidlige fase som væsentlig. I Sverige er det foreslået, at der udarbejdes (foreløbige) konsekvensanalyser allerede før, der foreligger et EU-forslag. I Danmark synes der i Fødevarestyrelsen at være en praksis, hvor der på grundlag af bidrag fra repræsentanter i Bruxelles og nationale eksperter tidligt identificeres mulige EU-forslag, som screenes i det internationale kontor med henblik på mulig opfølgning. Fødevarestyrelsen iværksætter i nogle tilfælde høring af eksterne parter på baggrund af non-notater, se afsn. 2.2.5. Også i de øvrige styrelser synes der at være en vis opmærksomhed omkring den tidlige fase, uden at der dog ses en særlig praksis eller værktøjer til håndtering heraf.

Af mulige tiltag, der kan øge opmærksomheden og muligheden for indflydelse i den tidlige fase, kan bl.a. nævnes:

²⁴⁹ Se bl.a. M. Haverland & D. Liefferink (2012), *Member State interest articulation in the Commission phase. Institutional pre-conditions for influencing 'Brussels'*, *Journal of European Public Policy*, 19:2, 179-197 og Liefferink, D. and Andersen, M.S. (1998) *Strategies of the "green" Member States in EU environmental policy-making*, *Journal of European Public Policy* 5 (2): 254-70.

- Systematisk indsamling og videndeling omkring kommende initiativer i EU, eventuelt gennem en EU-koordinationsenhed
- Identifikation af kommende initiativer af større betydning, herunder eventuelt nedsættelse af en projektgruppe
- Foreløbig identifikation af mulige konsekvenser, herunder lovgivningmæssige, og implementeringsmuligheder, og eventuelt fastlæggelse af en strategi for indflydelse

4.2.2. Forhandlingsfasen

Under forhandlingsfasen i EU vedrørende et forslag til EU-retsakt vil der normalt være en national procedure, der sikrer koordinering internt i regeringen og i større eller mindre omfang mellem regering og parlament. Danmark er i den sammenhæng kendt for at have en velfungerende national EU-procedure, der bl.a. sigter mod at tilvejebringe et klart forhandlingsmandat i EU.²⁵⁰ Der findes lignende procedurer i både UK, NL og Sverige. Der kan dog være en vis variation mht. involvering af parlament og også mht. styring og tilrettelæggelse af processen. Både i Danmark og NL koordineres processen overordnet af Udenrigsministeriet, mens der i UK er etableret et særligt EU-sekretariat under Regeringen (European and Global Issues Secretariat, Cabinet Office). I UK udpeges der et "lead department", som sikrer en eventuel involvering af øvrige ministerier, mens der i NL findes en tværministeriel "Wergroup Beoordeling nieuwe Commissionvoorstellen (BNC)" (Working Group for the Assessment of New Commission Proposals), der analyserer EU-forslaget og udarbejder et "explanatory memorandum." I Sverige vil det relevante ministerium få ansvar for håndteringen af et EU-forslag, medmindre forslaget går på tværs af ministerier. I Sverige lægges vægt på, at der tidligt sker inddragelse af relevante myndigheder, virksomheder og interessenter med henblik på at kortlægge mulige konsekvenser af forslaget.

I UK etableres ofte et projektteam under det ansvarlige ministerium, som får ansvaret for både at lave et forhandlingsoplæg og (senere) en gennemførelsesplan. Det vurderes, at der herved kan sikres en vis kontinuitet og også et tidligt kendskab til implementeringsmuligheder og eventuelle problemer, som bør søges afklaret i forhandlingsfasen. Tilsvarende synes også at være tilfældet i NL og Sverige. I Sverige lægges der særlig vægt på sikring af kontinuitet enten ved gennemgående fagpersoner eller ved udarbejdelse af en forhandlingsrapport. Dette synes også at være tilfældet i UK.

Der er også i de danske ministerier visse erfaringer med hensyn til sikring af kontinuitet og tidlig involvering af de personer, der senere skal stå for udformning af gennemførelseslovgivningen. I Fødevareministeriet udarbejdes et første udkast til rammenotat normalt af en medarbejder fra den relevante styrelse, hvorefter der sker en fælles koordinering af rammenotatet i en projektgruppe bestående af repræsentanter fra styrelsen, fagkontoret i departementet, EU-repræsentationen i Bruxelles samt 2. afdeling, 1. kontor. I Fødevarestyrelsen lægges der også vægt på kontinuitet og koordinering, bl.a. ved etablering af projektgrupper mv. En EU-koordinationsenhed el.lign. i de enkelte styrelser kan også udgøre et vigtigt led i en sikring af såvel en forankring hos de relevante fagpersoner som den fornødne indsigt i EU-anliggender. Sådanne enheder kan supplere EU-koordinationsenheder på departementsniveau.

På den mere praktiske side eksisterer der i vidt omfang skabeloner for udarbejdelse af forskellige notater mv. som led i den nationale EU-procedure. I nogle tilfælde kan der allerede i forhandlingsfasen etableres en projektstyring og udarbejdes procesplaner. Det gælder f.eks. i Fødevarestyrelsen.

²⁵⁰ Se bl.a. Steunenbergh & Voermans (2006) p. 90.

Inddragelse af eksterne interessenter sker i Danmark i vidt omfang gennem den nationale EU-procedure og den heri indeholdte inddragelse af specialudvalg eller andre tilsvarende udvalg. Dette vurderes som udgangspunkt at fungere tilfredsstillende. Der er eksempler fra bl.a. Fødevarestyrelsen på ad hoc-inddragelse af interessenter både ved mere uformel kontakt og ved indkaldelse til dialogmøder. Der foreligger ikke umiddelbart oplysninger om særlige erfaringer med inddragelse af interessenter mv. i forhandlingsfasen i UK eller NL, mens det i Sverige anbefales, at der sker en tidlig inddragelse af relevante myndigheder, interessenter m.fl.

