

Vejledning til lov om miljøvurdering af planer og programmer og af konkrete projekter (VVM)

Konkrete projekter

Indledning

Den 16. maj 2017 fik Danmark en ny miljøvurderingslov. Loven, der samler reglerne for miljøvurdering af planer og programmer med reglerne om miljøvurdering af konkrete projekter (VVM) i én lov, kaldes miljøvurderingsloven. Loven er en hovedlov, og den afløser den hidtidige sektorimplementering af processerne for miljøvurdering og screening efter VVM-direktivet¹.

Vejledningen er en juridisk vejledning og bygger på lovens forarbejder, dansk nævns- og domspraksis, de EU-direktiver, som loven implementerer, EU-Domstolens praksis og EU-Kommissionens vejledning til direktiverne.

Der udarbejdes en separat vejledning for miljøvurdering af planer og programmer.

En vigtig forudsætning for at gennemføre en screening eller miljøvurdering er imidlertid også inddragelsen af berørte myndigheder og offentligheden. Derfor er beskrivelserne i denne vejledning også udarbejdet med henblik på at lette deres arbejde og bidrage til de oplysninger, som er nødvendige for en aktiv og kvalificeret deltagelse.

Vejledningen findes alene elektronisk på www.mim.dk og vil løbende blive opdateret.

Med denne vejledning bortfalder Miljøministeriets gældende vejledning nr. 9339 af 12. marts 2009 om VVM i planloven, bortset fra afsnittet om fortolkningen af udvalgte projekttypen på lovens bilag 1 og 2.

Den anvendte terminologi

I denne vejledning kaldes miljøvurderingsloven² for 'loven',. Miljøvurderingsbekendtgørelsen³ kaldes for 'bekendtgørelsen'. Dette gør sig også gældende i de citerede klagenævnsafgørelser. EU-Domstolen er konsekvent omtalt som sådan, selvom den rettelig indtil 1. december 2009 hed EF-Domstolen.

¹ Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2011/92/EU af 13. december 2011 om vurdering af visse offentlige og private projekters indvirkning på miljøet (VVM-direktivet), EU-Tidende 2012, nr. L 26, side 1, og Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2014/52/EU af 16. april 2014 om ændring af direktiv 2011/92/EU af 13. december 2011 om vurdering af visse offentlige og private projekters indvirkning på miljøet, EU-Tidende 2014, nr. 124, side 1.

² Bekendtgørelse nr. 1976 af 27. oktober 2021 af lov om miljøvurdering af planer og programmer og af konkrete projekter (VVM).

³ Bekendtgørelse nr. 1376 af 21. juni 2021 om miljøvurdering af planer og programmer og af konkrete projekter.

Afsnit 1: Indledende bemærkninger og vejledningens struktur.....	8
1.1. Lovens formål	8
1.2. Det brede miljøbegreb	8
1.3. Terminologi og begreber for miljøvurdering af projekter	9
1.3.1. Flowchart for miljøvurdering/screening af planer og programmer og af konkrete projekter	12
1.4. Overblik over fremgangsmåde og procestrin	13
1.4.1. Er et projekt omfattet af loven?	13
1.4.2. Skal et projekt miljøvurderes eller screenes?	13
1.4.3. Hvordan foretages en miljøvurdering eller en screening af et projekt?	13
1.4.4. Oplysninger, høringer og offentliggørelse.....	14
1.4.5. Klage over screeningsafgørelse og tilladelse og konsekvensen af manglende screening eller miljøvurdering	15
1.5. Miljøvurderingens sammenhæng med andre vurderinger	15
Afsnit 2. Hvornår er et konkret projekt omfattet af loven?	16
2.1. Hvilke projektyper er omfattet af loven?.....	16
2.2. Hvilke tilladelser til et konkret projekt er omfattet?.....	17
2.2.1. Tilladelser i flere led	18
2.2.2. Særligt om forlængelse/fornyelse af tilladelser til projekter	19
2.3. Andre forhold, der skal tages i betragtning (undtagelser)	21
2.3.1. Nationalt forsvarsformål eller civilt beredskabsformål?	21
2.3.2. Anlægslove	22
2.3.2.1. Orientering af Kommissionen.....	23
2.3.2.2. Projekteringslove.....	23
2.3.2.3. Anvendelse af lovens § 17, stk. 7	24
2.3.3. Fritagelse i undtagelsestilfælde.....	24
2.3.3.1. Hvad er et 'undtagelsestilfælde'?.....	24
2.3.3.2. Indholdet af en revideret miljøvurdering	25
2.3.3.3. Proceduren i bekendtgørelsens § 9.....	26
2.3.4. Sikring mod dobbeltregulering	26
Afsnit 3. Skal et konkret projekt miljøvurderes eller screenes?.....	27
3.1. Hvilke projekter er omfattet af lovens bilag 1?.....	27
3.2. Hvilke projekter er omfattet af lovens bilag 2?.....	27

3.3. Kriterier og grænseværdier	28
3.4. Forbud mod opdeling af projekter – salami	30
3.5. Væsentlighedsbegrebet.....	31
Afsnit 4. Miljøvurdering eller screening af et konkret projekt	33
4.1. Det brede miljøbegreb	33
4.2. Bygherren: opgaver og ansvar efter loven	34
4.2.1. Kvalificerede og kompetente rådgivere/eksperter	34
4.3. Den kompetente myndighed: opgaver og ansvar efter loven.....	35
4.3.1. Den kompetente myndigheds oplysningspligt	35
4.3.2. Den kompetente myndigheds vejledningspligt.....	36
4.3.3. Inhabilitet	36
4.3.4. Den kompetente myndigheds tilstrækkelige ekspertise og begrundede konklusion	37
4.3.5. One stop shop.....	38
4.3.5.1. Den fælles procedure	39
4.3.5.2. Den samordnede procedure	40
4.3.5.3. Sammenskrivning af rapporter for plan og projekt.....	41
4.4. Miljøvurdering af et konkret projekt.....	42
4.4.1. Bygherrens ansøgning	42
4.4.2. Afgrænsning af miljøkonsekvensrapporten	43
4.4.2.1. Udtalelse om afgrænsning af miljøkonsekvensrapport og dens rolle i det videre arbejde	45
4.4.3. Miljøkonsekvensrapporten.....	45
4.4.3.1. Lovens krav til miljøkonsekvensrapporten.....	46
4.4.3.2. De enkelte punkter i miljøkonsekvensrapporten	46
1. Beskrivelse af projektet	47
a) Projektets placering.....	47
b) Hele projektets fysiske karakteristika i anlægs- og driftsfaserne.....	47
c) en beskrivelse af de væsentligste karakteristika ved projektets driftsfase.....	47
d) et skøn efter type og mængde for forventede reststoffer og emissioner i anlægs- og driftsfaserne	48
2. Baseline/referencescenarie	48
3. Miljømæssige faktorer.....	49
Befolkningen.....	49
Menneskers sundhed	49

Biodiversiteten (f.eks. fauna og flora)	49
Jordarealer (f.eks. inddragelse af arealer).....	50
Jordbund (f.eks. organisk stof, erosion, komprimering og arealbefæstelse).....	50
Vand (f.eks. hydromorfologiske forandringer, kvantitet og kvalitet).....	50
Luft.....	50
Klima (f.eks. drivhusgasemissioner, virkninger, der er relevante for tilpasning)	51
Materielle goder	51
Kulturarven, herunder den arkitektoniske og arkæologiske aspekter	52
Landskab	52
4. Vurdering af indvirkningens væsentlighed på de miljømæssige faktorer	52
5. Beskrivelse af projektets forventede væsentlige indvirkninger på miljøet	52
6. Rimelige alternativer	56
7. Metodebeskrivelser og usikkerheder	57
8. Afværgehierarki og monitoring	57
9. Risici og større ulykker.....	58
10. Et ikketeknisk resumé af de på grundlag af punkt 1-9 fremlagte oplysninger	58
11. En referenceliste med oplysninger om kilderne til de i rapporten indeholdte beskrivelser og vurderinger.	58
4.4.3.3. Myndighedens behandling af den fremsendte miljøkonsekvensrapport	58
4.4.4. Planlægning for det ansøgte projekt.....	59
4.4.5. Afgørelsen om tilladelse	61
4.4.6. Bortfald af en tilladelse efter lovens § 25 - kontinuitetsbrud	63
4.5. Screening af et konkret projekt	64
4.5.1. Bygherrens ansøgning	65
4.5.1.1. Forskellige ansøgningskrav til forskellige projekttyper	67
Ansøgning efter lovens § 19 og bilag 5.....	68
Ansøgningskemaet i bekendtgørelsens bilag 1.....	68
Ansøgning i Byg og Miljø	70
4.5.1.2. Særligt om ansøgning om ændring af et projekt.....	70
4.5.2. Myndighedens screening af et ansøgt projekt omfattet af bilag 2	71
4.5.2.1. Screeningskriterierne i bilag 6	72
1. Projektets karakteristika.....	72
a) Hele projektets dimensioner og udformning	73

b) Kumulation med andre eksisterende og/eller godkendte projekter	74
c) Brug af naturressourcer, særligt jordarealer, jordbund, vand og biodiversitet	76
d) Affaldsproduktion.....	77
e) Forurening og gener	77
f) Risikoen for større ulykker og/eller katastrofer, som er relevante for det pågældende projekt, herunder sådanne som forårsages af klimaændringer, i overensstemmelse med videnskabelig viden	79
2. Projektets placering.....	81
Den eksisterende og godkendte arealanvendelse	81
Naturressourcernes (herunder jordbund, jordarealer, vand og biodiversitet) relative rigdom, forekomst, kvalitet og regenereringskapacitet i området og dettes undergrund ..	82
Det naturlige miljøes bæreevne med særlig opmærksomhed på følgende områder:.....	83
3. Arten af og kendetegn ved den potentielle indvirkning på miljøet	86
a) Indvirkningens størrelsesorden og rumlige udstrækning.....	87
b) Indvirkningens art.....	87
c) Indvirkningens grænseoverskridende karakter	87
d) Indvirkningens intensitet og kompleksitet	87
e) Indvirkningens sandsynlighed	88
f) Indvirkningens forventede indtræden, varighed, hyppighed og reversibilitet	88
g) Kumulation af projektets indvirkninger med indvirkningerne af andre eksisterende og/eller godkendte projekter	88
h) Muligheden for reelt at begrænse indvirkningerne	89
4.5.3. Screeningsafgørelsen.....	89
4.5.3.1. Udkast til screeningsafgørelse.....	92
4.5.3.2. Endelig screeningsafgørelse	92
4.5.4. Bortfald af screeningsafgørelse	93
4.5.5. Indirekte afgørelser	94
Afsnit 5: Oplysninger, høringer og offentliggørelse	97
5.1. Hvem har ret til at modtage oplysninger og deltage i høringer?	97
5.1.1. Offentligheden.....	97
5.1.2. Parter	98
5.1.3. Berørte myndigheder	100
5.1.4. Berørte stater og deres inddragelse i høringsprocessen.....	101
5.1.4.1. Hvem er berørte stater	102

5.1.4.2. Point of Contact (PoC) og Focal Point (FP)	103
5.1.4.3. Hvordan inddrages stater i miljøvurderingen?.....	103
5.1.4.4. Notifikation af berørte stater	104
5.1.4.5. Konsultationsbrevet til den berørte stat	105
5.1.4.6. Høringsfristen for berørte stater	106
5.1.4.7. Hvem foretager høringen af de berørte stater?.....	106
5.1.4.8. Afholdelse af samråd/dialog og den videre proces.....	106
5.1.4.9. Tvistløsningsmuligheder	108
5.2. Hvad er forskellen på oplysninger og høringsmateriale?.....	108
5.2.1. Hvad er oplysninger?	108
5.2.2. Hvad er høringsmateriale?	109
5.2.2.1. Screening	109
5.2.2.2. Miljøvurdering	110
5.3. Hvad er høringsfristerne?	111
5.4. Hvor skal oplysninger, høringsmaterialet og afgørelserne offentliggøres?	112
Afsnit 6 Tilsyn, genoptagelse og straf.....	113
6.1. Tilsyn.....	113
6.1.1. Tilsynsmyndigheden	113
6.1.2. Tilsynsmyndighedens opgaver og kompetence	113
6.1.3. Lovliggørelse	115
6.2. Genoptagelse.....	115
6.3. Straf	116
Afsnit 7. Klage og søgsmål og betingelserne for at gennemføre miljøvurdering/screening på bagkant	118
7.1. Hvilke klageregler skal der anvendes?	118
7.2. Hvad kan der klages over?.....	118
7.3. Hvor kan der klages til?	119
7.4. Hvordan beregnes klagefristen?.....	119
7.5. Hvem er klageberettigede?	120
7.6. Har en klage opsættende virkning?.....	122
7.6.1. Opsættende virkning	123
7.6.2. Standsning af iværksat bygge- og anlægsarbejde	126
7.7. Betingelserne for at gennemføre miljøvurdering/screening på bagkant.....	127

Afsnit 1: Indledende bemærkninger og vejledningens struktur

1.1. Lovens formål

Formålet med loven, jf. § 1, er

at sikre et højt miljøbeskyttelsesniveau og at bidrage til integrationen af miljøhensyn under udarbejdelsen og vedtagelsen af planer/programmer og ved tilladelse til projekter med henblik på at fremme en bæredygtig udvikling, ved at der – inden vedtagelse eller godkendelse – gennemføres en miljøvurdering af planer/programmer og projekter, som kan få en væsentlig indvirkning på miljøet.

Af lovens § 1, stk. 2, fremgår endvidere, hvad en miljøvurdering er. Der er tale om proces, hvor såvel offentligheden, berørte myndigheder som berørte stater inddrages så tidligt som muligt for at sikre, at de væsentlige indvirkninger inden for det brede miljøbegreb identificeres, beskrives og vurderes. Dette sker med henblik på at undgå, forebygge eller begrænse og om muligt kompensere væsentlige skadelige virkninger. Endvidere skal rimelige alternativer til hele eller dele af projektet beskrives, herunder baggrunden for til- og fravalg af alternativer. Hermed tilvejebringes et miljømæssigt oplyst grundlag for myndighedens beslutning om enten at vedtage eller afslå at tillade det ansøgte projekt.

Overordnet set bidrager miljøvurderinger af projekter derfor til inddragelse af miljøhensyn på et tidligt tidspunkt ved tilrettelæggelsen af konkrete projekter og til et højt miljøbeskyttelsesniveau og en bæredygtig udvikling gennem integrationen af miljøhensyn ved tilladelse til projekter, som kan få væsentlig indvirkning på miljøet, jf. lovens § 1, stk. 1.

1.2. Det brede miljøbegreb

Det brede miljøbegreb i lovens § 1, stk. 2, afspejler EU-rettens overordnede målsætninger for EU's miljøpolitik, som er »bevarelse, beskyttelse og forbedring af miljøkvaliteten, beskyttelse af menneskers sundhed, en forsigtig og rationel udnyttelse af naturressourcerne, og fremme på internationalt plan af foranstaltninger til løsning af de regionale og globale miljøproblemer, og navnlig bekæmpelse af klimaændringer«, jf. Lissabontraktatens artikel 191. De miljøfaktorer, der er omtalt i lovens § 1, stk. 2, er:

- den biologiske mangfoldighed,
- befolkningen,
- menneskers sundhed,
- flora, fauna,
- jordbund,
- jordarealer,
- vand,
- luft,
- klimatiske faktorer,
- materielle goder,
- landskab,
- kulturarv, herunder kirker og deres omgivelser samt arkitektonisk og arkæologisk arv,
- større menneske- og naturskabte katastroferisici og ulykker og

- ressourceeffektivitet samt
- det indbyrdes forhold mellem disse faktorer.

Den nærmere beskrivelse af de enkelte emner inden for det brede miljøbegreb fremgår af afsnit 4.1. som omhandler indholdet af den miljøkonsekvensrapport, der skal udarbejdes i forbindelse med en miljøvurdering. For så vidt angår screening, henvises der til afsnit 4.5.

1.3. Terminologi og begreber for miljøvurdering af projekter

Til beskrivelsen af processen for miljøvurdering og screening af konkrete projekter omfattet af loven anvendes en række centrale begreber. Dele af den terminologi, som anvendes, er opdateret i forhold til tidligere lovgivning, hvorfor der her nedenfor bringes en liste over de centrale begreber.

Se i øvrigt denne vejlednings forord om den anvendte terminologi.

Begreb	Forklaring
Afgrænsning af miljøkonsekvensrapporten (tidligere omtalt som scoping proces eller indkaldelse af ideer og forslag)	Proces til afklaring og afgrænsning af miljøkonsekvensrapportens indhold, herunder høring af berørte myndigheder og offentligheden. Se også lovens § 23.
Afgrænsningsudtalelse (tidligere omtalt som scoping notat)	Myndighedens notat om afgrænsningen af miljøkonsekvensrapportens indhold. Se også lovens § 23.
Ansøgning (tidligere omtalt som anmodning)	Bygherrens ansøgning om etablering/ændring af et projekt omfattet af lovens bilag 1 eller bilag 2. Se også lovens §§ 18 og 19.
Berørt myndighed	En myndighed, som på grund af dens specifikke miljøansvar eller lokale og regionale kompetencer kan forventes at blive berørt af projektets indvirkning på miljøet. Se også definitionen i lovens § 5, nr. 2.
Bygherre	Den fysiske eller juridiske person, der ansøger om en screeningsafgørelse efter lovens § 21 eller en tilladelse efter lovens § 25 til et privat projekt samt den offentlige myndighed, som tager initiativ til et projekt. Se også lovens § 5, nr. 7.
Kvalificerede, kompetente eksperter	Bygherrens miljøkonsekvensrapport skal udarbejdes af kvalificerede, kompetente eksperter. Hvis myndigheden ikke har den nødvendige ekspertise til at vurdere miljøkonsekvensrapportens indhold, skal myndigheden indhente bistand fra kvalificerede, kompetente eksperter. Se også lovens § 20, stk. 6, § 24, stk. 1.
Kumulativ(e) påvirkning(er)	Påvirkninger (ændringer i det fysiske miljø og menneskers sundhed), der kan opstå som følge af etablering/ændring/udvidelse af det konkrete projekt og som virker i forening med andre eksisterende eller planlagte projekter eller konkret arealanvendelse.

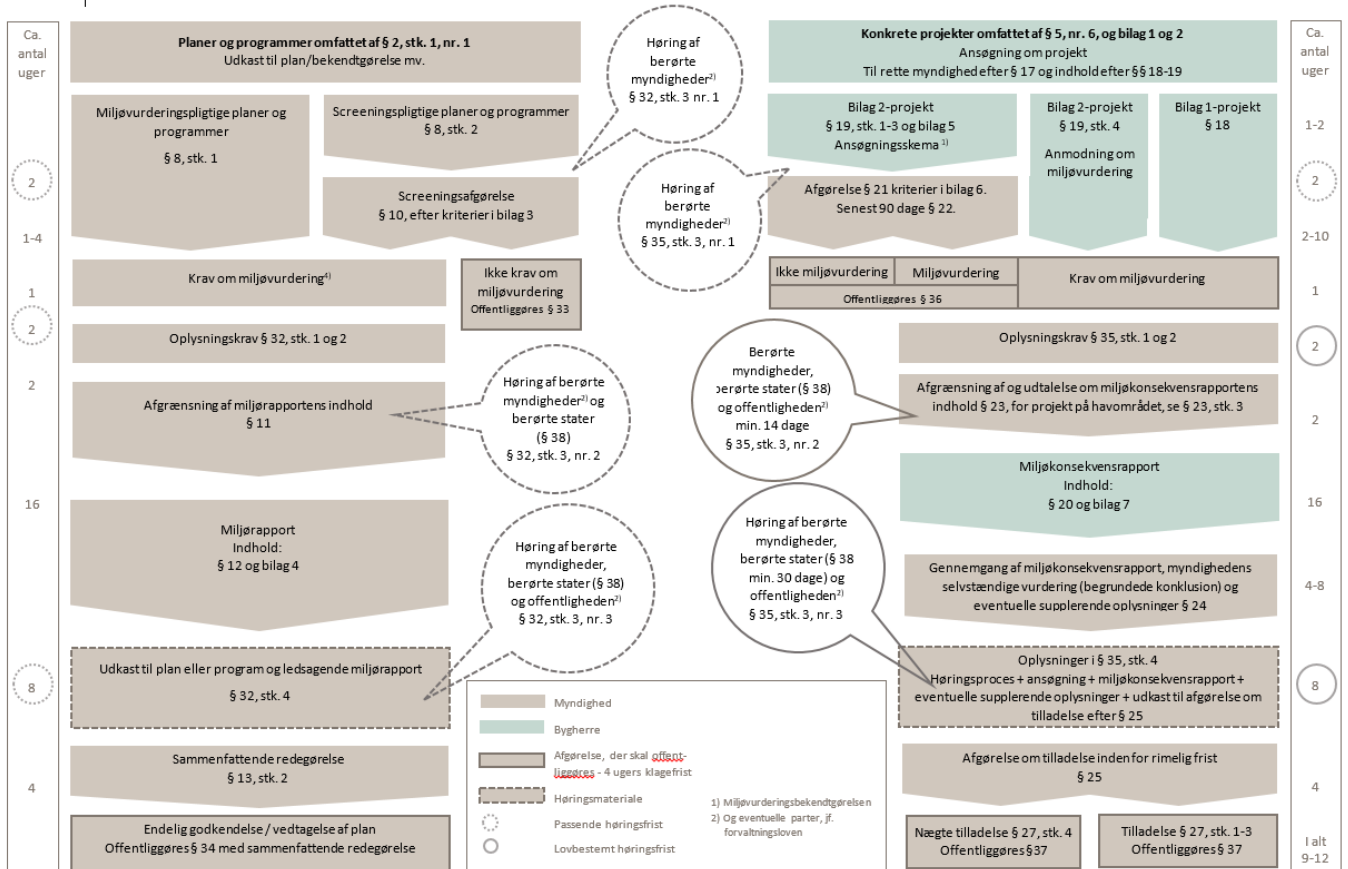
	Se mere herom afsnit 4.5.2.1..
Miljøet/miljøbegrebet	<p>Miljøbegrebet er sammensat af en række miljøfaktorer, som fremgår af lovens § 1, stk. 2. Disse er:</p> <ul style="list-style-type: none"> • den biologiske mangfoldighed, • befolkningen, • menneskers sundhed, • flora, fauna, • jordbund, • jordarealer (arealanvendelse, arealinddragelse), • vand, • luft, • klimatiske faktorer, • materielle goder, • landskab, • kulturarv, herunder kirker og deres omgivelser samt arkitektonisk og arkæologisk arv, • større menneske- og naturskabte katastroferisici og ulykker og • ressourceeffektivitet samt • det indbyrdes forhold mellem disse faktorer
Miljøkonsekvensrapport (tidligere omtalt som VVM-redegørelse, fordi rapporten indgik i kommuneplan-tillæggets redegørelse)	<p>Bygherrens beskrivelse af projektet med de relevante oplysninger, rimelige alternativer, foranstaltninger, vurderinger mv.</p> <p>Se også lovens § 20 og lovens bilag 7.</p>
Miljøvurdering af konkrete projekter (tidligere omtalt som VVM-proces)	<p>En proces, der består af:</p> <p>a) bygherrens udfærdigelse og fremlæggelse af en miljøkonsekvensrapport, jf. § 20,</p> <p>b) myndighedens gennemførelse af høringer af offentligheden og berørte myndigheder og andre af projektet berørte stater i henhold til §§ 35 og 38,</p> <p>c) myndighedens undersøgelse af de i miljøkonsekvensrapporten fremlagte oplysninger og eventuelle supplerende oplysninger, som bygherren om nødvendigt har fremlagt i overensstemmelse med § 24, og af eventuelle relevante oplysninger modtaget via høringer i henhold til §§ 35 og 38,</p> <p>d) myndighedens begrundede konklusion om et projekts væsentlige indvirkninger på miljøet under hensyntagen til resultaterne af den i litra c omhandlede undersøgelse og myndighedens egen supplerende undersøgelse, jf. § 24, stk. 1, og</p> <p>e) indarbejdelse af myndighedens begrundede konklusion i afgørelse om tilladelse efter § 25 og afgørelse om tilladelse efter anden lovgivning, som i regler fastsat i medfør af § 15, stk. 4, erstatter en afgørelse om tilladelse efter § 25.</p> <p>Se også definitionen i lovens § 5, nr. 5.</p>
Myndighed/VVM-myndighed (tidligere omtalt som kompetent myndighed)	<p>Den myndighed, der efter loven er ansvarlig for udførelsen af de forpligtelser, som loven indeholder.</p> <p>I bekendtgørelsen anvendes begrebet "VVM-myndighed", jf. § 2.</p>
Offentligheden	<p>Dette omfatter to grupper:</p> <p>For det første den brede offentlighed: en eller flere fysiske eller juridiske personer eller foreninger, organisationer eller grupper.</p> <p>For det andet den berørte offentlighed: Den del af offentligheden, som er berørt af, kan blive berørt af eller har en interesse i planen/-programmet. Dette omfatter også ikkestatslige organisationer og foreninger, som har</p>

	<p>beskyttelse af miljøinteresser mv. som formål i deres vedtægter og repræsenterer mindst 100 medlemmer.</p> <p>Se også definitionen i lovens § 5, nr. 1.</p>
Parter	<p>Fysiske eller juridiske personer, som vil være væsentligt, individuelt berørt af planen/programmet. Rettighederne for disse er reguleret i forvaltningsloven og praksis herom.</p>
Projekt (tidligere omtalt som anlæg)	<p>Gennemførelsen af anlægsarbejder eller andre installationer eller arbejder, herunder nedrivning, og andre indgreb i det naturlige miljø eller i landskaber, herunder dem, der tager sigte på udnyttelse af ressourcer i undergrunden.</p> <p>Se også lovens § 5, nr. 6.</p>
Notat/udvidet begrundelse for at meddele tilladelse	<p>De oplysninger, som myndigheden skal gøre tilgængelige for offentligheden og berørte myndigheder, når der er truffet afgørelse om at give eller nægte tilladelse:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1) Indholdet af afgørelsen og de betingelser, der eventuelt er knyttet hertil, jf. § 27, stk. 1-5, 2) De vigtigste begrundelser og overvejelser, der ligger til grund for afgørelsen, herunder oplysninger om proceduren for offentlig deltagelse. 3) Resuméet af de høringer, der er foretaget. 4) De oplysninger, der er indsamlet i henhold til § 24, stk. 1, 2. pkt., og § 24, stk. 2, jf. §§ 35 og 38. 5) Hvordan resultaterne og oplysningerne, jf. nr. 3 og 4, er indarbejdet eller på anden måde taget i betragtning, herunder eventuelle kommentarer fra berørte stater. <p>Se også lovens § 37, stk. 1.</p>
Referencescenarie/baseline (tidligere omtalt som 0-alternativ)	<p>Beskrivelsen af et referencescenarie og den sandsynlige udvikling heraf, hvis projektet ikke gennemføres, er det grundlag, hvorpå væsentligheden af projektets indvirkninger på miljøet vurderes. Hermed etableres en baseline for vurderingen af projektet.</p> <p>Se også lovens bilag 7.</p>
Screening/vurdering	<p>En proces, hvor bygherren fremsender en ansøgning om etablering/ændring af et projekt omfattet af lovens bilag 2. Det fremgår af bekendtgørelsen, om der i det konkrete tilfælde er formkrav til ansøgningen.</p> <p>Se også lovens § 19 i sammenhæng med lovens bilag 5 og 6.</p>
Screeningsafgørelse	<p>Myndighedens afgørelse på grundlag af bygherrens ansøgning og høring af berørte myndigheder, hvorvidt et projekt omfattet af bilag 2 er omfattet af krav om miljøvurdering og tilladelse.</p> <p>Se også lovens §§ 21 og 22, § 35, stk. 3, nr. 1.</p>
Tilladelse (tidligere omtalt som VVM-tilladelse)	<p>Afgørelse om tilladelse efter lovens § 25 er den tilladelse, som giver bygherren ret til at gennemføre projektet. Afgørelsen om § 25-tilladelsen kan helt eller delvist erstattes af afgørelse om tilladelse efter anden lovgivning, jf. bekendtgørelsens § 10.</p> <p>Se også lovens § 5, nr. 8.</p>
Væsentlige indvirkning på miljøet	<p>Væsentlige indvirkninger på det fysiske miljø og menneskers sundhed som en mulig konsekvens af et konkret projekt.</p>

Se afsnit 3.5. for en nærmere beskrivelse heraf.

1.3.1. Flowchart for miljøvurdering/screening af planer og programmer og af konkrete projekter

Miljøvurdering/screening af planer og programmer og af konkrete projekter efter miljøvurderingsloven



1.4. Overblik over fremgangsmåde og procestrin

1.4.1. Er et projekt omfattet af loven?

Det er langt fra alle projekter, som er omfattet af miljøvurderingsloven. Det betyder, at inden miljøvurdering eller screening overvejes, skal det afklares, om projektet er omfattet af lovens anvendelsesområde. Denne fremgangsmåde anvendes ligeledes af EU-Domstolen, når den skal vurdere, om et projekt skulle have været miljøvurderet.⁴

Udgangspunktet for projektbegrebet er lovens § 5, nr. 6, men – som det vil fremgå af beskrivelsen i afsnit 2 – vil dette ikke kunne afgøres uden at inddrage de projekttyper, som er omfattet af lovens bilag 1 eller 2. Det vil også fremgå af afsnit 2, hvad definitionen i lovens § 5, nr. 6, nærmere kan hjælpe med at afklare i forhold til det konkrete projekt.

1.4.2. Skal et projekt miljøvurderes eller screenes?

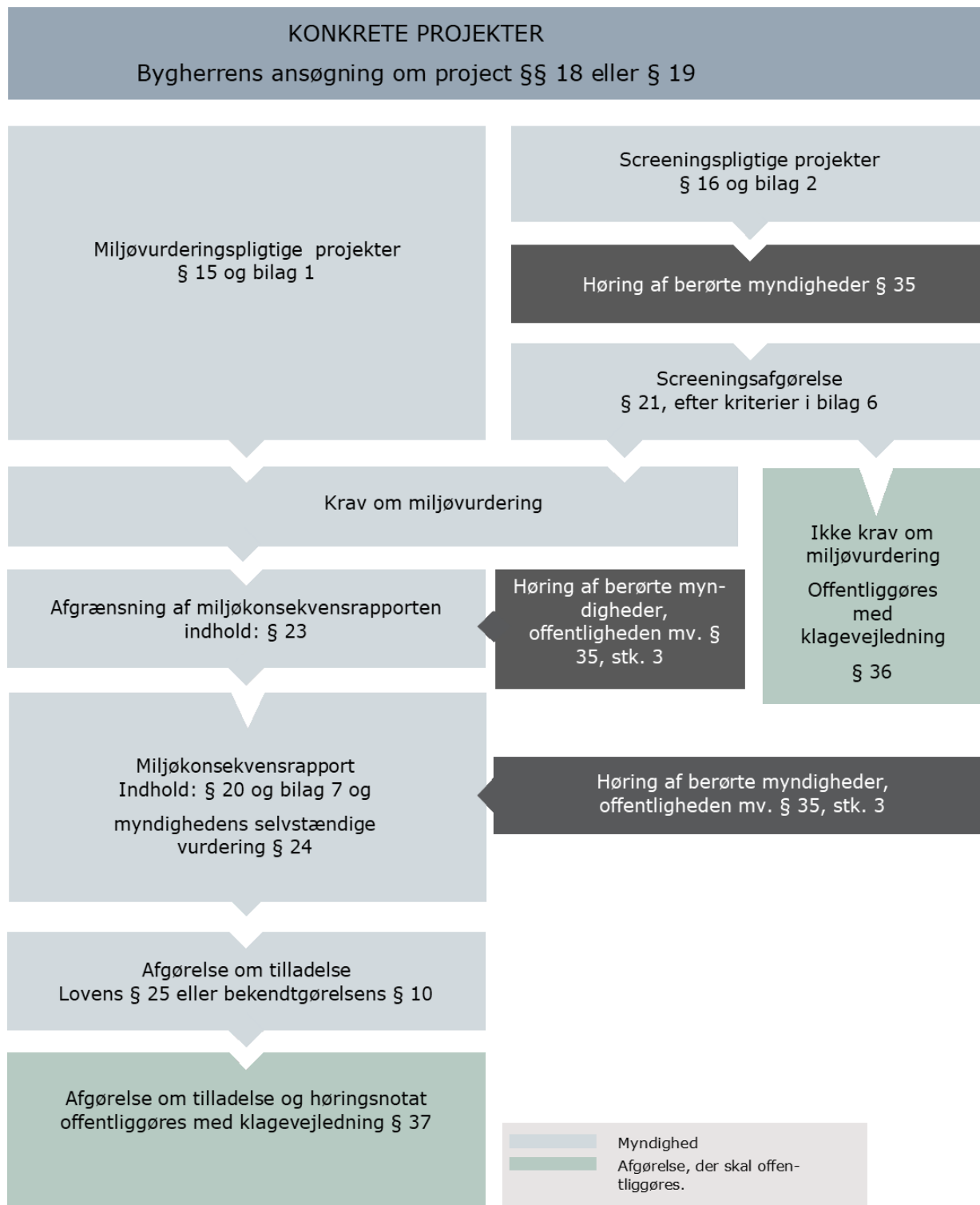
Når det er fastslået, at et projekt er omfattet af loven og lovens bilag 1 eller 2, skal der tages stilling til, om projektet skal miljøvurderes eller screenes. Hvordan dette bestemmes, er beskrevet i afsnit 3.

1.4.3. Hvordan foretages en miljøvurdering eller en screening af et projekt?

Når det er afklaret, om der skal foretages en miljøvurdering eller en screening, skal processen for dette tilrettelægges og gennemføres. Tidligt i tilrettelæggelsen af processen skal risikoen for inhabilitet afres en særlig opmærksomhed, da rollen som berørt myndighed kan give udfordringen i forhold til tilrettelæggelsen af processen, jf. lovens § 40 og bekendtgørelsens § 15, se hertil afsnit 4.3.3.

Det fremgår af definitionen på en miljøvurdering af et konkret projekt, jf. lovens § 5, nr. 5, hvilke processkridt der skal foretages. Indholdet af de enkelte procestrin er skematisk beskrevet nedenfor og mere udførligt under afsnit 4.

⁴ Se f.eks. afgørelse af 29. juli 2019 Inter-Environnement Wallonie ASBL m.fl., C-411/17, EU:C:2019:622, præmis 34.



1.4.4. Oplysninger, høringer og offentliggørelse

Kravene til formidling af oplysninger, gennemførelse af høringer samt offentliggørelse af afgørelse og oplysninger i øvrigt er beskrevet selvstændigt i afsnit 5.

1.4.5. Klage over screeningsafgørelse og tilladelse og konsekvensen af manglende screening eller miljøvurdering

Endelig er der spørgsmålet, hvad, hvem og hvornår der kan klages over en miljøvurdering eller en screening samt spørgsmålet om, hvad der sker, hvis der ikke foretages en miljøvurdering eller en screening i strid med loven. Dette beskrives i afsnit 6.

1.5. Miljøvurderingens sammenhæng med andre vurderinger

Miljøvurdering af konkrete projekter er langt fra den eneste vurdering, som efter EU-miljølovgivning skal foretages, før ansøgningen om et projekt sendes i høring og eventuelt tillades. Et projekt kan påvirke dele af miljøet, hvor der i medfør af EU-lovgivningen skal gennemføres en vurdering af, hvorledes projektet forventes at påvirke miljøet. Her tænkes særligt på habitatdirektivet⁵, fugledirektivet⁶, vandrammedirektivet⁷ og oversvømmelsesdirektivet⁸, men efter omstændighederne kan også miljøvurderingsdirektivet⁹ være relevant.

