

Professor, dr. jur. Peter Pagh

Miljø- og Planlægningsudvalget
MPU alm. del - Bilag 276
Offentligt

Folketingets Miljø- og Planlægningsudvalg
Christiansborg
1218 København K

22. januar 2009

Vedr.: Anmeldelse af Miljøretten med opfordring til Folketinget

Til udvalgets orientering fremsendes herved en netop offentliggjort anmeldelse af det omfattende seks binds værk om Miljøretten, som Ellen Margrethe Basse har stået for, idet den sidste del af anmeldelsen er udtrykkelig rettet til Folketinget.

Med venlig hilsen


Peter Pagh

U.2009B.42

Ellen Margrethe Basse (red.): Miljøretten, bind 1-5 (2. udg. 2006/2007) og bind 6 (1. udg. 2008). Jurist- og

Peter Mortensen

Nu foreligger anden udgave af samleværket om den danske miljøret. Første udgave er anmeldt af undertegnede i U 2001 B 396 ff. og U 2002 B 487 f. Som første udgave består anden udgave af følgende fem bind: 1) Almindelige emner, 2) Arealanvendelse, natur- og kulturbeskyttelse, 3) Affald, jord, vand og råstoffer, 4) Forurenende anlæg og processer samt 5) Risici, produkter og organismer. Endvidere er der tilføjet et nyt bind: 6) Energi og klima. I modsætning til første udgave er anden udgave - desværre - ikke (endnu) forsynet med et fælles, tværgående registerbind. Bogens format er reduceret en smule til »sædvanligt« håndbogsformat, hvilket har gjort de digre bind en del lettere at håndtere.

Der er sket en ganske betydelig forøgelse af sidetallet, idet førsteudgavens 2.588 sider (ekskl. registerbind) er vokset med 1.282 sider til 3.870 sider. Dertil kommer yderligere 878 sider i det nye bind 6. Samlet set er sidetallet således næsten fordoblet. *Loveksplosionen* på miljøområdet har i de senere år været reduceret til en *loveksplosion*. Udvidelsen er derfor først og fremmest et resultat af forfatterens betydelige arbejdsindsats med at videreudvikle værket - herunder ved at opdyrke nye områder, som tidligere kun er sporadisk eller slet ikke beskrevet i dansk ret.

Bind 1 - Almindelige emner - er det mest omfattende med sine 890 sider. Det indeholder - foruden afsnit om, hvad der i fremstillingen forstås ved miljøret, om ejendomsret og ekspropriation samt om grundlæggende miljøretlige principper - en række afsnit om miljørettens retskilder, virkemidler, myndigheder, sagsbehandling, tilsyn og domstolsprøvelse. Afsnittene om, hvad miljøret grundlæggende er og forholdet til den private ejendomsret, naboretten og private servitutter, er vigtige og fundamentale for forståelsen af mange afsnit i de følgende bind, men fylder desværre kun sammenlagt 137 sider. Den private grundejers eller virksomheds synsvinkel er ikke værkets ærinde, selv om netop disse er det foretrukne bytte for miljørettens »mangehovedede monster«. De øvrige afsnit i bind 1 indeholder fortrinsvis elementære beskrivelser af generelle forvaltnings- og statsretlige samt processuelle regler, og går helt ned til mikroskopiske detaljer herom - f.eks. funktionen af bekendtgørelser, cirkulærer og vejledninger. Endvidere er fremstillingen - navnlig kapitel 8 - præget af en alenlang præsentation af grundlæggende myndigheder, såvel almindelige forvaltningsmyndigheder som specielle myndigheder og organer inden for miljørettens område - spændende fra omtale af Etisk Råd over Landinspektørnævnet til de centrale Natur- og Miljøklagenævne. At myndighedsstrukturen er uoverskuelig, er ikke forfatterens skyld, men det er ikke let at følge med, og oplysningerne har begrænset praktisk anvendelighed, når myndighederne oplistes og gennemgås generelt uden sammenhæng med de regler, som myndighederne administrerer. En præsentation af særlige myndigheder er givetvis nødvendig, men den har i anden udgave antaget et omfang og en form, som ikke forekommer begrundet.