I hvilket omfang der i forhandlingsfasen i Danmark sker overvejelse af forskellige implementeringsmuligheder, er noget uklart. I de rammenotater, der udarbejdes som en del af den nationale EU-procedure, vil der ofte blive redegjort kort for den nationale lovgivning, der forventes berørt af EU-forslaget. Da konsekvenserne for bl.a. beskyttelsesniveauet også bør indgå i et rammenotat, forekommer det relevant, at der redegøres for eventuelle muligheder for at fravige direktivets bestemmelser eller det heri fastlagte beskyttelsesniveau. Såfremt et EU-forslag umiddelbart vurderes at forringe beskyttelsesniveauet i Danmark, må det således være nærliggende at redegøre for eventuelle muligheder for at fravige direktivet. Der ses ikke eksempler på, at der i forhandlingsfasen fremlægges alternative muligheder for gennemførelse i national lovgivning, hverken i Danmark eller i UK, NL eller Sverige. I Sverige lægges der dog betydelig vægt på, at der efter identifikation af de mulige konsekvenser for den svenske lovgivning foretages en samlet vurdering af, hvordan gennemførelsen kan ske.

Af mulige overvejelser vedrørende forhandlingsfasen som supplement til den nationale EU-procedure kan indgå:

- Sikring af koordinerede, erfaringsbaserede og ensartede input til den nationale EU-procedure, f.eks. gennem EU-koordinationsenhed eller eventuelt etablering af projektgrupper mv.
- Sikring af kontinuitet fra forhandlingsfase til implementeringsfase
- Sikring af bred inddragelse af relevante myndigheder og enheder, herunder juridisk ekspertise
- Inddragelse af interessenter
- Igangsættelse af overvejelser vedrørende alternative muligheder for gennemførelse i national lovgivning, f.eks. i form af (juridiske) konsekvensanalyser
- Redegørelse for muligheder for at fravige direktivet

4.2.3. Implementeringsfasen

Implementeringsfasen betegner i denne sammenhæng fasen fra vedtagelse af en EU-retsakt og til vedtagelse af national gennemførelseslovgivning. Mens forhandlingsfasen både i Danmark og i UK, NL og Sverige i vidt omfang er styret af en national koordinationsprocedure med henblik på fastlæggelse af en forhandlingsposition eller et forhandlingsmandat, varierer det ganske betydeligt, om og hvordan implementeringsfasen er nærmere tilrettelagt i de enkelte lande. Ofte vil der være forskellige krav til regeludformning, der i større eller mindre grad tager stilling til særlige forhold vedrørende gennemførelse af EU-lovgivningen.

UK skiller sig ud med en klart formuleret strategi og vejledning specifikt for gennemførelse af EU-lovgivningen (Transposition Guide). NL følger i et vist omfang efter med et kapitel om gennemførelse af EU-lovgivningen under de generelle retningslinjer for lovgivningsarbejdet. I Sverige er der udarbejdet særlige retningslinjer for gennemførelse af EU-lovgivning, der dog i et vist

omfang fokuserer på forhandlingsfasen. I Sverige er der ydermere tradition for, at særligt vigtige eller vanskelige anliggender gøres til genstand for en uafhængig udredning ved nedsættelse af en komité eller et ekspertudvalg. Dette benyttes i nogle tilfælde ved gennemførelse af EU-lovgivning og blev f.eks. anvendt ved gennemførelse af miljøansvarsdirektivet og IE-direktivet. I Danmark er udarbejdelse af udvalgsbetænkninger kun anvendt i meget begrænset omfang i forhold til gennemførelse af EU-lovgivningen, og der ses ikke eksempler inden for miljøområdet. Statsministeriets cirkulære om udarbejdelse af lovbemærkninger og Justitsministeriets vejledning om lovkvalitet indeholder enkelte bemærkninger om forholdet til EU-lovgivningen – navnlig om notehenvvisninger – men der ses ikke fastlagt mere samlede generelle retningslinjer i Danmark. Erhvervs- og Vækstministeriets EUguiden er dog formuleret ganske generelt, men dens status som tværgående vejledning er ikke klar.

Som nævnt skiller UK sig ud ved at have fastlagt en meget struktureret tilgang til gennemførelse af EU-lovgivningen. Det indebærer bl.a. udarbejdelse af en gennemførelsesplan (transposition project plan) med tilhørende skema (transposition table) samt udarbejdelse af en konsekvensanalyse (impact assessment – IA). Konsekvensanalysen, der udelukkende synes at fokusere på økonomiske og administrative forhold, skal udtrykkeligt angive og begrunde overimplementering. At undgå overimplementering (gold plating) er som nævnt ovenfor et centralt princip for gennemførelseslovgivningen i UK og ligeledes i NL.

Identifikation af forskellige muligheder/alternativer for implementering ses ud fra de tilgængelige oplysninger kun at ske systematisk i UK med baggrund i den strukturerede proces. Det skal i en konsekvensanalyse oplyses, om der er alternativer til lovgivning. Endvidere vil det materiale, der udsendes i offentlig høring, som udgangspunkt angive forskellige muligheder for implementering. Implementeringsmulighederne synes imidlertid også drevet af det dominerende fokus på økonomiske og administrative byrder. Der fokuseres således på omfanget af reguleringen, f.eks. ved modeller for: 1) ingen handling/ændring (status quo), 2) forbedre og styrke eksisterende lovgivning, og 3) udvide og supplere lovgivningen. Der ses dog i praksis også eksempler på fremlæggelse af mere indholdsmæssige alternativer, f.eks. om oversvømmelse fra spildevandssystemer skulle inddrages i gennemførelsen af oversvømmelsesdirektivet.

Der er både i UK og NL identificeret forskellige implementeringsteknikker eller -metoder, navnlig 1) omskrivning ("elaboration"), 2) overførsel ("copy-out"), og 3) referencer ("referencing"). I UK er "copy-out" angivet som hovedprincippet for gennemførelseslovgivning, medmindre det vil have negative effekter. Enhver afvigelse fra "copy-out" skal udtrykkeligt anføres i konsekvensanalysen. Tilsvarende mere systematiske overvejelser vedrørende implementeringsteknikker ses ikke i Danmark, og der foreligger ikke oplysninger herom fra Sverige. I Danmark er der inden for nogle ministerier en praksis for at gennemføre direktiver som bilag til bekendtgørelser. Det gælder bl.a. Søfartsstyrelsen, men også Transportministeriet benytter sig af en sådan praksis, der vel nærmest kan betegnes som "copy-out" eller inkorporering i rendyrket form. Som anført i Søfartsstyrelsen er der dog også eksempler, der fraviger denne praksis med en egentlig indarbejdelse af bestemmelserne i det relevante regelsæt, bl.a. af hensyn til reglernes tilgængelighed.