Lovens § 6 fastslår, at en miljøvurdering af et projekt ikke kan erstatte vurderinger efter anden lovgivning eller flere miljøvurderinger af samme projekt. Der kan være flere fordele ved at sammentænke eller strømline flere vurderinger (one stop shop), herunder en mere effektiv udnyttelse af ressourcer og koordinering af godkendelsesprocesser. Med one stop shop er der dels krav om gennemførelse af en sådan ved habitat- og fugledirektivet, dels er der mulighed for at lette processen for håndteringen af andre vurderinger. Det kræver imidlertid forståelse for, hvordan de respektive vurderinger spiller sammen, hvor de adskiller sig fra hinanden, og om der er særlige krav til beskrivelsen af de respektive vurderingers indhold.

⁵ Rådets direktiv 92/43/EØF af 21. maj 1992 om bevaring af naturtyper samt vilde dyr og planter.

⁶ Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2009/147/EF af 30. november 2009 om beskyttelse af vilde fugle.

⁷ Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2000/60/EF af 23. oktober 2000 om fastlæggelse af en ramme for Fællesskabets vandpolitiske foranstaltninger.

⁸ Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2007/60/EF af 23. oktober 2007 om vurdering og styring af risikoen for oversvømmelser.

⁹ Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2001/42/EF af 27. juni 2001 om vurdering af bestemte planer og programmers indvirkning på miljøet.

Afsnit 2. Hvornår er et konkret projekt omfattet af loven?

2.1. Hvilke projektyper er omfattet af loven?

Kravet om gennemførelse af en screening eller en miljøvurdering gælder kun for projekter omfattet af lovens bilag 1 eller 2. Det fremgår ikke af projektdefinitionen i lovens § 5, nr. 6, men af lovens § 15 og § 16. Lovens bilag 1 og 2 indeholder en række sektoropdelte projektkategorier, dog uden at angive den nøjagtige karakter af de arbejder, som de forskellige projekter skal indeholde eller medføre.¹⁰

Til brug for den nærmere fastlæggelse af, hvilke arbejder de enkelte projektyper kan forventes at omfatte, sætter lovens projektdefinition, jf. § 5, nr. 6, den juridiske fortolkningsramme for dette.¹¹ Lovens § 5, nr. 6, fastsætter, at et projekt er

- a) Gennemførelse af anlægsarbejder eller andre installationer eller arbejder, herunder nedrivning.
- b) Andre indgreb i det naturlige miljø eller i landskaber, herunder dem, der tager sigte på udnyttelse af ressourcer i undergrunden.

I overensstemmelse med EU-Domstolens retspraksis skal lovens projektbegreb forstås og anvendes til opfyldelse af lovens formålsbestemmelse i § 1, stk. 1, sammenholdt med § 15, som er at sikre, at der gennemføres miljøvurdering forud for myndighedens afgørelse om en tilladelse, som på grund af deres art, dimensioner eller placering kan få en væsentlig indvirkning på miljøet. Definitionen giver ikke hjemmel til at kræve, at ethvert projekt med en væsentlig indvirkning på miljøet skal gennemgå en miljøvurdering efter loven, men alene de projekter, der er omfattet af lovens bilag 1 og 2, under de betingelser, som er fastsat i loven.¹²

Det fremgår af projektbegrebet, at der for det første skal være tale om arbejder eller fysiske indgreb, som ændrer områdets fysiske karakteristika.¹³ En ændring af områdets fysiske karakter omfatter også udnyttelse af ressourcer i undergrunden, jf. litra b i definitionen.¹⁴ Dette har medført, at forbedringsarbejder af den eksisterende bygningsmasse og opførelse af tre bygninger, hvoraf to skulle huse ventilationssystemerne og det tredje en brandbekæmpelsesstruktur, ansås for anlægsarbejder, som kunne ændre områdets fysiske karakteristika.¹⁵

Derudover viser EU-Domstolens retspraksis, at 'anlæg' dvs. projekter også kan omfatte andre arbejder/projekter end dem, der ville følge af en ordlydsfortolkning af henholdsvis lovens § 5, nr. 6,

¹⁰ C-50/09, præmis 100, 1. pkt.

¹¹ Derudover anvendes definitionen til fortolkning af projektbegrebet i habitatdirektivets artikel 6, stk. 3 jf. bl.a. EU-Domstolens afgørelse af 7. september 2004, Landelijke Vereniging tot Behoud van de Waddenzee, C-127/02, EU:C:2004:482 præmis 26, og afgørelse af 9. september 2020, Friends of the Irish Environment Ltd, C-254/19, EU:C:2020:680, præmis 30.

¹² EU-Domstolens kendelse af 10. juli 2008, Aiello, C-156/07, EU:C:2008:398, præmis 34.

¹³ EU-Domstolens afgørelse af 28. februar 2008, Abraham m.fl., C-2/07, EU:C:2008:133, præmis 23, og afgørelse af 17. marts 2011, Brussels Hoofdstedelijk Gewest, C-275/09, EU:C:2011:154, præmis 20-21.

¹⁴ I EU-Domstolens afgørelse C-127/02, EU:C:2004:482, præmis 24 og 25, ansås mekanisk fiskeri efter hjertemuslinger for en 'udnyttelse af undergrunden'. omfattet af C-275/09, EU:C:2011:154, præmis 22-23.

¹⁵ EU-Domstolens afgørelse af 29. juli 2019, Inter-Environnement Wallonie ASBL and Bond Beter Leefmilieu Vlaanderen, C-411/17, ECLI:EU:C:2019:622, præmis 64-66 og 71-72. Sagen handlede om nødvendig modernisering af to atomkraftværker i Belgien.

sammenholdt med den eller de konkrete projekttyper på lovens bilag 1 eller 2.¹⁶ Det medfører også, at projektbegrebet også dækker ændringer og udvidelser af eksisterende projekter, jf. lovens bilag 1, punkt 29, og bilag 2, punkt 13 a.

Endelig fremgår det nu klart af lovens projektdefinition, at et projekt også kan være nedrivning, jf. således lovens bilag 1, nr. 3 (b) (nedrivning mv. af kernekraftværker). Dertil kommer, at projekttypene på lovens bilag 1 og 2 ofte sigter mod sektoropdelte projektkategorier uden at angive den nøjagtige karakter af, hvordan arbejdet skal foregå. Som eksempel kan nævnes lovens bilag 2, punkt 10, litra b, som vedrører anlægsarbejder i byzoner, der ofte indebærer nedrivning af eksisterende konstruktioner. På den baggrund har EU-Domstolen fastsat, at nedrivningsarbejder henhører under VVM-direktivets anvendelsesområde, og at sådanne arbejder kan udgøre et projekt i henhold til direktivets projektdefinition.¹⁷

Til gengæld har EU-Domstolen fastsat, at rammen for denne formålsfortolkning er lovgivers udtrykkelige mening, som kommer til udtryk ved formuleringen af de enkelte bestemmelser. Det betyder navnlig, at konkrete projekter, hvormed der ikke foretages ændringer i det fysiske miljø, og der ikke foretages andre arbejder, ikke er omfattet af projektbegrebet.¹⁸ Der henvises til afsnit 2.2.2 for forlængelse og fornyelse af tilladelser.

2.2. Hvilke tilladelser til et konkret projekt er omfattet?

Tilladelsesbegrebet er i VVM-direktivet defineret i artikel 1, stk. 2. Tilladelsesbegrebet i VVM-direktivet indeholder ikke nogen udtrykkelig henvisning til medlemsstaternes ret med hensyn til fastlæggelsen af dens betydning og rækkevidde. Efter EU-Domstolens praksis medfører dette, at begrebet – her tilladelsesbegrebet, normalt skal undergives en selvstændig og ensartet fortolkning i hele Fællesskabet. Ud over ordlyden skal der ved fortolkningen tages hensyn til den sammenhæng, hvori de indgår, samt til de formål, der forfølges med den ordning, som de udgør en del af.¹⁹

I lovens § 5, nr. 8, er en tilladelse defineret som

Afgørelse om tilladelse efter § 25 og afgørelse om tilladelse efter anden lovgivning som fastsat i medfør af § 15, stk. 4, erstatter tilladelse efter § 25, der giver bygherren ret til at gennemføre projektet.

Det fremgår af bekendtgørelsens § 10, hvilke tilladelser der helt eller delvist erstatter lovens tilladelse efter § 25:

- 1) En tilladelse efter §§ 7 eller 20 i råstofloven.

¹⁶ Der henvises til bl.a. afgørelse af 25. juli 2008, *Ecologistas en Acción-CODA* C-142/07, EU:C:2008:445, præmis 36, og afgørelse af 16. september 2004, *Kommissionen mod Spanien*, C-227/01, sag C-227/01, EU:C:2004:528, præmis 46.

¹⁷ EU-Domstolens afgørelse af 3. marts 2011, *Kommissionen mod Irland*, C-50/09, EU:C:2011:109, præmis 97-101.

¹⁸ C-275/09, præmis 27-30 og EU-Domstolens afgørelse af 19. april 2012, *Pro-Baine m.fl.*, C-121/11, EU:C:2012:225, præmis 38.

¹⁹ EU-Domstolens afgørelse af 24. februar 2022 *Namur-Est Environnement ASBL*, C-463/20, ECLI:EU:C:2022:121, præmis 45, med reference til EU-Domstolens afgørelse af 7. juni 2005, *VEMW m.fl.*, C-17/03, EU:C:2005:362, præmis 41, og af 21. januar 2021, *Tyskland mod Esso Raffinage*, C-471/18 P, EU:C:2021:48, præmis 81.

- 2) En tilladelse efter miljøbeskyttelseslovens § 28 eller en godkendelse efter miljøbeskyttelseslovens § 33.
- 3) En tilladelse efter § 25 i lov om fremme af vedvarende energi.
- 4) En tilladelse efter §§ 10 eller 17, § 23 d, stk. 2, eller §§ 23 u eller 28 i lov om anvendelse af Danmarks undergrund.
- 5) En tilladelse efter § 3 a, stk. 1, eller § 4, stk. 1, i lov om kontinentalsoklen og visse aktiviteter på søterritoriet.
- 6) En tilladelse efter §§ 3 eller 16 a i lov om kystbeskyttelse m.v.
- 7) En tilladelse efter § 18 i lov om vandforsyning.
- 8) En tilladelse efter § 2, jf. § 1, stk. 1, nr. 3, i bekendtgørelse om visse rørledningsanlæg på søterritoriet og kontinentalsoklen.
- 9) En tilladelse efter § 3 d, stk. 3, i lov om etablering og benyttelse af en rørledning til transport af råolie og kondensat.

Baggrunden for, at de nævnte tilladelser kan erstatte § 25-tilladelsen er, at den lovgivning, som tilladelserne meddeles på grundlag af, anses for at varetage de miljømæssige hensyn og afvejninger, som efter miljøvurderingsreglerne er relevante for det konkrete projekt. Det er selve tilladelsen, der erstattes, mens processen for miljøvurderingen, jf. lovens § 5, nr. 5, vil være omfattet af lovens bestemmelser eller kan være fastsat i særskilte procedurer, jf. lovens § 15, stk. 3, der henviser til lovens § 4, stk. 5.

Derudover er der visse bestemmelser i loven, som ikke finder anvendelse på de afgørelser om tilladelser, der med hjemmel i lovens § 15, stk. 4, er omfattet af bekendtgørelsens § 10.

Det drejer sig om

- høring over udkast til afgørelse om tilladelse, jf. lovens § 35, stk. 4, nr. 4,
- bortfald af sådanne tilladelser, jf. lovens § 39,
- tilsynsbestemmelserne, jf. lovens § 46, og
- klagereglerne, jf. undtagelsen i lovens § 49, stk. 4 og 5.

2.2.1. Tilladelser i flere led

Såfremt der skal meddeles en tilladelse til et projekt i flere trin/faser, skal vurderingen af miljøpåvirkningen i forbindelse med et projekt udføres, så snart det er muligt at identificere og vurdere alle virkningerne, som projektet kan have for miljøet.²⁰ Hvis det først bliver klart i anden fase, at projektet sandsynligvis vil have en væsentlig indvirkning på grund af bl.a. dets natur, størrelse eller placering, skal miljøvurderingen gennemføres på dette andet trin.²¹

Såfremt en tilladelsesprocedure består af en grundlæggende afgørelse og det andet led af en gennemførelsesafgørelse, der ikke kan gå ud over de parametre, der er fastsat ved den grundlæggende afgørelse, skal de virkninger, som projektet kan have på miljøet, principielt identificeres og vurderes under proceduren vedrørende den grundlæggende afgørelse. Det er kun, hvis

²⁰ C-201/02, præmis 53.

²¹ Se EU-Domstolens afgørelse af 4. maj 2006, Barker, C-290/03, EU:C:2006:286, præmis 49.

disse virkninger først kan identificeres under proceduren vedrørende gennemførelsesafgørelsen, at vurderingen må foretages i løbet af denne procedure.²²

Arbejde, der er uløseligt forbundet med projektet, skal også underkastes en miljøvurdering/screening inden vedtagelsen af disse foranstaltninger, hvis dets art og potentielle indvirkning på miljø er tilstrækkelig identificerbar på det tidspunkt.²³ Dette medfører, at en tilladelse efter lovens § 25 kan være ledsaget af en række sektortilladelser, som hver især er nødvendige forudsætninger for anlæg og etablering af projektet og hvis miljømæssige påvirkninger skal vurderes samtidigt med miljøvurderingen til brug for tilladelsen efter lovens § 25. Såfremt de miljømæssige indvirkninger af sektortilladelserne ikke vurderes samtidigt med vurderingen, som foretages forud for tilladelsen efter lovens § 25, vil der skulle gennemføres en selvstændig vurdering forud for meddelelsen af de enkelte sektortilladelser.²⁴

I forlængelse af EU-Domstolens afgørelser om tilladelsesbegrebets indhold har EU-Domstolen også forholdt sig til spørgsmålet, om en tilladelse efter VVM-direktivet også omfatter en afgørelse om tilladelse til fravigelse efter habitatdirektivets²⁵ artikel 16. Hertil har EU-Domstolen svaret,²⁶ at en afgørelse i henhold til habitatdirektivets artikel 16, stk. 1, er omfattet af proceduren for tilladelse af konkrete projekt, såfremt

- gennemførelsen af det konkrete projekt ikke kan ske, uden at bygherren har opnået afgørelsen om fravigelsen efter habitatdirektivet, og
- den kompetente myndighed efter VVM-direktivet bevarer muligheden for at vurdere indvirkningerne på miljøet i sin helhed.

I forlængelse af disse betingelser har EU-Domstolen ligeledes udtalt, at det ikke nødvendigvis forudsætter, at offentligheden skal have deltaget i forbindelse med afgørelsen efter habitatdirektivet om fravigelsen, for så vidt som offentlighedens deltagelse er sikret effektivt inden den kompetente myndigheds afgørelse om tilladelse efter VVM-direktivet til det konkrete projekt.²⁷

2.2.2. Særligt om forlængelse/fornyelse af tilladelser til projekter

Inden for miljøvurdering af konkrete projekter er der to centrale begreber, som skal være opfyldt for at kunne tale om forlængelse/fornyelse af en tilladelse:

Der skal være tale om et projekt, jf. lovens § 5, nr. 6, dvs. omfattet af lovens bilag 1 eller 2, hvortil myndigheden – for at projektet kan påbegyndes, jf. lovens § 15, stk. 1 – skal meddele tilladelse, jf. lovens § 5, nr. 8.

Som udgangspunkt kan myndigheden træffe afgørelse efter lovens § 25 om tilladelse til det ansøgte projekt. Der er ikke efter loven fastsat regler for en udløbsdato på den tilladelse, der kan meddeles

²² C-411/17, præmis 85, C-201/02, præmis 52, C-2/07, præmis 26.

²³ C-411/17, præmis 86-88, 91 og 94.

²⁴ C-201/02, præmis 52-53, og C-411/17, præmis 85-86.

²⁵ Rådets direktiv 92/43/EØF af 21. maj 1992 om bevaring af naturtyper samt vilde dyr og planter.

²⁶ C-463/20, præmis 66.

²⁷ C-463/20, præmis 81.

efter lovens § 25, blot skal grundlaget for afgørelsen, dvs. miljøkonsekvensrapporten være tidssvarende, og projektet skal være påbegyndt inden for 3 år efter udstedelsen af tilladelsen og derefter fortsat i sædvanligt tempo, jf. lovens § 39. Det betyder, at en § 25-tilladelse ikke i sig selv medfører krav om revision/fornyelse af tilladelsen, medmindre der sker ændringer af projektet i anlægs- eller driftsfasen.

Det gælder også de tilfælde, hvor der for den pågældende projekttipe vil være fastsat et tilladelsessystem i flere led, hvor den afgørende tilladelse eller hovedtilladelsen er nævnt i nedenstående ikke udtømmende liste.

Eksempler på tilladelsessystemer med hovedtilladelse og 'underordnet' tilladelse:

- Tilladelser til opstilling af vindmøller på land (§ 25-tilladelse+igangsætningstilladelse)
- Tilladelser til etablering af havbrug (miljøgodkendelse+placeringstilladelse)

Eksempler på tilladelsessystemer, hvor en tilladelse udløber:

- En tilladelse til indvinding af råstoffer på land, jf. råstoflovens § 7, erstatter tilladelser efter anden lovgivning, jf. råstoflovens § 8, bortset fra tilladelse efter kystbeskyttelseslovens § 16 b. Tilladelsen efter § 7 gives for indtil 10 år ad gangen, jf. råstoflovens § 9, stk. 1.
- En tilladelse til indvinding af råstoffer på havet, jf. råstoflovens § 20, stk. 2, gives for indtil 10 år ad gangen, jf. råstofbekendtgørelsens § 10.

Reguleringen af, hvordan sådanne tilladelser til etablering og drift fornyes, når eller hvis de udløber, fremgår af de respektive love, som tilladelserne meddeles på grundlag af. De pågældende tilladelser overtager derfor ikke automatisk ordningen for § 25-tilladelsen, som principielt løber, til der ønskes ændringer i projektet.

Derfor er det vigtigt at forholde sig til, hvad det er for en tilladelse, som udløber eller ønskes fornyet – er det den tilladelse, som efter bekendtgørelsens § 10 helt eller delvist erstatter en tilladelse efter lovens § 25 eller er det en driftstilladelse eller licens.²⁸

I forbindelse med behandling af en ansøgning om fornyelse/forlængelse af en tilladelse skal myndigheden dog være opmærksom på, om der i forbindelse med den oprindelige miljøvurdering har været forudsat et ophør af driften for projektet på et bestemt tidspunkt, hvor en forlængelse og dermed også en forlængelse af miljøpåvirkningerne, ud over den oprindelige driftsperiode, ikke har været indregnet.

Muligheden for at forlænge eller forny en tilladelse til et konkret projekt vil typisk være konstrueret på en af to måder, som afhænger af, hvilken tilladelsestype, der er tale om. Det kan være en:

²⁸ Se gennemgangen i EU-Kommissionens Meddelelse (2021/C 486/01) for så vidt angår anvendelsen af direktivet om vurdering af indvirkning på miljøet (Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2011/92/EU, som ændret ved direktiv 2014/52/EU) på ændringer og udvidelse af projekter — bilag I, punkt 24, og bilag II, punkt 13, litra a), herunder de vigtigste begreber og principper i forbindelse hermed:

[https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DA/TXT/PDF/?uri=CELEX:52021XC1203\(01\)&qid=1645780437287&from=DA](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DA/TXT/PDF/?uri=CELEX:52021XC1203(01)&qid=1645780437287&from=DA)

- *løbende tilladelse*, dvs. en tilladelse, der – eventuelt efter en frednings-/karensperiode – kan revideres/genoptages ved ændringer og tilbagekaldes på nærmere angivne vilkår, eller
- *konkret tilladelse*, der kan søges for et antal år ad gangen med mulighed for at genansøge.

Der er mulighed for, at et sammenhængende tilladelsessystem for et konkret projekt anvender en kombination af de to tilladelsestyper, der er nævnt ovenfor. Der henvises til de respektive ressortområder for nærmere vejledning om de konkrete tilladelsessystemer.

I forhold til de nærmere betingelser for at forlænge/forny en tilladelse for projekter omfattet af lovens bilag 1 og 2 uden at skulle gennemgå en miljøvurdering forud for tilladelsen, skal ansøgningen om forlængelse/fornyelse af konkrete tilladelser indgives af bygherren, inden tilladelsen eller tilladelserne er udløbet.²⁹ Ellers vil der ikke være tale om en fornyelse/forlængelse men om ansøgning om en ny tilladelse³⁰, eller eventuelt en overgangsordning, som kræver revurdering og ændrede vilkår, og derfor vil projektet være omfattet af miljøvurdering.³¹

2.3. Andre forhold, der skal tages i betragtning (undtagelser)

2.3.1. Nationalt forsvarsformål eller civilt beredskabsformål?

Efter lovens § 4, stk. 1, finder loven ikke anvendelse på projekter eller dele af projekter, der alene tjener et nationalt forsvarsformål eller alene et civilt beredskabsformål. Undtagelsesbestemmelsen skal fortolkes indskrænkende, da der er tale om en afgrænset undtagelse, som ikke kræver, at Kommissionen modtager en meddelelse om anvendelse af undtagelsen.³² Efter lovens bestemmelse er det anvendelsen af miljøvurderingsprocessen, herunder screeningsprocessen efter loven, som i det konkrete tilfælde skal kunne skade det nationale forsvarsformål eller det civile beredskabsformål.

EU-Kommissionen har i forlængelse af ændringen af VVM-direktivet i 2014 udgivet en vejledning³³ om fortolkning af undtagelserne i henhold til VVM-direktivets artikel 1, stk. 3, og artikel 2, stk. 4 og 5, (svarende til lovens § 4, stk. 1-2 og 4).

Forsvarsformål dækker formål, som er direkte relateret til landets forsvar og beskyttelse, mens de sekundære virkninger ikke inddrages i afgrænsningen. Som eksempel kan nævnes, at en kaserne kan som ene formål have at indgå i landets forsvar, men selv om den også lokalt kan være med til at styrke beskæftigelsen i området, er det hovedformålet – det nationale forsvar – der tæller. Nationalt forsvar dækker også allierede styrker.

Er der tale om blandede forsvarsmæssige og civile formål f.eks. flyvepladser med delvis offentlig adgang på grund af civil flyvning, brug af hangarer mv., eller hospitaler til behandling af sårede eller

²⁹ C-275/09, EU:C:2011:154, præmis 38.

³⁰ EU-Domstolens afgørelse af 7. januar 2004, Delena Wells, C-201/02, EU:C:2004:12, præmis 44 og 45.

³¹ EU-Domstolens afgørelse af 19. april 2012, Pro-Baine ASBL m.fl., C121/11, EU:C:2012:225, præmis 33.

³² Jf. EU-Domstolens afgørelse af 16. september 1999, WWF m.fl., C-435/97, EU:C:1999:418, præmis 65, hvor Domstolen fastslog følgende vedrørende artikel 1, stk. 4, i direktiv 85/337/EF (nationale forsvarsformål): »Hermed indfører bestemmelsen en undtagelse fra direktivets hovedregel om, at der skal foretages en forudgående vurdering af projektets indvirkning på miljøet, som følgelig skal fortolkes indskrænkende«.

³³ Meddelelse fra Kommissionen af 14. november 2019 C 386/05.

genoptræning af såvel militærpersonel som civile anses projektet ikke for omfattet af formålet med landets forsvar, hvis det civile aspekt udgør en så væsentlig del af den aktivitet, der foregår på flyvepladsen eller hospitalet, at det ikke alene tjener til landets forsvar.

Civile beredskabsformål omfatter såvel naturlige som menneskabte begivenheder såsom jordskælv og terrorhandlinger. Der er ikke krav til, hvornår sådanne projekter udarbejdes i forhold til begivenhederne, men det må – på baggrund af Kommissionens vejledning fra 2019³⁴ – forventes, at der ved bedømmelsen vil blive lagt vægt på, at der vil være tale om projekter, som har til formål at håndtere de uforudsete begivenheder. Projekter, som har til formål at imødegå uforudsete begivenheder, som f.eks. kystsikring, er ikke omfattet.

For såvel forsvars- som civile beredskabsformål gælder, at det er hele projektet eller den del af projektet, som ligger inde for forsvars- eller det civile beredskabsformål, der skal tjene det pågældende formål for at kunne undtage projekter fra miljøvurdering.

2.3.2. Anlægslove

En anlægslov i VVM-direktivets forstand er hele miljøvurderingsprocessen. I VVM-direktivet udtrykkes det som en særlig national lov, der vedtager et projekt i enkeltheder. I stedet for, at den kompetente myndighed meddeler en tilladelse, er det Folketinget, der gennem vedtagelsen af loven meddeler tilladelsen.

Lovens § 4, stk. 2, giver mulighed for at undlade høring af offentligheden, såfremt et konkret projekt omfattet af lovens bilag 1 eller 2 vedtages i enkeltheder ved særlig lov, også kaldet anlægslove. Der er to betingelser³⁵, som skal opfyldes i denne sammenhæng:

For det første skal anlægsloven have de samme kendetegn som en tilladelse, dvs. at den bl.a. skal give bygherren ret til at gennemføre projektet. Projektet skal derfor være beskrevet tilstrækkeligt præcist og endeligt, således at den lov, hvorved projektet vedtages, i lighed med en tilladelse indeholder alle de nødvendige elementer i projektet, som er relevante for vurderingen af dettes indvirkning på miljøet. Beskrivelsen må derfor ikke forudsætte, at der træffes andre foranstaltninger for at give bygherren ret til at gennemføre projektet.³⁶

For det andet skal lovens formål opfyldes gennem lovgivningsprocessen. Det gælder også den del af formålet, som består i at stille oplysninger til rådighed for offentligheden, myndigheder mv. I denne sammenhæng skal anlægsloven navnlig opfylde lovens § 15, stk. 1, hvorefter projekter, der bl.a. på grund af deres art, dimensioner eller placering kan forventes at få væsentlige indvirkninger på miljøet, skal undergives en vurdering af deres indvirkning på miljøet, inden der gives tilladelse. Folketingets medlemmer skal derfor være i besiddelse af tilstrækkelige oplysninger på tidspunktet for vedtagelsen af anlægsloven og dermed projektet. De oplysninger, som lovgiver skal være i besiddelse af ved vedtagelsen af loven, fremgår af lovens § 20 og bilag 7, dvs. som det mindste en beskrivelse af

³⁴ Meddelelse fra Kommissionen af 14. november 2019 C 386/05, om fortolkning af undtagelserne i henhold til VVM-direktivets artikel 1, stk. 3, og artikel 2, stk. 4 og 5, punkt 2.6. De nævnte artikler i VVM-direktivet svarer til lovens § 4, stk. 1-2 og 4.

³⁵ C-411/17, præmis 104.

³⁶ C-411/17, præmis 105-107.

projektet med oplysninger om placering, art og dimensioner, en beskrivelse af påtænkte foranstaltninger med henblik på at undgå, nedbringe og om muligt neutralisere væsentlige skadelige virkninger og de data, der er nødvendige for at konstatere og vurdere de væsentligste indvirkninger, projektet kan forventes at få på miljøet, en oversigt over de væsentligste alternativer, som bygherren har undersøgt, og oplysninger om de vigtigste grunde til valget under hensyn til indvirkningen på miljøet og et ikke-teknisk resumé af disse forskellige oplysninger.³⁷

Efter lovens § 4, stk. 2, er der mulighed for at undlade høring af offentligheden, idet behandlingen af lovforslaget i Folketinget anses for at erstatte høringen. Dette skal ligeledes fremgå af lovforslaget. Efter lovens § 4, stk. 2, kan en høring over grænseoverskridende miljøpåvirkninger efter lovens § 38 dog ikke undlades.

2.3.2.1. Orientering af Kommissionen

Det fremgår af VVM-direktivet artikel 2, stk. 5, 2. pkt., at fra den 16. maj 2017 underrettes Kommissionen hvert andet år om alle anvendelser af fritagelsesbestemmelsen vedrørende anlægslove. Da Miljøministeriet er ressortministerium for VVM-direktivet og dermed nationalt focal point i forhold til direktivet, er det Miljøministeriet, som orienterer Kommissionen herom.

2.3.2.2. Projekteringslove

Det hører med til beskrivelsen af anlægslove, at alle ministerier kan beslutte at anvende anlægslove til gennemførelse af et projekt, men ikke alle ministerier har de relevante hjemler til at foretage den forudgående miljøvurdering, meddele de relevante dispensationer, sektortilladelser eller § 25-tilladelse.

De hjemler, som skal anvendes til denne proces, må derfor overføres konkret til det ministerium, som vil stå for anlægsloven og dermed projektet. En sådan lov kaldes en projekteringslov.

En projekteringslov har til formål at bemyndige den for projektet pågældende ressortminister til at organisere og foretage forberedelsen, undersøgelsen og projekteringen og til at træffe andre dispositioner i forhold til et nærmere fastsat projekt.

Bemyndigelsen har til formål at sikre, at de nødvendige hjemler er overdraget – typisk efter forhandling med den eller de faglige ressortministre – således at processen kan tilrettelægges uden at skulle afvente eksterne myndigheders afgørelser. Derudover kan der være reguleringen af eksisterende ejendomsrettigheder i form af byggelinjer, forbud, og overtagelse af arealer, samt adgang til at foretage jordbundsundersøgelser.

Da projekteringslovens typiske formål er at sikre, at det forberedende arbejde med projektet kan gennemføres med henblik på at fremsætte en anlægslov, der vedtages af Folketinget, i enkeltheder, vil projekteringsloven også skulle indeholde de fornødne hjemler til at gennemføre de nødvendige vurderinger efter miljøvurderingsloven eller Transportministeriets regulering. Dertil kommer de EU-regulerede miljømæssige vurderinger af indvirkningerne på habitater og fugle mv.

³⁷ C-411/17, præmis 108-109.

2.3.2.3. Anvendelse af lovens § 17, stk. 7

Anvendelsesområdet for lovens § 17, stk. 7, er efter en ordlydsfortolkning af loven fastsat til at være, at ministeren for det ressortområde, som gerne vil udarbejde en anlægslov, der vedtages i enkeltheder, kan fastsætte, hvem der er kompetent myndighed for udarbejdelsen af miljøvurderingen for projektet. Det vil selv sagt kun kunne være kompetencen som miljøvurderingsmyndighed efter miljøvurderingsloven, da loven ikke kan regulere andre ressortområder og heller ikke give hjemmel til kompetenceoverførsel af andre ressortområder reguleret ved anden lovgivning.

2.3.3. Fritagelse i undtagelsestilfælde

Efter lovens § 4, stk. 4, kan den kompetente myndighed i undtagelsestilfælde fritage et konkret projekt fra lovens krav, hvis anvendelsen af lovens bestemmelser vil skade formålet med projektet. Det er en forudsætning, at formålene i loven opfyldes. Opfyldelse af formålet med loven betyder, at projekter, der sandsynligvis får væsentlige indvirkninger på miljøet, undergives et krav om tilladelse og en vurdering af deres indvirkninger på miljøet, inden der gives tilladelse. Efter lovens § 4, stk. 4, kan en høring over grænseoverskridende miljøpåvirkninger efter lovens § 38 dog ikke undlades.

2.3.3.1. Hvad er et 'undtagelsestilfælde'?

Det fremgår af lovens bestemmelse, at undtagelsen ikke er berettiget alene med den begrundelse, at der er tale om et undtagelsestilfælde, hvis de faktorer, der gør det til et undtagelsestilfælde, ikke er til hinder for den fulde overholdelse af direktivet. Undtagelsen skal med andre ord være forbundet med den manglende mulighed for at opfylde alle lovens krav uden at kompromittere projektets formål.

Udtrykket 'undtagelsestilfælde' fortolkes indskrænkende af EU-Domstolen i lighed med de øvrige undtagelser, som VVM-direktivet giver mulighed for.³⁸ EU-Domstolen har i en senere afgørelse fastslået, at nødvendigheden af at sikre forsyningssikkerheden med elektricitet i en medlemsstat kan udgøre et undtagelsestilfælde i VVM-direktivets artikel 2, stk. 4's forstand (se lovens § 4, stk. 4). Dette gælder dog kun, hvis det kan godtgøres, at den risiko for forsyningssikkerheden med elektricitet, som er påberåbt, er rimeligt sandsynlig, og at projektet har en uopsættelig karakter, der begrundet undladelsen af en sådan vurdering.³⁹ Det skal derfor være umuligt eller uigennemførligt at overholde alle lovens krav og kontraproduktivt med hensyn til projektets formål, f.eks. hvis et projekt skal godkendes og gennemføres så hurtigt, at der ikke er tid til at udarbejde alle de oplysninger, der kræves efter lovens § 20, eller til at gennemføre en offentlig høring, jf. lovens § 35, inden beslutningen om at gennemføre projektet. Det skal bemærkes, at høringer efter lovens § 38 ikke kan fritages. Det skal bemærkes, at der i den konkrete sag ikke var tale om at sikre forsyningssikkerheden som følge af en pludseligt opstået situation, der kunne berette til at undtage projektet

EU-Kommissionen har i vejledningen⁴⁰ omtalt tre yderligere eksempler på 'undtagelsestilfælde': I det ene var der behov for at sikre en gasforsyning, i det andet tilfælde skulle projektet imødekomme en strategisk interesse i vedvarende energi, mens projektet i det tredje tilfælde skulle indfri de offentlige myndigheders politiske tilsagn på højt niveau med henblik på at skabe tillid mellem lokalsamfund i

³⁸ Se EU-Domstolens afgørelse af 19. september 2000, Linster m.fl., C-287/98, EU:C:2000:468, præmis 49-50.

³⁹ C-411/17, præmis 97 og 101.

⁴⁰ Meddelelse fra Kommissionen af 14. november 2019 C 386/05, om fortolkning af undtagelserne i henhold til VVM-direktivets artikel 1, stk. 3, og artikel 2, stk. 4 og 5, punkt 3.7. De nævnte artikler i VVM-direktivet svarer til lovens § 4, stk. 1-2 og 4. Vejledningen kan findes her: [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DA/TXT/PDF/?uri=CELEX:52019XC1114\(02\)](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DA/TXT/PDF/?uri=CELEX:52019XC1114(02))

forbindelse med bredere forsoningsforhandlinger. I alle disse tilfælde betød projektets nødvendighed og hastende karakter, at det ville være i strid med offentlighedens interesser ikke at fortsætte med projekterne og en trussel mod den politiske, administrative eller økonomiske stabilitet og sikkerhed. Hvis en sådan situation opstår, er der mulighed — om end begrænset — for at anvende denne undtagelse, hvis alle betingelser er opfyldt. Disse situationer adskiller sig fra muligheden for at undtage et projekt efter lovens § 4, stk. 1, med henvisning til et civilt beredskabsformål, der har den akutte tilstand som forudsætning.

2.3.3.2. Indholdet af en revideret miljøvurdering

Såfremt den kompetente myndighed finder, at et konkret projekt er kvalificeret til at blive fritaget helt eller delvist, skal den kompetente myndighed undersøge, om der bør foretages en miljøvurdering, som ikke opfylder alle lovens krav til miljøvurdering, men som er i overensstemmelse med lovens formål.