Dertil kommer, at det undertiden kan være svært at finde »den røde tråd« i bind 1. Eksempelvis er det vanskeligt at se, hvorfor der er et særskilt kapitel 9 om »Virkemidler«, mens der er særskilte kapitler om bl.a. implementeringen af Århus-konventionen og om implementeringslovgivning i forhold til EU. Begge de sidstnævnte regelsæt udgør vel også væsentlige »virkemidler« i dansk miljøret?

Ifølge forordet til bind 1 skyldes opdateringen i anden udgave bl.a. behovet for et lærebogsmateriale til den (dengang) nye masteruddannelse i miljø- og energiret. Men dette kan ikke begrunde den omfattende fremstilling af almindeligheder. Dels må man kunne gå ud fra, at stu-

Økonomforbundets Forlag. I alt 4.748 sider. Samlet pris: 5.640 kr. inkl. moms.

derende på en masteruddannelse har et sådant kendskab til grundlæggende regler, at en indføring heri er overflødig, dels er der i bind 1 så mange informationer, som ikke knyttes op på deres konkrete relevante sammenhæng, at de fleste studerende ville være bedre hjulpet af eksisterende traditionelle lærebøger i f.eks. forvaltningsret.

Bind 1 kunne derfor med fordel have været holdt på samme omfang som første udgave. De derved frigjorte sider kunne eventuelt have været anvendt på andre miljøretlige emner - f.eks. den privatretlige regulering

43

og/eller en mere detaljeret fremstilling af nogle af de vigtige speciallove, som kun omtales sporadisk - f.eks. landbrugsloven (denne anmelders hjertebarn), der kun tildeles 10 sider i bind 2.

Hvor bind 1 således i anden udgave synes at være »kommet lidt ud af balance«, er dette derimod så langt fra tilfældet for så vidt angår de øvrige fem bind. De indeholder - med ganske få og ubetydelige undtagelser - systematiske, grundige fremstillinger, der både giver overblik og en passende indsigt i detaljer.

Bind 2 omhandler arealanvendelseslovgivningen - dvs. den praktisk meget betydningsfyldte regulering af stort set enhver udnyttelse af fast ejendom, der findes i navnlig naturbeskyttelseslov, planlov, bygge- og skovlov, kulturmiljølov, landbrugslov m.v. samt internationale og EU-retlige regler om beskyttelse af biodiversitet og natur m.v. Bindet er udvidet med ca. 275 sider, bl.a. som følge af væsentlige regelændringer, hvilket stoffet sagtens kan bære. På flere punkter er der tale om næsten nyskrivninger af større afsnit.

Bind 2 udmærker sig ved at indeholde klare, velstrukturerede fremstillinger af et omfattende og kompliceret regelsæt, der kun i begrænset omfang er sammenhængende behandlet i andre - ajourførte - værker. Kapitlerne giver et godt overblik og en anvendelig indføring i emnerne både for den, der har behov for en lærebog, og for den, der søger svar på praktiske spørgsmål. Enhver detalje gives der ikke svar på - men der er som oftest god hjælp til at finde svaret andetsteds.

Bind 3 omhandler ressourceforvaltningen - dvs. regler om udnyttelse og beskyttelse af jord, vand og råstoffer. Endvidere behandles reguleringen og håndtering af affald. Selv om to kapitler (om olie- og naturgasindvinding og om elforsyningsvirksomhed) er overflyttet til det nye bind 6, er fremstillingen udvidet med knap 200 sider. Bind 3 indledes med en gennemgang af miljøansvarsdirektivet og efterfølges i kapitel 2 af en gennemgang af de mange regler og principper for affaldsregulering. Dernæst følger i kapitel 3 og 4 en gennemgang af jordforurening og flytning af jord (jordstrømme). Kapitel 5 handler om beskyttelse af vandressourcer med udgangspunkt i EU-regler, miljømålsloven samt vandforsynings- og vandløbslovene. Endelig omhandles råstofindvinding - bortset fra olie- og naturgas - i et (næsten for) kort kapitel 6.

Forfatterne giver et udførligt overblik over de omfattende og teknisk komplicerede regler, som ikke findes tilsvarende i andre fremstillinger. Fremstillingen er fyldig, men dette skyldes navnlig reglernes omfang og kompleksitet, og det er vanskeligt at pege på emner, der er åbenbart overflødige at behandle.