Reglernes sammenhæng og tilgængelighed er et særligt relevant kriterium, som må haves for øje, når der tages stilling til forskellige implementeringsteknikker. Selvom "copy-out" kan anses som det sikre valg i forhold til Kommissionens kontrol vedrørende korrekt gennemførelse, er det ikke nødvendigvis det optimale valg, når det handler om lovgivningens tilgængelig. Det gælder ikke mindst, hvis "copy-out" anvendes i form af "referencing", hvor der anvendes krydsreferencer til de relevante direktivbestemmelser. I så fald vil det kun være muligt at læse loven med direktivteksterne ved hånden. Endvidere er det af nogle forfattere påpeget, at "copy-out" eller "conveyor belt"-metoder ikke tager højde for, at direktivteksten ikke nødvendigvis er tilstrækkelig

egnet til umiddelbar anvendelse i den konkrete sagsbehandling.²⁵¹ Der kan derfor være behov for yderligere vejledning, herunder referencer til EU-Domstolens afgørelser.²⁵² Vejledning kan også være særlig relevant i forbindelse med "gennemførelse" af forordninger.

Ud over den mere formelle implementeringsteknik er et andet relevant tema "implementeringsstil", herunder om der i videst muligt omfang sker gennemførelse i den eksisterende lovgivning (sektorimplementering), eller om der sker gennemførelse ved ny lovgivning. Sektorimplementering kan både ske ved indarbejdelse i selve loven eller ved udstedelse af (nye) bekendtgørelser mv. Inden for Miljøministeriets område sker der oftest sektorintegration ved indarbejdelse af nye lovbestemmelser i den eksisterende lovgivning, eventuelt suppleret af ændrede eller nye bekendtgørelser. Der kan dog også ses tendenser navnlig i Naturstyrelsen til vedtagelse af ny tværgående lovgivning, bl.a. havstrategiloven og oversvømmelsesloven. Valget af implementeringsstil kan bl.a. afhænge af, i hvor høj grad den enkelte EU-retsakt griber ind i eller relaterer sig til eksisterende lovgivning. Også strukturen i den eksisterende lovgivning vil have betydning for implementeringsstilen. Eksempelvis vil der i lande som Danmark og UK med et større antal sektorlove formentlig være en tendens til sektorimplementering i flere regelsæt, mens der i lande med færre og mere integrerede hovedlove som f.eks. Sverige og NL vil være mulighed for at sikre samlet gennemførelse under sådanne love. Lovstrukturen vil derfor have stor betydning for "implementeringsstilen". Et afgørende element er også spørgsmålet, i hvor høj grad bemyndigelsesbestemmelser muliggør en gennemførelse ved bekendtgørelser mv. Er det tilfældet, kan der muligvis spores en tendens til, at EU-lovgivningen gennemføres ved bekendtgørelser under de enkelte (hoved-)love, f.eks. i UK og Sverige, uden at der nødvendigvis er tale om en egentlig integration af EU-lovgivningen i den eksisterende lovgivning.

Et interessant spørgsmål er også, om der er mekanismer, der sikrer en (uafhængig) kontrol af den foreslåede gennemførelseslovgivning, både med hensyn til lovgivningskvalitet men også med hensyn til tilgængelighed og sammenhæng i lovgivningen. Det kan både være relevant i forhold til enkelte forslag, men også på et mere overordnet plan f.eks. som led i eftersyn af lovgivningen på et udvalgt område. Der findes i UK forskellige instanser, der skal høres i forbindelse med udarbejdelse af gennemførelseslovgivning på såvel lov- som bekendtgørelsesniveau. Der er dog også blandt disse instanser et betydeligt fokus på de økonomiske og administrative byrder, mens de særlige komitéer under parlamentet sjældent har fokus på f.eks. tilgængelighed og sammenhæng i lovgivningen. Instanser med sådanne kompetencer ses heller ikke i Danmark.

En struktureret tilgang til implementeringsfasen kan i et vist omfang være medvirkende til at tydeliggøre de valg, der måtte blive truffet i forbindelse med gennemførelse af EU-lovgivningen. Ideelt set bør proceduren være koblet tæt sammen med initiativer under forhandlingsfasen, og der bør sikres kontinuitet. Ligeledes kan en struktureret tilgang være medvirkende til at sikre en rettidig implementering, f.eks. det nederlandske i-Timer system. Blandt de overvejelser, der særligt kan gøre sig gældende i implementeringsfasen, kan nævnes:

- Etablering af en klar, men enkel, procedure for implementering af EU-retsakter, f.eks. for udarbejdelse af gennemførelsesplaner, konsekvensanalyser, parallelstilling, høring mv.
- Sikring af tidlig og grundig overvejelse af konsekvenser for den eksisterende lovgivning og (forskellige) muligheder for gennemførelse, eventuelt ved nedsættelse af ekspertudvalg el.lign. i større eller vanskelige sager
- Overvejelser om og stillingtagen til den mest hensigtsmæssige implementeringsteknik, f.eks. "copy-out" henset til bl.a. lovgivningens tilgængelighed og sammenhæng

²⁵¹ Se også N. Fenger (2008) p. 218.

²⁵² Bell, McGillivray & Pedersen (2013) p. 519f.

- Overvejelser om og stillingtagen til den mest hensigtsmæssige "implementeringsstil," f.eks. sektorimplementering eller tværgående lovgivning, herunder også med fokus på at undgå dobbeltregulering (double-banking)
- Sikring af bred inddragelse af relevante myndigheder, interessenter m.fl.
- Sikring af (uafhængig) kvalitetskontrol af den foreslåede lovgivning, herunder med fokus på tilgængelighed og sammenhæng i lovgivningen

4.2.4. Opfølgingsfasen

Der synes kun i begrænset omfang at være taget stilling til mere systematiske eftersyn eller opfølgninger af gennemførelseslovgivning. I UK er der formuleret en klar politik om løbende eftersyn af implementeringslovgivningen hvert 5. år. Kravet er i høj grad styret af dagsordenen om at reducere økonomiske og administrative byrder samt den særlige opmærksomhed på mulige unødige byrder som følge af EU-lovgivningen. Der ses ikke tilsvarende krav i de øvrige lande. Men der anvendes bl.a. i Danmark i varierende omfang revisionsklausuler samt krav om lovovervågning. Tilsvarende gælder formentlig de øvrige lande. Endvidere eksisterer der ofte mekanismer, der kan sikre tilbagemelding om problematisk lovgivning.