Såfremt den kompetente myndighed finder det hensigtsmæssigt at gennemføre en revideret form for vurdering, skal de indhentede oplysninger stilles til rådighed for offentligheden, og offentligheden skal informeres om afgørelsen om at indrømme undtagelsen samt grundene til, at den er blevet indrømmet. Den kompetente myndighed skal i den forbindelse overveje at stille alle miljøoplysninger, jf. lovens § 35, stk. 4, der er indhentet ved brug af andre former for vurdering, til rådighed på samme måde. Dette berører imidlertid ikke forpligtelserne vedrørende vurdering i henhold til andre direktiver.⁴¹

Reviderede vurderinger kan antage mange forskellige former. Hvis et projekt f.eks. består af flere faser, kan det være hensigtsmæssigt at foretage en delvis miljøvurdering, der kun omfatter nogle af faserne. Mens projektets hastende karakter f.eks. kan hindre opfyldelsen af kravene om miljøvurdering i projektets første fase, kan det være muligt i de efterfølgende faser. Det kunne være en hensigtsmæssig reaktion på det konkrete undtagelsestilfælde, da det ville sikre, at lovens krav blev opfyldt i videst muligt omfang.

En delvis miljøvurdering kan være hensigtsmæssig, hvis f.eks. ikke alle elementer i lovens bilag 7 kan medtages i miljøkonsekvensrapporten som følge af de særlige omstændigheder. En sådan situation kan opstå, hvis kun nogle af de data, der er nødvendige for at identificere og vurdere projektets forventede virkninger på miljøet, kan fremlægges ved begyndelsen (f.eks. hvis undersøgelser til kortlægning af den mulige forekomst af beskyttede arter skal løbe over en periode på mindst ét år, men arbejdet skal indledes inden for en kortere periode på grund af projektets dokumenterede hastende karakter).

Et andet eksempel kan være en situation, hvor der er opstået et akut og uventet behov for at bortskaffe farligt affald, og det bedst egnede deponeringsanlæg hurtigt skal udpeges blandt et stort antal potentielle anlæg, men der ikke er tilstrækkelig tid til at foretage en udførlig vurdering af hvert anlæg. Mens miljøvurderingen skal foretages i videst muligt omfang, kan en vurdering af de mest presserende miljøforhold (f.eks. virkningerne på grundvandet) være hensigtsmæssig i et sådant tilfælde.

⁴¹ F.eks. artikel 6, stk. 3 og 4, i habitatdirektivet og artikel 4, stk. 7, i vandrammedirektivet.

2.3.3.3. Proceduren i bekendtgørelsens § 9

Ved gennemførelsen af en sådan revideret miljøvurdering og efterfølgende høring skal den kompetente myndighed

- 1) stille alle oplysninger, jf. lovens § 35, stk. 4, indhentet som led i den vurdering, der er gennemført efter stk. 1, oplysninger vedrørende afgørelsen om at indrømme undtagelsen samt grundene til, at den er blevet indrømmet, til rådighed for offentligheden, og
- 2) forud for tilladelsen underrette EU-Kommissionen om begrundelsen for den indrømmede undtagelse samt give den de oplysninger, som de i givet fald stiller til rådighed for deres egne statsborgere.

Da det efter bekendtgørelsens § 9, stk. 3, er miljøministeren, der forestår kontakten til EU-Kommissionen, skal den kompetente myndighed tage kontakt til miljøministeren tidligt i forløbet for at aftale nærmere om processen.

2.3.4. Sikring mod dobbeltregulering

Formålet med lovens § 4, stk. 3, er, at der ikke opstår huller i implementeringen af VVM-direktivet, eller at der opstår tilfælde, hvor den samme proces for samme projektyper omfattet af lovens bilag 1 eller 2 reguleres samtidig efter flere love (dobbeltimplementering). Bestemmelsen kan ikke anvendes til at undtage projektyper fra miljøvurderingsprocessen – hverken helt eller delvist.

Afsnit 3. Skal et konkret projekt miljøvurderes eller screenes?

I dette afsnit beskrives betingelserne for, om et konkret projekt omfattet af loven skal miljøvurderes eller screenes. Det forudsættes med andre ord, at vurderingen af, om et projekt i det hele taget opfylder betingelserne for at være omfattet af loven, er gennemført, jf. beskrivelsen i afsnit 2 ovenfor, og at svaret på vurderingen er 'ja'.

3.1. Hvilke projekter er omfattet af lovens bilag 1?

Efter lovens § 15, stk. 1, må projekter, der på grund af deres art, dimensioner eller placering kan forventes at få væsentlige indvirkninger på miljøet, ikke påbegyndes, før myndigheden skriftligt har meddelt tilladelse til at påbegynde projektet. De projekter, der her er tale om, er følgende:

- 1) Projekter omfattet af bilag 1, som en bygherre har indgivet ansøgning om,
- 2) projekter omfattet af bilag 2, hvorom der er truffet afgørelse efter § 21 om krav om miljøvurdering, og
- 3) projekter omfattet af bilag 2, hvor en bygherre har anmodet om, at ansøgningen skal undergå en miljøvurdering, jf. § 19, stk. 4.

Lovens bilag 1 og 2 omfatter både projekter på land og på havområdet. Nogle projekter strækker sig over såvel land som vand, hvilket medfører, at flere kompetente myndigheder skal koordinere deres vurderinger og eventuelle tilladelser, jf. bekendtgørelsens §§ 6 og 7.

Ændringer og udvidelser af projekter på bilag 1 kan være omfattet af bilag 1, punkt 29, såfremt en sådan ændring/udvidelse i sig selv opfylder de eventuelle tærskelværdier, der er fastsat i bilag 1. Som nævnt under afsnit 3.2. kan ændringer og udvidelser af bilag 1 eller 2 i stedet være omfattet af lovens bilag 2, punkt 13 a, og dermed være screeningspligtige. Der henvises til afsnit 4 om bygherrens ansøgning og myndighedens vejledningspligt.

3.2. Hvilke projekter er omfattet af lovens bilag 2?

Efter lovens § 16 må et projekt omfattet af bilag 2 ikke påbegyndes, før den kompetente myndighed skriftligt har meddelt bygherren, at myndigheden har vurderet, at projektet ikke kan forventes at få en væsentlig indvirkning på miljøet. Det er, med andre ord, på lovens bilag 2, at de screeningspligtige projekter står opført.

Lovens bilag 2 omfatter projekter, som er beliggende på land eller på havområdet. Nogle projekter strækker sig over såvel land som vand, hvilket medfører, at flere kompetente myndigheder skal koordinere deres vurderinger og eventuelle tilladelser. Bilag 2-projekter er projekter, der som udgangspunkt er miljøvurderingspligtige, men hvor screeningen af det konkrete projekt efter kriterierne i lovens bilag 6 kan føre til, at en væsentlig negativ indvirkning på miljøet ikke kan forventes. Dermed kan der træffes afgørelse om at undlade miljøvurdering.

Også ændringer og udvidelser af projekter på bilag 1 eller 2 kan være omfattet af bilag 2 dvs. være screeningspligtige, jf. lovens bilag 2, punkt 13 a. Det er bygherrens ansvar at foretage denne vurdering, dvs. om det konkrete projekt, som bygherren ønsker at ændre eller udvide vil være screeningspligtigt.

Projektkategorien på lovens bilag 2, punkt 13 a, er derfor ikke anderledes end dem, der i øvrigt er omfattet af lovens bilag 2. Der henvises til afsnit 4 om bygherrens ansøgning og myndighedens vejledningspligt.

3.3. Kriterier og grænseværdier

VVM-direktivets hovedformål er angivet i artikel 2, stk. 1, hvorefter projekter, der bl.a. på grund af deres art, dimensioner eller placering kan forventes at få væsentlige indvirkninger på miljøet, skal undergives et krav om tilladelse og en vurdering af deres indvirkninger på miljøet, inden der gives tilladelse.⁴² De projekter, der henvises til i artikel 2, stk. 1, er beskrevet i VVM-direktivets artikel 4, som henviser til de VVM-pligtige (bilag I) og screeningspligtige (bilag II) projekttyper i direktivet.

Efter VVM-direktivets artikel 4, stk. 2, kan en screeningsafgørelse foretages ved hjælp af

- a) En undersøgelse i hvert enkelt tilfælde, og/eller
- b) Tærskelværdier eller kriterier fastsat af medlemsstaten

De tærskelværdier eller kriterier, som kan fastsættes efter artikel 4, stk. 2, kan

- ekskludere projekttyper omfattet af bilag 2,
- inkludere projekttyper således, at de altid er omfattet af bilag 1, eller
- ekskludere projekttyper, således at de aldrig er omfattet af bilag 1.

Formålet med at fastsætte tærskelværdier eller kriterier er at lette vurderingen af de konkrete kendetegn for et projekt med henblik på at afgøre, om det er omfattet af forpligtelsen til at foretage en vurdering. VVM-direktivets artikel 4, stk. 2, nævner afskæringskriterier, tærskelværdier eller det individuelle skøn som metoder til at foretage vurderingen af det eller de udvalgte projekt(er) omfattet af bilag II, men VVM-direktivet udelukker ikke anvendelsen af andre metoder, som en medlemsstat måtte vælge. Uanset hvilken metode, Danmark derfor måtte vælge, må denne metode ikke underminere formålet med direktivet, jf. artikel 2, stk. 1, som er, at de projekter, der bl.a. på grund af deres art, dimensioner eller placering kan forventes at få væsentlige indvirkninger på miljøet, skal gennemgå en miljøvurdering af disse indvirkninger.⁴³

Uafhængig af den metode en medlemsstat måtte vælge, dvs. en undersøgelse i hvert enkelt tilfælde eller fastsættelse af tærskelværdier eller kriterier i henhold til artikel 4, stk. 2, skal der tages hensyn til de relevante kriterier i VVM-direktivets bilag III, jf. artikel 4, stk. 3.⁴⁴ Efter EU-Domstolens retspraksis medfører dette, at afskæringskriterier eller tærskelværdier, der kun tager højde for projekternes størrelse, uden at tage hensyn til alle kriterierne i bilag III, (dvs. art og placering af projekter), overskrider grænserne for sit skøn i henhold til VVM-direktivets artikel 2, stk. 1, og artikel 4, stk. 2 og

⁴² Linster, C-287/98, EU:C:2000:468, præmis 52; Kommissionen mod Italien, C-486/04, EU:C:2006:732, præmis 36; Kommissionen mod Irland, C-215/06, EU:C:2008:380, præmis 49; Prenninger m.fl., C-329/17, ECLI:EU:C:2018:640, præmis 35.

⁴³ Kommissionen mod Bulgarien C-141/14, præmis 92, Marktgemeinde Straßwalchen m.fl., C-531/13, EU:C:2015:79, præmis 40, Salzburger Flughafen, C-244/12, EU:C:2013:203, præmis 29, og WWF m.fl., præmis 36.

⁴⁴ Kommissionen mod Irland, C-66/06, EU:C:2008:637, præmis 62, Kommissionen mod Nederlandene, C255/08, ECLI:EU:C:2009:630, præmis 33; Kommissionen mod Belgien, C-435/09, ECLI:EU:C:2011:176, præmis 53, Comune di Castelbellino, C-117/17, EU:C:2018:129, præmis 38.

3.⁴⁵ På samme måde viser EU-Domstolens retspraksis, at ét kriterium fra bilag III (placering) for i det konkrete tilfælde byudviklingsprojekter ikke kan indsnævres til kun at angå projekter beliggende uden for byområder, da medlemsstaten derved undlader at anvende det fulde placeringskriterium i bilag III.⁴⁶ Endelig viser EU-Domstolens retspraksis, at artikel 4, stk. 3, heller ikke kan anvendes til på forhånd at udelukke hele kategorier af projekter, der er opregnet i VVM-direktivets bilag II,⁴⁷ medmindre alle projekter inden for den pågældende type set under ét, ikke anses for at have væsentlige virkninger på miljøet.⁴⁸

Det bemærkes her, at kumulation med andre projekter også er et af kriterierne i bilag III, punkt 1, litra b.⁴⁹ Manglende hensyntagen til den kumulative effekt af et projekt med andre projekter må ikke i praksis betyde, at de alle unddrager sig forpligtelsen til at foretage en vurdering, når de tilsammen kan forventes at have betydelige indvirkninger på miljøet.⁵⁰ Dette vil være i strid med VVM-direktivets formål.⁵¹

Hvis intet er angivet, er denne forpligtelse til at foretage den kumulative vurdering ikke begrænset til projekter af samme art⁵² og efter ordlyden af VVM-direktivets artikel 3 er det den kompetente myndigheds forpligtelse at inddrage såvel direkte som indirekte virkninger.⁵³

Se mere om kumulation i afsnit 4.5.2.1.

Når en medlemsstat har fastsat en tærskelværdi efter VVM-direktivets artikel 4, stk. 2, litra b, som er uforenelig med de forpligtelser, der er fastsat i artikel 2, stk. 1, og artikel 4, stk. 3, i VVM-direktivet, har bestemmelserne i VVM-direktivets artikel 2, stk. 1, og artikel 4, stk. 2, litra a), direkte virkning, hvilket betyder, at de kompetente nationale myndigheder skal sikre, at det først undersøges, om de pågældende projekter sandsynligvis vil have væsentlige virkninger på miljøet, og i givet fald at der foretages en vurdering (VVM) af disse virkninger.⁵⁴

⁴⁵ Kommissionen mod Irland, C-392/96, præmis 65, 72; Kommissionen mod Irland, C-66/06, EU:C:2008:637, præmis 64; Kommissionen mod Nederlandene, C-255/08, ECLI:EU:C:2009:630, præmis 32-39; Kommissionen mod Belgien, C-435/09, ECLI:EU:C:2011:176, præmis 52, 55.

⁴⁶ Kommissionen mod Spanien, C-332/04, ECLI:EU:C:2006:180, præmis 75-79.

⁴⁷ Salzburger Flughafen, C-244/12, EU:C:2013:203, præmis 30, og WWF m.fl., præmis 37.

⁴⁸ Kommissionen mod Irland, C-392/96, EU:C:1999:431, præmis 53; C Kraaijeveld m.fl., C-72/95, EU:C:1996:404, præmis 53; WWF m.fl., C-435/97, EU:C:1999:418, præmis 38; C-392/96 Kommissionen mod Irland, præmis 75; Kommissionen mod Irland, C-66/06, EU:C:2008:637, præmis 65; Kommissionen mod Irland C-427/07, EU:C:2009:457, præmis 42, Salzburger Flughafen, C-244/12, EU:C:2013:203, præmis 31; Comune di Castelbellino, C-117/17, EU:C:2018:129, præmis 39.

⁴⁹ Kommissionen mod Spanien, C-560/08, EU:C:2011:835, præmis 98.

⁵⁰ Bruxelles Hoofdstedelijk Gewest m.fl., EU:C:2011:154, præmis 36.

⁵¹ Kommissionen mod Irland, C-392/96, EU:C:1999:431, præmis 76 og 82; Ecologistas en AcciónCODA, C-142/07, EU:C:2008:445, præmis 44; Umweltanwalt von Kärnten, C-205/08, ECLI:EU:C:2009:767, afsnit 53; Abraham m.fl., C-2/07, EU:C:2008:133, præmis 27; Brussels Hoofdstedelijk Gewest m.fl., C-275 /09, EU:C:2011:154, præmis 36.

⁵² Marktgemeinde Straßwalchen m.fl., C-531/13, ECLI:EU:C:2015:79, præmis 43-45, Kommissionen mod Bulgarien C141/14, ECLI:EU:C:2016:8, præmis 95-96.

⁵³ Kommissionen mod Irland, C-50/09, ECLI:EU:C:2011:109, præmis 35, 37-41.

⁵⁴ Salzburger Flughafen, C-244/12, EU:C:2013:203, præmis 48.

I Danmark er kompetencen til at fastsætte kriterier/tærskelværdier placeret hos de regeludstedende myndigheder, dvs. de respektive ressortministerier, som administrerer de områder, inden for hvilke de enkelte projekttyper er omfattet, nemlig Miljøministeriet, Klima-, Energi- og Forsyningsministeriet og Transport- og Bygningsministeriet. Det afhænger naturligvis af det enkelte ministeriums opbygning og delegationsbestemmelser, hvilken institution der inden for ressortområdet er beføjet til at fastsætte kriterier/tærskelværdier generelt.

Det betyder, at det ikke er den enkelte kommunale forvaltning, region eller styrelse, der kan fastsætte kriterier/tærskelværdier for projekttyperne i deres konkrete administrationspraksis. Det vil være at betragte som 'skøn under regel'.

NKN afgørelse af 21. juni 2006 (omtalt i NKO 389), j.nr. 03-33/800-0405

Det fremgik, at et amt havde vedtaget en ny administrationspraksis for miljøvurderingssager, hvorefter alle husdyrbrugssager, der havde udbringningsarealer inden for indsatsområder med stor nitratsårbarhed, altid var miljøvurderingspligtige. Det betød, at der i forhold til indvirkningen på grundvandet ikke blev foretaget en konkret vurdering. Nævnet fandt, at isoleret set måtte konsekvenserne heraf være, at afgørelsen var ugyldig. På den baggrund og efter en konkret vurdering af sagen ændrede nævnet amtets afgørelse til, at der ikke var miljøvurderingspligt.

3.4. Forbud mod opdeling af projekter – salami

Lovens bestemmelser vedrørende konkrete projekter forudsætter, at det er det konkrete projekts samlede væsentlige indvirkninger på miljøet, som beskrives og vurderes i en miljøvurdering. Derfor vil det være i strid med lovens formål at opdele projekter i et antal separate projekter med henblik på, at delprojekterne hver for sig ikke overskrider den fastsatte tærskelværdi eller ved en screening ikke anses for at have en væsentlig indvirkning på miljøet og derfor ikke kræver en miljøvurdering.⁵⁵

Hvis der er tale om flere projekter, er det i forhold til spørgsmålet om opdeling af projekter nødvendigt at overveje projekternes forbundethed, dvs. er de nødvendige forudsætninger for hinanden, eller er de accessoriske eller undværlige.⁵⁶ Dette vil kunne fastslås ud fra bygherrens ansøgning eller karakteren af det ansøgte hovedprojekt. Såfremt der er tale om nødvendigt forbundne projekter, skal deres samlede miljøpåvirkning vurderes som en helhed. Er der tale om nødvendigt forbundne projekter, som er kronologisk adskilt, vil den samlede miljøvurdering skulle fremgå af de kumulative miljøpåvirkninger. Også for projekter, som ikke er nødvendigt forbundne, eller hvor et af projekterne ikke er omfattet af miljøvurdering, men som ikke desto mindre ønskes gennemført samtidigt eller i forlængelse af hinanden, vil det være nødvendigt at tage højde for den kumulative effekt af disse projekter.⁵⁷ Der henvises til EU-Kommissionens Guideline for vurdering af kumulative effekter:

<https://ec.europa.eu/environment/archives/eia/eia-studies-and-reports/pdf/guidel.pdf>

⁵⁵ Se definitionen i KOM(2003) 334 (endelig) - Beretning fra Kommissionen til Europa-Parlamentet og Rådet om gennemførelse og virkning af VVM-direktivet (direktiv 85/337/EØF som ændret ved 97/11/EF), s. 5, note 1. EU-Domstolen har forholdt sig til dette i flere afgørelser: C-392/96, præmis 76 and 82, C-142/07, præmis 44, C-2/07, præmis 27, C-275/09, præmis 36, og dom af 10. december 2009, Umweltanwalt von Kärnten, C-205/08, ECLI:EU:C:2009:767, præmis 53.

⁵⁶ Der henvises til Interpretation line suggested by the Commission as regards the application of Directive 85/337/EEC to associated/ancillary works: <https://ec.europa.eu/environment/eia/pdf/Note%20-%20Interpretation%20of%20Directive%2085-337-EEC.pdf>

⁵⁷ C-2/07, præmis 36.

3.5. Væsentlighedsbegrebet

For det første skal det bemærkes, at væsentlighedsbegrebet i loven er det samme som VVM-direktivets væsentlighedsbegreb. Væsentlighedsbegrebet er således en EU-retlig term. Begrebet vedrører ikke spørgsmålet om, hvorvidt en mangel ved en miljøvurdering eller en screening er så væsentlig, at projektet er ugyldig og må ophæves. Væsentlighedsbegrebet for screeninger er for negative væsentlige indvirkninger, mens det for miljøvurderinger vedrører såvel positive som negative væsentlige virkninger. En grafisk fremstilling af væsentlighedsbegrebets forskellige dimensioner kan se således ud:



I ovenstående figur er forsøgt gengivet sammensættelsen af væsentlighedsbegrebet, som rummer flere dimensioner. De to hoveddimensioner er forsøgt billedgjort i ovenstående figur – dimensionerne indeholder:

1. opgørelsesmetoden for en påvirkning (i øverste del af figuren) og
2. vurderingsmetoden for en påvirkning (i den nederste del af figuren)

I øverste kasse er gengivet kvantificerbare og ikke-kvantificerbare påvirkninger, som udgør første dimension af væsentlighedsbegrebet – nemlig hvorledes man kan opgøre en påvirkning. I nogle situationer er det muligt at anvende kvantificerbare indikatorer til opgørelsen, som eksempelvis kan være stigning eller faldet i støjudsendelsen/-udbredelsen fra en aktivitet. I andre tilfælde kan en påvirkning ikke opgøres kvantitativt, og man må derfor foretage en vurdering af påvirkningen – f.eks. en visuel vurdering. Der er således tale om en samlet vurdering og de kvantificerbare og ikke kvantificerbare påvirkninger skal altid ses i den konkrete påvirkningskontekst (i figuren: hvilke omgivelser påvirkes). Til kortlægningen af miljøpåvirkningen anvendes en række opgørelsesmetoder, nogle er kvantitative, mens andre er kvalitative (i figuren: hvordan opgøres påvirkningen).

I nederste kasse er forsøgt gengivet de fortolknings-målestokke, som typisk anvendes, når det skal vurderes om en påvirkning er væsentlig. Typisk vil der i vurderingen af en påvirkning blive inddraget en autoritativ målestok, som f.eks. en vejledende grænseværdi for f.eks. støjpåvirkning (det understreges i denne sammenhæng, at en vejledende grænseværdi ikke i sig selv udgør en endelig målestok for, om en sandsynlig miljøpåvirkning er væsentlig). I mange situationer findes der dog ikke vejledende grænseværdier, hvorfor andre målestokke kan komme i spil, såsom erfaringsbaserede vurderinger (typisk en målestok baseret på tidligere vurderinger af en tilsvarende påvirkning), eller en inddragelsen af en ekspertise i vurderingen af påvirkningen. Endelig foretages en betragtelig del af væsentlighedsvurderingen af en påvirkning ofte på grundlag af forslag fra offentligheden.

Afsnit 4. Miljøvurdering eller screening af et konkret projekt

I dette afsnit beskrives processerne for henholdsvis miljøvurdering og screening. Processerne, som beskrives i dette afsnit kræver, at der er taget stilling, om det konkrete projekt er omfattet af loven, jf. afsnit 2, og hvorvidt der skal gennemføres en miljøvurdering eller en screening, jf. afsnit 3.

Processerne for miljøvurdering og screening forudsætter ét centralt begreb, nemlig det brede miljøbegreb, hvorfor det vil blive skitseret under 4.1. Derudover forudsætter miljøvurdering og screening to centrale parter, nemlig bygherren og den kompetente myndighed: Uden bygherren vil der ikke være en ansøgning om et projekt, og uden den kompetente myndighed vil der ikke være en afgørelse om projektet. Derfor vil disse to parters generelle opgaver og ansvar efter loven blive beskrevet under 4.2. og 4.3. og herefter gennemgås de formelle og indholdsmæssige krav til miljøvurdering (4.4.) og screening (4.5.).

4.1. Det brede miljøbegreb

De beskrivelser og vurderinger, som indgår i såvel miljøvurdering som screening af et konkret projekt er baseret på det brede miljøbegreb. Det brede miljøbegreb er afspejlet i lovens formålsbestemmelse, jf. § 1, og det omfatter f.eks. den biologiske mangfoldighed, befolkningen, menneskers sundhed, fauna, flora, jordbund, vand, luft, klimatiske faktorer, materielle goder, landskab, kulturarv.

- Den biologiske mangfoldighed sigter mod at opretholde den størst mulige biodiversitet. EU-Kommissionen har udgivet en vejledning om inddragelse af disse problemstillinger i forbindelse med screening, afgrænsning og miljøvurdering af konkrete projekter. Vejledningen kan findes på engelsk her: <https://ec.europa.eu/environment/eia/pdf/EIA%20Guidance.pdf>
- Befolkning tager sigte på en vurdering af den miljømæssige forandring, som påføres mennesker som sådan, dvs. befolkningens levevilkår.
- Menneskers sundhed handler om miljøets påvirkning af individet, dvs. menneskers mulighed for at opretholde en tilfredsstillende sundhedstilstand.
- Fauna og flora omfatter påvirkningen af biotoper som levesteder for dyr og planter uden nødvendigvis at tage sigte på forholdet til biodiversiteten.
- Jordbund, vand, luft og klimatiske forhold er grundlæggende forudsætninger for etablering eller fastholdelse af biotoper og omgivelserne i al almindelighed. Disse fire faktorer påvirkes ofte i forbindelse med anlægsarbejder, råstofvindning og naturgenopretningsprojekter. Der kan være tale om indvirkning som følge af dræning, ændring af jordbundsforholdene og lokale klimatiske forandringer.
- Materielle goder, landskab og kulturarven udgør også en vigtig del af miljøet. Materielle goder kan inddeles i naturskabte og menneskeskabte goder. De menneskeskabte omhandler ofte forsyningsinfrastrukturer af forskellige typer, og de naturskabte omhandler ofte mineraler, råstoffer, men også mere almene ressourcer som vand, skov og arealer i almindelighed. Fokus i vurderingen er på den miljømæssige/funktionelle påvirkning af de materielle goder samt de ressourcer/services, som normalt udnyttes/indvindes fra de materielle goder. I havmiljøsammenhængen omtales dette som økosystem-baserede services/ydelser.

- I den forbindelse udgør kirkerne og deres omgivelser samt den arkitektoniske og arkæologiske arv vigtige elementer i det miljø, som kendetegner vor kultur. Det er vigtigt, at der i miljøvurderingen også er opmærksomhed på påvirkningen af de visuelle og kulturelle værdier.
- Tværgående miljøvurdering er et krav om en vurdering af det indbyrdes forhold mellem samtlige af disse faktorer. En sådan vurdering betegnes som en tværgående miljøvurdering.

Det er vigtigt at være opmærksom på, at det brede miljøbegreb finder anvendelse i forbindelse med miljøvurdering, uanset at den lovgivning, som projektet, der er omfattet af lovens bilag 1 eller 2, skal tillades i henhold til, måtte have et snævrere miljøbegreb. Det brede miljøbegreb skal således umiddelbart afspejles i miljøkonsekvensrapporten, hvilket især har betydning for afgrænsningen af denne rapport.

4.2. Bygherren: opgaver og ansvar efter loven

Efter lovens § 5, nr. 7, er en bygherre den fysiske eller juridiske person, der ansøger om en afgørelse efter lovens § 21 eller en tilladelse til et privat projekt, og den offentlige myndighed, som tager initiativ til et projekt. Bygherrollerollen kan derfor være private fysiske eller juridiske personer, eller halv- eller heloffentlig ejede juridiske personer.

Det er bygherren, som har et ønske/behov om at etablere/ændre, herunder afvikle/udvide et projekt, og derfor er det også bygherren, som forud for ansøgningen gør sig tanker om f.eks. placering, udformning og omkostninger. Hertil kan bygherren indhente bistand fra rådgivere til afklaring af relevante problemstillinger samt tage kontakt til kompetente myndighed, der skal behandle ansøgningen. Se mere om myndighedens vejledningspligt under 4.3.1.

I forbindelse med den kompetente myndigheds behandling af den af bygherren indsendte miljøkonsekvensrapport, kan den kompetente myndighed anmode om supplerende oplysninger til brug for vurderingen, jf. lovens § 24, stk. 1. Omfanget og indholdet af de supplerende oplysninger skal være sagligt begrundet og ses i forhold til den kompetente myndigheds eventuelle afgrænsningsudtalelse efter lovens § 23 og miljøkonsekvensrapportens indhold.

4.2.1. Kvalificerede og kompetente rådgivere/eksperter

Efter lovens § 20, stk. 6, skal bygherren sikre, at miljøkonsekvensrapporten er udarbejdet af kvalificerede og kompetente eksperter. Da arbejdet med miljøkonsekvensrapporten starter allerede med udarbejdelsen af ansøgningen, kan det være en god idé at inddrage kvalificerede og kompetente rådgivere/eksperter på et tidligt tidspunkt i processen. Der er ikke krav om, at rådgivere/eksperter skal være eksterne. Det er bygherrens valg at anvende in house rådgivning, såfremt bygherre har en sådan ekspertise inden for egen organisation. Under alle omstændigheder er det op til bygherren at sikre sig, at rådgiver(e) har de fornødne kompetencer og konkrete kvalifikationer, som det ønskede projekts sandsynlige miljøpåvirkninger giver anledning til. Dette kan bygherre skabe vished for ved at forlange detaljerede CV'er for de til rådighed stillede rådgivere til løsningen af opgaven.

Kvalificerede og kompetente eksperter er en meget bred betegnelse, der som minimum kan antages at dække over kvalificerede/kompetente faglige eksperter, forstået som personer, der har en uddannelse inden for et eller flere af de faglige områder, som kan blive berørt af det ansøgte projekt. Det er imidlertid ikke kun den uddannelsesmæssige baggrund, der er afgørende for, om en person kan

antages at besidde den fornødne faglige ekspertise. Der kan også være tale om personer, som har betydelig erfaring med de pågældende temaer eller problemstillinger, som ligeledes må karakteriseres som faglige eksperter. Hvorvidt en person kan karakteriseres som en kompetent og kvalificeret ekspert vil i de fleste tilfælde være et spørgsmål om både at besidde fornøden faglig/uddannelsesmæssig ekspertise og faglig/erfaringsmæssig ekspertise. Det må endvidere antages, at kravene til dokumentation af både faglige og erfaringsmæssige kvalifikationer vil være stigende jo mere komplekse de miljømæssige problemstillinger, der indgår i det ansøgte projekt, er. Denne ekspertise anvendes oftest til at vurdere om faglige del-problemstillinger er håndteret korrekt og afrapporteret i overensstemmelse med god faglig-videnskabelig standard.

Kvalificerede og kompetente eksperter er imidlertid ikke kun faglige eksperter i snæver forstand. Afhængigt af projektets kompleksitet og omfang kan der være behov for rådgivere/eksperter med viden om/ekspertise med og erfaringer med at gennemføre miljøvurderingsprocesser. Denne ekspertise handler især om kvalifikationer forbundet med viden om/erfaringer med metoder for miljøvurdering, proceskendskab og overblik over processer og kendskab til/erfaring med reguleringsmæssige detaljer. Denne ekspertise er typisk for en projektleder for udarbejdelsen af miljøkonsekvensrapporten.

4.3. Den kompetente myndighed: opgaver og ansvar efter loven

Den kompetente myndighed er efter VVM-direktivets artikel 1, stk. 2, litra f, den eller de myndighed(er), som medlemsstaterne udpeger til at udføre de opgaver, der følger af direktivet. Denne definition fremgår ikke af definitionerne i lovens § 5, men det fremgår af lovens § 17 sammenholdt med bekendtgørelsens definition i § 2, nr. 1 (VVM-myndigheden), at der er tale om den myndighed, som efter lovens § 17 eller bekendtgørelsens § 3 skal træffe afgørelse efter § 21 eller § 25 om et konkret projekt omfattet af miljøvurderingsloven. I Danmark er det ud over kommunerne og regionerne Miljøstyrelsen, Kystdirektoratet under Naturstyrelsen og Energistyrelsen⁵⁸, som har fået delegeret henholdsvis miljøministerens og klima-, energi- og forsyningsministerens kompetence til at træffe afgørelse om projekter omfattet af lovens bilag 1 og 2. På Transport- og Bygningsministeriets område er det Trafik- og Byggestyrelsen, som er VVM-myndighed.

4.3.1. Den kompetente myndigheds oplysningspligt

Den kompetente myndighed har ansvar for at oplyse en sag tilstrækkeligt, inden den træffer afgørelse. Princippet kaldes officialprincippet eller undersøgelsesprincippet. Det er ikke lovfæstet men er udtryk for en almindelig retsgrundsætning. Formålet med officialprincippet er at understøtte, at der træffes materielt lovlige og rigtige afgørelser. Officialprincippet kan ligeledes være med til at sikre, at bygherren får stillet relevante oplysninger til rådighed.

Herudover følger i øvrigt, at den kompetente myndighed skal stille relevante miljøoplysninger til rådighed for bygherrens udarbejdelse af miljøkonsekvensrapporten, såfremt myndigheden er i besiddelse af sådanne oplysninger, jf. lovens § 20, stk. 7.

⁵⁸ Projekter på havet, der er omfattet af lov om fremme af vedvarende energi, kontinentalsokkel- og undergrundsloven.

Endvidere har bygherren adgang til Danmarks Miljøportal, som er en platform til opsamling og opbevaring af natur- og miljødata, der sikrer, at data kan deles mellem myndigheder, borgere, organisationer og virksomheder. Miljøportalen understøtter den digitale miljøforvaltning og skaber rammerne for en effektiv håndtering af miljøopgaverne i Danmark.

Endelig har den kompetente myndighed en generel vejledningspligt efter forvaltningslovens § 7 for at imødekomme informationsbehov, jf. nedenfor under 4.3.2.

4.3.2. Den kompetente myndigheds vejledningspligt

En myndighed har efter forvaltningslovens § 7 pligt til at vejlede bygherren i en sag, hvori der skal træffes afgørelse, men også i andre tilfælde har myndigheden pligt til at vejlede borgere, som henvender sig. Niveaueet for og indholdet af den vejledning, som myndigheden giver, skal fortsat sikre, at myndighedshabiliteten i forhold til den afgørelse, der skal træffes senere, ikke bringes i fare. Myndigheden kan derfor ikke, jf. forvaltningslovens § 7, tage stilling til sagen, før bygherren har indgivet en ansøgning. Myndigheden kan heller ikke 'love', at en ansøgning vil blive behandlet med henblik på et på forhånd bestemt resultat. Det er heller ikke muligt for myndigheden på forhånd at vejlede om, hvordan bygherren 'undgår' miljøvurderingspligt, men myndigheden kan godt vejlede om, hvordan forskellige punkter i ansøgningskemaet skal forstås, men altså ikke hvad bygherren konkret skal skrive for at 'undgå' miljøvurderingspligt.

Myndigheden kan med andre ord give bygherren og dennes rådgiver den fornødne orientering om de regler og den praksis, som myndigheden har på miljøvurderingsområdet.

4.3.3. Inhabilitet

I overensstemmelse med almindelig forvaltningsretlig praksis skal den myndighed, som både er bygherre og myndighed for et ansøgt projekt omfattet af loven, varetage sine opgaver og beføjelser på saglig og lovlige vis (objektiv vis), jf. lovens § 40, stk. 1, hvilket vil sige, at sagsbehandlingen skal være i overensstemmelse med de gældende principper i forvaltningsloven om inhabilitet samt Folketingets Ombudsmands praksis vedrørende myndighedsinhabilitet.

Efter lovens § 40, stk. 3, må den myndighed, der er bygherre for et projekt omfattet af loven, ikke behandle ansøgningen om projektet og træffe afgørelse herom, medmindre der inden for myndigheden er sikret en passende adskillelse mellem uforenelige funktioner i forbindelse med varetagelsen af disse opgaver og beføjelser.

Såfremt der foreligger inhabilitet efter lovens § 40, skal denne form for inhabilitet i første omgang søges løst ved substitution, hvorved forstås, at en sideordnet eller overordnet myndighed overtager sagen fra den inhabilitetsramte myndighed, jf. bekendtgørelsens § 15, stk. 2.