Bind 4 omhandler forurenende anlæg og processer. Bindet er navnlig præget af kapitel 2, der på knap 150 sider gennemgår det omfattende EU-retlige regelsæt om bl.a. luftkvalitet, støj, miljøansvar m.v., og af kapitel 3 om miljøbeskyttelsesloven. Sidstnævnte kapitel, der fylder 360 sider, er udvidet med 150 sider i forhold til førsteudgaven, og er

dermed blevet fuldt konkurrencedygtig med den aldrende miljøbeskyttelseslovskommentar og til de mere summariske noter i Karnovs Lovsamling.

På et enkelt punkt forekommer opdelingen ikke optimal. I bind 3, kapitel 2, behandles affaldsregulering - herunder bl.a. reguleringen af affaldshåndtering, -deponering m.v. - mens bind 4, kapitel 4, omhandler affaldsbehandlende anlæg, der jo står for affaldshåndteringen. Kapitlerne kunne formentlig med fordel have været behandlet samlet. Men det ville på den anden side også bryde med den etablerede opdeling mellem bind 3 og 4, hvor bind 4 handler om de forurenende anlæg, mens bind 3 handler om ressourcerne (vand, jord, råstoffer og affald).

Endelig handler bind 4, kapitel 5, om husdyrbrug og gødningsanvendelse - herunder den nye komplicerede husdyrbrugslov. Der er også her tale om den første samlede fremstilling af denne lov, bortset fra noterne i Karnovs Lovsamling.

Bind 5 - Risici, produkter og organismer - handler om produktion, omsætning og transport af kemikalier og produkter, hvor genmodificerede organismer indgår. Bindet indeholder også et kapitel 2 om patentering og beskyttelse af bioteknologi. Dette emne har betydelig praktisk værdi, men placeringen i et bind, der primært handler om produkters skadelige virkninger på miljøet, kan vel diskuteres. I bind 5 beskrives og samles et vidtforgrent net af såvel internationale som nationale regler, der med såvel generelle som meget specialiserede regler forsøger at regulere en hastigt udviklende industri. Dette er ikke nogen taknemmelig opgave. Fremstillingen bevæger sig ud i emner, hvor anmelderen langt fra er hjemmefant. Jeg tør derfor ikke sige, om opgaven er fuldført - men for en novice tyder meget på, at dette er tilfældet. I hvert fald giver læsningen af bind 5 en klart bedre forståelse af sammenhængen i de udviklede regler, hvorfor i hvert fald lærebogsformålet til fulde er opfyldt; og selv den erfarne praktiker må med gevinst kunne ty til fremstillingen. I øvrigt er andengraven af bind 5 udtryk for en betydelig ekstra arbejdsindsats fra forfatterne, idet fremstillingen er forøget med omkring 75 pct. flere sider.

Bind 6 omhandler energi og klima - herunder bl.a. olie- og naturgasindvinding, forsyning med naturgas, varme og el samt vedvarende energi. Endvidere omtales energieffektivisering og klimaregulering samt konkurrence- og udbudsregler. Bindet - der er på 878 sider - er en nyskabelse. De omhandlede emner - der har stor juridisk og politisk aktualitet - er ikke tidligere behandlet samlet i en dansk udgivelse - og mange af emnerne har ikke tidligere været behandlet eller kun i en langt

44

mere summarisk form. To af kapitlerne er dog overført fra 1. udgaves bind 3 og viderebearbejdet. De emner, der behandles i bind 6, ligger - bortset fra enkelte ubetydelige undtagelser - uden for området af under- tegnedes faglige indsigt. Jeg skal derfor begrænse mig til at konstatere, at bind 6 er et aldeles glimrende udgangspunkt for den, der - med samme begrænsede udgangspunkt som jeg - har behov for at lære dette komplicerede retsområde at kende. At det faglige indhold også er i orden, har jeg absolut ingen grund til at betvivle.

I forordene til de enkelte bind beskrives hvert bind som selvstændige værker eller enheder. Mens bind 1 har svært ved at »stå alene«, og bind 2-5 er temmelig nært forbundne, så er det en uomtvistelig sandhed, at bind 6 uden videre kunne have været udgivet som en egen fremstilling uden for serien - uden at det dermed på nogen måde antydes, at bind 6 ikke hører hjemme i serien. Der er imidlertid grund til at fremhæve, at bind 6 isoleret er en investering værd for læsere, som beskæftiger sig med dette binds specielle emner - f.eks. energiforsyningen - men hvor den øvrige miljøret har mindre interesse, og hvor et samlet køb af serien derfor kan forekomme for overvældende.