Endelig er der ofte i EU-lovgivningen indbygget forskellige mekanismer for løbende rapportering om gennemførelse i medlemsstaterne. Endvidere medvirker de såkaldte scoreboards muligvis til, at medlemsstaterne er mere opmærksomme i hvert fald på kravet om rettidig gennemførelse.

Af mulige overvejelser vedrørende opfølgingsfasen kan det overvejes, at:

- Sikre stillingtagen til, om der er behov for mere systematiske eftersyn af gennemførelseslovgivning
- Etablere mekanismer, der sikrer systematisk opsamling af erfaringer med og tilbagemeldinger vedrørende gennemførelseslovgivning

5. Miljølovgivningens struktur – mulige modeller

I dette kapitel skitseres nogle mulige overordnede modeller for indhold og struktur i dansk natur- og miljølovgivning, bl.a. med baggrund i sammenligningen med UK, NL og Sverige. Det har ikke ligget inden for rammerne af dette projekt at foretage en mere indgående analyse af sådanne mulige modeller. Der er derfor alene tale om ganske foreløbige diskussionsoplæg, hvor mulige fordele og ulemper i forhold til gennemførelse af EU's miljølovgivning skitseres.

Den overordnede lovstruktur vurderes umiddelbart at have meget stor betydning for en vellykket implementering af EU's miljølovgivning. En række af de vanskeligheder, der har karakteriseret den danske gennemførelse af EU's miljølovgivning, skyldes, at det har været vanskeligt at indpasse de forskellige EU-regelsæt i den eksisterende lovstruktur i Danmark. Det er således umiddelbart vurderingen, at en vellykket implementering afhænger af, i hvor høj grad strukturen i den nationale lovgivning matcher strukturen i EU's miljølovgivning.

På grundlag af erfaringer i den komparative del af analysen kan identificeres to mulige modeller for ændring af strukturen i den danske natur- og miljølovgivning. Det gælder dels muligheden for at lave én samlet miljølov, som i et vist omfang eksisterer i Sverige, og som der er planer om i NL. En anden model, der kan identificeres med baggrund i erfaringerne fra både NL og UK, er muligheden for at etablere færre og mere integrerede sektorlove, f.eks. vedrørende vand eller en fælles godkendelsesramme for forskellige aktiviteter. En tredje model kunne være etablering af et "grundskelet" i form af nogle hovedlove, hvor der kan lægges vægt på både tværgående og mere sektororienteret lovgivning. Endelig er en fjerde model status quo med større eller mindre justeringer, hvor der i videst muligt omfang søges integration af EU's miljølovgivning i den eksisterende lovgivningsstruktur suppleret med nye love i det omfang, det anses for nødvendigt.

De fire modeller forudsætter i varierende omfang et reformarbejde med model 1 og 3 som de mest omfattende ændringer. Uanset omfanget af et eventuelt reformarbejde er der grundlag for at igangsætte en diskussion om sådanne modeller. Der er behov for, at der tages stilling til, hvilken retning der ønskes for dansk natur- og miljølovgivning. Selv et valg af en "status quo"-model bør være udtryk for en klar stillingtagen og en deraf følgende strategi for håndtering og implementering af EU-lovgivningen.

Der ses i dette kapitel alene på den overordnede lovstruktur i form af forskellige emner eller reguleringsobjekter. Andre centrale diskussioner ved overvejelse af en ny natur- og miljølovgivning kan bl.a. angå detaljeringsniveauet i lovgivningen samt myndighedsniveauet. Endvidere kan der være behov for at overveje, i hvilket omfang digitale systemer kan støtte op om sagsbehandlingen.²⁵³ Navnlig sidstnævnte kan være interessant i forhold til den dynamiske udvikling af EU-retten, hvor der til stadighed kan være behov for at præcisere eller tydeliggøre lovgivningen bl.a. i lyset af EU-Domstolens afgørelser.

²⁵³ Se bl.a. O. Christiansen, *På samfundets vegne – kvalitet i miljøadministrationen*, H.T. Anker & B.E. Olsen (red.), Miljøretlige emner. Festskrift til Ellen Margrethe Basse, 2008, pp. 403-419.

5.1. Én samlet miljølov

Den svenske miljølov – Miljöbalken – kan ses som et eksempel på en samlet miljølov, der både indeholder mere overordnede og tværgående regler, herunder de såkaldte hensynsregler, og mere specifikke bestemmelser vedrørende forskellige forhold. Som det fremgår af afsn. 3.3.1., var det primære formål med Miljöbalken at samle eller integrere en række overlappende love. Ikke desto mindre blev nogle love ikke indarbejdet i Miljöbalken, f.eks. er hverken plan- og bygningslagen eller minerallagen en del af Miljöbalken. Derimod indgår kemikalielovgivningen som en del af Miljöbalken. Miljöbalken var ikke særskilt rettet mod tilpasning til eller gennemførelse af EU-lovgivningen. Der er dog flere kapitler i Miljöbalken, som synes tilpasset EU-lovgivningen, f.eks. kapitlet om miljøkonsekvensbeskrivninger, og Miljöbalken danner også grundlag for en forholdsvis fleksibel gennemførelse af EU's miljølovgivning i form af bekendtgørelser. Det er dog ikke ensbetydende med, at der ikke sker gennemførelse af EU's miljølovgivning uden for Miljöbalken.

Planerne i NL om en ny integreret miljølov (Environmental Planning Act/Physical Environment Act) er angiveligt styret af både et ønske om forenkling samt af et ønske om øget tilpasning til EU-lovgivningen. Der foreligger på nuværende tidspunkt kun få oplysninger om den nærmere struktur og indholdet i et kommende lovforslag. Sigtet er ifølge det oplyste at samle al arealrelateret miljølovgivning (i bred forstand) i den nye lov. Det omfatter bl.a. lovgivning vedrørende vand, miljøtilladelser, byggeri og planlægning. Naturbeskyttelseslovgivningen forventes også inddraget, men det er endnu ikke afklaret. Derimod ses produktlovgivningen, herunder kemikalielovgivningen, ikke umiddelbart at være en del af den nye lov.