Hvis substitution ikke er mulig, fastsætter bekendtgørelsens § 15, stk. 3, nr. 2, at den inhabilitetsramte myndighed under hensyntagen til omfanget og kompleksiteten i projektet som minimum skal sikre, at de medarbejdere og chefer, der behandler ansøgning og træffer afgørelse på vegne af VVM-myndigheden, ikke er de samme som dem, der ansøger om det konkrete projekt.

I lighed med den almindelige håndtering af inhabilitet efter forvaltningsloven fremgår endvidere af bekendtgørelsens § 15, stk. 4, at årsagen til myndighedsinhabiliteten og den konkrete håndtering heraf skal noteres på sagen og fremgå af afgørelsen.

4.3.4. Den kompetente myndigheds tilstrækkelige ekspertise og begrundede konklusion

Den kompetente myndighed skal – på samme måde som bygherren – besidde den tilstrækkelige ekspertise for at kunne vurdere den af bygherren udarbejdede miljøkonsekvensrapport, jf. lovens § 24, stk. 1. Såfremt den kompetente myndighed ikke har den nødvendige ekspertise til rådighed, skal myndigheden inddrage ekstern bistand. Den kompetente myndighed har således ikke blot ansvaret for at modtage materialet fra bygherren, sende i høring og træffe afgørelse om, hvorvidt der kan meddeles tilladelse.

Af lovens § 5, nr. 5, litra d og e, fremgår, at den afgørelse, som den kompetente myndighed træffer om tilladelse til det ansøgte projekt, også skal indeholde myndighedens den begrundede konklusion. Den begrundede konklusion er den kompetente myndigheds selvstændige ansvar til at foretage en realitetsprøvelse af de indsamlede oplysninger og en overvejelse af, hvorvidt disse om nødvendigt bør suppleres med yderligere informationer. Den kompetente myndighed skal således foretage både et undersøgelses- og analysearbejde med henblik på at komme frem til en så fuldstændig vurdering som mulig af et projekts direkte og indirekte virkninger på de faktorer, der er opregnet i § 20, stk. 4.⁵⁹

Se mere om den begrundede konklusion i afsnit 4.4.5.

MFKN afgørelse af 15. april 2021, j.nr. 19/06275 (afgørelsen er også omtalt i afsnit 4.4.5. vedr. fastsættelse af vilkår)

En kommune havde efter gennemført miljøvurdering meddelt en miljøgodkendelse til etablering af et biogasanlæg. I afgørelsen forholder nævnet sig til, hvilken rolle den begrundede konklusion har og hvad den skal indeholde. Nævnet hæfter sig ved, at myndigheden skal efter 24, stk. 1, herunder sikre sig, at miljøkonsekvensrapporten opfylder kravene i § 20. Endvidere omfatter processen myndighedens begrundede konklusion om projektets væsentlige indvirkninger på miljøet under hensyntagen til resultatet af myndighedens undersøgelse af de fremlagte oplysninger og myndighedens egen supplerende undersøgelse. Det er et krav, at myndighedens begrundede konklusion indarbejdes i afgørelse om tilladelse efter § 25 eller afgørelse om tilladelse efter anden lovgivning.

En begrundet konklusion er myndighedens egen selvstændige afvejning og vurdering af de oplysninger m.v., som bygherren har fremlagt, myndighedens egne supplerende oplysninger, og oplysninger som er fremkommet under høringerne. Den skal efter § 5, stk. 5, litra d, udgøre en del af myndighedens afgørelse, men er ikke en afgørelse i sig selv. Myndigheden kan således ikke blot henholde sig til indholdet af bygherrens miljøkonsekvensrapport, men skal i en afgørelse om tilladelse til projektet indarbejde sin egen begrundede konklusion om de væsentlige indvirkninger på miljøet, som projektet vil have.

⁵⁹ EU-Domstolens dom af 3. marts 2011, Kommissionen mod Irland, C-50/09, EU:C:2011:109, præmis 40-41.

Det gælder også, når afgørelsen træffes i form af en miljøgodkendelse efter miljøbeskyttelseslovens § 33, som erstatter en tilladelse efter lovens § 25.

Med nævnets henvisning til miljøbeskyttelseslovens § 33 som helt eller delvist kan erstatte en tilladelse efter lovens § 25, har nævnet videreført EU-Domstolens retspraksis, hvorefter at ordlyden af en fællesskabsretlig bestemmelse, som ikke indeholder nogen udtrykkelig henvisning til medlemsstaternes ret med hensyn til fastlæggelsen af dens betydning og rækkevidde, normalt skal undergives en selvstændig og ensartet fortolkning i hele Fællesskabet, som skal søges under hensyntagen til bestemmelsens kontekst og formålet med den pågældende ordning. Derfor skal at fastlæggelsen af, om en afgørelse er en »tilladelse« i henhold til VVM-direktivets artikel 1, stk. 2, skal ske under anvendelse af national ret i overensstemmelse med fællesskabsretten.⁶⁰

4.3.5. One stop shop

One stop shop giver ikke muligheden for at lade en vurdering erstatte vurderinger efter anden lovgivning eller flere miljøvurderinger af samme projekt, men one stop shop kan lette processen for håndteringen af andre vurderinger f.eks. konsekvensvurderinger efter habitatreglerne og vandområdeplaner.

Vurderingerne, som skal foretages efter de respektive nationale love, kan have forskelligt niveau for oplysningsgraden og afhænger af, om det er en plan/et program og et projekt. En plan eller et program er traditionelt kvalitativ, potentiel og retningsgivende med mange valgmuligheder, et højt niveau af usikkerhed og et lavt detaljeringsniveau. Et projekt, derimod, er traditionelt kvantitativ, aktuel og absolut med få valgmuligheder, et lavt niveau af usikkerhed og et højt detaljeringsniveau.

Hertil kommer de øvrige naturdirektiver (habitater, fugle, hav- og vandområder) som på forskellig måde har til opgave at beskytte områder og arter i forbindelse med, at de miljømæssige indvirkninger af henholdsvis en plan, et program og et projekt vurderes. Til opfyldelse af formålet med disse direktiver, stilles der andre krav til navnlig vurderingerne og dermed også den form, hvorved de indarbejdes i en eventuel samlet miljøvurdering.

MFKN afgørelse af 27. januar 2021, j.nr. 19/05056

En region havde foretaget en screening af et ansøgte projekt om råstofindvinding. Regionen havde vurderet, at projektet samlet set ikke ville påvirke miljøet væsentligt, hvorfor regionen havde truffet afgørelse om, at det ikke var miljøvurderingspligtigt. En kommune havde givet tilladelse til grundvandssænkning i den forbindelse. Klagenævnet havde ophævet denne tilladelse, da den ikke inddrager den seneste viden med hensyn til påvirkning af kvalitetselementerne i åen.

Screeningsafgørelsen, som lagde tilladelsen til grund, forholdt sig ikke til projektets påvirkning af vandføringen i en nærliggende å. Hermed fandt klagenævnet, at screeningsafgørelsen ikke var i overensstemmelse med lovens § 21, hvorefter myndigheden på grundlag af bygherrens ansøgning skal foretage en vurdering af og træffe afgørelse om, hvorvidt et projekt omfattet af bilag 2 er omfattet af krav om miljøvurdering og tilladelse. Ved vurderingen skal myndigheden tage hensyn til

⁶⁰ EU-Domstolens afgørelse af 4. maj 2006, *Barker*, C-290/03, ECLI:EU:C:2006:286, præmis 40 og 41. Se også EU-Domstolens afgørelse af 19. september 2000, *Linster*, C-287/98, ECLI:EU:C:2000:468, præmis 43, og C-201/02, præmis 37.

kriterierne i miljøvurderingslovens bilag 6, herunder bl.a. projektets dimensioner og udformning, forurening og gener, projektets placering, den miljømæssige sårbarhed i de geografiske områder, der kan forventes at blive berørt, og arten af og kendetegn ved den potentielle indvirkning på miljøet. Afgørelsen skal endvidere tage hensyn til resultaterne af foreløbig kontrol eller vurderinger af indvirkningen på miljøet, der er foretaget i medfør af EU lovgivningen.

Screeningsafgørelsen led derfor af en væsentlig mangel.

De to procedurer, som den kompetente myndighed efter bekendtgørelsen har mulighed for at tilrettelægge efter, er en fælles procedure, jf. § 7, og en samordnet procedure, jf. § 8.

Det fremgår af bekendtgørelsens § 6, stk. 1, at den kompetente myndighed skal anvende en fælles eller samordnet procedure eller en kombination af disse, hvis det konkrete projekt forudsætter, at der foretages en vurdering af projektet efter loven samt en vurdering efter en af følgende bekendtgørelser:

- 1) Bekendtgørelse om konsekvensvurdering vedrørende internationale naturbeskyttelsesområder samt beskyttelse af visse arter ved projekter om etablering m.v. af elproduktionsanlæg og elforsyningsnet på havet.
- 2) Bekendtgørelse om konsekvensvurdering vedrørende internationale naturbeskyttelsesområder og beskyttelse af visse arter ved forundersøgelser, efterforskning og indvinding af kulbrinter, lagring i undergrunden, rørledninger, m.v. offshore.
- 3) Bekendtgørelse om administration af internationale naturbeskyttelsesområder samt beskyttelse af visse arter for så vidt angår kystbeskyttelsesforanstaltninger samt etablering og udvidelse af visse anlæg på søterritoriet.
- 4) Bekendtgørelse om udpegning og administration af internationale naturbeskyttelsesområder samt beskyttelse af visse arter.
- 5) Bekendtgørelse om administration af planloven i forbindelse med internationale naturbeskyttelsesområder samt beskyttelse af visse arter.

For Trafik- og Byggestyrelsen gælder, at der er tale om bekendtgørelse om vurdering af virkning på miljøet (VVM) af projekter vedrørende erhvervshavne og Københavns Havn samt om administration af internationale naturbeskyttelsesområder og beskyttelse af visse arter for så vidt angår anlæg og udvidelse af havne.

Efter bekendtgørelsen § 6, stk. 2, gælder, at den kompetente myndighed kan anvende en fælles eller samordnet procedure eller en kombination af disse, hvis et projekt forudsætter, at der foretages en vurdering af projektet efter øvrig lovgivning, der gennemfører EU-direktiver, eller en vurdering efter EU-forordninger.

4.3.5.1. Den fælles procedure

Den fælles procedure efter bekendtgørelsens § 7 fastsætter, at den kompetente myndighed er ansvarlig for at sikre, at der gennemføres en samlet miljøvurderingsproces og en samlet

myndighedsvurdering af den indsendte ansøgning efter lovens § 18 og miljøkonsekvensrapport efter lovens § 20. Vurderingen udarbejdes af den kompetente myndighed. Den myndighed, som skal meddele tilladelse til projektet efter anden lovgivning, skal anvende den kompetente myndigheds miljøvurdering af projektet som grundlag for sin afgørelse.

Hvis både en statslig myndighed og en region eller en kommune som kompetent myndighed skal tillade projektet, gennemføres den samlede miljøvurderingsproces og den samlede vurdering af ansøgningen, jf. stk. 1, af den statslige myndighed, medmindre andet aftales i den konkrete sag.

Hvis to statslige myndigheder, to regioner eller to kommuner som kompetent myndighed skal tillade projektet, aftaler myndighederne fra sag til sag, hvilken myndighed der er ansvarlig for at gennemføre den samlede miljøvurderingsproces og udarbejde den samlede vurdering af ansøgningen.

Hvis flere myndigheder som kompetent myndighed skal meddele tilladelse til projektet, kan ovenstående opgavefordelinger anvendes, men der er ikke hjemmel til kompetenceoverførsel mellem myndigheder.

4.3.5.2. Den samordnede procedure

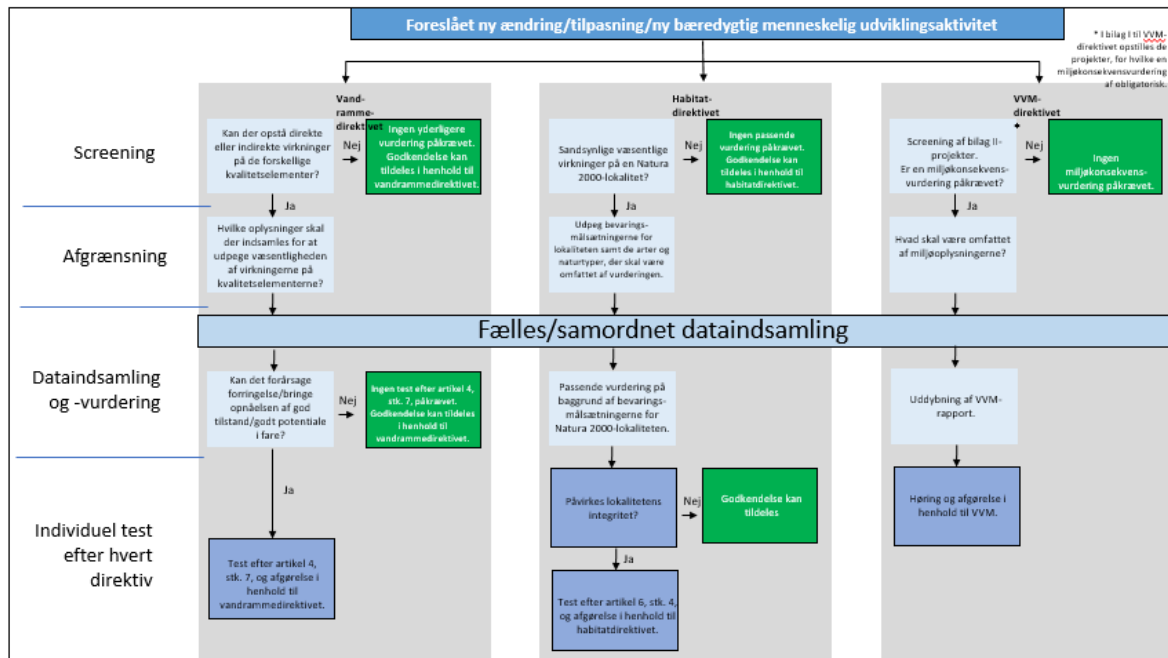
Den samordnede procedure efter § 8 fastsætter, at den kompetente myndighed fungerer som kontaktpunkt for såvel ansøger som de myndigheder, der skal meddele tilladelse til projektet efter anden lovgivning. Den kompetente myndighed sikrer, at miljøvurderingsprocessen koordineres mellem de involverede myndigheder og samler de involverede myndigheders vurderinger af projektet med henblik på at sikre, at eventuelle uenigheder mellem myndighederne om vurderingen af projektet afklares hurtigst muligt.

Hvis både en statslig myndighed og en region eller en kommune som kompetent myndighed skal træffe afgørelse om tilladelse til projektet, fungerer den statslige myndighed som samordnende myndighed, medmindre andet aftales i den konkrete sag.

Hvis to statslige myndigheder, to regioner eller to kommuner som kompetent myndighed skal træffe afgørelse om tilladelse til projektet, aftaler myndighederne fra sag til sag, hvilken myndighed der varetager opgaven som samordnende myndighed.

EU-Kommissionen har udarbejdet en figur,⁶¹ jf. nedenfor, som beskriver forskellen mellem vandrammedirektivet, habitatdirektivet og VVM-direktivet. Det er vigtigt, at der foretages en individuel vurdering efter kravene i de enkelte direktiver. Derudover henvises der til de øvrige vejledninger fra Kommissionen og de danske myndigheder. Vær også opmærksom på havstrategidirektivet, der er udmøntet i lov om havstrategi. Statslige, regionale og kommunale myndigheder er ved udøvelse af beføjelser i medfør af lovgivningen bundet af de miljømål og indsatsprogrammer, der fastsættes efter havstrategiloven.

⁶¹ Meddelelse fra Kommissionen, C(2021) 6913 final, Vurdering af planer og projekter i forbindelse med Natura 2000-lokaliteter — Metodisk vejledning om artikel 6, stk. 3 og 4, i habitatdirektivet 92/43/EØF, s. 112. Se særligt afsnit 5, side 103, om forbindelser til andre miljøvurderingsprocedurer: VVM-direktivet, direktivet om strategiske miljøvurderinger og vandrammedirektivet.



4.3.5.3. Sammenskrivning af rapporter for plan og projekt

Det fremgår af lovens § 6, at en miljøvurdering af et projekt ikke kan træde i stedet for en miljøvurdering af en plan eller et program. Betydningen af denne regel er i første række, at det altid er en selvstændig og konkret vurdering, om et projekt eller en plan og et program er omfattet af krav om miljøvurdering. I de talrige situationer, hvor et projekt, som er miljøvurderingspligtigt, forudsætter tilvejebringelsen af en lokalplan, som derfor skal miljøvurderes, er der tale om to af hinanden uafhængige konkrete vurderinger efter henholdsvis lovens § 11 (vurderingen af planen efter screening) og lovens § 21 (vurdering af et projekt på bilag 2 efter screening).

PKN afgørelse af 21. oktober 2020, j.nr. 19/04619

Planklagenævnet fandt ikke, at miljøvurderingsloven indeholder et krav om, at miljøvurderingen af planen nødvendigvis skal fremgå af et selvstændigt dokument, eller at denne skal udarbejdes særskilt. Miljøvurderingsloven indeholder ikke et forbud mod, at der udarbejdes en samlet miljørapport/miljøkonsekvensrapport, som indeholder både en miljøvurdering af planen og af selve projektet. Det er heller ikke afgørende, hvordan rapporten benævnes, hvis det i øvrigt fremgår af rapporten, at den (også) udgør en miljørapport efter miljøvurderingslovens afsnit II. Det afgørende er derimod, at de processuelle og indholdsmæssige krav til miljøvurdering af planer er overholdt.

Planklagenævnet bemærkede ligeledes, at miljøvurderingsloven heller ikke indeholder et forbud mod, at en myndighed lader andre parter, herunder f.eks. ansøger eller et konsulentfirma, udarbejde miljøvurderingen af planen. Kommunen skal dog træffe selve afgørelsen om vedtagelse (af planerne og) miljørapporten, og kommunen har ansvaret for, at miljøvurderingen overholder kravene i miljøvurderingsloven.

I forlængelse af reglen i miljøvurderingsloven § 6 bør det ligeledes stå klart, at den hidtidige praksis, hvorefter der udarbejdedes en fælles miljørapport for planen og projektet forudsætter, at myndigheden har overblik over, hvilke dele i rapporten der forholder sig til miljøvurdering af planen og, hvilke dele af rapporten der forholder sig til miljøvurdering af projektet, hvis ikke der er et fuldstændigt sammenfald.

4.4. Miljøvurdering af et konkret projekt

Miljøvurderingsprocessen er en proces, som skal sikre, at konkrete projekter, som er omfattet af loven, vurderes i forhold til væsentligheden af deres indvirkning på miljøet. Miljøvurdering er en proces, som skal sikre, at de relevante myndigheder og offentligheden inddrages på et tidligt tidspunkt for at sikre indflydelse på indholdet af projektet.

De enkelte trin i processen er, jf. lovens § 5, nr. 5:

1. bygherrens udfærdigelse og fremlæggelse af en miljøkonsekvensrapport, jf. § 20,
2. myndighedens gennemførelse af høringer af offentligheden og berørte myndigheder og andre af projektet berørte stater i henhold til §§ 35 og 38,
3. myndighedens undersøgelse af de i miljøkonsekvensrapporten fremlagte oplysninger og eventuelle supplerende oplysninger, som bygherren om nødvendigt har fremlagt i overensstemmelse med § 24, og af eventuelle relevante oplysninger modtaget via høringer i henhold til §§ 35 og 38,
4. myndighedens begrundede konklusion om et projekts væsentlige indvirkninger på miljøet under hensyntagen til resultaterne af den i litra c omhandlede undersøgelse og myndighedens egen supplerende undersøgelse, jf. § 24, stk. 1, og
5. indarbejdelse af myndighedens begrundede konklusion i afgørelse om tilladelse efter § 25 og afgørelse om tilladelse efter anden lovgivning, som i regler fastsat i medfør af § 15, stk. 4, erstatter en afgørelse om tilladelse efter § 25.

Derudover henvises til procesdiagrammet i afsnit 1.

4.4.1. Bygherrens ansøgning

Før bygherren indsender sin ansøgning til den kompetente myndighed, har bygherren eventuelt i samråd med en rådgiver foretaget en række valg og tilpasninger af projektet. Et godt forarbejde er et godt grundlag for at beskrive projektet korrekt i ansøgningen. Når bygherren har besluttet sig for, hvilket projekt der ønskes etableret, hvor det skal ligge, og hvordan det skal udformes, udarbejder bygherren eller dennes rådgiver en ansøgning til den kompetente myndighed.

Det er bygherrens ansvar at vurdere, om det konkrete projekt er omfattet af bilag 1 (eller 2), og om der derfor skal indgives en ansøgning. Det fremgår imidlertid af lovens § 56, at undlader bygherren at indgive skriftlig ansøgning om en afgørelse om tilladelse, jf. lovens § 18, til et projekt omfattet af loven, vil bygherren kunne ifalde bødestraf. Det må derfor anbefales, at bygherren eller dennes rådgiver nøje overvejer, om projektet er omfattet af bilag 1 eller ej.

Efter lovens § 15, stk. 1, er følgende projekter omfattet af miljøvurdering:

- 1) *Projekter omfattet af bilag 1*, dvs. etablering, udvidelse eller ændring af et projekt omfattet af bilag 1, der på grund af dets art, dimensioner eller placering kan forventes at få væsentlige indvirkninger på miljøet
- 2) *Projekter omfattet af bilag 2*, hvor der er truffet afgørelse efter lovens § 21 om krav om miljøvurdering
- 3) *Projekter omfattet af bilag 2*, hvor bygherre anmoder om at gå direkte til miljøvurdering, jf. lovens § 19, stk. 4.

Efter lovens § 18 skal bygherren indgive en skriftlig ansøgning til den kompetente myndighed i de tre nævnte tilfælde. Kravet om en skriftlig ansøgning gælder også, når der er tale om et projekt, hvor f.eks. en kommune selv er bygherre på projektet, mens en anden del af den kommunale forvaltning er kompetent myndighed for projektet.

Kravet om en skriftlig ansøgning er det eneste formkrav efter loven, der gælder for projekter omfattet af miljøvurderingsprocessen. Det fremgår af lovens § 17 samt bekendtgørelsens § 3, hvem der er kompetent myndighed til det konkrete projekt. Såfremt tilladelsen til projektet er omfattet af bekendtgørelsens § 10, kan der imidlertid være yderligere krav til ansøgningens indhold, som følger af den lovgivning, som tilladelsen vil blive meddelt efter. Som eksempler kan nævnes tilladelse til opstilling af vindmøller på havet eller en tilladelse efter råstofloven. Der henvises til de respektive vejledninger herom.

For et bilag 2-projekt, som er blevet screenet til miljøvurderingspligt, jf. nr. 2 ovenfor, er det muligt at anvende bygherrens tidligere ansøgning om screeningsafgørelse og den af myndigheden foretagne screening som grundlag for ansøgningen om en tilladelse til projekt omfattet af loven.

Såfremt bygherren ønsker at gøre brug af muligheden i lovens § 19, stk. 4, og lade et projekt omfattet af lovens bilag 2 undergå en miljøvurderingsproces, jf. nr. 3 ovenfor, skal dette fremgå af ansøgningen.

Ansøgningen indsendes digitalt til den kompetente myndighed, jf. bekendtgørelsens § 5, stk. 1.

4.4.2. Afgrænsning af miljøkonsekvensrapporten

Afgrænsning af miljøkonsekvensrapporten har til formål at hjælpe bygherren og dennes rådgivere med at identificere de aspekter af projektet, som har betydning for miljøet, naboer, miljøorganisationer og myndigheder. Afgrænsningen af miljørapporten hjælper således navnlig til

- at fokusere beskrivelserne og vurderingerne til de forventede væsentlige indvirkninger,
- hvilke afhjælpende foranstaltninger, der i givet fald skal foretages,
- at afklare, hvilke oplysninger og undersøgelser der udestår eller skal opdateres, og
- at afklare, hvilke alternativer der skal belyses.

I miljøvurderingsloven er udgangspunktet for afgrænsning af miljøkonsekvensrapporten, at der *skal* foretages en afgrænsning, uanset projektets karakter og beliggenhed jf. § 23, stk. 1. Dette udgangspunkt kan fraviges, hvis bygherren anmoder den kompetente myndighed om, at afgrænsningen undlades for det ansøgte projekt og den pågældende myndighed finder undladelsen ubetænkelig.

De tilfælde, der tænkes på her, er der, hvor det konkrete projekt er meget 'smalt' indholdsmæssigt set, dvs. at kredsen af det konkrete projekts indvirkninger er velkendte på grund af stor erfaring med netop sådanne projekter og deres placering. Det kan også være konkrete projekter, der er så store og komplicerede, at det ikke giver mening at foretage en afgrænsning.

For projekter på havområdet er der ikke krav om en afgrænsning, men bygherren kan anmode om, at den gennemføres, jf. lovens § 23, stk. 2.

I de tilfælde, hvor afgrænsningen kan undlades, er der ikke noget i vejen for, at bygherren udarbejder sin egen afgrænsning af miljøkonsekvensrapporten med bistand fra rådgivere, interessenter mv.

I det følgende tages der udgangspunkt i, at den kompetente myndighed skal afgive en udtalelse om afgrænsningen af miljøkonsekvensrapporten til bygherren, og at den kompetente myndighed skal foretage en høring af eksterne parter.

Da afgrænsningen af miljøkonsekvensrapporten indebærer en høring af eksterne parter, skal der foreligge en beskrivelse af projektet, som kan læses og forstås af udenforstående. Det fremgår af lovens § 35, stk. 4, at følgende materiale skal gøres offentligt tilgængeligt ved høring over afgrænsningen: bygherrens ansøgning, og supplerende oplysninger om navnlig projektets særlige karakteristika, geografisk placering, dets formål/udstrækning/teknisk kapacitet, og de forventede indvirkninger på miljøet. Der henvises til afsnit 5 for en beskrivelse af sammenhængen mellem oplysninger og høringsmateriale.

Der er ikke noget i vejen for, at bygherren samtidig eller i forlængelse af ansøgningen udarbejder et udkast til beskrivelse af projektet, som den kompetente myndighed – eventuelt efter en revision – kan sende i høring. I andre tilfælde kan det være den kompetente myndighed, der på baggrund af det foreliggende materiale udarbejder en beskrivelse af projektet og eventuelt udarbejder et udkast til udtalelse, som sendes i høring.

Såfremt det ansøgte projekt først har været gennem en screening, kan den fremsendte ansøgning om screening med myndighedens afgørelse danne grundlag for det materiale, der beskriver projektet til brug for afgrænsning af miljøkonsekvensrapporten. Der kan, som tidligere nævnt, tages udgangspunkt i kriterierne i lovens bilag 6.

Det er op til den kompetente myndighed sammen med bygherren og dennes rådgiver at finde en hensigtsmæssig tilrettelæggelse for processen omkring af afgrænsning af miljøkonsekvensrapportens indhold. Det kan være, at bygherren eller den kompetente myndighed ønsker at gennemføre borgermøder eller andre supplerende tiltag til oplysning om det ansøgte projekt. Der kan være forskelle i praksis for dette inden for forskellige områder. Det er der ikke noget i vejen for, så længe kravet om høring, jf. afsnit 5, gennemføres på en måde, der gør det muligt for de høringsberettigede at fremkomme med deres bemærkninger inden for en passende frist. Borgermøder kan ikke erstatte en høring efter lovens § 35, stk. 3, nr. 2.

Det bemærkes, at det allerede på dette tidspunkt er vigtigt at overveje, om det ansøgte projekt kræver vurderinger fra andre sektorreguleringer som f.eks. habitat, vandramme, havplanen m.v. Inddragelsen

af andre myndigheders vurderinger efter sektorlovgivningen vil – og i nogle tilfælde skal – foregå efter reglerne om one stop shop, se mere i afsnit 4.3.5.

4.4.2.1. Udtalelse om afgrænsning af miljøkonsekvensrapport og dens rolle i det videre arbejde

Efter endt høring udarbejder myndigheden et notat/en udtalelse. Udtalelsen skal afspejle hvilke forhold, myndigheden anser for relevante for en passende beskrivelse og vurdering af projektets væsentlige indvirkning på miljøet, rimelige alternativer, muligheder for undgå, forebygge og/eller kompensere for skadelige indvirkninger på miljøet og monitoring/overvågning af projektet. Der skal tages stilling til omfanget og detaljeringsgraden af de oplysninger, der ønskes beskrevet. Det kan også være nødvendigt for myndigheden at pege på særlige metoder, som foretrækkes frem for andre. Sådanne valg, der skal være sagligt begrundede, skal også afspejle niveauet for beskrivelsen og vurderingen, jf. ovenfor.

Myndighedens udtalelse er en hjælp til bygherren og dennes rådgiver, således at de kan danne sig et overblik over, hvilke data, undersøgelser og vurderinger, der skal tilvejebringes og indgå i miljøkonsekvensrapporten. Da udtalelsen som udgangspunkt afgives på det foreliggende data-/oplysningsgrundlag, kan der være forhold, som senere viser sig at være enten mindre vigtige og/eller overflødige i forhold til udtalelsen. Det kan også være, at der viser sig at være forhold, der er meget vigtige og/eller centrale for vurderingen af indvirkningen på miljøet, men som ikke var kendt eller måske undervurderet i udtalelsen. Sådanne forhold kan og skal justeres hen ad vejen, idet også kravene til indholdet af miljøkonsekvensrapporten vil være justeret.

Der kan ikke opstilles formelle regler for denne tilretningsproces, men da udtalelsen og de senere tilretninger danner grundlag for miljøkonsekvensrapportens indhold, jf. lovens § 20, stk. 3, 1. pkt., som er myndighedens oplysnings- og vurderingsgrundlag for afgørelsen om tilladelse, må processen for justeringer overvejes nøje. Der er mulighed for, at den oprindelige udtalelse fra myndigheden blot justeres hen ad vejen, således at udtalelsen konkret bliver et dynamisk dokument. En anden metode, som sikrer, at såvel myndighed som bygherre kan genfinde såvel den oprindelige udtalelse som de senere justeringer, kan være at gemme de aftalte justeringer separat. Jo større projektet er, jo mere systematik er der brug for.

Det skal bemærkes, at myndighedens udtalelse om afgrænsning af miljøkonsekvensrapporten ikke er en forvaltningsretlig afgørelse, som kan påklages. Til gengæld indgår den i de oplysninger, som den kompetente myndighed vil være forpligtet til at stille til rådighed, jf. lovens § 35, stk. 2 og 4, se herom i afsnit 5.

4.4.3. Miljøkonsekvensrapporten

Formålet med en miljøvurdering af et konkret projekt er efter lovens § 1, stk. 2, at der inden inddragelsen af offentligheden så tidligt som muligt og forud for, at myndigheden træffer afgørelse om projektet, tages hensyn til projektets sandsynlige væsentlige indvirkning på miljøet (det brede miljøbegreb). Beskrivelsen af projektets væsentlige indvirkninger på miljøet sker i miljøkonsekvensrapporten, og det stiller nogle krav til prioriteringen af indholdet og beskrivelserne i rapporten. Baggrunden for disse overvejelser er et hensyn til såvel bygherrens og myndighedernes

økonomi som offentlighedens mulighed for at forstå og overskue de oplysninger og vurderinger, som indgår i miljøkonsekvensrapporten.

4.4.3.1. Lovens krav til miljøkonsekvensrapporten

Bygherren skal i miljøkonsekvensrapporten om det konkrete projekt give følgende oplysninger, jf. lovens § 20, stk. 2:

- 1) En beskrivelse af projektet med oplysninger om projektets placering, udformning, dimensioner og andre relevante særkender,
- 2) en beskrivelse af projektets forventede væsentlige indvirkninger på miljøet,
- 3) en beskrivelse af projektets særkender eller de foranstaltninger, der påtænkes truffet for at undgå, forebygge eller begrænse og om muligt neutralisere forventede væsentlige skadelige indvirkninger på miljøet,
- 4) en beskrivelse af de rimelige alternativer, som bygherren har undersøgt, og som er relevante for projektet og dets særlige karakteristika, og en angivelse af hovedårsagerne til den valgte løsning under hensyntagen til projektets indvirkninger på miljøet,
- 5) et ikketeknisk resumé af de i nr. 1-4 omhandlede oplysninger, og
- 6) alle yderligere oplysninger omhandlet i bilag 7, som er relevante for de særlige karakteristika, der gør sig gældende for et bestemt projekt eller en bestemt projekttype og for det miljø, der kan forventes at blive berørt.

Ovennævnte oplysninger skal på passende måde påvise, beskrive og vurdere projektets væsentlige direkte og indirekte virkninger og de forventede virkninger af projektets sårbarhed over for risici for større ulykker eller katastrofer på følgende faktorer, jf. lovens § 20, stk. 4 og 5 (og lovens bilag 7):

- 1) Befolkningen og menneskers sundhed,
- 2) den biologiske mangfoldighed med særlig vægt på arter og naturtyper, der er beskyttet i henhold til Rådets direktiv 92/43/EØF af 21. maj 1992 om bevaring af naturtyper samt vilde dyr og planter og Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2009/147/EF af 30. november 2009 om beskyttelse af vilde fugle,
- 3) jordarealer, jordbund, vand, luft og klima,
- 4) materielle goder, kulturarv og landskab og
- 5) samspillet mellem faktorerne i nr. 1-4.

Såfremt myndigheden har afgivet en udtalelse efter lovens § 23 (afgrænsning af miljøkonsekvensrapporten), udgør udtalelsen grundlaget for prioriteringen af de beskrivelser og oplysninger, som indgår i miljøkonsekvensrapporten.

4.4.3.2. De enkelte punkter i miljøkonsekvensrapporten

I det følgende vil de enkelte punkter til miljøkonsekvensrapportens indhold blive gennemgået med udgangspunkt i lovens bilag 7 og prioriteret således, at de beskrevne punkter matcher en generel metodisk tilgang til miljøkonsekvensrapporten.

1. Beskrivelse af projektet

a) Projektets placering

Omfatter en beskrivelse af projektets placering, bygningsmæssige udformning, herunder dimensioner, materialer, farver, mm, samt eventuelle begrundelser for den valgte udformning – tekniske og/eller æstetiske. I det omfang, at det er muligt og relevant, bør oplysningerne angives på kort i en relevant målestok. Undertiden kan det være nødvendigt at angive projektet på et oversigtskort, som gør det muligt at foretage en geografisk bestemmelse af placeringen samt på et kort i et målestoksforhold passende til projektets omfang.

b) Hele projektets fysiske karakteristika i anlægs- og driftsfaserne

Omfatter en beskrivelse af forhold, som gør sig gældende for det ansøgte projekt. Det kan være bygningshøjder, der er produktionsteknisk nødvendige eller afstande mellem projektets enkelte dele, som er teknisk begrundet. Det kan være nedrivningsarbejder, der er nødvendige for at opføre nye bygninger eller for at ændre eksisterende bygninger.

De arealanvendelsesmæssige behov omfatter ikke kun de arealer, der er nødvendige for den fysiske placering af projektet, men også behovet for frie arealer og behovet for særlige afstande til naboer kan være relevant at beskrive. Det vil også være de arealmæssige behov til håndtering af eksempelvis affald, spildevand og regnvand eller lagre, der kræver specielle former for opbevaring eller håndtering.

Herudover kan der være tale om særlige krav til den infrastruktur, som projektet forudsætter. Eksempelvis særlige krav til vejadgang, jernbane eller havn. Det kan også være behov for særlige vandkvaliteter eller vandmængder eller særlige krav til håndtering af affald eller af-/bortledning af regnvand og spildevand.