I anmeldelsen af første udgave gjorde jeg en del ud af at fremhæve svaghederne ved forfatterens brug af kildehenvisninger. Desværre bliver jeg nødt til at berøre emnet også i forhold til anden udgave. Kildehen-

visningerne er fortsat værkets svageste punkt. Det kræver fortsat ihærdige opslag at finde den kilde, som en note henviser til, og problemet har nu et sådant omfang, at bogens forfatter tilsyneladende også selv er løbet sur i de minimalistiske forkortelser. Nogle få eksempler fra bind 1 er side 194, note 140, hvor der henvises til »Pagh, 1999:266ff«. Men ifølge litteraturfortegnelsen henviser »Pagh, Peter (1999)« til en bog, hvor Peter Pagh har skrevet side 106-180. Formentlig menes »Pagh, 1999a«. Tilsvarende henvises side 201, note 12, til »Pagh, 1996:108ff« og side 244, note 104, til »Pagh, 1996:183ff«, men ifølge litteraturfortegnelsen henviser »Pagh, Peter (1996)« til en artikel i UfR, der kun omfatter siderne 354-357. Det er herefter op til læseren at gætte sig til henvisningernes mål. Præcise og anvendelige henvisninger koster selvfølgelig sideplads, men i betragtning af værkets omfang i øvrigt ville mere udførlige henvisninger næppe have ført til en registrerbar forøgelse - f.eks. ville en angivelse af tidsskrifters navn eller gængse forkortelser herfor i stedet for kun et årstal ikke have krævet mange ekstra anslag. Til gengæld ville brugsværdien vokse betydeligt.

Det er en imponerende indsats, at forfatterne i løbet af kun knap tre år har kunnet udgive en ajourføring - og i vidt omfang nyskrivning - af så mange sider. Men selv om de seks bind er udkommet med forholdsvis korte intervaller, er det dog en vis svaghed ved det omfattende værk, at de første bind på nogle punkter er forældede, inden sidste bind er udkommet. Da emnerne i de enkelte bind er forskellige, er betydningen heraf vel til at overse, men det giver på visse punkter et lidt pudsigt helhedsindtryk. Eksempelvis omtales kommunalreformens konsekvenser i bind 1 og 2 - der er udgivet før 1. januar 2007 - som fremtidige, mens reformen i de øvrige bind naturligvis omtales som gældende ret. Tilsvarende behandles implementeringen af miljøansvarsdirektivet nogle steder uden omtale af de love, som gennemfører direktivet i dansk ret, mens direktivet andre steder behandles med omtale af de lovforslag, der skulle gennemføre direktivet. Den endelige implementeringslov blev først vedtaget sommeren 2008 og er derfor ikke omtalt i værket. Men det er jo vilkårene på et område, hvor retsreglerne er i stadig forandring, og forfatterne har da også gjort et stort arbejde for at være så ajour som muligt, herunder med omtale af fremsatte lovforslag m.v.

Mit samlede indtryk af værket er, at det rummer en omfattende og uvurderlig samling af viden på et praktisk vigtigt fagområde, hvor der om mange emner ikke i øvrigt eksisterer litteratur på et tilsvarende og/eller ajourført niveau. Denne viden er samlet og formidlet af en række forfattere, hvis viden og indsigt i emnerne er uomgængelig, og som til fulde dokumenteres i værket. Jeg kan derfor - uanset mine kritiske bemærkninger ovenfor - kun anbefale værket til dem, for hvem emnerne måtte være relevante - og det må som følge af værkets store faglige bredde være stort set enhver!

Værket må i øvrigt særligt anbefales til Folketingets medlemmer forud for klimakonferencen i 2009. Hvis de ærede medlemmer - efter at have læst så kyndige juristers beskrivelser - skulle have svært ved at gengive detaljerne i den miljøretlige lovgivning, eller hvis de undrer sig over, at knap 5.000 sider ikke er tilstrækkeligt til fuldt ud at gengive de regler, som personer og virksomheder i det daglige må rette sig efter under sanktion af erstatningskrav og straffeansvar, anbefales de hermed at overveje, om ikke regel-udledningen bør begrænses før CO₂-udledningen.