Ud fra de svenske og nederlandske erfaringer synes der at være visse udfordringer forbundet med at få samlet al lovgivning under den samme lov. En mulig forklaring herpå kan være, at det kan være vanskeligt at indarbejde sektorinteresser, som traditionelt hører under et andet reguleringsregime. Såfremt der skal sikres én samlet miljølov, bør det overvejes nøje, om der er grundlag for at holde sådanne sektorinteresser uden for en samlet miljølov. En anden udfordring, der særligt relaterer sig til gennemførelse af EU-lovgivningen, er, at én samlet miljølov ikke nødvendigvis harmonerer med strukturen i og karakteren af EU's miljølovgivning. Eksempelvis synes der i Sverige at være en risiko for overlappende lovgivning, hvis der i underliggende regelsæt gøres undtagelse fra hovedreglerne i Miljöbalken, f.eks. som følge af gennemførelse af forordninger. Alt afhængigt af detaljeringsgraden i den samlede miljølov kan der i større eller mindre grad ske gennemførelse af EU-lovgivning som bekendtgørelser under miljøloven. Fordelen ved en samlet miljølov kan her være, at der eksisterer en fælles ramme for sådan gennemførelseslovgivning, der f.eks. kan indeholde fælles grundprincipper og -regler samt fælles regler om administration, tilsyn, sanktioner mv.

Såfremt der ønskes én samlet miljølov, kan det være hensigtsmæssigt, at der i en sådan lov sikres en struktur, der ligger så tæt på EU-lovgivningen som muligt, f.eks. med mere tværgående elementer med fokus på miljømål og tilhørende (miljø-)planlægning af forskellig karakter suppleret af miljøvurderingskrav, tilladelseskra, produktkrav mv. og tværgående eller horisontale krav ved adgang til miljøoplysninger, klage, ansvar, sanktioner mv.

5.2. Integrerede sektorlove

En anden model for en ny lovgivningsstruktur er udarbejdelse af integrerede sektorlove, i det omfang det anses for relevant. Der er allerede taget sådanne initiativer i NL, hvor der i 2009 blev vedtaget en ny integreret vandlov, der indarbejdede 8 eksisterende vandlove og samtidig dannede grundlag for gennemførelse af vandrammedirektivet,²⁵⁴ havstrategidirektivet og oversvømmelsesdirektivet. I 2010 trådte en ny integreret miljøtilladelseslov (WABO), der proceduremæssigt integrerer ca. 25 forskellige tilladelsesordninger, i kraft. Et tilsvarende integreret tilladelsesregime blev indført i England & Wales i 2007 i form af en bekendtgørelse, der samler tilladelsessystemer under en række EU-direktiver. Baggrunden for de integrerede

²⁵⁴ Vandrammedirektivet var tidligere gennemført ved en ændring af Environmental Management Act, og heri indgår fortsat de dele af vandrammedirektivet, der vedrører fastsættelse af miljømål og miljøkvalitetskrav.

tilladelsessystemer skal formentlig primært findes i et administrativt forenklingshensyn, og der er først og fremmest tale om en proceduremæssig integrering med en fælles ramme for administrationen af de forskellige tilladelsesordninger, der fortsat varierer med hensyn til indhold og betingelser. Den engelske bekendtgørelse består således af 28 bilag for de forskellige tilladelsesordninger, og det forudsættes, at flere kan tilføjes i det omfang, der bliver relevant. Mens den engelske model knytter sig tæt til direktivkrav, herunder ved anvendelse af krydsreferencer til direktivteksten, synes den nederlandske model at have et bredere sigte og omfatter bl.a. byggetilladelser, tilladelser til træfældning mv.

Fordelene ved en integreret tilladelsesordning er, at der som udgangspunkt kan udstedes én samlet tilladelse til en enkelt virksomhed. Dette kan dog afhænge af, om det er den samme myndighed, der har ansvaret for de forskellige tilladelsesordninger. I England er det som udgangspunkt Environment Agency, der er tilladelsesmyndighed, men for visse mindre anlæg er det dog de lokale myndigheder. Det kan dog være forudsat under en integreret tilladelsesordning, at forskellige myndigheder skal koordinere deres indsats ved meddelelse af en miljøtilladelse.

Ulemperne ved en integreret tilladelsesordning er bl.a., at der dels er mange forskellige tilladelseskrav i (EU-)lovgivningen, dels er en række forskellige hensyn og betingelser, som må iagttages. Der kan derfor blive tale om ganske komplicerede og vanskeligt tilgængelige regelsæt. Særligt det engelske system er kritiseret for anvendelsen af krydsreferencer til direktivteksten, hvorved det bliver umuligt at læse lovgivningen uden samtidig at have de relevante direktiver ved hånden.²⁵⁵ Ud fra en borgers eller virksomheds synsvinkel kan der dog være tale om en betydelig forenkling, hvis det er myndighederne, der har ansvaret for at koordinere eller samordne på tværs af forskellige tilladelseskrav. Det gælder ikke mindst, hvis integrationen også omfatter andre tilladelseskrav end de, der følger af EU-lovgivningen.

Mens en integreret tilladelsesordning, der skal omfatte alle eller stort set alle former for tilladelse, således kan blive ganske omfattende, er dette ikke nødvendigvis tilfældet for andre integrerede sektorlove. I det omfang de integrerede sektorlove er tilpasset strukturen i EU's miljølovgivning, kan det formentlig lette gennemførelsen af EU-lovgivningen. Ovenstående eksempler på integrerede sektorlove går dog på tværs af flere EU-direktiver, der ikke nødvendigvis er enkle at samle i et overskueligt regelsæt. Det må antages, at integrerede sektorlove formentlig vil fungere bedst på områder, hvor der eksisterer en rimelig klar sammenhæng mellem de relevante EU-regler.