Projektet kan stille særlige krav til omgivelserne, idet det for eksempel kan være særlig følsomt over for påvirkninger udefra så som lys, støv, støj eller vibrationer.

Overskriften på dette afsnit omtaler anlægs- og driftsfaserne, hvilket er dem, som fremgår af VVM-direktivet og lovens bilag 7. Der kan imidlertid være supplerende krav til beskrivelsen, som udspringer af sektorreguleringen af den konkrete projekttype. Et eksempel kunne være LCA (Life Cycle Analysis), hvorefter også en fremtidig afvikling af projektet skal beskrives.

c) en beskrivelse af de væsentligste karakteristika ved projektets driftsfase

Dette punkt er primært knyttet til produktionsanlæg, men visse af elementerne vil også være relevante for forskellige former for infrastruktur.

I den forbindelse skal anføres typer og mængde af anvendte materialer som f.eks. energibehov og energiforbrug, typen og mængden af de anvendte materialer og naturressourcer, herunder vand, jordarealer, jordbund og biodiversitet. Endvidere anføres oplysninger om, hvorvidt projektet er et risikoanlæg omfattet af risikobekendtgørelsen, og om der i øvrigt indgår risikofyldte produktionsprocesser.

Det skal desuden oplyses, hvilke miljøbelastende forhold projektet forventes at give anledning til.

d) et skøn efter type og mængde for forventede reststoffer og emissioner i anlægs- og driftsfaserne

Skøn over typer og mængder af forventede reststoffer – herunder affald – samt emissioner, som kan indebære forurening af såvel grundvand som overfladevand, luft eller jord, herunder undergrundsforurening. Oplysninger om forventet støjbelastning af omgivelserne, om projektet giver anledning til vibrationer, særlige lysforhold – som f.eks. kraftigt lys fra bygninger eller udendørs arbejdsarealer, lugtgener, stor varmeafgivelse, hvad enten det er i form af kølevand eller direkte til omgivelserne i form af køletårne eller ved varmestråling i øvrigt. Disse overvejelser og beskrivelser kan også være relevante i forhold til nedrivningsarbejder.

Overskriften på dette afsnit omtaler anlægs- og driftsfaserne, hvilket er dem, som fremgår af VVM-direktivet og lovens bilag 7. Der kan imidlertid være supplerende krav til beskrivelsen, som udspringer af sektorreguleringen af den konkrete projekttype. Et eksempel kunne være LCA (Life Cycle Analysis), hvorefter også en fremtidig afvikling af projektet skal beskrives.

Andre væsentlige påvirkninger. Det skal desuden fremgå, om projektet herudover giver anledning til andre væsentlige påvirkninger af omgivelserne som f.eks. stråling.

2. Baseline/referencescenarie

Dette punkt er på bilag 7 optaget som nr. 3 på listen, men i forhold til tilrettelæggelsen af en konkret miljøkonsekvensrapport vil beskrivelsen af dette punkt danne grundlag for såvel dataindsamling som vurderinger af de miljømæssige forhold.

Beskrivelsen af et referencescenarie og den sandsynlige udvikling heraf, hvis projektet ikke gennemføres, er det grundlag, hvorpå væsentligheden af projektets indvirkninger på miljøet vurderes. Hermed etableres en baseline for vurderingen af projektet.

Udformningen af den beskrevne baseline sker på grundlag af tilgængeligheden af miljøoplysninger og videnskabelig viden. Hvis der ikke kan tilvejebringes oplysninger eller viden om mulige fremskrivninger, er det vigtigt at være tro mod det faktum. Det er ikke meningen med en miljøkonsekvensrapport, at der skal bedrives grundforskning for at beskrive de miljømæssige forhold omkring projektet.

Referencescenariet og dets udvikling vil derfor – alt andet lige – være en teoretisk fremskrivning. Beskrivelsen skal indeholde de relevante dele for projektet, dvs. forhold som:

- Fysiske karakteristika: topografi, geologi, jordtyper og -kvalitet, kvalitet af overflade- og grundvand, forureningsniveauer, meteorologiske betingelser, klimatiske udviklingstendenser mv.
- Biologiske karakteristika: økosystemer (land og vand), specifikke flora/fauna betingelser, habitater, internationale beskyttelsesområder, kvaliteten af opdyrket land mv.
- Socioøkonomiske karakteristika: demografi, infrastrukturelle rammevilkår, økonomiske aktiviteter (f.eks. fiskeri), arealanvendelse til ferie- og fritid mv.
- Kulturelle karakteristika: placering og tilstand af arkæologiske, historiske, religiøse steder mv.

Hvis myndigheden forud for udarbejdelsen af miljøkonsekvensrapporten har udtalt sig om afgrænsningen af rapporten, vil der formentlig være data, som kan (gen)anvendes til vurderingen af

udviklingen. Ellers vil der skulle fremskaffe dataset fra relevante kilder (EU-niveau og/eller nationalt/regionalt/lokalt niveau) og foretages modelleringer. Fortolkningen af data og modelleringer skal foretages af en kompetent og erfaren ekspert.

3. Miljømæssige faktorer

Under dette punkt skal der foretages en beskrivelse af de miljømæssige faktorer, der er nævnt i § 20, stk. 4, og som forventes at blive berørt i væsentlig grad af projektet. Der kan med andre ord foretages en for projektet specifik udvælgelse af de faktorer, som forventes at blive berørt i væsentlig grad af projektet.

Punktet her omhandler den formelle udpegning af de relevante faktorer og begrundelsen herfor, mens næste punkt – nr. 4 – omhandler en vurdering af, indvirkningens karakter og dens væsentlighed, dvs. om den er indirekte, sekundær, kumulativ, grænseoverskridende, kort-, mellem- og langsigtet, vedvarende eller midlertidig, positiv eller negativ.

Der er tale om følgende faktorer:

Befolkningen

det vil sige enhver, hvis tilværelse kan tænkes at blive påvirket væsentligt af projektets miljømæssige indvirkninger, uanset afstanden fra projektet. Befolkningen kan således omfatte mennesker, som bor langt fra projektet, hvis det vil indebære væsentlige ændringer af kendte landskaber eller rekreative arealer.

Menneskers sundhed

Der er her tale om miljømæssige faktorer, som kan indvirke på menneskers sundhed. Det kan være støj, vibrationer, radioaktiv stråling, røg, støv, lugt, andre emissioner eller magnetfelter, som kan påvirke sundheden, herunder sikkerheden i forbindelse med den for projektet relevante trafik. Det er indvirkningen på menneskers sundhed og ikke dyrs sundhed, der her ønskes beskrevet.

Biodiversiteten (f.eks. fauna og flora)

Før ændringen af VVM-direktivet i 2014 stod der alene flora og fauna, men med ændringen af direktivet valgte man at skrive forpligtelsen efter artikel 2 i konventionen om biologisk mangfoldighed ind i VVM-direktivet. I modsætning til flora og fauna-vurderingen, som er en tids-/stedbundet vurdering, er biodiversitet en vurdering, som ser på interaktioner og varieteten inden for arter, mellem arter og mellem økosystemer.

For det første er der de akut truede, sårbare, sjældne eller fredede arter og de internationale udpegede beskyttelsesområder. Hvis projektet antages at indvirke på sådanne arter eller områder, skal der udføres konsekvensvurdering eventuelt en foreløbig konsekvensvurdering. Dette vil foregå som en del af one stop shoppen, se afsnit 4.3.5. om denne.

Biodiversitetsvurderingen er en samlet stillingtagen til, om projektet helt eller delvist forringer økosystemer, fører til tab eller degenerering af leve-/yngle- og rasteområder, tab af diversitet mellem arterne og tab af genetisk diversitet. Som eksempel kan nævnes, at en forurening af et vandløb kan forringe vandløbets evne til at levere rent vand, som en forudsætning for, at fisk og vandplanter kan trives. Forureningen kan derfor medføre en forringelse for området erhvervsfiskere.

Biodiversitetsbetragtningerne kan sammenlignes med kumulative overvejelser men med inddragelsen af bl.a. samspillet med samfund og kultur.

Det bemærkes, at der også kan være forhold i det marine miljø, som forudsætter en beskrivelse efter biodiversitetsbetragtningerne.

Der henvises i øvrigt til EU-Kommissionens Guidance on Integrating Climate Change and Biodiversity into Environmental Impact Assessment.⁶²

Jordarealer (f.eks. inddragelse af arealer)

Her ønskes der taget stilling til arealanvendelsen, dvs. om projektet kræver, at der inddrages ubebyggede/ubefæstede arealer, som anvendes til f.eks. landbrug, fældning af skove og opland til Natura2000-områder. Det kan også være inddragelse af arealer til infrastruktur enten som projektets hovedformål eller som en konsekvens af projektet.

Jordbund (f.eks. organisk stof, erosion, komprimering og arealbefæstelse)

Under beskrivelsen af dette punkt indgår hensynet til jordbundens permeabilitet og porøsitet, dvs. konsekvensen af at inddrage jordarealer i bymæssige funktioner. Her kan der blive tale om befæstelse, traktose mv. i såvel anlægs- som driftsfaserne, som på sigt kan betyde øget erosion og dårlig sammensætning af jordbunden.

Der kan også være tale om risiko for jordforurening samt eventuel viden om jordforurening, som kan blive påvirket ved, at den forurenede jord flyttes, oprenses, påvirkes eller ændres som følge af projektets tilstedeværelse og dermed medfører en indvirkning på miljøet. Etablering af projektet kan også påvirke undergrunden, hvorfor eventuelle påvirkninger (kemiske, jordskælv m.v.) af denne skal beskrives. Ud over dette bør der også indgå en beskrivelse af jordbundens og undergrundens sammensætning, for så vidt angår jordbundsforholdenes stabilitet eller evne til at kunne forhindre eller forsinke en eventuel forurening, som kunne tænkes at opstå som følge af projektets drift eller tilstedeværelsen af forurenende stoffer i produktionen.

Vand (f.eks. hydromorfologiske forandringer, kvantitet og kvalitet)

Vand omfatter både grundvand og overfladevand. I begge tilfælde er det vigtigt at beskrive miljømålene og vandkvaliteten samt vurdere, om projektet vil kunne indvirke på disse og i givet fald, om projektet vil udgøre en hindring for at nå de opstillede kvalitetsmål.⁶³ I forbindelse med denne vurdering er det især vigtigt at forholde sig til de eventuelle kumulative effekter.

Luft

Heri indgår, i det omfang det er muligt, en beskrivelse af luftens kvalitet i området samt en vurdering af hvilke miljømæssige konsekvenser en overholdelse af de vejledende grænseværdier vil kunne få.

⁶² <http://ec.europa.eu/environment/eia/pdf/EIA%20Guidance.pdf>

⁶³ I forhold til overfladevand og grundvand fremgår det af EU-Domstolens afgørelse af 28. maj 2020, IL m.fl., C-535/18, ECLI:EU:C:2020:391, præmis 90, 1. led, at artikel 4 i direktiv 2000/60 (vandrammedirektivet) skal fortolkes således, at den er til hinder for, at den kompetente myndigheds kontrol med overholdelsen af de i artiklen fastsatte forpligtelser, herunder forpligtelsen til at forebygge forringelse af tilstanden for de vandområder – såvel overfladevand som grundvand – der berøres af et projekt, først kan finde sted, efter at der er givet tilladelse til projektet.

Det er således ikke tilstrækkeligt blot at konstatere, at projektet vil overholde de vejledende grænseværdier. Også i denne sammenhæng spiller de kumulative effekter en væsentlig rolle. Et eksempel kunne være øget trafikmængde.

Klima (f.eks. drivhusgasemissioner, virkninger, der er relevante for tilpasning)

Dette punkt omhandler både indvirkninger, som er relevante for vurderingen af indvirkningen på klimaændringer, og indvirkninger, som klimaændringerne vil have/forventes at få på projektet og projektets evne til at omstille sig til klimaændringerne.

Det er de helt lokale mikroklimatiske forhold og projektets CO₂ bidrag i øvrigt, som navnlig beskrives under klimaændringer. Dertil kommer konsekvenserne af fremtidige klimaændringer, som for eksempel vandstandsstigninger. Ændringer af terræn og opførelse af store eller høje bygningsanlæg kan være årsag til lokale klimapåvirkninger, som kan påvirke anvendelsen af naboarealer ganske væsentligt. Det er derfor vigtigt at inddrage naboarealernes anvendelse i vurderingen af de klimatiske forhold. Eksempelvis vil frugtavl være uhyre påvirkelig af endog små ændringer af de lokale klimaforhold. Det gælder også i forbindelse med en forøget risiko for aflejring af store snemasser ved snefygning på bygninger, der kommer i læ af nye høje bygningsanlæg. Det kan også være relevant at vurdere, om der er taget højde for vandstandsstigninger i forbindelse med et nyt projekt.

Der henvises i øvrigt til EU-Kommissionens Guidance on Integrating Climate Change and Biodiversity into Environmental Impact Assessment.⁶⁴

Materielle goder

Begrebet materielle goder kan som udgangspunkt ikke afgrænses til alene at omfatte 'fysiske goder'. Indvirkningen på andre former for goder vil principielt set også kunne være omfattet. Det kan være bredere betragtninger som samfundsmæssige eller lokalsamfundsmæssige indvirkninger. Det vil sige grundlaget for et områdes sociale struktur og erhvervsliv.

Begrænsningen ligger i beskrivelsen af indvirkningen, som kun kan være en undersøgelse af de miljømæssige indvirkninger på de materielle goder – og ikke den værdimæssige indvirkning på de materielle goder. Der kan med andre ord ikke kræves en vurdering af, om projektet vil påvirke værdien af fast ejendom og i givet fald, hvor stor en eventuel op- eller nedgang anslås at være.

Det har EU-Domstolen forholdt sig til i en sag, hvor en østrigsk domstol ønskede svar på, om den miljømæssige vurdering af udvidelser/ændringer af en lufthavn skulle forholde sig til flystøjens indflydelse på værdien af de materielle goder, som i det konkrete tilfælde var et hus beliggende inden for sikkerhedszonen til lufthavnen. EU-Domstolen udtalte, at der i miljøkonsekvensrapporten skal ske en undersøgelse af de direkte og indirekte virkninger af flystøj på menneskers brug af bygninger. Der skal således ikke foretages en vurdering af det pågældende projekts indvirkning på materielle goders værdi.⁶⁵

⁶⁴ <http://ec.europa.eu/environment/eia/pdf/EIA%20Guidance.pdf>

⁶⁵ EU-Domstolens afgørelse af 14. marts 2013, Leth, C-420/11, EU:C:2013:166, præmis 29-30.

Kulturarven, herunder den arkitektoniske og arkæologiske aspekter

Dette punkt omfatter den arkitektoniske og arkæologiske kulturarv. Hertil kommer vor kulturarv i form af kirker, mindesmærker og andre menneskeskabte værdier. I vurderingen af et projekts konsekvenser bør også indgå lokale værdier, som set i regionalt eller nationalt perspektiv ikke har en beskyttelsesværdi. Det kan eksempelvis være forsamlingshuset eller den lokale skole.

Landskab

Landskabet og de landskabelige værdier indgår på forskellig led i forbindelse med vurderingen af et projekts indvirkning på dette. Landskabet skal betragtes ud fra den umiddelbare oplevelsesværdi forstået som det æstetiske landskab, landskabets kulturværdi, dets rekreative værdi og dets geologiske værdi. Disse forskellige værdier skal alle tages i betragtning i forbindelse med miljøvurderingen. Hertil kommer en særlig vægt på muligheden for at færdes i landskabet, og om projektet vil udgøre en hindring eller barriere for offentlighedens adgang til naturen og landskabet.

4. Vurdering af indvirkningens væsentlighed på de miljømæssige faktorer

En beskrivelse af de i § 20, stk. 4, nævnte faktorer, der kan forventes at blive berørt i væsentlig grad af projektet: befolkningen, menneskers sundhed, biodiversiteten (f.eks. fauna og flora), jordarealer (f.eks. inddragelse af arealer), jordbund (f.eks. organisk stof, erosion, komprimering og arealbefæstelse), vand (f.eks. hydromorfologiske forandringer, kvantitet og kvalitet), luft, klima (f.eks. drivhusgasemissioner, virkninger, der er relevante for tilpasning), materielle goder, kulturarven, herunder den arkitektoniske og arkæologiske aspekter, og landskab.

Der henvises til beskrivelsen af væsentlighedsbegrebet i afsnit 3.5. som grundlag for vurderingen efter dette punkt, samt til punkt 5 nedenfor.

5. Beskrivelse af projektets forventede væsentlige indvirkninger på miljøet

Beskrivelsen af de forventede væsentlige virkninger på de i § 20, stk. 4, angivne faktorer bør omfatte projektets direkte virkninger og i givet fald dets indirekte, sekundære, kumulative, grænseoverskridende, kort-, mellem- og langsigtede, vedvarende eller midlertidige samt positive eller negative virkninger. Det kan efter omstændighederne og det konkrete projekt være relevant at beskrive/inddrage de forventede indvirkninger på miljøet ved en fremtidig afvikling af projektet. Det må dog som oftest være en beskrivelse, som tager udgangspunkt i de kendte indvirkninger og de kendte metoder, men i og med at der er tale om fremtiden, hvor projektet over tid kan være ændret/udvidet, kan det efter omstændighederne være relevant at foretage en selvstændig vurdering forud for projektet afvikling.

I beskrivelsen bør der tages hensyn til de miljøbeskyttelsesmål, der er fastlagt på EU- eller medlemsstatsplan, og som er relevante for projektet: befolkningen, menneskers sundhed, biodiversiteten (f.eks. fauna og flora), jordarealer (f.eks. inddragelse af arealer), jordbund (f.eks. organisk stof, erosion, komprimering og arealbefæstelse), vand (f.eks. hydromorfologiske forandringer, kvantitet og kvalitet), luft, klima (f.eks. drivhusgasemissioner og virkninger, der er relevante for tilpasning), materielle goder, kulturarven, herunder den arkitektoniske og arkæologiske aspekter, og landskab.

Der henvises til beskrivelsen af væsentlighedsbegrebet i afsnit 3.5. som grundlag for vurderingen efter dette punkt.

- a) anlæggelsen og tilstedeværelsen af projektet, herunder, hvor det er relevant, nedrivningsarbejder
Det skal bemærkes, at der her er tale om såvel anlægs-/driftsfaser, hvilket kan indebære, at nedrivningsarbejderne kun sker som led i anlægsfasen. De skal alligevel beskrives, ligesom transport af byggeaffald, byggematerialer mv. også kan være relevant at inddrage i beskrivelsen. Der kan imidlertid være supplerende krav til beskrivelsen, som udspringer af sektorreguleringen af den konkrete projekttipe. Et eksempel kunne være LCA (Life Cycle Analysis), hvorefter også en fremtidig afvikling af projektet skal beskrives.
- b) brugen af naturressourcer, navnlig jordarealer, jordbund, vand og biodiversitet, så vidt muligt under hensyntagen til en bæredygtig adgang til disse ressourcer

For *vand* omfatter dette punkt også en beskrivelse af projektets indvirkninger på overflade- og grundvandssystemer. I forbindelse med beskrivelsen af indvirkningen bør der indgå en beskrivelse af vejledende grænseværdier og kvalitetsmål samt på basis heraf, hvorledes indvirkningen er beregnet med henblik på at kunne foretage en relevant vurdering. Det er ikke tilstrækkeligt blot at tilkendegive, at projektet vil overholde de vejledende grænseværdier og ikke vil hindre de fastsatte mål.

NMKN afgørelse af 15. september 2014, j.nr. NMK-34-00318 m.fl.

Sagen handlede om en kommunes afgørelse om tilladelse til opstilling af 10 vindmøller på hver 150 m. Nævnet ophævede tilladelsen bl.a. på grund af, at miljøkonsekvensrapporten ikke indeholdt en vurdering af, om selve grundvandssænkningen eller bortledningen af vand fra møllerne kunne påvirke grundvandsmagasiner og grundvandskvalitet, nærtliggende vandløb eller § 3-områder. Miljørapporten indeholdt heller ingen argumentation for, hvorfor kommunen vurderede, at bortledning af okkerforurenede vand fra mølle nr. 8 og nr. 10 kunne ske uden skadelige effekter på beskyttede vandløb eller andre naturområder. Miljørapporten indeholdt desuden ikke en begrundet vurdering af den maksimale sænkning af grundvandet og sænkningens udbredelse.

Med til vurderingen af vandforbrug indeholder dette punkt også et eventuelt behov for *procesvand* i såvel anlægs- som driftsfasen.

Et eksempel på *jordanvendelse* kunne være forringelse af muligheden for at udleje lejligheder i en ferieby eller pladser på en campingplads som følge af miljøpåvirkninger fra et nærliggende projekt.

- c) emissionen af forurenende stoffer, støj, vibrationer, lys, varme og stråling, opståelsen af gener og bortskaffelsen og genvindingen af affald

Med hensyn til *støj* bør der tages udgangspunkt i de gældende vejledninger/bekendtgørelser fra Miljøstyrelsen. Hvis det skulle vise sig nødvendigt at sammenholde støjpåvirkninger, der ikke umiddelbart er sammenlignelige, skal begrænsningerne i de valgte beregningsmetoder

angives, og der skal indgå en beskrivelse, der indeholder en vurdering af den ændrede samlede støjpåvirkning som følge af projektets eventuelle etablering. Endelig, men nok så vigtigt, skal de relevante vejledende støjgrænser, der ligger til grund for vurderingerne, angives således, at læseren har mulighed for umiddelbart selv at foretage en tilsvarende vurdering.

Projektets forventede *luftforurening* beskrives med udgangspunkt i Miljøstyrelsens luftvejledning. Beskrivelsen bør indeholde en angivelse af, hvorledes luftforureningen er beregnet og hvilke vejledende grænseværdier, der er lagt til grund for vurderingen.

Bortskaffelse af affald omfatter også spildevand, samt affald til nyttiggørelse. Ved beskrivelsen af *spildevand* vil en henvisning til, at dette håndteres af det kommunale rensningsanlæg, kun være tilstrækkelig, hvis det samtidig godtgøres, at det kommunale rensningsanlæg såvel med hensyn til kapacitet som teknologisk er i stand til efter gældende tilladelse at modtage spildevandet og håndtere det på en miljømæssig acceptabel måde, hvilket vil sige uden øget eller ændret forurening til følge. Hvis dette ikke er muligt, skal det nærmere beskrives, hvordan spildevandet vil blive håndteret og de heraf forventede miljøpåvirkninger.

Tilsvarende gælder for *affaldshåndteringen*, hvor der skal være sikkerhed for en miljømæssig forsvarlig løsning. Hvis dette ikke umiddelbart er muligt, skal indvirkningen på miljøet beskrives nærmere. Det gælder både ved den forventede nyttiggørelse eller ved den forventede affaldsbehandling. En henvisning til, at affaldet vil blive håndteret i henhold til affaldslovgivningen, vil ikke være tilstrækkelig præcist til at opfylde kravet til at beskrive projektets indvirkning på miljøet, hvorimod en tilkendegivelse af, at affaldet vil blive afhændet til den kommunale affaldsordning, og at kommunen har kapacitet til at håndtere såvel affaldstyperne som affaldsmængderne inden for godkendte eller lovligt eksisterende affaldsordninger, vil være acceptabel.

Stråling omfatter ikke kun radioaktiv stråling men også magnetfelter, f.eks. i forbindelse med etablering af højspændingsledninger.

For projekter på havet, herunder havbunden og undergrund, henvises til bemærkningerne under litra g om de anvendte teknologier og stoffer.

- d) faren for menneskers sundhed, kulturarven og miljøet (f.eks. på grund af ulykker eller katastrofer)
- e) kumulationen af projektets virkninger med andre eksisterende og/eller godkendte projekter, idet der tages hensyn til eventuelle eksisterende miljøproblemer i forbindelse med områder af særlig miljømæssig betydning, som kan forventes at blive berørt, eller anvendelsen af naturressourcer

Efter EU-Domstolens retspraksis er den kumulative vurdering ikke begrænset til projekter af samme art⁶⁶ og der skal inddrages såvel direkte som indirekte virkninger.⁶⁷

Et eksempel herpå kunne være et projekt, der indebærer terrænændringer, som vil påvirke f.eks. en nærliggende frugtplantage, der i højere grad må forventes at blive ramt af nattefrost i forårsmånederne, hvilket vil have betydning for opstart af dyrkningssæsonen.

NMKN afgørelse af 15. september 2014, j.nr. NMK-33-02171 m.fl.

En kommune havde miljøvurderet og endeligt vedtaget kommuneplantillæg og lokalplan samt gennemført en miljøvurdering og meddelt tilladelse til opstillingen af 10 vindmøller. Natur- og Miljøklagenævnet ophævede planlægningen og den meddelte tilladelse, da bl.a. vindmøllecirkulærets planlægningsbestemmelser ikke var overholdt og den landskabelige påvirkning af den ansøgte vindmøllepark skulle beskrives og vurderes i samspil med to eksisterende vindmølleparker.

Der henvises til EU-Kommissionens Guidelines for the Assessment of Indirect and Cumulative Impacts as well as Impact Interactions⁶⁸ samt EU-Kommissionens note af 5. marts 2012 (Interpretation line suggested by the Commission as regards the application of Directive 85/337/EEC to associated/ancillary works).⁶⁹

- f) projektets indvirkning på klimaet (f.eks. arten og omfanget af drivhusgasemissioner) og projektets sårbarhed over for klimaændringer
Dette punkt indebærer en beskrivelse, der dels tager udgangspunkt i projektets og dets indvirkning på miljøet, dels projektets sårbarhed over for klimaændringer.
Et eksempel kan være, at vindmøller er med at reducere CO2 udledningen, men den kystnære landværts placering gør møllerne og transformerstationen sårbare over for havstigninger.

Der henvises til EU-Kommissionens Guidance on Integrating Climate Change and Biodiversity into Environmental Impact Assessment.⁷⁰

- g) de anvendte teknologier og stoffer.
Det fremgår af VVM-direktivets præambel, betragtning 12, at med hensyn til projekter i havmiljøet skal disse projekters karakteristika beskrives, navnlig hvad angår de anvendte teknologier (f.eks. seismiske undersøgelser med aktive sonarer). Der henvises i den forbindelse til inddragelse af bestemmelserne i direktiv om sikkerheden i forbindelse med offshore olie- og

⁶⁶ Marktgemeinde Straßwalchen m.fl., C-531/13, ECLI:EU:C:2015:79, præmis 43-45, Kommissionen mod Bulgarien C141/14, ECLI:EU:C:2016:8, præmis 95-96.

⁶⁷ Kommissionen mod Irland, C-50/09, ECLI:EU:C:2011:109, præmis 35, 37-41.

⁶⁸ <https://ec.europa.eu/environment/archives/eia/eia-studies-and-reports/pdf/guidel.pdf>

⁶⁹ <https://ec.europa.eu/environment/eia/pdf/Note%20-%20Interpretation%20of%20Directive%2085-337-EEC.pdf>

⁷⁰ <https://ec.europa.eu/environment/eia/pdf/EIA%20Guidance.pdf>

gasaktiviteter⁷¹ og miljøansvarsdirektivet og den relevante danske lovgivning, som implementerer disse to direktiver.

6. Rimelige alternativer

Dette punkt er på bilag 7 optaget som nr. 2 på listen, men her behandles det som nr. 6, da beskrivelsen og vurderingen af alternativer metodisk set vil blive foretaget på baggrund af projektbeskrivelsen, baseline scenariet og væsentligheden af de miljømæssige faktoreres indvirkning på miljøet.

Rimelige alternativer er en beskrivelse af de alternativer, der vedrører f.eks. projektets udformning, teknologi, placering, dimensioner og størrelsesorden, som bygherren har undersøgt, og som er relevante for det fremlagte projekt og dets særlige karakteristika. Derudover skal der angives hovedårsagerne til det trufne valg, herunder en sammenligning af miljøpåvirkningerne.

For bygherrens vedkommende vil overvejelserne om alternativer ofte indgå i den fase af projektets udformning, som ligger forud for ansøgningen. Her vil alternativer være overvejet og måske afvist på grund af rentabilitet, teknologi, placering mv. Da bygherren senere vil skulle beskrive projektet og dermed også rimelige alternativer, kan bygherren og dennes rådgivere med fordel gemme de afviste alternativer og begrundelsen for afvisningen, da de kan blive aktuelle at beskrive i miljøkonsekvensrapporten.

For offentligheden og andre myndigheder vil alternativer være forslag, som fremkommer i høringsfasen, og hvis der skal foretages en afgrænsning af miljøkonsekvensrapportens indhold, vil det være under denne høringsfase, at alternativerne vil blive foreslået. Sådanne rimelige alternativer skal også adresseres i miljøkonsekvensrapporten, men niveauet for beskrivelsen er ikke det samme som for det projekt, som bygherren har ansøgt om.

MFKN afgørelse af 14. december 2021, j.nr. 21/05337 og 21/5338

Efter Miljø- og Fødevarerklagenævnets praksis skal alternativer, herunder også de alternativer, der er foreslået under den forudgående offentlige debat, behandles mere eller mindre indgående. Det er tilstrækkeligt, at oversigten over alternativer giver offentligheden og politikerne en mulighed for at vurdere det ønskede projekt i forhold til andre realistiske alternativer. Afgørende er, om der kan siges at være tilvejebragt det fornødne grundlag for en beslutning. Det kan således ikke kræves, at der foretages en indgående belysning af (alle) andre alternativer.

6.1. Når reelle alternativer er vanskelige at beskrive

Det skal her bemærkes, at særligt alternativer til placeringer kan være vanskelige at håndtere – navnlig for større projekter.

NMKN afgørelse af 28. oktober 2014, j.nr. NMK-34-00283 m.fl.

En virksomhed havde ansøgt om udvidelse af driftstiden. Der var tale om en jordkarterings- og sorteringsplads. Kommunen havde screenet ansøgningen til ikke at være omfattet af miljøvurderingspligt. Natur- og Miljøklagenævn traf afgørelse om, at alternative placeringer ved

⁷¹ Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2013/30/EU af 12. juni 2013 om sikkerheden i forbindelse med offshore olie- og gasaktiviteter og om ændring af direktiv 2004/35/EF (EUT L 178 af 28.6.2013, s. 66).

ændring af eksisterende virksomhed ikke er relevant, når der, som i den konkrete sag, er tale om udvidelse af driftstiden for en jordkarteringsplads/sorteringsplads. Nævnet opretholdt også kommunens screeningsafgørelse, hvor kommunen fandt, at udvidelsen ikke var miljøvurderingspligtig.

EKN afgørelse af 20. oktober 2008, j. nr. 1011-5

Ved en energipolitisk aftale blev det aftalt, at der skulle etableres 90 vindmøller på 150 m. I forbindelse med en klage over den meddelte tilladelse til projektet, lagde Energiklagenævnet vægt på, at havvindmølleparken ikke vil kunne placeres et andet sted i området, uden at andre hensyn herved blev berørt væsentligt, ligesom en mindre park stadig vil medføre gener uden at have de samme positive effekter som en større park i relation til anvendelsen af vedvarende og miljøvenlige energikilder.

7. Metodebeskrivelser og usikkerheder

En beskrivelse af hvilke metoder eller beviser der er anvendt til identificeringen og forudberegningen af de væsentlige virkninger på miljøet, herunder oplysninger vedrørende eventuelle vanskeligheder (f.eks. tekniske mangler eller manglende viden) i forbindelse med indsamlingen af de krævede oplysninger og vedrørende de vigtigste usikkerheder.

De metoder, der har været anvendt til at forudberegne projektets indvirkninger på miljøet, skal beskrives. Formålet er at give læseren mulighed for at vurdere, om de valgte beregningsmodeller er dækkende og tilstrækkeligt anerkendte til at være hensigtsmæssige ved vurderingen af projektets indvirkninger på miljøet.

Det bør fremgå samlet af miljøkonsekvensrapporten, hvor vurderingen bygger på utilstrækkelige oplysninger, samt årsagen til at bedre oplysninger ikke er anvendt, herunder ikke kan fremskaffes. Det bør også fremgå, om vurderingen bygger på beregninger eller modeller, der vides at indebære fejlkilder, som kan have væsentlig betydning for forståelsen eller tolkningen af resultaterne. Ved væsentlig forstås i denne sammenhæng, at det kan have betydning for de konklusioner, der på dette grundlag kan drages i vurderingen af de miljømæssige konsekvenser.

Mangler kan også opstå som følge af tidspunktet for dataindsamlingen. Dette gælder især data om et områdets flora og fauna, men også trafikale data kan være meget påvirket af tidspunktet for indsamlingen.

Hvis data er behæftet med kendte fejl, bør det fremgå af rapporten, således at offentligheden og beslutningstagerne kan tage dette i betragtning i såvel høringsfasen som i forbindelse med den senere beslutning.

8. Afværg hierarki og monitoring

En beskrivelse af de påtænkte foranstaltninger med henblik på at undgå, forebygge, begrænse eller om muligt neutralisere identificerede væsentlige skadelige virkninger på miljøet og, om relevant, af eventuelle foreslåede overvågningsordninger (f.eks. udarbejdelse af en analyse efter projektets afslutning). Denne beskrivelse bør redegøre for, i hvilken grad de væsentlige skadelige virkninger på miljøet undgås, forebygges, begrænses eller neutraliseres og bør dække både anlægs- og driftsfasen.

Dette afsnit knytter sig til lovens § 27, hvorefter et projekt, der vil have væsentlige skadelige indvirkninger på miljøet, skal underlægges et overvågningsprogram.

9. Risici og større ulykker

En beskrivelse af projektets forventede skadelige virkninger på miljøet som følge af projektets sårbarhed over for større ulykker og/eller katastrofer, som er relevante for det pågældende projekt. Relevante foreliggende oplysninger indhentet via risikovurderinger foretaget i henhold til EU-lovgivning såsom Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2012/18/EU eller Rådets direktiv 2009/71/Euratom eller relevante vurderinger foretaget i henhold til national lovgivning kan bruges til dette formål, forudsat at kravene i nærværende direktiv opfyldes. Beskrivelsen bør, hvor det er relevant, omfatte de påtænkte foranstaltninger til forebyggelse eller afbødning af sådanne begivenheders væsentlige skadelige virkninger på miljøet og oplysninger om beredskabet med henblik på den foreslåede håndtering af sådanne nødsituationer.

10. Et ikketeknisk resumé af de på grundlag af punkt 1-9 fremlagte oplysninger

Miljøkonsekvensrapporten ledsages af et ikke-teknisk resumé. Resuméet kan enten være et kapitel i rapporten eller en selvstændig publikation. Resuméet kan også placeres først i rapporten, som en resumerende indledning.

Uanset valget af placering og udformning af resuméet er det vigtigt at fastholde, at der er tale om et resumé af rapporten og ikke en indledning til denne. Dermed også forstået, at resuméet først udarbejdes, når arbejdet med rapporten indholdsmæssigt er afsluttet.

Sigtet med resuméet er at få fremstillet en kort konkluderende beskrivelse af projektet og de forventede indvirkninger på miljøet som følge af projektets gennemførelse. Beskrivelsen skal være i et uteknisk og let forståeligt sprog meget gerne suppleret med illustrative kort, tegninger og fotos, som kan bidrage til lettere at forstå projektet og dets konsekvenser for omgivelserne og miljøet.

11. En referenceliste med oplysninger om kilderne til de i rapporten indeholdte beskrivelser og vurderinger.

Listen udarbejdes med henvisninger og gerne links til relevante pdf-dokumenter, hjemmesider mv., som er anvendt i beskrivelserne og vurderingerne.