5.3. Kombination af tværgående lovgivning og sektorlovgivning

Som en tredje model skitseres her rammerne for en lovgivning, der både består af nogle tværgående love og nogle sektorlove. Modellen kan i et vist omfang knyttes op på strukturen i EU's miljølovgivning. Modellen kan tænkes som et hus med et tag/en overligger, mure/søjler og et fundament.²⁵⁶ Som et tværgående element – tag/overligger – kan således peges på den miljøkvalitetsorienterede regulering for vand, natur og luft i form af miljømål og tilhørende planlægningsværktøjer for fastlæggelse af strategi og indsats, dvs. miljøplanlægning som en overordnet ramme for administrationen af anden lovgivning. Det kan i tilknytning til en sådan tværgående overligger overvejes at indarbejde eller eventuelt lave en særskilt tværgående lovgivning om miljøvurderinger af forskellig art, herunder SMV-, VVM-, og habitatvurderinger. Som et andet tværgående element – et fundament – kan peges på fælles regler om administration, tilsyn, håndhævelse og sanktioner, herunder tillige om adgang til miljøoplysninger, om klageadgang og domstolsprøvelse. Mellem fundament og overligger kan placeres forskellige sektorlove – mure/søjler – der i større eller mindre omfang kan være integrerede sektorlove. Et meget foreløbigt bud på hovedemner – eller søjler – kunne derfor være: 1) fysisk planlægning, 2) naturbeskyttelse, 3) forurening (eventuelt opdelt i flere emner, f.eks. forurenende virksomhed, husdyrbrug mv.), 4) kemikalier mv., 5) anden produktregulering, 6) forsyningsforhold (eventuelt opdelt i flere emner,

²⁵⁵ UK Environmental Law Association (2012), *The State of UK Environmental Law in 2011-12*.

²⁵⁶ Anker, H.T. (2012a), *Enkle regler for et komplekst område, tak!*, i 40 år for grøn velfærd, Miljøministeriet pp. 118-119.

f.eks. vand og affald). Der kan være yderligere emner, f.eks. råstoffer og havmiljø, hvor det må overvejes, om der er tale om selvstændige hovedemner eller om reguleringen kan integreres under et eller flere af de øvrige hovedemner.

Udfordringer ved en sådan model vil bl.a. være at foretage passende afgrænsninger mellem de forskellige regelsæt. Set i forhold til EU-lovgivningen vil en sådan model ikke nødvendigvis passe helt sammen med de enkelte direktiver, der således kan forudsætte gennemførelse på tværs af forskellige love. Det kunne anføres, at den foreslåede struktur også ville kunne indarbejdes i én samlet miljølov. Eksempelvis synes den svenske Miljöbalk i et vist omfang af have karakter af sådanne fælles tværgående elementer suppleret af mere sektororienterede kapitler. Der kan dog være en vis fleksibilitet forbundet med at opdele reguleringen på flere love frem for at samle den i én lov.

5.4. Status quo med justeringer

Den sidste model, der omtales her, er en fastholdelse af status quo, hvor de eksisterende sektorlove opretholdes og i fornødent omfang suppleres med eller erstattes af nye love. Samtidig kan der ske en løbende modernisering og eventuelt forenkling og sammenskrivning af disse love. Fordelen ved en sådan model er naturligvis, at der ikke nødvendigvis kræves et større reformarbejde, og at der kan ske en løbende tilpasning. Der bør dog fortsat formuleres en klar strategi, herunder for gennemførelse af EU-lovgivningen, for at undgå at lovgivningen bevæger sig i forskellige retninger. Ulempen ved denne model kan være, at det er vanskeligt at frigøre sig fra vanetænkning, og at det fortsat kan volde betydelige problemer at sikre en tilfredsstillende gennemførelse af EU-lovgivningen.

Referencer

Alphen, J.v., *Flood Risk Management in the Netherlands. Organisation, Legislation and Governance*, <http://www.nfrmp.us/ifrma/docs/pre/governance/NetherlandsGovernancePaper.pdf>

Anker, H.T. (2012), *The Precautionary Principle and Beyond*, i Gaines, S., Olsen, B.E. & Sørensen, K.E. (eds.): *Liberalising Trade. Comparing the Experiences of the EU and the WTO*, Cambridge University Press, 2012 pp. 333-359.

Anker, H.T. (2012a), *Enkle regler for et komplekst område, tak!*, i 40 år for grøn velfærd, Miljøministeriet pp. 118-119.

Armstrong, K. (2011), *The Character of EU Law and Governance: From 'Community Method' to New Modes of Governance*, *Current Legal Problems* Vol. 64 pp. 179-214.

Atthoff, K. & Wallgren, M. (2013), *Att tydliggöra gold-plating - ett bättre genomförande av EU-lagstiftning*, Näringslivets Regelnämnd och Regelrådet

Baaner, L. (2010), *Geodata - et nyt område for miljøretten*, *Tidsskrift for Kortlægning og Arealforvaltning*, vol 45, nr. 3 pp. 1-21.

Basse, E.M. (2012), *Miljøansvarsreglerne om fastlæggelsen af de ansvarlige og ansvarsgrundlaget*, i N. Fenger et.al. (red), *Festskrift til Erik Werlauf, Jurist- og Økonomforbundet*, 2012. s. 65-92 og

Basse, E.M. (1999), *Miljøret. Samspillet mellem lovgivning og aftalte ordninger*, GreensJurabibliotek, 1999 s. 50.

Bell, S., McGillivray, D. & Pedersen, O. (2013), *Environmental Law*, 8. ed., Oxford University Press.

Blomberg, A. (2008), *European Influence on National Environmental Law Enforcement: Towards an Integrated Approach*, *Review of European Administrative Law*, Vol. I, no. 2 pp. 39-81.

Christiansen, O. (2008), *På samfundets vegne – kvalitet i miljøadministrationen*, H.T. Anker & B.E. Olsen (red.), *Miljøretlige emner. Festskrift til Ellen Margrethe Basse*, 2008, pp. 403-419

Gáspár-Szilágyi, S. (2013), *What Constitutes 'Failure to Notify' National Measures?* i *European Public Law Journal*, vol. 19, issue 2, pp. 281-294

Faure, M. (2004), *European Environmental Criminal Law: Do We Really Need It?*, *European Energy and Environmental Law Review*, Vol 13, 1, pp. 18-29

Fenger, N. (2008), *Gennemførelse af direktiver og regler, der understøtter forordninger*, i B.E. Olsen & K.E. Sørensen (red.), *Europæiseringen af dansk ret*, 2008, pp. 199-223

Haverland, M. & Liefferink, D. (2012), *Member State interest articulation in the Commission phase. Institutional pre-conditions for influencing 'Brussels'*, *Journal of European Public Policy*, 19:2, 179-197

Hey, C. (2005), *EU Environmental Policies: A short history*, i S. Scheuer, EU Environmental Policy Handbook, European Environmental Bureau (EEB)

Hjerp, P. et.al (2010), *The Impact of Better Regulation on EU Environmental Policy under the Sixth Environment Action Programme*, IEEP

IEEP (2013), *Environmental Governance: Communication on EU Regulatory Fitness published*.

Jans, J. & Vedder, H. (2008), *European Environmental Law*, 3. udg., 2008 p. 305

Jans, J. & Squintani, L. et al.(2009), *Gold plating´ of European Environmental Measures*, Journal of European Environmental and Planning Law 6.4, 2009, pp. 417-435

Jensen, M.D. & Martinsen, D. S. (2012), *Out of time? – National parliaments and early decision-making in the European Union*, OPAL Online Paper Series 8/2012.

Jesse, K. (2013), *Country report: Netherlands. Big Changes in Environmental Planning Law On The Way*, IUCN Academy of Environmental Law eJournal, Vol 4, 2013 pp. 178-186

Jordan, A. (2001), *National Environmental Ministries: Managers or Ciphers of European Union Environmental Policy?*, Public Administration (2001) Vol. 79 No. 3, pp. 643-663.

Krämer, L. (2012), *EU Environmental Law*, 7. udg., 2012 p. 133.

Lawrence, D. & Blain, J. (2013): *England*, in International Comparative Law Guides (ICLG) to: Environment and Climate Change Law

Lee, M. (2009), *Law and Governance of Water Protection Policy*, i J. Scott (ed.), Environmental Protection. European Law and Governance, pp. 27-55.

Lee, M. (2005), *EU Environmental Law. Challenges, Change and Decision-Making*, Hart Publishing p. 152.

Lenschow, A. (2010), *Chapter 13 – Environmental Policy*, in H.C. Wallace, M.A. Pollack & A.R. Young, *Policy-Making in the European Union*, Oxford University Press, 2010 pp. 307-330

Liefferink, D. and Andersen, M.S. (1998) *Strategies of the “green” Member States in EU environmental policy-making*, Journal of European Public Policy 5(2): 254–70.

Macrory, R. & Day, C. (2012), *United Kingdom. Study on the Implementation of Articles 9.3 and 9.4 of the Aarhus Convention in 17 Member States of the European Union*, http://ec.europa.eu/environment/aarhus/access_studies.htm

Macrory, R. (2006), *Regulatory Justice: Making Sanctions Effective*, Final Report, Cabinet Office, 2006.

Michanek, G. & Zetterberg, C. (2012), *Den svenska miljörätten*, 3:e upplagan, Iustus förlag, Uppsala 2012, s. 182

Luchetta, G. (2012), *Impact Assessment and the Policy Cycle in the EU*, EJRR 4/2012 pp. 561-575.

Olsen, B.E. (2006), *The subsidiarity principle and its impact on regulation*, i B.E. Olsen & K.E. Sørensen (eds.), *Regulation in the EU*, 2006, pp. 35-79

- Pagh, P. (2012), *Den danske gennemførelse af miljøansvarsdirektivet: Murphy's lov i kafkaske klæder*, i I.L. Backer, O.K. Fauchald & C. Voigt (red), Pro Natura: Festskrift til Hans Christian Bugge, Universitetsforlaget, Oslo, s. 369-388
- Pagh, P., (2011), *VVM-direktivets undtagelse for anlægslove og Århus-konventionens krav til prøvelsesadgang: med kommentarer til EU-domstolens dom i de forenede sager C-128/09 m.fl.*, Tfm 2011, s. 387-396
- Pagh, P. (2011), *Om direkte effekt af søgsmålsadgang efter Århus-konventionen*, Tfm 2011, s. 184-187.
- Pagh, P. (2008), *Miljøansvarsdirektivet kan implementeres mere enkelt*, Tidsskrift for Miljø, nr. 4, pp. 187-189.
- Pagh, P. (2008), *EF-dom om strafferammer for miljølovsovertrædelser: hverken en overnational eller mellemstatslig kompetence*, Ugeskrift for retsvæsen, s. 10-13.
- Pagh, P. (2006), *Lærebog i miljørettens almindelige del*, Jurist- og Økonomforbundets Forlag
- Pagh, P. (2006a), *Kap. 5 EU's institutionelle ramme og betydning*, i E.M. Basse, Miljøretten bd. I, 2. udg., 2006 pp. 258ff.
- Robinson, J. (2009), *Improving environmental law*, Environmental Law and Management 21 (2009) 3 pp. 120-123.
- Ross, A. and Nash, H. (2009), *European Union Environmental Law - who legislates for whom in a devolved Great Britain*, Public Law 2009 pp. 564-594.
- Sabel, C. & Zeitlin, J. (eds), *Experimentalist Governance in the European Union. Towards a New Architecture*, Oxford University Press, 2012
- Scott, J. (2009), *REACH: Combining Harmonization and Dynamism in the Regulation of Chemicals*, i J. Scott (ed.), Environmental Protection. European Law and Governance, pp.56-91
- Steunenberg, B. & Voermans, W. (2006), *The transposition of EC directives: Comparative Study of Instruments, Techniques and Processes in Six Member States*, Leiden University
- Trouwborst, A. (2009), *The Precautionary Principle and the Ecosystem Approach in International Law: Differences, Similarities and Linkages*, RECIEL 18 (1), 2009 pp. 26-37
- von Homeyer, I. (2009), *The Evolution of EU Environmental Governance*, i J. Scott (ed.): Environmental Protection. European Law and Governance, Oxford University Press, 2009 pp. 1-26.
- von Homeyer, I. (2012), *Emerging Experimentalism in EU Environmental Governance*, i C. Sabel & J. Zeitlin (eds), *Experimentalist Governance in the European Union. Towards a New Architecture*, Oxford University Press, 2012, pp. 121-150.
- UK Environmental Law Association (2012), *The State of UK Environmental Law in 2011-12*

Bilag 1. Spørgsmål til ministerier vedrørende implementeringspraksis

1. Implementeringsstrategi

1a) Har ministeriet/styrelsen udarbejdet en generel strategi eller procesplan for implementering af EU-lovgivning – og i givet fald med hvilket indhold?