4.4.3.3. Myndighedens behandling af den fremsendte miljøkonsekvensrapport

Når bygherren og dennes rådgivere har udarbejdet miljøkonsekvensrapporten til beskrivelse og vurdering af det konkrete projekt, fremsendes rapporten til den kompetente myndighed. Efter bekendtgørelsens § 5, stk. 2, indsendes miljøkonsekvensrapporten samt yderligere oplysninger digitalt til VVM-myndigheden, medmindre andet aftales mellem bygherren og VVM-myndigheden.

Det er myndighedens opgave at gennemgå rapporten med henblik på at vurdere, om rapporten lever op til kravene i lovens § 20, stk. 2 og 3, samt at de oplysninger, som fremgår af rapporten, er fuldstændige og af tilstrækkelig høj kvalitet, jf. lovens § 20, stk. 1. Såfremt myndigheden finder, at rapporten ikke er fyldestgørende på et eller flere punkter, kan myndigheden om nødvendigt indhente yderligere oplysninger fra bygherren til opfyldelse af kravene i § 20, stk. 2. Der henvises til beskrivelse i afsnit 4.2.

Det er ikke myndighedens opgave at tjekke, at bygherrens rådgivere er kompetente eller erfarne på de respektive områder, jf. kravet i lovens § 20, stk. 6. Myndigheden har således ikke mulighed for at afvise en miljøkonsekvensrapport helt eller delvist med henvisning til de anvendte rådgivere. Det vil alene kunne ske med henvisning til omfanget og/eller kvaliteten af de oplysninger, som miljøkonsekvensrapporten indeholder.

Det bemærkes, at den kompetente myndighed har et selvstændigt ansvar for at vurdere projektet. Hvis myndigheden ikke mener at være fagligt i stand til at vurdere hele eller dele af indholdet af miljøkonsekvensrapporten, jf. lovens § 24, stk. 1, skal myndigheden inddrage den fornødne ekspertise i vurderingen. Der henvises til beskrivelsen under afsnit 4.3.

Forinden myndigheden sender miljøkonsekvensrapporten i høring, udarbejder myndigheden et udkast til afgørelse om tilladelse. Dette gælder kun, såfremt det er en tilladelse i medfør af lovens § 25. Er der tale om tilladelser, som helt eller delvist erstatter en tilladelse efter lovens § 25, jf. bekendtgørelsens § 10, kan der være andre krav til offentliggørelse mv. af udkast til tilladelse. Baggrunden for dette er, at offentligheden, de berørte myndigheder og eventuelt berørte stater får et indblik i, hvordan myndigheden vurderer projektet som helhed, og hvad myndigheden lægger vægt på ved det konkrete projekt. Se nærmere afsnit 13.2. nedenfor om tilladelsens indhold.

Der henvises til beskrivelsen i afsnit 5 vedrørende høring over miljøkonsekvensrapporten.

4.4.4. Planlægning for det ansøgte projekt

Miljøvurderingsprocessen er efter loven en selvstændig proces, som principielt set kan foregå uafhængigt af planlægningen. I betragtning af, hvad gennemførelsen af en miljøvurdering af et konkret projekt koster for såvel bygherre som myndigheder, giver det imidlertid ikke megen mening, hvis der ikke er en gældende planlægning for det konkrete projekt. Derfor indeholder lovens § 26 en hjemmel for miljøministeren til at træffe bestemmelse om, at der skal være planlagt for et konkret projekt efter planloven, forinden der meddeles tilladelse. Denne hjemmel er udnyttet i bekendtgørelsens § 11.

Med hensyn til udtrykket gældende planlægning skal det bemærkes, at det vurderes i forhold til, hvad der kræves i forhold til det konkrete projekt. Det betyder, at for projekter på land nytter det således ikke at kræve en lokalplan for et projekt, som ikke kræver den form for planlægning. Omvendt kan det ikke kræves, at der for tilladelsen til et projekt, for hvilket der er udstedt et landsplandirektiv med f.eks. kommuneplanretningslinjer for 20 kommuner, skal foreligge en af de respektive kommuner gennemført lokalplanlægning, før tilladelsen kan gives. Til gengæld forudsætter det, at landsplandirektivet indeholder de relevante bestemmelser, som sikrer den konkrete gennemførelse af planlægningen. Dette flugter med, at kommunerne i deres planlægning skal respektere landsplandirektiver, jf. planlovens § 11, stk. 4, nr. 1 og 2, for kommuneplaner og § 13, stk. 1, nr. 2 og 3, for lokalplaner.

Samme forhold gør sig gældende for råstoftilladelser, som er reguleret i råstofplanen, idet råstofplanen også skal respekteres i kommunernes planlægning, jf. planlovens § 11, stk. 4, nr. 7, for kommuneplaner og planlovens § 13, stk. 1, nr. 8, for lokalplaner.

For projekter på havet er det havplanen, som vil være gældende, jf. således lov om maritim planlægning § 14, jf. dog §§ 15 og 16.⁷²

MFKN afgørelse af 7. september 2021, j.nr. 20/05478, 20/06201 og 20/06204

En kommune havde truffet afgørelsen om en tilladelse efter § 25 til et vindmølleprojekt, som omfattede opstilling af otte vindmøller og dertilhørende tekniske anlæg. Projektområdet, der lå ca. 1,5 km syd for en landsby og omgivet af større eller mindre skovarealer og læhegn, lå desuden ca. 700 m fra det nærmeste Natura 2000-område, som omfattede habitatområde og fuglebeskyttelsesområde, hvor bl.a. taigasædgås var på udpegningsgrundlaget. Det fremgik tillige af tilladelsen, at kommunen havde vedtaget et kommuneplantillæg og en lokalplan, som muliggjorde etablering af projektet.

Planklagenævnet ophævede kommuneplantillægget og lokalplanen, hvilket betød, at de ikke længere var gældende. Planklagenævnet begrundede afgørelsen med, at der ikke er tilvejebragt det fornødne grundlag for så vidt angik påvirkningen af taigasædgås på udpegningsgrundlaget for Natura 2000-området til at kunne fastslå, at opstilling af vindmøllerne uden rimelig tvivl ikke ville have skadelige virkninger for Natura 2000-områdets integritet.

Miljø- og Fødevarerklagenævnet indleder med at konstatere, at Planklagenævnet ved afgørelse af 25. juni 2021 har ophævet kommuneplantillægget og lokalplanen, som muliggjorde realiseringen af projektet.

Det følger af bekendtgørelsens § 11, at hvis et projekt forudsætter planlægning efter planloven, må VVM-myndigheden ikke meddele tilladelse efter lovens § 25 eller en tilladelse, som erstatter tilladelsen efter lovens § 25, jf. denne bekendtgørelses § 10, til at påbegynde projektet, før det nødvendige plangrundlag for projektet er gældende efter planlovens regler herom.

Miljø- og Fødevarerklagenævnet finder derfor, at der ikke foreligger det nødvendige plangrundlag for § 25-tilladelsen, som muliggør, at vindmølleprojektet kan realiseres. Som en konsekvens heraf ophæver nævnet kommunens § 25-tilladelse om opførelse af otte vindmøller og hjemviser sagen til fornyet behandling.

Derudover bemærker Miljø- og Fødevarerklagenævnet, at kommunen ved en eventuel fornyet behandling af sagen bør inddrage de forhold vedrørende habitatkonsekvensvurderingen, der er fremkommet i forbindelse med Planklagenævnets afgørelse, og som må formodes også at have betydning for den meddelte § 25-tilladelse. Det gælder navnlig Planklagenævnets konklusion om, at der ikke er tilvejebragt det fornødne grundlag for så vidt angår taigasædgås til at kunne fastslå, at opførelsen af vindmøllerne uden rimelig tvivl ikke vil have skadelige virkninger for Natura 2000-områdets integritet.

⁷² Bekendtgørelse nr. 400 af 6. april 2020 af lov om maritim fysisk planlægning.

4.4.5. Afgørelsen om tilladelse

Efter høringen af alle relevante interessenter skal den kompetente myndighed træffe afgørelse om tilladelse til det ansøgte projekt på grundlag af miljøkonsekvensrapporten, eventuelle supplerende oplysninger og de indkomne høringssvar. Den afgørelse, som myndigheden skal træffe, er en forvaltningsretlig bindende afgørelse, dvs. en afgørelse, som udarbejdes på grundlag partshøring, partsindsigt, begrundelse og klagevejledning.

En afgørelse om tilladelse er én afgørelse dvs. at der træffes afgørelse om, hvorvidt projektet kan tillades eller ej. Derefter udarbejdes tilladelsen med eventuelle vilkår. Der henvises i øvrigt til afsnit 2.2. om tilladelsesbegrebet.

Efter lovens § 37, stk. 1, skal afgørelsen indeholde følgende oplysninger, således at de er tilgængelige for offentligheden og de berørte myndigheder:

- 1) Myndighedens begrundede konklusion og eventuelle vilkår.
- 2) De vigtigste begrundelser og overvejelser, der ligger til grund for afgørelsen, herunder oplysninger om proceduren for offentlig deltagelse.
- 3) Resuméet af resultaterne af de høringer, der er foretaget.
- 4) De oplysninger, der eventuelt supplerende er indsamlet efter lovens § 24, stk. 1, 2. pkt., og de oplysninger, der er fremkommet ved eventuel høring af berørte stater, jf. lovens § 38.
- 5) Hvordan resultaterne og oplysningerne, jf. nr. 3 og 4, er indarbejdet eller på anden måde taget i betragtning, herunder eventuelle kommentarer fra berørte stater.

Den eller de myndigheder, der har truffet afgørelse om projektet, underretter alle berørte stater, der er blevet hørt og fremsender de nævnte oplysninger, jf. lovens § 37, stk. 2.

Såfremt den kompetente myndighed beslutter at tillade projektet, skal afgørelsen begrundes, jf. lovens § 27, stk. 1. I forhold til forvaltningsretten kan det virke lidt underligt, at en afgørelse, som set fra bygherrens synspunkt er en begunstigende afgørelse, skal indeholde en begrundelse, men baggrunden er, at myndigheden ved afgørelsen har inddraget de indsamlede oplysninger og foretagne høringer i afgørelsen. Hermed sikres åbenhed og transparens i myndighedens behandling af høringssvar fra offentligheden og berørte myndigheder.

Afgørelsen skal indeholde myndighedens begrundede konklusion og alle de miljømæssige betingelser, der er knyttet til afgørelsen, en beskrivelse af alle projektets særkender og de foranstaltninger, der påtænkes truffet for at undgå, forebygge eller begrænse og om muligt neutralisere væsentlige skadelige indvirkninger på miljøet, som bygherren skal gennemføre, og eventuelle overvågningsforanstaltninger.

For så vidt angår den begrundede konklusion indgår den i en afgørelse om tilladelse. Indholdet af tilladelsesbegrebet er beskrevet i afsnit 2.2. Den begrundede konklusion skal ikke alene indgå i afgørelsen om en tilladelse efter lovens § 25, men også når afgørelsen om tilladelse vedrører en tilladelse, der efter bekendtgørelsens § 10 helt eller delvist erstatter en tilladelse efter lovens § 25.

MFKN afgørelse af 15. april 2021, j.nr. 19/06275

En kommune havde efter gennemført miljøvurdering meddelt en miljøgodkendelse til etablering af et biogasanlæg. I afgørelsen forholder nævnet sig til, hvilken rolle den begrundede konklusion har og hvad den skal indeholde. Nævnet hæfter sig ved, at myndigheden skal efter 24, stk. 1, herunder sikre sig, at miljøkonsekvensrapporten opfylder kravene i § 20. Endvidere omfatter processen myndighedens begrundede konklusion om projektets væsentlige indvirkninger på miljøet under hensyntagen til resultatet af myndighedens undersøgelse af de fremlagte oplysninger og myndighedens egen supplerende undersøgelse. Det er et krav, at myndighedens begrundede konklusion indarbejdes i afgørelse om tilladelse efter § 25 eller afgørelse om tilladelse efter anden lovgivning.

En begrundet konklusion er myndighedens egen selvstændige afvejning og vurdering af de oplysninger m.v., som bygherren har fremlagt, myndighedens egne supplerende oplysninger, og oplysninger som er fremkommet under høringerne. Den skal efter § 5, stk. 5, litra d, udgøre en del af myndighedens afgørelse, men er ikke en afgørelse i sig selv. Myndigheden kan således ikke blot henholde sig til indholdet af bygherrens miljøkonsekvensrapport, men skal i en afgørelse om tilladelse til projektet indarbejde sin egen begrundede konklusion om de væsentlige indvirkninger på miljøet, som projektet vil have.

Det gælder også, når afgørelsen træffes i form af en miljøgodkendelse efter miljøbeskyttelseslovens § 33, som erstatter en tilladelse efter lovens § 25.

Den til afgørelsen knyttede tilladelse kan indeholde vilkår til sikring af, at de forudsætninger, som stilles i afgørelsen, er kendte og kan opfyldes/håndhæves. Efter forvaltningsretten skal vilkår være lovlige, saglige og proportionale, hvilket vil sige, at de inden for miljøvurdering af et konkret projekt skal stå i et rimeligt forhold til projektets art, placering og dimensioner samt omfanget af dets indvirkninger på miljøet.

Myndigheden har efter lovens § 27, stk. 2, hjemmel til at stille vilkår i tilladelsen med henblik på opfyldelse af lovens formål. Det betyder, at der ikke kan stilles vilkår i en tilladelse efter lovens § 25, som ikke er omfattet af lovens formål, da sådanne vilkår ikke vil kunne håndhæves efter loven. For de tilladelser, som efter bekendtgørelsens § 10 helt eller delvist erstatter en tilladelse efter lovens § 25, gælder ligeledes, at en hjemmel til at stille vilkår i den pågældende tilladelse, skal respektere den pågældende sektorlovs formål. Såfremt sektorlovens formål ikke kan rumme vilkår, som i stedet kan varetages efter loven (miljøvurderingsloven), skal der ud over sektortilladelsen meddeles tilladelse efter lovens § 25 og stilles de vilkår, som kan varetages efter loven.

Efter lovens § 27, stk. 2, 3. pkt., kan myndigheden, hvor det er hensigtsmæssigt i forhold til det konkrete projekt, fastsætte vilkår om overvågning. Hertil kan der anvendes eksisterende overvågningsordninger fra anden EU-lovgivning eller fastsat i anden lovgivning eller i medfør af anden lovgivning.

Har projektet væsentlige skadelige indvirkninger på miljøet, skal den kompetente myndighed i tilladelsen stille vilkår for bygherrens overvågning heraf, jf. lovens § 27, stk. 3. Vilkårene vedrører foranstaltningerne, der påtænkes truffet for at undgå, forebygge eller begrænse og om muligt

modvirke/neutralisere de væsentlige skadelige indvirkninger på miljøet. Vilklårene skal sikre, at foranstaltningerne gennemføres.

Omfanget, indholdet og den tidsmæssige udstrækning af de nævnte procedurer skal være proportionale med projektets art, placering og dimensioner samt omfanget af dets indvirkning på miljøet. Der kan anvendes eksisterende overvågningsordninger fra anden EU-lovgivning eller i medfør af anden lovgivning, hvor det hensigtsmæssigt i forhold til konkrete projekt og formålet med overvågningen.

Derudover skal myndigheden fastlægge procedurer for den overvågning, som bygherren skal foretage med henblik på at fastslå, om de pågældende foranstaltninger virker som ønsket. Samtidig skal procedurerne også gerne identificere eventuelle uforudsete væsentlige skadelige indvirkninger på miljøet i de forskellige faser, således at der foretages en passende afhjælpning heraf. Denne overvågning bør ikke overlappe eller stille yderligere krav om overvågning, end hvad der kræves i henhold til anden EU-lovgivning end VVM-direktivet og i henhold til anden lovgivning.

Bygherren vil således skulle dokumentere, at foranstaltningerne gennemføres i de relevante faser, dvs. navnlig anlægs- og/eller driftsfasen, men også nedrivningsfasen kan her blive aktuel.

Kræves der andre tilladelser til projektets anlæg, drift og eventuelle nedrivning, herunder tilladelser omfattet af lovens § 15, stk. 3, kan vilkår om overvågning fastsættes i sådanne tilladelser, såfremt der er hjemmel til dette i medfør af den lovgivning, som tilladelsen eller tilladelserne udstedes i medfør af. Dette gælder også andre vilkår, som myndigheden vurderer som nødvendige at stille til det konkrete projekt. Langt de fleste virksomheds- og projektyper i denne kategori vil være omfattet af en sektorlovgivning, der bl.a. giver mulighed for at fastsætte vilkår om overvågning og lign. Det vil være sådanne særlige regelsæt, der normalt skal anvendes til at stille krav om overvågning i de særlige tilfælde.

Såfremt myndigheden beslutter ikke at tillade projektet, skal den kompetente myndighed angive hovedårsagerne herfor i afgørelsen, jf. lovens § 27, stk. 4. Det er det samme begrundelseskrav, som gælder efter forvaltningsloven.

4.4.6. Bortfald af en tilladelse efter lovens § 25 - kontinuitetsbrud

Efter lovens § 39 bortfalder en tilladelse efter lovens § 25, hvis afgørelsen ikke er udnyttet inden 3 år efter, at den er meddelt eller ikke har været udnyttet i 3 på hinanden følgende år. Sidstnævnte omtales af og til som kontinuitetsbrud, hvilket vil sige, at projektet påbegyndes, men herefter ligger det stille, og sker der ikke noget i 3 på hinanden følgende år, anses tilladelsen for at være bortfaldet. Det kan der være flere grunde til, men afgørende for en senere videreførelse er, hvad årsagen til kontinuitetsbruddet har været.

Projektet skal være påbegyndt inden fristens udløb, for at tilladelsen anses for 'udnyttet', hvilket efter praksis betyder, at der skal være foretaget en vis relevant faktisk udnyttelse, og etableringen af projektet skal herefter være fortsat i sædvanligt tempo, for at anlægsarbejderne anses for at være gået i gang. Indgivelse af ansøgning om byggetilladelse anses ikke for at være en påbegyndt udnyttelse af tilladelsen, hvis der ikke er sket andet i perioden.

Det skal bemærkes, at i det omfang en tilladelse efter anden lovgivning helt eller delvist har erstattet en tilladelse efter lovens § 25, jf. bekendtgørelsens § 10, vil det være den pågældende sektorlovgivnings bestemmelser, som eventuelt regulerer kontinuitetsbrud, der finder anvendelse.

Nedenstående afgørelse viser, hvad der lægges vægt på i forbindelse med spørgsmålet om kontinuitetsbrud:

Retten i Esbjerg afgørelse af 23. maj 2017, j.nr. BS 7-591/2015

Spørgsmålet var, om en VVM-tilladelse (§ 25-tilladelse), som blev meddelt ultimo juni 2010 til opstilling af fire forsøgsmøller på mellem 160 og 200 meter, var bortfaldet i 2015. Såvel kredsens af bygherrer som projektets udformning var i mellemtiden blevet ændret. På baggrund af en syns- og skønserklæring kunne det konstateres, at der før ultimo 2013 var lavet et rønderløb på 2/3 af strækningen, etableret to oplagspladser, etableret veje og vendepladser til nedtagning af eksisterende møller samt rejsning af nye møller og indkøb af en større mængde knust beton. Retten fandt, at etableringen af veje og vendepladser rejsning og servicering af møllerne – foruden etableringen af møllerne – udgjorde den væsentligste del af projektet. Derfor fandt Retten, at der var sket en vis relevant faktisk udnyttelse af VVM-tilladelsen inden ultimo juni 2013.

4.5. Screening af et konkret projekt

Efter lovens § 16 må et af bygherren ansøgt projekt, der er omfattet af bilag 2, ikke påbegyndes, før den kompetente myndighed på baggrund af en screeningafgørelse efter lovens § 21 skriftligt har meddelt bygherren, at projektet ikke antages at kunne få væsentlig indvirkning på miljøet. Screeningsafgørelsen efter lovens § 21 er derfor ikke en tilladelse til det ansøgte projekt men vurderingen af væsentligheden af de sandsynlige miljømæssige indvirkninger. Denne afgørelse kan danne grundlag for behandlingen af tilladelser efter anden lovgivning. Selve screeningen, dvs. bygherrens ansøgning og den kompetente myndigheds afgørelse, gennemføres på grundlag af kriterierne i lovens bilag 6.

Reglerne om screening eller miljøvurdering af et konkret projekt forudsætter en ansøgning fra bygherren. Derfor er det bygherrens ansvar i første gang at vurdere, om det konkrete projekt, som bygherren ønsker at gennemføre, er omfattet af bilag 1 eller 2. Hvis bygherren eller dennes rådgiver er i tvivl, vil den kompetente myndighed være forpligtet til at vejlede generelt, se mere om bygherrens og den kompetente myndigheds opgaver og ansvar efter loven i afsnit 4.2. og 4.3.

Det fremgår imidlertid af lovens § 56, at undlader bygherren at indgive skriftlig ansøgning om en afgørelse efter lovens § 21 (afgørelse om VVM-tilladelse) for et projekt omfattet af lovens bilag 2, vil bygherren kunne ifalde bødestraf. Det må derfor anbefales, at bygherren eller dennes rådgiver nøje overvejer, om projektet er omfattet af bilag 1 eller ej. Som det fremgår af vejledningen afsnit 4.3.1. har den kompetente myndighed vejledningspligt, så længe vejledningen ikke foruddiskonterer en afgørelse efter miljøvurderingsloven.

Derudover henvises der til afsnit 4.5.5. i denne vejledning for en beskrivelse af indirekte afgørelser og klagenævnens praksis herfor.

4.5.1. Bygherrens ansøgning

Før bygherren indsender sin ansøgning til den kompetente myndighed, har bygherren eventuelt i samråd med en rådgiver foretaget en række valg og tilpasninger af projektet. For screeningspligtige projekter kan dette betyde, at der er lagt et stort forarbejde i justeringer og tilpasninger med henblik på at sikre, at projektet miljømæssigt set 'holder' sig inden for rammerne af lovens bilag 2.

Når bygherren har besluttet sig for, hvilket projekt der ønskes etableret, hvor det skal ligge, og hvordan det skal udformes, udarbejder bygherren eller dennes rådgiver en ansøgning til den kompetente myndighed.

Efter lovens § 19, stk. 1, skal bygherren før etablering, udvidelse eller ændring af projektet indgive en skriftlig ansøgning til den kompetente myndighed om en afgørelse efter lovens § 21. Kravet om en skriftlig ansøgning gælder også, når der er tale om et projekt, hvor f.eks. en kommune selv er bygherre på projektet, mens en anden del af den kommunale forvaltning er kompetent myndighed for projektet.

Efter lovens § 19, stk. 2, skal bygherrens ansøgning indeholde:

- 1) Oplysninger om projektets karakteristika og dets forventede væsentlige indvirkninger på miljøet, jf. bilag 5.
- 2) Tilgængelige resultater af andre relevante vurderinger af projektets indvirkninger på miljøet, der er foretaget i medfør af EU-lovgivning, og som er relevante for det konkrete projekt.

Derudover kan bygherrens ansøgning indeholde en beskrivelse af særkender ved projektet eller af de foranstaltninger, der påtænkes truffet for at undgå eller forebygge, hvad der kunne have været væsentlige skadelige indvirkninger på miljøet, jf. lovens § 19, stk. 3. Det er i denne sammenhæng, at de til- og fravalg, som er foretaget i de indledende faser, og de konkrete tiltag, som bygherren vil foretage for at imødegå væsentlige indvirkninger på miljøet, kan beskrives.

Endelig skal det fremgå af ansøgningen, jf. § 19, stk. 4, hvis bygherren ønsker, at det ansøgte projekt skal undergå en miljøvurdering, fordi det på grund af dets art, dimensioner eller placering kan forventes at få væsentlige indvirkninger på miljøet, jf. § 15, stk. 1, nr. 3.

Som det fremgår af kravene til de forskellige ansøgninger, er screeningsproceduren ikke er en konkret detaljeret faglig behandling af det specifikke projekt, men et fagligt- og erfaringsbaseret skøn over væsentligheden af det ansøgte projekts indvirkninger.

Fælles for dem alle gælder dog, at en ansøgning om screening eller tilladelse skal omfatte alle dele af det ansøgte projekt. Det er ikke muligt at udskyde beskrivelser og vurderinger af et projekts miljømæssige indvirkninger i en bestemt henseende.

NKN afgørelse af 20. marts 2002, j.nr. NKN-97-33/200-0645 (MAD 2002.313)

En regional kompetent myndighed vedtog et regionplantillæg med retningslinjer og VVM-redegørelse for etablering af en bioteknologisk virksomhed. Det planlagte fabriksanlæg skulle udføres i tre faser på et 243.000 m² stort areal. Området var i regionplanen udpeget som erhvervsområde, men ikke med lokaliseringsmulighed for særligt forurenende virksomheder.

Området var udpeget som et område med særlige drikkevandsinteresser. Regionplantillægget omfattede anlæggets første to faser med etablering af produktionsanlæg med tilhørende laboratorier og administration - i første omgang 43.000 m² etageareal og i anden fase op til i alt 78.000 m². Den tredje fase med et forsknings- og udviklingscenter var endnu ikke konkretiseret. Anlæggets væsentligste miljøbelastning ville være knyttet til et stort vandforbrug (ca. 750.000 m³/år) samt udledning af spildevand indeholdende næringssalte og kemikalier. Kommunen havde planer om etablering af et nyt rensesanlæg. Den kompetente myndighed fandt, at virksomhedens etablering og drift ikke ville generere væsentlige miljøproblemer, og at afledte anlæg på vandområdet og de eventuelle konsekvenser ville kunne håndteres i den efterfølgende myndighedsbehandling.

Denne afgørelse blev påklaget navnlig for så vidt angik det stigende vandforbrug og den forøgede spildevandsudledning. Naturklagenævnets flertal (7 ud af 9 medlemmer) fandt, at VVM-redegørelsens formål er frembringelse af et beslutningsgrundlag til brug for offentlighedens og andre myndigheders deltagelse i beslutningsprocessen og til brug for den kompetente myndigheds endelige beslutning om projektets gennemførelse. VVM-redegørelsen er ikke en garanti for, at der træffes den miljømæssigt set optimale beslutning. Der er ikke noget til hinder for, at den kompetente myndighed på baggrund af VVM-processen og ud fra andre hensyn træffer en beslutning, som ikke er optimal i miljømæssig henseende, fx fordi den udskyder løsningen af visse miljøproblemer til senere.

I den samlede vurdering af, om fremgangsmåden er acceptabel, må således efter flertallets opfattelse yderligere indgå, om det for beslutningstagerne i VVM-processen efter det foreliggende må anses for sandsynligt, at de udestående miljøproblemer kan og vil blive løst på betryggende måde.

Der skal i den forbindelse igen henvises til, at spildevandsbortskaffelse er en sædvanlig kommunal opgave, og at der ikke, bortset fra mængden, er knyttet særlige problemer til Biogens spildevand. Opgaven vil med stor sandsynlighed blive løst af kommunen på forsvarlig måde ved bygning af det omtalte nye rensningsanlæg og udledning af rensset spildevand enten til Roskilde Fjord eller til Øresund. Manglende løsningsmulighed vil reelt være ensbetydende med et stop for erhvervsudbygning m.v. i Hillerød.

Sammenfattende er det herefter flertallets opfattelse, at den manglende oplysning om, hvordan spildevandet i fase 2 vil blive håndteret, ved en umiddelbar læsning af VVM-reglerne kan opfattes som en tilsidesættelse af kravene til redegørelsens indhold. På baggrund af de ovenfor anførte synspunkter sammenholdt med VVM-reglernes formål finder flertallet imidlertid ikke, at der i den konkrete sammenhæng er sket en tilsidesættelse af reglerne.

Denne afgørelse udløste en åbningskrivelse⁷³ fra EU-Kommissionen, som påpegede, at øget vandforbrug og spildevandsafledning anses for væsentlige miljøfaktorer og det betragtes som en tilsidesættelse af VVM-direktivets krav om, at alle miljømæssige indvirkninger skal beskrives og

⁷³ SG-Greffe(2005)D 201308 af 21. marts 2005.

vurderes, såfremt de ikke er beskrevet inden der meddeles en tilladelse.⁷⁴ Danmark erklærede sig enig i Kommissionens betragtninger og der blev udarbejdet en ny miljøvurdering af virksomheden herunder med et reduceret vandforbrug.

Det er muligt, at kravene til beskrivelsen af projektet og dets bestanddele og myndighedens vurdering heraf kan differentieres alt efter, hvilke oplysninger der foreligger, men helt at udelade en beskrivelse af bestanddele af det ansøgte projekt, som kan medføre en væsentlig påvirkning eller udskyde vurderingen af dette/disse er ikke muligt.

Det er heller ikke muligt at afværge krav om en miljøvurdering gennem overoplysning af projektets potentielle væsentlige indvirkninger. Det følger af, at en screening skal gennemføres på grundlag af de foreliggende oplysninger i ansøgningen. Det betyder også, at der ikke kan stilles vilkår i den afgørelse, som myndigheden træffer, se særligt herom i afsnit 4.5.2.1. litra h.

4.5.1.1. *Forskellige ansøgningskrav til forskellige projektyper*

Screeningsprocessen er i nogle tilfælde alene reguleret efter loven og bekendtgørelsen, men den kan også være indarbejdet i forskellige tilladelsesprocesser for diverse projektyper. Det medfører, at der også er forskellige ansøgningskemaer:

Oplysningerne fremgår af: Projekttype Forsendelse Myndighed	Lovens § 19 og bilag 5	Lovens § 19 og bilag 5	Ansøgningskema i miljøvurderings-bekendtgørelsens bilag 1	Byg og Miljø
Projektyper på lovens bilag 2	Projekter på havet og projekter omfattet af lov om fremme af vedvarende energi, lov om anvendelse af Danmarks undergrund eller lov om kontinentalsoklen	Projekter på havet og omfattet af lov om kystbeskyttelse	Projekter på land inkl. projekter omfattet af tilladelse efter råstoflovens § 7 Projekter om anlæg til intensivt fiskeopdræt	Projektkategorien har sammenfald med et eller flere listepunkter på bilag 2 i bekendtgørelse om godkendelse af listevirksomheder
Forsendelse	Digitalt	Særlig proces	Digitalt	Digital selvbetjening
Myndighed^{*)}	Energistyrelsen, Miljøministeriet	Kommunen/Naturstyrelsen, Kystdirektoratet	Kommunen/regionen	Kommunen

^{*)} I de tilfælde, hvor Miljøstyrelsen varetager kommunens eller regionens opgaver og beføjelser, jf. MV-bekendtgørelsens § 4, stk. 11, skal ansøgningen fortsat sendes til kommunen/regionen, som herefter videresender ansøgningen til Miljøstyrelsen.

⁷⁴ Se også afsnit 2.2.1. om tilladelsesprocedurer i flere led samt C-201/02.

I det følgende beskrives indholdet af henholdsvis lovens bilag 5, ansøgningskemaet i bekendtgørelsens bilag 1 og den digitale selvbetjening Byg og Miljø:

Ansøgning efter lovens § 19 og bilag 5

Lovens § 19, stk. 2-4, beskriver de overordnede krav til bygherrens ansøgning. Disse krav er nærmere beskrevet i lovens bilag 5, hvor det fremgår, at følgende skal beskrives:

- projektet, dets fysiske karakteristika og eventuelt nedrivningsarbejder,
- projektets placering med særligt hensyn til den miljømæssige sårbarhed i de geografiske områder, som forventes berørt af projektet,
- de miljøaspekter, der kan forventes berørt i væsentlig grad af projektet,
- alle de væsentlige virkninger, for så vidt oplysninger om sådanne virkninger foreligger, som projektet forventes at få på miljøet som følge af:
 - a) de forventede reststoffer og emissioner og den forventede affaldsproduktion, hvor dette er relevant
 - b) brugen af naturressourcer, særlig jordarealer, jordbund, vand og biodiversitet.
- Endelig skal der, hvor det er relevant, tages hensyn til kriterierne i bilag 6 ved indsamlingen af oplysninger i overensstemmelse med de punkter, som er omtalt ovenfor.

Der henvises til gennemgang af bilag 6 i afsnit 4.5.2.1.

Ansøgningskemaet i bekendtgørelsens bilag 1

Ansøgningskemaet i bekendtgørelsens bilag 1 er udarbejdet med udgangspunkt i lovens bilag 5. Det indeholder en specifikation af de minimumsoplysninger, som bygherren skal fremsende i forbindelse med ansøgning om et projekt omfattet af lovens bilag 2.

Det fremgår af ansøgningskemaet, at de oplysninger, som bygherren skal anføre, først og fremmest er af faktisk natur og ikke præcise beregninger af projektets forventede indvirkninger men en angivelse af, om vejledende grænseværdier kan overholdes og en angivelse af miljøforhold, der er baseret på de oplysninger, som kan hentes på offentlige hjemmesider.

Bygherren kan her benytte sig af muligheden for at beskrive de særkender ved projektet eller af de foranstaltninger, der påtænkes truffet for at undgå eller forebygge, hvad der kunne have været væsentlige skadelige indvirkninger på miljøet, jf. lovens § 19, stk. 2, og bekendtgørelsens bilag 1, punkt 42 (delvist). Her er der tale om justeringer/tilpasninger af projektet (herefter kaldet projekttilpasninger), som bygherren – ikke myndigheden – forudsætter i sin udformning af projektet. Det er forudsætninger, som kun bygherren kan råde over, og som bygherren har indarbejdet i sit færdige udkast til projektet. Det er således ikke foranstaltninger, som den kompetente myndighed kan stille som vilkår for en afgørelse om, at der ikke skal foretages en miljøvurdering af projektet.

Den anden del af de oplysninger, som skal leveres af bygherre, i bekendtgørelsens bilag 1, punkt 42, omhandler de særkender ved projektet eller af de foranstaltninger, der påtænkes truffet for at begrænse eller kompensere for væsentlige skadelige virkninger for miljøet. Disse oplysninger refererer til foranstaltninger, som ikke indgår i bygherrens projekt, fordi de ikke kan indarbejdes i projektets udformning. Til gengæld er det oftest foranstaltninger, som kræves for at undgå eller forebygge væsentlige (negative/skadelige) indvirkninger på miljøet. Bygherren er nødt til at beskrive sådanne

begrænsende/kompenserende foranstaltninger for at give den kompetente myndighed en idé om, hvorvidt sådanne foranstaltninger er nødvendige og i hvilket omfang. Såfremt det anses for nødvendigt at etablere sådanne afhjælpende foranstaltninger, skal der med henblik på gennemførelsen heraf stilles vilkår om gennemførelsen. Da der ikke kan stilles vilkår i en screeningsafgørelse, vil behovet for at gennemføre sådanne begrænsende eller kompenserende foranstaltninger i sig selv tale for en pligt til at gennemføre en miljøkonsekvensvurdering af det konkrete projekt.

MFKN afgørelse af 19. oktober 2020, j.nr. 18/05162

En kompetent myndighed traf screeningsafgørelse om, at etablering af en motorsportsbane, lovens bilag 2, punkt 11 a), ikke var omfattet af miljøvurdering og § 25-tilladelse.

Det fremgik af projektbeskrivelsen i bygherres ansøgning, at banen skulle anvendes til folkeracere og ATV'er med henblik på afholdelse af motorsportstræning og løbsarrangementer. Banen forventedes anvendt til træning én gang om ugen på hverdage eller lørdage i perioden fra marts til oktober. Tillige ønskedes banen anvendt til to 2-dages løbsarrangementer om året. Maksimalt ville der være 24 kørsler om året med hovedsageligt ni køretøjer på motorsportsbanen ad gangen. Endvidere fremgik det af screeningsskemaet, at projektområdet udgjorde et areal på 4 hektar, som delvist bestod af en tidligere grusgrav og et markareal. Projektet etableredes som en jord- og grusbane på det eksisterende terræn. Endvidere omfattede projektet omdannelse af en eksisterende bebyggelse til klubhus og toiletfaciliteter på i alt 160 m² samt en eventuel opførelse af en opbevaringshal på 400 m².

Af screeningsafgørelsen fremgik det, at den kompetente myndighed vurderede, at projektet kunne realiseres uden væsentlig påvirkning af grund- og drikkevandskvaliteten i projektområdet, såfremt der blev stillet de relevante restriktioner i de efterfølgende miljøgodkendelser og lokalplanen. Det fremgår, at sådanne restriktioner ville omhandle udledning/nedslivning af spildevand samt risikoformindskelse for større udslip af benzin/olie til søer og vandløb i området.

Miljø- og Fødevareklagenævnet fandt, at screeningsafgørelsen indeholdt vilkår, og at den led af en væsentlig retlig mangel. Nævnet lagde vægt på, at den kompetente myndigheds vurdering af, hvorvidt projektet var omfattet af krav om miljøvurderingspligt, stillede krav om foranstaltninger for at undgå påvirkning af grund- og drikkevand, jf. iværksættelse af restriktioner for udledning/nedslivning af spildevand og udslip af benzin/olie. Nævnet fandt derfor, at den kompetente myndighed ikke reelt havde vurderet det konkrete projekt, idet vurderingen var styret af vilkår.

Nævnet fandt også, at den kompetente myndighed ikke på tidspunktet for screeningsafgørelsen havde kendskab til, hvilke konkrete foranstaltninger, der ville være behov for. Nævnet fandt, at dette indikerede, at påvirkningen af grund- og drikkevand ikke var tilstrækkelig belyst, idet beskyttelsesbehovet var ukendt.

Ansøgning i Byg og Miljø

Efter bekendtgørelsen gælder særlige sagsbehandlingsregler for indgivelse af ansøgninger ved anvendelse af Byg & Miljø. Efter § 4, stk. 6, har den kompetente myndighed pligt til at registrere, hvornår en sag er fuldt oplyst, og hvornår en sag er afgjort.

Myndigheden kan afvise en ansøgning, som ikke er indgivet ved anvendelse af digital selvbetjening, men afvisningen kan undlades, hvis der foreligger særlige forhold, der gør, at bygherre ikke må forventes at kunne anvende digital selvbetjening. Myndigheden kan også undlade at afvise en ansøgning, som ikke er indgivet ved anvendelse af digital selvbetjening, hvis der ud fra en samlet økonomisk vurdering er klare økonomiske fordele for myndigheden ved at behandle ansøgningen.

Hvis ansøgningen er omfattet af de særlige tilfælde, hvor Miljøstyrelsen varetager kommunalbestyrelsens opgaver og beføjelser i nærmere bestemte sager, jf. bekendtgørelsens § 3, videresender kommunalbestyrelsen eller regionsrådet umiddelbart ansøgningen til Miljøstyrelsen. Dette gælder også for ansøgninger til kommunalbestyrelsen, der indgives ved digital selvbetjening, som skal videresendes ved anvendelse af digital selvbetjening. Indgives en ansøgning ikke ved anvendelse af digital selvbetjening, skal kommunalbestyrelsen snarest videresende ansøgningen til Miljøstyrelsen.

Den kompetente myndighed skal så vidt muligt tilrettelægge sagsbehandlingen således, at myndigheden kan meddele afgørelser efter miljøbeskyttelseslovens § 19, stk. 1, nr. 3, § 28, stk. 3, og § 33 samt afgørelse efter lovens § 21 samtidig, såfremt bygherre har indgivet ansøgning om et projekt efter bekendtgørelsens § 4, stk. 4, samtidig med indgivelse af ansøgning om afgørelser efter miljøbeskyttelseslovens § 19, stk. 1, nr. 3, § 28, stk. 3, og § 33.

4.5.1.2. Særligt om ansøgning om ændring af et projekt

Efter lovens bilag 2, punkt 13 a, skal ændringer eller udvidelser af projekter i bilag 1 (som ikke er omfattet af bilag 1, punkt 29) eller bilag 2, som allerede er godkendt, er udført eller er ved at blive udført, gennemgå en screening, når de kan have væsentlige skadelige virkninger på miljøet.

De ændringer til projekter, der her er tale om, forudsætter projekter, som har gennemgået en screening/miljøvurdering og der er meddelt den/de relevante tilladelse(r). Der er ikke tale om ændringer i forbindelse med behandlingen af et ansøgt projekt, medmindre der i processen opstår behov for at ansøge om ændring af et allerede godkendt (andet) projekt på grund af ændringer til det allerede ansøgte projekt.

Derudover kræver det, at ændringer eller udvidelser af eksisterende projekter forudsætter arbejder eller indgreb, der indebærer ændringer af de oprindelige projekters fysiske aspekter,⁷⁵ se mere i afsnit 2.1. om lovens projektdefinition.

Som allerede anført i afsnit 2.1 bør de kompetente myndigheder, når de afgør, om ændringer eller udvidelser af visse bilag I og bilag II-projekter skal undergives en vurdering, tage hensyn til VVM-direktivets hovedformål, dvs. at projekter, der bl.a. på grund af deres art, dimensioner eller placering

⁷⁵ EU-Domstolens afgørelse af 19. april 2021, Pro-Baine, C-121/11, ECLI:EU:C:2012:225, præmis 32.

kan forventes at få væsentlig indvirkning på miljøet, inden der gives tilladelse, undergives en forudgående vurdering af deres virkninger, omfang og formål.

I forhold til betydningen af væsentlig skadelig virkning har EU-Kommissionen i sin vejledning⁷⁶ beskrevet det sådan, at begrebet *væsentlig* beskriver, hvor mærkbare eller vigtige virkninger kan være, og at *negativ* beskriver virkningerne som ugunstige eller skadelige. Se mere om væsentlighed i denne vejlednings afsnit I den forbindelse indeholder kriterierne i bilag III til VVM-direktivet en generel vejledning, der kan tjene som en passende ramme til at bestemme betydningen af skadelige virkninger. Derudover henvises i øvrigt til nedenfor under afsnit 4.5.2.1. *Screeningskriterierne i lovens bilag 6, punkt 3. Arten af og kendetegn ved den potentielle indvirkning på miljøet, h) Muligheden for reelt at begrænse indvirkningerne.*

I nogle situationer kan der opstå uenighed mellem bygherre og den kompetente myndighed om en ændring eller udvidelse af et projekt er ansøgningspligtig eller ej. Som beskrevet ovenfor er det bygherre, der træffer beslutning om en ændring eller udvidelse af et projekt anført på lovens bilag 2, punkt 13 a, skal resultere i en ansøgning om screeningafgørelse. Såfremt den kompetente myndighed fortsat er uenig med bygherre om en ændring eller udvidelse omfattet af lovens bilag 2, punkt 13 a, skal screenes efter lovens § 19, kan myndigheden generelt vejlede om, at tilladelser, som måtte være nødvendige for projektets etablering/realisering efter sektorlovgivningen ikke kan udstedes, før forholdet til ændringen eller udvidelsen af projektet efter miljøvurderingsloven er afklaret.

Endelig kan den kompetente myndighed træffe en indirekte afgørelse i form af en vejledende udtalelse, se mere om indirekte afgørelser i afsnit 4.5.5.

4.5.2. Myndighedens screening af et ansøgt projekt omfattet af bilag 2

En screening er myndighedens vurdering af det konkrete projekts mulige væsentlige indvirkning på miljøet gennemføres hovedsageligt på baggrund af bygherrens oplysninger, myndighedens allerede foreliggende viden og erfaringer med tilsvarende projekters indvirkninger på miljøet eller med det omgivende miljøes eventuelle sårbarhed.

De kriterier, som myndigheden skal foretage screeningen på grundlag af, fremgår af lovens bilag 6. Bilaget er opdelt i tre hovedkriterier, som knytter sig til:

- projektets karakteristika,
- projektets placering og
- den potentielle miljøpåvirkning

Kriterierne i bilag 6 er ikke udtømmende, men udtryk for de mest almindelige forhold, der bør inddrages i screeningsprocessen. Den kompetente myndighed er således ikke fritaget fra at tage

⁷⁶ Se gennemgangen i EU-Kommissionens Meddelelse (2021/C 486/01) for så vidt angår anvendelsen af direktivet om vurdering af indvirkning på miljøet (Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2011/92/EU, som ændret ved direktiv 2014/52/EU) på ændringer og udvidelse af projekter — bilag I, punkt 24, og bilag II, punkt 13, litra a), herunder de vigtigste begreber og principper i forbindelse hermed:

[https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DA/TXT/PDF/?uri=CELEX:52021XC1203\(01\)&qid=1645780437287&from=DA](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DA/TXT/PDF/?uri=CELEX:52021XC1203(01)&qid=1645780437287&from=DA)

stilling til andre forhold i relation til miljøet, som myndigheden anser for nødvendige til at vurdere, om projektet må antages at kunne påvirke miljøet væsentligt.

4.5.2.1. Screeningskriterierne i bilag 6

Lovens bilag 6 indeholder en gruppering og opstilling af de kriterier, som myndighederne som minimum skal inddrage i vurderingen af ansøgers bilag 2 projekt. Kriterierne er formuleret generisk og skal oftest fortolkes/konkretiseres i forhold til det ansøgte projekt. I gennemgangen af de enkelte screeningskriterier herunder findes henvisninger til planloven og anden relevant lovgivning, uden at henvisningerne er udtømmende. Der henvises endvidere til Miljøstyrelsens vejledninger og til habitatreglerne.⁷⁷ Mange af de kriterier, der kan give anledning til miljøvurderingspligt, afhænger af projektets konkrete lokalisering. Lokalisering af det ansøgte projekt har stor betydning for, om projektet må antages at kunne påvirke miljøet væsentligt.

Miljøstyrelsen har udgivet en række vejledninger og rapporter blandt andet med vejledende grænser for forskellige typer af støj og lugt. De vejledende grænser for støj er beregnet på at sikre, at størstedelen af en befolkningsgruppe ikke vil føle sig stærkt generet af den pågældende støjtype ved et niveau svagere end grænseværdien. Tilsvarende findes der i Miljøstyrelsens lugtvejledning anbefalinger om højeste lugtkoncentrationer i boligområder samt åbne landområder.

Overskridelse af de vejledende grænseværdier må derfor som udgangspunkt vurderes som en væsentlig miljøpåvirkning, men skal dog i det konkrete tilfælde vurderes i forhold til screeningens øvrige parametre, som f.eks. hyppighed og varighed.

Når der i gennemgangen af screeningskriterierne anføres, at såfremt visse forhold er til stede kan dette føre til miljøvurderingspligt - betyder det imidlertid ikke, at der automatisk er miljøvurderingspligt. Det er imidlertid en anledning til, at myndigheden nøje overvejer, om der for det pågældende kriterium i det konkrete tilfælde må antages at kunne være en væsentlig indvirkning på miljøet. En væsentlig miljøpåvirkning på blot et enkelt af kriterierne kan som hidtil udløse miljøvurderingspligt. En screeningsafgørelse er en samlet afvejning, der – som den forvaltningsretlige afgørelse – skal begrundes.

Viden fra gennemførte undersøgelser af væsentlig betydning for afgørelsen må ikke tilsidesættes.

1. Projektets karakteristika

Viden om projektets karakteristika bygger først og fremmest på bygherrens ansøgning. Oplysningerne omfatter såvel projektets formål, dets fysiske rumlige forhold samt oplysninger om projektets anlægsproces, arbejdsprocesser heri og driftsforhold. Heri indgår brugen af råstoffer, affaldsproduktion, forurening og gener samt risikoen for uheld.

⁷⁷ Miljøstyrelsens habitatvejledning: https://www.retsinformation.dk/eli/retsinfo/2020/9925#Henvisning_id7353cab-8933-43c2-ae3c-de12b80e4445

Endvidere indgår såvel bygherrens som kommunens/andre myndigheders oplysninger om øvrige aktiviteter i området, som kan beskrive den samlede indvirkning på miljøet i området og på projektet. Det vil sige, at der kan være en eller flere kumulative effekter med andre projekter, som skal beskrives.

a) Hele projektets dimensioner og udformning

Projektets dimensioner omfatter ikke kun dets ydre fysiske dimensioner, arealanvendelse og placering på grunden, men også projektets kapacitet til opbevaring af råstoffer, mellemprodukter og færdigvarer.

Hertil kommer produktionskapaciteten, altså flow'et gennem virksomheden, som blandt andet kan sige noget om transportbehov.

Alle disse projektdimensioner spiller en væsentlig rolle i vurderingen af projektets mulige indvirkning på miljøet. Selvom det er en vigtig parameter, om projektet kan etableres inden for rammerne af en gældende lokalplan, vil dette ikke altid udelukke, at projektets øvrige dimensioner kan give anledning til en væsentlig indvirkning på miljøet.

Det skal bemærkes, at såfremt det planlægningsmæssige grundlag for projektet er en projekt lokalplan, vil det være den samme væsentlighedsvurdering, som lægges til grund ved vurderingen af, om planen henholdsvis projektet er underlagt miljøvurderingspligt.

NMKN afgørelse af 16. december 2011, j.nr. NMK-34-00078

En kommune havde efter ansøgning fra en bygherre om etablering af et solfangeranlæg udarbejdet og vedtaget en såkaldt en projektlokalplan, der nøje beskrev, hvorledes det påtænkte anlæg ville blive udformet, for så vidt angik udstrækning, højde og placering m.v. I denne sag var der således tidsmæssigt sammenfald mellem planlægning og realiseringen af det konkrete projekt. Mens planlægningen havde gennemgået en miljøvurdering, fordi planen kunne have en væsentlig indvirkning på miljøet, havde selve projektet gennemgået en screening.

Nævnet fandt, at det tidsmæssige sammenfald mellem planlægning og realisering af projektet må føre til, at det er samme vurdering af den forventede væsentlige indvirkning på miljøet. Derfor havde der også været pligt til at underkaste projektet en miljøvurdering.

I andre tilfælde, hvor planlægningen ikke er en lokalplan for det ansøgte projekt, kan der selvsagt være andre forhold, som skal tages i betragtning ved vurderingen af, om projektet kan forventes at få en væsentlig indvirkning på miljøet.

MFKN afgørelse af 1. november 2021, j.nr. 21/06250, 21/06893 og 21/06057

En ansøger ønskede at etablere skov på ca. 3 ha samt en natureng på 0,9 ha samt et 1.000 m² stort vandhul på et landbrugsareal. Kommunen lagde til grund, at det ansøgte projekt var omfattet af miljøvurderingslovens bilag 2, punkt 1, litra d, om nyplantning og rydning af skov med henblik på omlægning til anden arealudnyttelse.

Af kommunens screeningsafgørelse fremgik det imidlertid, at screeningen alene omfattede etablering af skov, og ikke den resterende del af det ansøgte, da den resterende del efter

kommunens vurdering ikke var omfattet af miljøvurderingsloven. Kommunen havde således ikke i sin afgørelse inddraget de dele af projektet, der ikke havde udløst screeningspligten i sig selv.

Miljø- og Fødevarerklagenævnet lagde efter det oplyste i ansøgningen og screeningsafgørelsen til grund, at hele det anmeldte projekt, herunder etablering af skov, natureng og vandhul, udgjorde en integreret del i miljøvurderingsreglernes forstand, men at screeningen alene var foretaget for den del af projektet, som har udløst screeningspligten, dvs. etablering af skov.

Nævnet påpegede, at et af screeningskriterierne vedrører projektets karakteristika, som efter bilag 6, pkt. 1, litra a, blandt andet skal ansues i forhold til "hele" projektets dimensioner og udformning. Derudover henviste nævnet til EU-Kommissionens fortolkningsnote⁷⁸ til VVM-direktivet, hvorefter tilknyttede anlægsarbejder, der udgør en integreret del af et hovedprojekt, først må godkendes, når der har været gennemført en VVM-proces for det samlede projekt. Det gælder udtrykkeligt også i de tilfælde, hvor de tilknyttede anlægsarbejder ikke er screeningspligtige i sig selv.

Efter nævnets opfattelse skal screeningsafgørelsen baseres på bygherrens anmeldelse og det samlede projekt. I modsat fald vil et projekt alene kunne undergå en miljøvurderingsproces i sin helhed, såfremt alle dele af projektet fremgår af bilagspunkterne særskilt, hvilket ikke er foreneligt med VVM-direktivet.

Miljø- og Fødevarerklagenævnet fandt på den baggrund, at kommunens screeningsafgørelse byggede på en retsvildfarelse, idet kommunen fejlagtigt havde lagt til grund, at screeningafgørelsen ikke skulle omfatte de øvrige dele af projektet, selvom disse sammen med skovrejsningen, måtte forstås at udgøre en integreret del af det samlede projekt i miljøvurderingsreglernes forstand. Nævnet lagde til grund, at kommunen som følge heraf bl.a. ikke havde forholdt sig til påvirkningen fra etableringen af vandhullet, som det også var anført i klagen. Afgørelsen led derfor af en væsentlig retlig mangel.

Se også nedenfor om kumulation.

b) Kumulation med andre eksisterende og/eller godkendte projekter

Dette punkt i screeningen er ofte betegnet som "den kumulative effekt". Formålet med miljøvurderingsreglerne er at vurdere projektets væsentlige indvirkninger på miljøet som en helhedsbetragtning i forhold til områdets miljømæssige bæreevne.

Det betyder, at fuldstændigt ens projekter i visse sammenhænge kan være miljøvurderingspligtige og i andre situationer ikke. Et af de forhold, der gør sig gældende, er omfanget af projektets indvirkning på

⁷⁸ [EU-Kommissionens note af 5. marts 2012 \(Interpretation line suggested by the Commission as regards the application of Directive 85/337/EEC to associated/ancillary works\)](#)

"Where, on a centre of gravity test, the associated works are deemed to be an integral part of the main project, the associated works should only be approved following the EIA process for the project as a whole."

miljøet, som angår såvel intensitet som geografisk udstrækning - sammenholdt med det pågældende områdes andre aktiviteter og sårbarhed.

En ændring/udvidelse af et eksisterende projekt skal derfor ikke kun vurderes isoleret som et selvstændigt projekt i relation til tålegrænser og vejledende grænseværdier. Projektet skal vurderes i kumulation med – det vil sige sammen med – indvirkningen på miljøet fra allerede eksisterende eller godkendte projekter. Dette kan betyde, at et projekt, der isoleret set ikke vil have en væsentlig indvirkning på miljøet, alligevel kan være miljøvurderingspligtigt, f.eks. hvis det eksisterende projekt isoleret set giver anledning til væsentlige indvirkninger på miljøet.

MFKN afgørelser af 30. juni 2017, j.nr. NMK-42-00511 og NMK-42-00-512

En kommune havde ved en screening vurderet, at en fornyelse af tidligere tilladelse til indvinding af oprindeligt 6000 m³ men nu kun 4000 m³ grundvand til markvanding ikke var miljøvurderingspligtigt, og at påvirkningen lå inden for den beregningsmæssige usikkerhed. Afgørelserne blev påklaget, og nævnet ophævede og hjemviste afgørelserne, idet den kumulative indvirkning kræver en vurdering af den konkrete boring og sammenhængen med øvrige boringer i oplandet.

Retten i Koldings dom af 16. december 2014, j.nr. BS 4-64/2014

En råstofvindende ansøgte om tilladelse inden for et udpeget graveområde til indvinding af råstoffer på ca. 20,5 ha i en 10 årig periode. En mindre del af indvindingen ville foregå under grundvandspejl. Inden for det udpegede graveområde var der ansøgt om/udstedt tilladelser til andre råstofvindere. Kommunen vurderede, at projektet var omfattet af bilag 2-projekter. I forbindelse med screeningen af det ansøgte projekt lagde kommunen til grund, at der var taget højde for den kumulative effekt i forbindelse med udpegningen af området. Kommunens afgørelse blev påklaget, men Natur- og Miljøklagenævnet opretholdt kommunens afgørelse. Herefter blev nævnets afgørelse indbragt for byretten, som fandt den ugyldig, da kommunen ikke havde inddraget de kumulative virkninger bl.a. på transport.

I forbindelse med vurderingen af de kumulative forhold skal ikke blot eksisterende forhold tages i betragtning, men også arealanvendelse og aktiviteter som følge af allerede eksisterende – udnyttede og uudnyttede - tilladelser eller vedtagne planer. En lokalplan, der fastlægger anvendelsen af et areal til boliger, skal således i forbindelse med screeningen betragtes som fuldt udbygget uanset, at der på ansøgningstidspunktet for projektet endnu ikke er etableret boliger på arealet. Det hænger sammen med, at en sådan lokalplan giver byggeret til grundejeren og dermed ret til at opføre boliger inden for lokalplanens rammer.

Der henvises til Miljø- og Fødevarerklagenævnets afgørelse af 1. november 2021, j.nr. 21/06250, 21/06893 og 21/06057 ovenfor under a) Hele projektets dimensioner og udformning. Derudover henvises der til EU-Kommissionens Guidelines for the Assessment of Indirect and Cumulative Impacts as well as Impact Interactions⁷⁹ samt EU-Kommissionens note af 5. marts 2012 (Interpretation line

⁷⁹ <https://ec.europa.eu/environment/archives/eia/eia-studies-and-reports/pdf/guidel.pdf>

suggested by the Commission as regards the application of Directive 85/337/EEC to associated/ancillary works).⁸⁰

Efter EU-Domstolens retspraksis er den kumulative vurdering ikke begrænset til projekter af samme art⁸¹ og der skal inddrages såvel direkte som indirekte virkninger.⁸²

c) Brug af naturressourcer, særligt jordarealer, jordbund, vand og biodiversitet

Naturressourcer omfatter de danske råstoffer som eksempelvis sand, grus, sten, ler, kalk, olie og naturgas, men også fornybare ressourcer som træ og vand hører med til begrebet naturressourcer. Oprensningen er ikke udtømmende.

Med henvisningen til jordarealer er der tale om arealanvendelsen, dvs. om projektet kræver, at der inddrages ubebyggede/ubefæstede arealer, som anvendes til f.eks. landbrug, fældning af skove og opland til Natura2000-områder. Inddragelse af arealer som omtalt ovenfor kan tale for miljøvurderingspligt.

Også jordbund er omtalt og her er det ikke arealanvendelsen men hensynet til jordbundens permeabilitet og porøsitet, dvs. konsekvensen af at inddrage jordarealer i bymæssige funktioner (f.eks. den relative knaphed af den pågældende arealtype). Her kan der blive tale om befæstelse, traktose mv. i såvel anlægs- som driftsfaserne, som på sigt kan betyde øget erosion og dårlig sammensætning af jordbunden.

Et projekt kan også i denne sammenhæng være miljøvurderingspligtigt, uanset om projektet vil kunne etableres inden for rammerne af en gældende lokalplan.

Dette er eksempelvis tilfældet, hvis projektet forventes at anvende større mængder vand, andre råstoffer eller jord, end der umiddelbart vil kunne stilles til rådighed, således at projektet f.eks. forudsætter udvidelser af den eksisterende vandforsyning eller kloak- og rensningsanlæg. Der vil også være miljøvurderingspligt, hvis projektet forudsætter, at der skal tilføres store mængder råstoffer via vej- eller jernbanetransporter, da det kan medføre en væsentlig udvidelse af trafikbelastningen.

Inddragelsen af biodiversitet i screeningen er en samlet stillingtagen til, om projektet helt eller delvist forringer økosystemernes kapacitet til at forsyne, regulere, understøtte og levere kulturelle goder. Som eksempel kan nævnes, at en forurening af et vandløb kan forringe vandløbets evne til at levere rent vand, som en forudsætning for, at fisk og vandplanter kan trives. Forureningen kan derfor medføre en forringelse for områdets (erhvervs)fiskere.

Biodiversitetsbetragtningerne kan sammenlignes med kumulative overvejelser men med inddragelsen af bl.a. samspillet med samfund og kultur.

⁸⁰ <https://circabc.europa.eu/ui/group/3b48eff1-b955-423f-9086-0d85ad1c5879/library/0c214726-db18-48f1-ad4d-e0156e3db3dd/details?download=true>

⁸¹ Marktgemeinde Straßwalchen m.fl., C-531/13, ECLI:EU:C:2015:79, præmis 43-45, Kommissionen mod Bulgarien C141/14, ECLI:EU:C:2016:8, præmis 95-96.

⁸² Kommissionen mod Irland, C-50/09, ECLI:EU:C:2011:109, præmis 35, 37-41.

Der henvises i øvrigt til EU-Kommissionens Guidance on Integrating Climate Change and Biodiversity into Environmental Impact Assessment.⁸³

d) Affaldsproduktion

Affaldsproduktionen kan deles i tre grupper – spildevand, farligt affald (herunder forurenede jord omfattet af definitionen på farligt affald) og affald i øvrigt.

Regler om håndtering af affald findes i miljøbeskyttelseslovens kapitel 6. Af affaldsbekendtgørelsen fremgår det, at kommunerne har en række forpligtelser på affaldsområdet, herunder udarbejdelse af affaldsplaner og affaldsregulativer, der beskriver de kommunale affaldsordninger.

Det er derfor nødvendigt, at myndigheden vurderer, om og hvordan det er muligt at håndtere det affald, der vil blive produceret på det ansøgte projekt.

For så vidt angår spildevandet, er det afgørende, om dette kan behandles inden for rammerne af den eksisterende kommunale spildevandshåndtering, eller om håndteringen af spildevandet vil forudsætte, at virksomheden selv etablerer et rensningsanlæg eller forudsætter udvidelse af det kommunale rensningsanlæg.

Hvis projektet forudsætter etablering eller udvidelse af rensningsanlæg til rensning af spildevandet, vil en væsentlig miljøpåvirkning ikke kunne udelukkes, og projektet kan være miljøvurderingspligtigt.

Indebærer projektet, at der vil være behov for bortskaffelse af farligt affald, vil projektet som udgangspunkt være miljøvurderingspligtigt, hvis bortskaffelsen og håndteringen af det farlige affald ikke kan finde sted gennem allerede godkendte eller lovligt eksisterende affaldsordninger, bortskaffelsesmetoder eller genanvendelsesmetoder.

For det øvrige affald gælder også, at dette kan føre til miljøvurderingspligt, hvis bortskaffelsen ikke kan finde sted inden for rammerne af allerede godkendte eller lovligt eksisterende affaldsordninger, bortskaffelsesmetoder eller genanvendelsesmetoder.

e) Forurening og gener

Et projekt kan give anledning til forurening og gener, for hvilke der er fastsat enten vejledende eller bindende normer eller grænseværdier. Disse grænseværdier er nærmere beskrevet i Miljøstyrelsens vejledninger, som til stadighed revideres. Blandt andet kan man her finde henvisninger til beregningsmodeller for forskellige typer støj og til Miljøstyrelsens referencelaboratorium.

Det er vigtigt at vurdere projektet i forhold til grænseværdierne, uanset om projektet vil kunne etableres inden for rammerne af en gældende lokalplan. Dette gælder også uanset om projektet senere i forbindelse med en eventuel miljøgodkendelse vil blive ændret, så det vil kunne opfylde gældende grænseværdier, da spørgsmålet om miljøvurderingspligt skal afgøres på grundlag af det projekt, som bygherren har ansøgt om.

⁸³ <http://ec.europa.eu/environment/eia/pdf/EIA%20Guidance.pdf>

Det er således bygherrens valg af projektudformning, som har indflydelse på, om de vejledende normer og grænseværdier kan opfyldes.

På grund af generne vil projekter ofte være miljøvurderingspligtige, hvis der arbejdes om natten udendørs, eller hvor støj, lys eller varme kan påvirke anvendelsen af naboarealerne, og generne vil kunne forhindre eller begrænse naboarealernes planlagte eller faktiske anvendelse.

MFKN afgørelse ad 29. oktober 2021, j.nr. 18/04952

En bygherre ønskede at etablere et tørblanderi samt tilhørende støttefunktioner, og i ansøgningen var det vurderet, at projektet samlet set ikke ville påvirke miljøet væsentligt. I screeningsafgørelsen var det ligeledes den kompetente myndigheds vurdering, at etablering og drift af tørblanderi og tilhørende støttefunktioner ikke ville medføre væsentlige indvirkninger på miljøet, og dermed ikke udløste krav om udarbejdelse af en miljøkonsekvensrapport. Denne afgørelse blev påklaget bl.a. på grund af de beskrevne støjgener.

Miljø- og Fødevarerklagenævnet lagde til grund, at der vil være en forøget støjemission fra virksomheden som følge af projektet, men at myndigheden, ved vurdering af hvor væsentlig støjpåvirkningen vil være, har lagt vægt på, at virksomheden fortsat vil kunne overholde de støjgrænser, der er fastsat i virksomhedens eksisterende miljøgodkendelse. Den kompetente myndighed havde begrundet dette med, at støjen fra virksomheden kunne nedbringes via støjdæmpende tiltag, så den samlede støj fra virksomheden svarede til den nuværende støj.

Miljø- og Fødevarerklagenævnet fandt ikke grundlag for at tilsidesætte den kompetente myndigheds vurdering af, at støjpåvirkningen fra projektet, set i lyset af at virksomheden fortsat ville kunne overholde de lempede støjgrænser i miljøgodkendelsen, ikke ville kunne påvirke miljøet væsentligt. Nævnet lagde vægt på, at det af sagens oplysninger fremgår, at projektet i nattetimerne, hvor støjgrænserne er lempede, alene vil medføre en forøgelse af virksomhedens støjemission på 0,0-0,2 dB. Nævnet bemærker i den forbindelse, at overskridelser af vejledende grænseværdier efter VVM-vejledningen (2009) som udgangspunkt må vurderes som en væsentlig miljøpåvirkning, men at det dog i de konkrete tilfælde skal vurderes i forhold til screeningens øvrige parametre. Det forhold, at virksomhedens faktiske støjledning forøges, udløser derfor efter nævnets opfattelse ikke miljøvurderingspligt i sig selv, selvom virksomheden i forvejen er omfattet af lempede støjgrænser i den gældende miljøgodkendelse.

Miljø- og Fødevarerklagenævnet lagde i den forbindelse lagt til grund, at eventuelle støjdæmpende tiltag på virksomheden ikke er afgørende for den kompetente myndigheds konklusion om, at projektet ikke vil kunne påvirke miljøet væsentligt. Nævnet bemærkede i den forbindelse at, det af sagens oplysninger fremgår, at virksomhedens lempede støjvilkår vil kunne overholdes også uden de støjdæmpende tiltag, som er beskrevet. Nævnet tog ikke stilling til, om de støjdæmpende tiltag på virksomhedens eksisterende anlæg, der er beskrevet i afgørelsen, i givet fald ville kunne indgå i screeningsafgørelsen vedrørende selve ændringen.

Yderligere lagde Miljø- og Fødevarerklagenævnet vægt på, at den kompetente myndighed har forholdt sig til den trafikale påvirkning, og på baggrund af, at projektet alene vil medføre mertrafik i dagperioden, som er marginal i forhold til den øvrige aktivitet i dagperioden, har vurderet, at der

ikke vil være en væsentlig påvirkning af miljøet. Nævnet lagde tillige vægt på, at den kompetente myndighed i sin vurdering har inddraget høringssvar fra kommunen.

Derudover bemærkede Miljø- og Fødevarerklagenævnet, at ansøgningsmaterialet indeholder en oversigt over merproduktionen fra projektet sammenlignet med produktionen i 2016. Det var derfor nævnets opfattelse, at den kompetente myndighed har forholdt sig til den forøgede produktion.

Endeligt bemærkede Miljø- og Fødevarerklagenævnet, at en screeningsafgørelse ikke er en tilladelse eller en godkendelse, men en forudsætning for at det anmeldte projekt lovligt kan påbegyndes. Screeningsafgørelsen erstatter således ikke en eventuel byggetilladelse, miljøgodkendelse eller anden tilladelse, der giver ansøger ret til at påbegynde projektet. Det er herefter op til kommunen i en godkendelse eller tilladelse til det ansøgte projekt at fastsætte vilkår for at forhindre eventuel forurening af virksomhedens omgivelser.

f) Risiko for større ulykker og/eller katastrofer, som er relevante for det pågældende projekt, herunder sådanne som forårsages af klimaændringer, i overensstemmelse med videnskabelig viden

Den vurdering, som skal foretages efter dette punkt, angår risikoforhold i bred forstand.

Risikodefinitionen er derfor ikke begrænset til virksomheder, som er omfattet af risikobekendtgørelsen, jf. bekendtgørelse nr. 372 af 25. april 2016 om kontrol med risikoen for større uheld med farlige stoffer.

Det er således risikoforholdene ved det konkrete projekt og omgivelsernes følsomhed/sårbarhed over for risikoforholdene, som hver især eller samlet set kan have en væsentlig indvirkning på natur, miljø og menneskers sundhed. De risikoforhold, som skal inddrages her, er klimarelaterede risici og risici for større ulykker og/eller katastrofer.

Klimarelaterede risici kan være, at projektet er særlig følsomt over klimaændringer, fordi det er lokaliseret i et område sårbart over for oversvømmelser og/eller stigende vandstand, f.eks. ved lokalisering på havneområde, tæt ved fjorde, søer, åer. Det kan også være beliggende i et område med risiko for jordskred (f.eks. tæt ved skrænter, ustabil undergrund). I disse tilfælde kan der være forøgede risici for forurening fra projektet.

Det anbefales at tjekke kommunens klimaplan og andre nationale/europæiske indsamlede data og fremskrivninger af scenarier, se EU-Kommissionens Guidance on Integrating Climate Change and Biodiversity into Environmental Impact Assessment.⁸⁴

Risici for større ulykker og/eller katastrofer omfatter farlige stoffer i en mængde over/under risikobekendtgørelsens tærskelværdier, der ved uheld kan medføre væsentlig forurening i form af varmestråling, overtryk eller sundhedstruende forurening uden for virksomhedens areal. Der kan også være tale om påvirkning af følsom/sårbar natur og /eller et følsomt/sårbart miljø i et omfang, der ikke

⁸⁴ <http://ec.europa.eu/environment/eia/pdf/EIA%20Guidance.pdf>

kan accepteres. Til støtte for denne afklaring kan der findes hjælp i risikohåndbogen, herunder kapitel 2.8.2.4. om acceptkriterier, se Miljøstyrelsen Risikohåndbog.⁸⁵

Til beskrivelse af den vurdering, som myndigheden skal foretage af de nævnte faktorer under dette punkt, vil det være hensigtsmæssigt at opdele projekterne i

- a) projekter – nye eller eksisterende – uanset, om de er omfattet af risikobekendtgørelsen
- b) projekter omfattet af risikobekendtgørelsen

For den første gruppe – a) – lægges der vægt på, om det ansøgte projekt som følge af risikoforholdene ud fra en konkret vurdering og af hensyn til omgivelsernes følsomhed kan medføre væsentlig indvirkning på natur, miljø og menneskers sundhed. For så vidt angår risici for større ulykker og/eller katastrofer lægges der vægt på, om mængden af de konkrete farlige stoffer er under risikobekendtgørelsens tærskelværdier, der ved uheld kan medføre forurening, jf. ovenfor. Det kan også være uacceptabel indvirkning på følsom/sårbar natur/miljø.

Kommunerne skal inden for en afstand af 500 meter fra et risikoanlæg inddrage risikovurdering i kommune- og lokalplanlægningen, jf. bekendtgørelse nr. 371 af 21. april 2016 om planlægning omkring risikovirksomheder. Dette kan betyde, at etablering, ændring eller udvidelse af et projekt, der ikke i sig selv er omfattet af risikobekendtgørelsen, kan blive miljøvurderingspligtigt, hvis det bidrager til at øge risikoen for uheld væsentligt.