1b) Har ministeriet/styrelsen på noget tidspunkt drøftet mulighederne for udarbejdelse af en sådan strategi eller procesplan – og i givet fald med hvilket indhold?

1c) Kan ministeriet/styrelsen identificere mulige fordele og ulemper ved fastlæggelse af en generel implementeringsstrategi eller procesplan?

1d) Kan der identificeres mulige fordele og ulemper ved brug af generelle bemyndigelsesbestemmelser for gennemførelse af EU-lovgivningen?

2. Implementeringspraksis – generelt

2a) Inddrages overvejelser om mulige implementeringsudfordringer og –modeller, mens et EU-initiativ forhandles i EU – og i givet fald hvordan?

2b) Udarbejdes der i nogle tilfælde en procesplan for implementering af et EU-initiativ?

2c) Hvornår og hvordan foretages der konsekvensanalyser i forhold til den eksisterende lovgivning af nye EU-initiativer?

2d) Sker der nogen identifikation af mulige forskellige implementeringsmodeller i de enkelte implementeringsforløb?

2e) Inddrages interessenterne i valg af implementeringsmodel – i givet fald hvad er erfaringerne hermed?

2d) Hvad er erfaringerne med det eksisterende system med udarbejdelse af rammenotater og inddragelse af bl.a. EU-specialudvalg og Folketingets Europaudvalg?

3. Implementeringspraksis – konkret

3a) Er der konkrete eksempler på en særlig god og veltilrettelagt implementeringsproces – i givet fald hvilke og hvordan?

3b) Er der konkrete eksempler på identifikation af mulige implementeringsmodeller?

3c) Er der konkrete eksempler på inddragelse af interessenter (andre myndigheder, virksomheder mv.) i valget af implementeringsmodel/ metode – i givet fald hvilke og hvordan?

3d) Er der eksempler på implementeringsforløb, som ikke har fungeret tilfredsstillende?

3e) Er der eksempler på implementeringsforløb, som har ført til (større) revision af den eksisterende lovgivning?

3f) Vurderes samspillet mellem national lovgivning og EU-lovgivningen generelt som problematisk eller uproblematisk – giv gerne eksempler?

3g) Kan ministeriet/styrelsen pege på de centrale udfordringer i implementeringsprocessen?

4. Implementering – opfølgning:

4a) Foretages der i almindelighed opfølgende vurderinger af den foretagne implementering – i givet fald hvordan og hvornår?

4b) Er der konkrete eksempler på gode erfaringer med opfølgende vurderinger af en foretagens implementering?

Bilag 2. Spørgsmål til udenlandske erfaringer med implementering af EU's miljølovgivning

1. Introduction

Please provide a very short (½ p) overview of the main structure and content of national environmental legislation, e.g. main pieces of legislation, main authorities etc.

2. Transposition strategy

2a) Has any kind of general transposition strategy, method or guidance been formulated for the transposition of EU law into national law – and if so what and how?

2b) If no transposition strategy/method/guidance has been formulated has it ever been considered to formulate such a strategy?

2c) If a general strategy etc. exists is it then applied when implementing EU environmental legislation?

2d) Can you identify (possible) advantages or disadvantages by applying a general transposition strategy/method/guidance within environmental law?

2e) What are in your view the main challenges in transposing EU environmental legislation in your country?

2f) Can you at a more general level identify important elements in the structure and content of national environmental legislation that may facilitate or impede implementation of EU environmental legislation?

2g) Have there been any proposals or other initiatives to align the overall structure or content of national environmental legislation with EU environmental legislation?

2f) Has there been any discussion about the (proposed) increased use of Regulations as opposed to Directives within EU environmental legislation, e.g. as reflected in the Commission proposal for Union Environment Action Programme to 2020 (COM2012(710) para. 62)?

3. Transposition practice – in general within environmental law

3a) Are there any requirements or practice of considering the possible transposition challenges and models at an early stage in the negotiation at EU level – if so please specify?

3b) Are there any requirements or practice of drawing up a transposition plan – if so please specify?

3c) Are there any requirements or practice of carrying out an assessment of the implications (impact assessment) for national legislation of new EU environmental legislation – if so please specify?

3d) Are there any requirements or practice for the involvement of stakeholders prior to or during the transposition process – if so please specify?

4. Transposition practice – examples

4a) Can you identify any good or bad examples of transposing EU environmental legislation in your country – if so, please specify good or bad elements?

4b) Please give a short overview of the transposition of the EU Floods Directive 2007/60/EC into national legislation (relevant national legislation, transposition process, including possible consideration of alternative transposition/implementation models, consultations etc.) – if possible please identify the main transposition challenges (eg. misfit with national legislation, “double-banking” etc.)

4c) Please give a short overview of the transposition of the EU Plant Protection Product/Pesticide Regulation 1107/2009 into national legislation (relevant national legislation, transposition process, including possible consideration of alternative transposition/implementation models, consultations etc.) – if possible please identify the main transposition challenges (eg. misfit with national legislation, “double-banking” etc.) Has the shift from Directive to Regulation given rise to specific discussions regarding transposition/implementation?

5. Transposition – review/follow-up

5a) Are there any requirements or practice regarding review of the chosen transposition?

5b) Can you identify any good examples of transposition follow-up?

Implementering af EU's miljølovgivning i national lovgivning

Rapporten fokuserer på implementeringspraksis og -modeller i forhold til den formelle gennemførelse af EU's miljølovgivning i national lovgivning. Der er således lagt vægt på processen i forbindelse med den formelle gennemførelse, herunder på overvejelser vedrørende sammenhæng med og/eller tilpasning til/af den eksisterende nationale lovgivning.



Miljøministeriet
Miljøstyrelsen

Strandgade 29
1401 København K
Tlf.: (+45) 72 54 40 00

www.mst.dk