Det er bygherrens ansvar at sikre, at sikkerhedszonerne kan udlægges uden at forhindre hidtidig lovlig brug af disse arealer. Dette kan for eksempel sikres ved en hensigtsmæssig projektudformning, hensyn til placering af projektet i forhold til anvendelsen af naboarealerne eller eventuelt ved opkøb eller anden form for rådighed over tilgrænsende arealer.

For den anden gruppe – b) – skelnes der mellem ændringer af

- i) eksisterende projekter og
- ii) nye projekter.

For eksisterende projekter – i) – omfattet af risikobekendtgørelsen lægges der vægt på, om der med ændringen foretages en væsentlig ændring af projektets konsekvens- og risikozoner, hvorved nye eller større arealer bliver omfattet af sikkerhedszonen. En sådan udvidelse kan være, hvis nye risikoscenarier og øgede stofmængder bevirker, at:

- a. Den maksimale konsekvensafstand øges i omgivelserne og kommer til at omfatte nye følsomme arealanvendelser.
- b. Den stedbundne risiko øges i omgivelserne og kommer til at omfatte nye følsomme arealanvendelser.
- c. Den samfundsmæssige risiko (F/N kurven) ændres og overskrider det tilladelige niveau jf. risikohåndbogens acceptkriterier for FN-kurve, kapitel 2.8.2.4.
- d. Der vil være en væsentlig øgede risiko for uheld på nabovirksomheden.

⁸⁵ <https://risikohaandbogen.mst.dk/>

For nye projekter – ii) – omfattet af risikobekendtgørelsen vil risikoforholdene typisk ikke være fuldt belyst på det tidspunkt, hvor myndigheden modtager ansøgningen for den nye virksomhed. Derfor vil udgangspunktet ofte være at foretage en miljøvurdering, medmindre myndigheden efter en konkret vurdering uden rimelig tvivl kan træffe afgørelse om, at der ikke vil være påvirkninger af omgivelserne begrundet i risikoforholdet.

MFKN afgørelse af 15. juli 2021, jf. 19/07066

En kommune havde udarbejdet en lokalplan for at fastholde en genbrugsplads som en eksisterende virksomhed i området fremover. I den forbindelse anmeldte bygherre et projekt, som omfattede flytning af hovedindgangen til genbrugspladsen, herunder forlængelse af tilkørselsvejen uden for pladsens areal, opsætning af støjskærme og etablering af ny belægning på pladsen. Derudover udvidedes åbningstiden med en selvbetjeningsordning. Det fremgik ligeledes af bygherres ansøgning, at projektet var omfattet af Miljøstyrelsens vejledning om fastsatte støjgrænser og at støjgrænserne kunne overholdes. Endvidere fremgår det bl.a., at projektet må forventes at give anledning til støvgener i anlægsfasen.

Miljø- og Fødevarerklagenævnet fandt, at da det screenede projekt omfattede alene flytning af hovedindgangen til genbrugspladsen, herunder forlængelse af tilkørselsvejen uden for pladsens areal, opsætning af støjskærme og etablering af ny belægning på pladsen, var lokalplanen ikke udarbejdet for at tilvejebringe plangrundlaget for den screenede ændring af genbrugspladsen. Nævnet fandt derfor ikke grundlag for at tilsidesætte kommunens vurdering om, at udarbejdelse af plangrundlaget for den eksisterende virksomhed, ikke har afgørende betydning for, om ændringen er omfattet af miljøvurderingspligt.

2. Projektets placering

I spørgsmålet om miljøvurdering indgår også projektets placering i forhold til det geografiske områdes sårbarhed.

Det ansøgte projekt vil være miljøvurderingspligtigt, hvis det må forventes at være i konflikt med områdets arealanvendelse, naturressourcernes relative rigdom, kvaliteten og regenereringskapaciteten eller det naturlige miljøes bæreevne.

Den eksisterende og godkendte arealanvendelse

Ved den eksisterende og godkendte arealanvendelse forstås ikke blot den aktuelle faktiske anvendelse, men også den arealanvendelse, som måtte være tingslyst på ejendommen, eller som fremgår af gældende lokalplaner og byplanvedtægter m.v.

Hvis projektet forudsætter vedtagelse af en ny lokalplan, kan det forhold trække i retning af, at det vil kunne påvirke miljøet væsentligt.

Hvis der tillige kan opstå konflikt mellem det ansøgte projekt og den nuværende arealanvendelse – ikke blot for den pågældende ejendom, men også i forhold til naboarealer, som kunne blive berørt direkte eller indirekte af projektet – vil det som udgangspunkt give anledning til en væsentlig miljøpåvirkning og dermed miljøvurderingspligt.

Naturressourcernes (herunder jordbund, jordarealer, vand og biodiversitet) relative rigdom, forekomst, kvalitet og regenereringskapacitet i området og dettes undergrund

I forhold spørgsmålet om forbrug af naturressourcer som en del af projektets karakteristik, indgår forbrug af naturressourcer også i forholdet til projektets placering. Det vil således indgå i vurderingen, om projektet vil forhindre en senere udnyttelse af områdets naturressourcer – hvad enten der er tale om vand, træ eller andre råstoffer. I vurderingen skal indgå såvel omfanget, kvaliteten som muligheden for at forny den pågældende ressource.

NMKN afgørelse af 26. januar 2016, j.nr. NMK-42-00415 og NMK-34-00501

En kommune havde fornyet en tilladelse til indvinding af grundvand til brug for markvanding fra en eksisterende boring. Tilladelsen afløste en tidligere tilladelse til indvinding af grundvand til brug for markvanding fra samme boring. Af tilladelsen fremgik alene, at kommunen havde vurderet, at indvindingen ikke ville påvirke beskyttede og målsatte naturområder og vandløb væsentligt, da boringen er placeret mere end 400 m fra sådanne områder.

Natur- og Miljøklagenævnet fandt, at tilladelsen burde have indeholdt en begrundet vurdering af, om indvindingen, henset til omfang og intensitet samt de hydrogeologiske forhold i området, kan forventes at påvirke omgivelserne, herunder reducere vandføringen i de nærliggende vandløb.

Nævnet bemærkede yderligere, at kommunen ved sagens fornyede behandling på ny skulle forholde sig til, om der var VVM-pligt for vandindvindingen. Nævnet bemærkede i den forbindelse, at VVM-bekendtgørelsens regler om anlæg, som var opført på bekendtgørelsens bilag 1 eller 2, omfattede gennemførelse af anlægsarbejder eller andre installationer eller arbejder, samt andre indgreb i det naturlige miljø eller i landskaber, jf. bekendtgørelsens § 1, stk. 1. Da der var tale om en ny tilladelse til et indgreb, der var omfattet af bilag 2, var udgangspunktet, at der som minimum skulle gennemføres en VVM-screening, jf. bekendtgørelsens bilag 2, punkt 11 l.

MFKN afgørelser af 30. juni 2017, j.nr. NMK-42-00511 og NMK-42-00-512

En kommune havde ved en screening vurderet, at en fornyelse af tidligere tilladelse til indvinding af oprindeligt 6000 m³ men nu kun 4000 m³ grundvand til markvanding ikke var miljøvurderingspligtigt, og at påvirkningen lå inden for den beregningsmæssige usikkerhed. Afgørelserne blev påklaget, og nævnet ophævede og hjemviste afgørelserne, idet den kumulative indvirkning kræver en vurdering af den konkrete boring og sammenhængen med øvrige boringer i oplandet.

Miljøvurderingspligten kan afhænge af, om vigtige vandindvindingsmuligheder vanskeliggøres eller helt umuliggøres eller om etableringen af projektet forhindrer en senere råstofindvinding af kvalitativt eller kvantitativt vigtige råstoffer.

Grundlaget for denne vurdering kan, for så vidt angår vand og de mest almindelige råstoffer, findes i råstofplanerne, planerne for grundvandsbeskyttelsen og de vandforsyningsplaner, der berører området. I forhold til naturbeskyttelsen vil især naturplanerne og vandplanerne samt kommuneplanens retningslinjer for natur- og vandmiljøet være vigtige.

Oplysningerne i planerne fritager dog ikke for konkret at vurdere om andre væsentlige forhold i relation til naturressourcerne bør tages i betragtning, jf. den tidligere anførte byretsdom.

Det naturlige miljøes bæreevne med særlig opmærksomhed på følgende områder:

i) vådområder, områder langs bredder, flodmundinger

Et vådområdes bæreevne afhænger i høj grad af områdets stabilitet og påvirkningsgrad. En lang række vådområder i Danmark er allerede så belastede af især næringsstoffer, at de må betegnes som meget sårbare overfor yderligere belastninger af vand- eller luftbårne næringsstoffer.

En anden form for påvirkning er en direkte fysisk påvirkning som følge af projektets etablering. Det kan være i anlægsfasen, men også permanent som en konsekvens af projektet. For eksempel ved at vådområdet midlertidigt drænes i en periode under byggeriet eller drænes permanent og bebygges. Det kan også være, at projektets tilstedeværelse betyder, at vådområdet i fremtiden må forventes at være tørlagt på visse tider af året.

Alle påvirkningsformer, som forudsætter en nærmere vurdering, inden der kan gives tilladelse til det pågældende projekt, kan medføre miljøvurderingspligt, hvis miljøpåvirkningen på vådområdet ikke er kendt på screeningstidspunktet. Se også afsnit 3.3.6. om koordination med habitatreglerne.

ii) kystområder og havmiljøet

Kystområderne er grundlæggende beskyttet af henholdsvis naturbeskyttelseslovens bestemmelser om strandbeskyttelse og klitfredning og planlovens bestemmelser om kystnærhedszonen.

Mens kystnærhedszonen er en planlægningszone, er strandbeskyttede arealer forbudszone, inden for hvilke der kun må foretages mindre ændringer. Der kan i nogle tilfælde meddeles dispensation.

Kystdirektoratet under Naturstyrelsen er myndighed for ansøgninger inden for strandbeskyttelseslinjen.

Projekter, der ønskes placeret mv. i kystnærhedszonen omfattet af planlovens bestemmelser, skal være planlægningsmæssigt og funktionelt begrundede. Det vil sige, at der kan påvises et klart behov for at vælge en placering i kystzonen. Ifølge motiverne til loven er det særligt transport, udøvelse af fiskerierhverv, kølevand, vindforhold og lignende, der kan begrunde en placering i kystzonen. Selv i sådanne tilfælde vil der skulle stilles krav om så vidt muligt at friholde kystzonen for projekter og anlæg og sikre, at projektet indpasses i kystzonen på den bedst mulige måde.

Det er de respektive kommuner, som er myndighed for ansøgninger inden for kystnærhedszonen.

Et projekts placering inden for de respektive beskyttelseszoner eller kystnærhedszonen må som udgangspunkt antages at kunne påvirke miljøet væsentligt, hvis det er i konflikt med de hensyn, der varetages ved zonerne. Det betyder, at det ansøgte projekt kan blive miljøvurderingspligtigt.

Havmiljøet er omfattet af vandplanernes anvendelsesområde, havstrategien efter havstrategiloven og havplanen efter lov om marin planlægning. Miljømålene, planlægningen og indsatsprogrammerne, som er fastsat efter disse reguleringer, lægges til grund for udformningen af det konkrete projekt.

iii) bjerg- og skovområder

Danmark har ikke egentlige bjergområder, men det kan ikke udelukkes, at der på Bornholm kunne være forhold, der ville falde ind under bestemmelsen. Projekter, der forudsætter ophævelse af fredsskovpligten, kan i visse tilfælde indebære, at der kan ske en væsentlig påvirkning af miljøet på grund af de særlige naturmæssige værdier.

Mindre rydninger og ophævelse af fredsskovpligten kan også medføre miljøvurderingspligt.

iv) naturreservater og -parker

For naturreservater og naturparker gælder som oftest, at der i forbindelse med udpegningen eller etableringen findes en nærmere beskrivelse af sigtet med det pågældende reservat eller den pågældende naturpark.

Endvidere vil der ofte blive gennemført en nærmere planlægning, der indeholder mål og beskyttelsesinteresser. Projekter, der kan forhindre eller vanskeliggøre formålet med naturreservatet eller naturparken, må antages at kunne have en væsentlig indvirkning på miljøet og dermed være miljøvurderingspligtige. Dette gælder, uanset om årsagen til indvirkningen på naturreservatet eller naturparken er en direkte følge af projektets tilstedeværelse eller en følge af projektets drift, herunder også mere indirekte påvirkninger som eksempelvis trafik til og fra projektet eller anden nødvendig infrastruktur.

v) områder, der er registret eller fredet ved national lovgivning: Natura 2000-områder udpeget af medlemsstater i henhold til direktiv 92/43/EØF og direktiv 2009/147/EF

Vadehavsområdet

Som led i det trilaterale vadehavssamarbejde mellem Holland, Tyskland og Danmark er der indgået aftaler, der forpligter landene til at beskytte området særlige internationale karakter.

Vadehavsområdet er både beskyttet som en konsekvens af det trilaterale samarbejde, som nationalpark, jf. punkt iv) ovenfor, og som Unesco Verdensarv. Projekter, der vil kunne få indflydelse på beskyttelsen af Vadehavet i ovennævnte relationer, vil som udgangspunkt være miljøvurderingspligtige.

Områder, der er registreret, beskyttet eller fredet ved national lovgivning

Her tænkes der først og fremmest på de beskyttede naturtyper efter § 3 i naturbeskyttelsesloven. I det omfang at det ansøgte projekt ikke er omfattet af de undtagelser, som bekendtgørelse om naturtyper indeholder, er der mulighed for at søge kommunalbestyrelsen om dispensation efter naturbeskyttelseslovens § 65, stk. 2. Der henvises til den gældende regulering på området.

Også fredninger kan få betydning for det ansøgte projekt. Det ansøgte projekt kan være en del af udmøntningen af fredningen eller ligge inden for rammerne af fredningen, men det kan også være et projekt, som intet har med fredningen at gøre. I sidstnævnte tilfælde vil der være tale om en selvstændig proces efter fredningsreglerne.

Internationale beskyttelsesområder (habitat-/fugleområder)

Projekter, som kan påvirke et Natura-2000 område i sådan grad, at det forudsætter udarbejdelse af en konsekvensvurdering i henhold til fugle- og habitatdirektivet, antages at påvirke miljøet væsentligt og

vil derfor være miljøvurderingspligtige. Baggrunden for dette er, at væsentlighedsbegrebet i forhold til indvirkningen på de pågældende områder alt andet lige vil være underlagt den samme vurdering. Dette gælder dog ikke, når den indledende væsentlighedsvurdering efter habitatreglerne fastslår, at naturtyperne eller arterne, der har dannet grundlag for områdets udpegning, ikke kan blive påvirket væsentligt af det ansøgte projekt. Det er således vigtigt, at væsentlighedsvurderingen for Natura-2000 området foretages, inden der træffes en afgørelse om miljøvurderingspligt.

Tilstedeværelsen af arter omfattet af habitatdirektivets bilag IV og dermed af habitatdirektivets artsbeskyttelse, vil i det omfang projektet antages at kunne forstyrre arterne væsentligt, føre til miljøvurderingspligt. Det gælder såvel inden for som uden for udpegede internationale beskyttelsesområder. Miljøvurderingsreglerne tilsidesætter ikke forsigtighedsprincippet efter Natura 2000-reglerne.

vi) områder, hvor det ikke er lykkedes – eller med hensyn til hvilke det menes, at det ikke er lykkedes – at opfylde de miljøkvalitetsnormer, der er fastsat i EU-lovgivningen, og som er relevante for projektet

På en lang række områder er der opstillet kvalitetsnormer for forskellige delemler inden for det brede miljøbegreb. Som eksempel kan nævnes overfladevand og grundvand, hvor målsætninger og indsatsprogrammer er normsættende for rammebetingelserne for fremtidige projekter.

Endvidere findes miljøkvalitetsnormer i gældende vejledninger og visse bekendtgørelser. Dette gælder eksempelvis på støj- og luftforureningsområdet.

Indebærer et projekt, at disse normer og grænseværdier ikke kan overholdes, må projektet som udgangspunkt antages at kunne påvirke miljøet væsentligt og dermed være miljøvurderingspligtigt.

vii) tætbefolkede områder

Tæt befolkede områder vil normalt være sommerhusområder eller byzonearealer. Byzonen vil ofte være omfattet af enten en byplanvedtægt eller en lokalplan. Undtagelsesvis vil der kunne optræde tæt befolkede områder i landzonen, og de må i givet fald tillægges samme betydning, som hvis arealet havde status som byzone.

I byzonen skal der tages særlige hensyn til befolkningens forventninger om, at arealer udlagt til bolig og institutionsformål også vedblivende vil være egnede til denne anvendelse. Det vil sige, at påvirkningen af områdets miljø til stadighed forsøges bragt i overensstemmelse med de til enhver tid gældende miljømål.

Et anlægsprojekt, der kan påvirke miljøet negativt i forhold til det forventede for det pågældende område, må således som udgangspunkt antages at kunne påvirke miljøet væsentligt.

viii) landskaber og lokaliteter af historisk, kulturel eller arkæologisk betydning

Landskabet indeholder en lang række informationer om landskabets naturlige dannelse og kulturelle påvirkning. Historiske landskaber er steder, der anskueliggør de fysiske rammer om vigtige historiske begivenheder. Det kan være vigtige ladepladser, forsvarsværker osv.

De vigtige kulturelle landskaber er landskaber, der enten har dannet eller fortsat danner rammerne om vor kultur. Her kan eksempelvis nævnes Jægersborg Dyrehave, men også mere nutidige kulturlandskaber som Lammefjorden og Vestskoven. Som eksempel på vigtige arkæologiske landskaber kan nævnes Fyrkat, vore mange gravhøje og Tystrup-Bavelse søerne.

Blandt æstetisk vigtige landskaber findes vore kyststrækninger, de østjyske fjorde, marsken og de få større landskaber, der endnu er uberørt af tekniske anlæg.

De vigtige geologiske landskaber er kendetegnet ved at kunne bidrage til forståelsen af landets geologi. Blandt de kendteste er Møns Klint, Stevns Klint og Fur, men også mange af vore åse og kystprofiler er i denne sammenhæng vigtige geologiske landskaber.

Projekter, der kan have en væsentlig indvirkning på disse vigtige landskabstræk, vil – uanset projektets udstrækning – som udgangspunkt være miljøvurderingspligtige. Det gælder også projekter, der kan påvirke landskabet visuelt, uanset at projektet ikke er frit beliggende.

NKN afgørelse af 19. oktober 2005, j.nr. 03-33/300-0212 (NKO 377)

En bygherre havde ansøgt om opførelse af en stald på 2756 m², en forlade på 400 m² samt en gyllebeholder på 1500 m³ uden tilknytning til ejendommens hidtidige bebyggelse.

Amtet havde samlet vurderet i screeningsafgørelsen, at projektet med de angivne forudsætninger ikke ville få væsentlig indvirkning på miljøet, herunder at der ikke ville ske en negativ påvirkning af dele af udpegningsgrundlaget for et habitatområde i nærheden. Vurderingen var navnlig baseret på en gennemgang af projektets mulige påvirkninger af habitatområder, arkæologiske og naturhistoriske interesser, grundvand, søer samt natur generelt. Det fremgik af sagens materiale, at amtet ikke havde foretaget en landskabelig vurdering i forbindelse med VVM-screeningen.

Under kommunens behandling af landzonesagen om opførelse af staldanlægget, udtalte amtet sig som regionplanmyndighed. Det fremgik af udtalelsen, at den ansøgte placering var i strid med regionplanens retningslinjer for "større uforstyrret landskab". Amtet vurderede, at den ansøgte placering af byggeriet ikke kunne indpasses i landskabet uden, at det ville gå væsentligt ud over de landskabelige værdier, og at anlægget ville virke som et uvedkommende og forstyrrende landskabelement.

Naturklagenævnet fandt, at amtets afgørelse var truffet på et utilstrækkeligt grundlag, og hjemviste sagen fornyet behandling i amtet, idet en landskabelig vurdering bør indgå i grundlaget for afgørelsen af, om projektet er VVM-pligtigt jf. samlebekendtgørelsens bilag 3 (nu miljøvurderingslovens bilag 6).

3. Arten af og kendetegn ved den potentielle indvirkning på miljøet

Dette afsnit i lovens bilag 6 anvendes til kvalificering af de indvirkninger, som i forhold til det konkrete projekt er beskrevet under Projektets karakteristika og Projektets placering, og identificeret i forhold til følgende faktorer, jf. lovens § 20, stk. 4:

- 1) Befolkningen og menneskers sundhed

- 2) Den biologiske mangfoldighed med særlig vægt på arter og naturtyper, der er beskyttede i henhold til habitat- og fugledirektiverne
- 3) Jordbund, jordarealer, vand, luft og klima
- 4) Materielle goder, kulturarv og landskab, og
- 5) Samspillet mellem faktorerne under 1-4.

Den første kvalificering tager sigte på:

a) Indvirkningens størrelsesorden og rumlige udstrækning

Det kan være det geografiske område og omfanget af personer, der forventes berørt. Antallet af forventede berørte personer behøver ikke at være begrænset til projektets geografiske udstrækning. Som eksempel kan nævnes et projekt, som kun har ringe eller ingen berøring, men en større gruppe af personer vil blive berørt, hvis der sker et større uheld i form af udslip.

b) Indvirkningens art

Det, der undersøges her, er, hvilken type indvirkning der kan forventes. Vil der være fare for mennesker mv., vil indvirkningen kunne forrykke balancen mellem sårbare arter/naturtyper?

c) Indvirkningens grænseoverskridende karakter

Den form for grænseoverskridende karakter, der tænkes på her, er landegrænser og ikke grænseværdier. Indvirkningen på miljøet kan vise sig at have indvirkning på tværs af landegrænser – enten fordi projektet etableres på tværs af landegrænser eller fordi indvirkningerne, der udgår fra projektet, eller som kan indvirke på projektet, overskrider landegrænser. I sådanne tilfælde skal det afklares, om indvirkningerne anses for at væsentlige, og om de berørte stater skal høres i den sammenhæng. Processen herfor er beskrevet under afsnit 5.

Derudover skal det bemærkes, at projektets indvirkninger på miljøet også kan ske nationalt, dvs. overskride kommune-/regionsgrænser. En sådan indvirkning på tværs af administrative opdelinger ændrer ikke på myndighedskompetencen, men den kan medføre, at også nabokommunen/-regionen anses for berørte myndigheder, som skal høres i forbindelse med screeningen. Se ligeledes nærmere under afsnit 5.

d) Indvirkningens intensitet og kompleksitet

Graden af indvirkningen må antages at være væsentlig, hvis det ansøgte projekt ikke kan overholde vejledende grænseværdier eller udgør en hindring for at nå fastlagte miljømål. Miljømål for søer, vandløb og kystnære vandområder samt mål for udpegede internationale beskyttelsesområder og naturtyper fremgår af Natura 2000-planerne og vandområdeplanerne.

Et projekt kan give anledning til en så sammensat indvirkning på miljøet, at det, uanset at det for hver enkelt miljøparameter overholder de vejledende grænseværdier og miljømål, alligevel må forventes at få en væsentlig indvirkning på miljøet som følge af indvirkningens kompleksitet. Det kan være sammensætningen af stoffer, placering og virksomhedens karakter, der udløser krav om miljøvurderingspligt.

e) Indvirkningens sandsynlighed

Indvirkningens sandsynlighed spiller ikke kun en rolle i forbindelse med risikoanlæg, men også når der er tale om andre forventede indvirkninger på miljøet.

En vurdering af de væsentlige mulige indvirkninger af miljøet som følge af et projekt beror på modeller og faglige vurderinger, som i alle tilfælde er behæftet med en vis usikkerhed eller fejlmargen.

Et andet forhold, som også spiller ind, er, om der er mulighed for at foretage et skøn over indvirkningen på miljøet uden at tilvejebringe et nøjere kendskab til miljøet og indvirkningens karakter. Dette forhold kan blandt andet betyde, at et projekt kan blive miljøvurderingspligtigt alene af den grund, at det antages at kunne få væsentlig indvirkning på miljøet uden først at gennemføre en nærmere undersøgelse af projektet og de berørte omgivelser.

f) Indvirkningens forventede indtræden, varighed, hyppighed og reversibilitet

Et projekt, hvor indvirkningerne på miljøet er kortvarige, sjældne eller hvor miljøet hurtigt genfinder sin oprindelige tilstand efter endt indvirkning, vil alt andet lige blive vurderet til at have en væsentligt mindre grad af indvirkning end et projekt, hvis indvirkningerne på miljøet enten er vedholdende eller hyppige, og hvor indvirkningerne vil udgøre en blivende ændring af det oprindelige miljø, uanset om projektet eventuelt senere opgives.

Som eksempler på reversible projekter kan nævnes højspændingsledninger udført som luftledninger, hvor den visuelle indvirkning i landskabet vil være til stede, så længe projektet består, men hvor nedtagning af masterne vil gøre indvirkningen visuelt reversibel.

Industri- og vejanlæg er derimod eksempler på projekter, hvor indvirkningerne normalt er irreversible på grund af store faste anlæg og terrænændringer. Det vil sige projekter som, uanset at anlægget senere fjernes, ikke vil føre til en umiddelbar tilbagevenden til det oprindelige miljø.

Støj og luftforureningen fra sådanne projekter er derimod eksempler på reversibel indvirkning. Projekter, hvis miljømæssige indvirkning skønnes at være vedvarende, hyppige eller irreversible, kan – afhængig af arten, dimensionerne og den konkrete beliggenhed – have en væsentlig indvirkning på miljøet og derfor være miljøvurderingspligtige.

g) Kumulation af projektets indvirkninger med indvirkningerne af andre eksisterende og/eller godkendte projekter

Spørgsmålet om kumulation af projektets indvirkninger er tidligere beskrevet under Projektets karakteristika, litra b, men her koncentrerer beskrivelsen af de udpegede potentielle væsentlige indvirkninger på miljøet i forhold til indvirkningerne af andre eksisterende og/eller godkendte projekter. Der kan forekomme overlap i beskrivelsen af det konkrete projekt, men det vigtigste er at få alle aspekterne med ved vurderingen.

Der henvises derfor til de anførte bemærkninger under Projektets karakteristika, litra a og b, og de der anførte afgørelser.

I forhold til de kumulative betragtninger i forbindelse med udvidelse af samme anlæg – og dermed de samme miljømæssige indvirkninger – kan der henvises til følgende afgørelse:

NMKN afgørelse af 21. maj 2013, j.nr. NMK-34-00238

En kommune havde i 2008 meddelt en miljøgodkendelse til et affaldsbehandlingsanlæg for organisk affald uden at foretage en screening. Efter ansøgning fra virksomhedens side meddelte kommunen i 2012 – efter forudgående screening – miljøgodkendelse til en udvidelse af virksomheden, som ville betyde, at virksomheden havde en kapacitet på 150.000 tons biomasse om året samt 10.000 tons brugt fritureolie, og sideløbende blev der meddelt miljøgodkendelse til et biomasseanlæg i nær geografisk tilknytning til virksomheden.

Kommunen afgørelser blev påklaget, og nævnet ophævede og hjemviste afgørelserne til fornyet behandling med følgende begrundelse:

Nævnet fandt det beklageligt, at der ikke var foretaget en vurdering efter miljøvurderingsreglerne i 2008 og samtidig uheldigt, at den foretagne screening i forbindelse med udvidelsen i flere sammenhænge alene forholder sig til udvidelsen og ikke hele projektet.

I forhold til støj havde kommunen alene forholdt sig støj fra affaldsbehandlingsanlægget og støj fra biomasseanlægget – og konstateret, at støjgrænserne hver især var overholdt, men kommunen havde ikke i screeningen forholdt sig til den kumulative støjpåvirkning fra de to virksomheder – hverken som ekstern støj eller øget transport.

Det samme forhold gjorde sig gældende med lugt, som også skulle vurderes kumulativt for de to virksomheder.

Se afsnit 7.7. om den gældende praksis for screening/miljøvurdering på bagkant.

h) Muligheden for reelt at begrænse indvirkningerne

Dette punkt spejler det forhold, at der ikke i en screening kan stilles vilkår. Det betyder, at har myndigheden konstateret, at der kan være væsentlige indvirkninger på miljøet, har bygherren da – forud for ansøgningen om screeningsafgørelsen – forholdt sig til, hvorledes den potentielle væsentlige indvirkning på miljøet kan imødegås, f.eks. gennem ændret placering, emissionsreduktioner mv.

Hvis den væsentlige indvirkning på miljøet imidlertid først er blevet oplyst i forbindelsen med myndighedens behandling af screeningsansøgningen, kan det være, at de kan imødegås ved projektændringer. Sådanne ændringer kan ikke foretages af myndigheden i forhold til ansøgte projekt, fordi det ville betyde, at myndigheden skulle stille vilkår i afgørelsen for at sikre, at betingelserne for afgørelsen (at screene til ikke miljøvurderingspligt) kunne håndhæves i fremtiden.

Såfremt bygherren ønsker at foretage en projektændring, fordi det ansøgte projekt vil kræve kompenserende foranstaltninger for at begrænse indvirkningerne, må bygherren trække ansøgningen og fremsende en tilrettet ny ansøgning.

4.5.3. Screeningsafgørelsen

Det følger af miljøvurderingslovens § 21, at myndigheden på grundlag af bygherrens ansøgning skal foretage en vurdering af og træffe afgørelse om, hvorvidt et projekt omfattet af bilag 2 er omfattet af krav om miljøvurdering og tilladelse. Ved vurderingen skal myndigheden tage hensyn til kriterierne i miljøvurderingslovens bilag 6, jf. beskrivelsen ovenfor i afsnit 4.5.2.1. Afgørelsen skal endvidere tage

hensyn til resultaterne af foreløbig kontrol eller vurderinger af indvirkningen på miljøet, der er foretaget i medfør af EU lovgivningen.

Grundlaget for screeningen er bygherrens oplysninger, allerede foreliggende viden og almene erfaringer om det pågældende sagsområde. En screening anses for at være en foreløbig vurdering af det ansøgte projekt og en screeningsafgørelse skal kunne træffes ret hurtigt. Det indebærer, at der må accepteres et vist spillerum for vurderingen. Er der behov for mere indgående undersøgelser for at foretage den nødvendige vurdering, taler det for, at der foretages en miljøvurdering.

En screeningsafgørelse er ikke en tilladelse eller en godkendelse, men en forudsætning for at det anmeldte projekt lovligt kan påbegyndes, og erstatter således ikke en eventuel byggetilladelse, miljøgodkendelse eller anden tilladelse, der giver ansøger ret til at påbegynde projektet. Hvis bygherren også skal indhente byggetilladelse, miljøgodkendelse eller anden tilladelse, der giver bygherren ret til at påbegynde anlægsprojektet, kan disse derfor ikke udnyttes, før screeningen er foretaget, og der er truffet afgørelse. Screeningsafgørelsen risikerer dermed at blive en stopklods, hvis den først igangsættes, når de øvrige tilladelser er ved at være på plads.

Inden for de respektive ressortområder kan være der fastlagt forskellige processer for myndighedens screeningsafgørelse efter lovens § 21, hvor der træffes afgørelse om, at projektet ikke forventes at have væsentlig indvirkning på miljøet, og afgørelse om en tilladelse efter sektorlovgivningen.

MFKN afgørelse af 22. juni 2021, j.nr. 19/03170

En kommunen havde i en screeningsafgørelse lagt til grund, at det ansøgte projekt (forhøjelse af støjniveauet for 20 koncerter om året, lukning af kørende forlystelser under koncerterne og sløjfning af onsdagsfyrværkeri) var omfattet af miljøvurderingslovens bilag 2, punkt 12, litra e, om forlystelsesparker og lign., jf. punkt 13, litra a, om ændringer eller udvidelser af projekter, som allerede er godkendt, er udført eller er ved at blive udført, når de kan have væsentlige skadelige indvirkninger på miljøet. Kommunen havde ved sin vurdering af, om projektet kunne forventes at få væsentlige indvirkninger på miljøet, tillagt en række forhold særlig vægt. Som det første havde kommunen angivet, at virksomheden med sin centrale placering i et område med et pulserende byliv og sin historie havde en helt særlig betydning som en af landets vigtigste attraktioner. Derudover havde kommunen lagt vægt på virksomhedens udviklingsmuligheder.

Miljø- og Fødevarerklagenævnet fandt, at hensynet til virksomhedens helt særlige betydning som en af landets vigtigste attraktioner ikke udgør et sagligt screeningskriterium i henhold til miljøvurderingslovens bilag 6, jf. § 21. Hensynet til projektets samfundsmæssige betydning var derfor ikke relevant for vurderingen af, om projektet på grund af dets art, dimensionering eller placering måtte forventes at få en væsentlig indvirkning på miljøet, jf. § 21, jf. § 15, stk. 1, nr. 2. Nævnet bemærkede, at den eksisterende og godkendte arealanvendelse alene vedrører områdets miljømæssige sårbarhed.

Hensyn til virksomhedens rimelige udviklingsmuligheder som eksisterende forlystelsespark ville efter omstændighederne nok kunne indgå ved en eventuel afgørelse, hvorved projektet tilladtes efter anden lovgivning. Miljø- og Fødevarerklagenævnet bemærkede i den forbindelse, at det fremgår af punkt 4.2.2 i Miljøstyrelsens vejledning om støj fra forlystelsesparker, at en række

eksisterende forlystelsesparker har en støjmæssigt problematisk beliggenhed, og at det for flere parker ikke er teknisk eller økonomisk realistisk at bringe støjbelastningen ned på de vejledende støjgrænser og samtidig opretholde en rimelig aktivitet. For disse parker bør der ifølge vejledningen derfor lægges vægt på en række forhold ud over de vejledende støjgrænser, når en ansøgning om ændring eller udvidelse skal vurderes, eller når miljøgodkendelsen skal revurderes.

Projektets mulighed for efter en sådan afvejning at opnå miljøgodkendelse var imidlertid ikke et forhold, der taler imod miljøvurderingspligt i sig selv. Miljø- og Fødevareklagenævnet lagde herved vægt på, at formålet med en miljøvurdering af et projekt efter miljøvurderingslovens § 1, stk. 2, var, at der under inddragelse af offentligheden så tidligt som muligt og forud for, at myndigheden traf afgørelse om projektet, tog hensyn til projektets sandsynlige væsentlige indvirkning på miljøet.

Miljø- og Fødevareklagenævnet bemærkede, at kommunes afgørelse bygger på en fejlagtig anvendelse af miljøvurderingslovens screeningskriterier, idet den væsentlige overskridelse af støjgrænserne fra den eksisterende aktivitet er et forhold, som efter en konkret vurdering vil kunne tale for miljøvurderingspligt, men ikke imod.

Kommunes screeningsafgørelse led derfor af en væsentlig retlig mangel.

MFKN afgørelse af 26. maj 2020, j.nr. 18/05163

En bygherre ansøgte om at etablere et nyt ca. 12 km langt 132 kV kabelanlæg og elektricitetsværk til en koblingsstation. I byområder vil projektområdet være afgrænset til vejarealer, mens det i øvrige områder varierer i en bredde af ca. 50 til 300 m. Det fremgik endvidere, at kabelanlægget altovervejende ville være nedgravet i jorden, bortset fra enkelte samlinger.

I beskrivelsen af de tilpasninger af projektet, som ansøgeren havde foretaget med henblik på at undgå, forebygge, begrænse eller kompensere for væsentlige skadelige virkninger på miljøet, har Sundhedsstyrelsens forsigtighedsprincip for magnetfelter og højspændingsanlæg været anvendt. Hermed blev linjeføringen af kabelforbindelsen placeret i en afstand fra boliger og institutioner for børn, hvor magnetfelterne vil være mindre end udredningsværdien (0,4 mikrotelsla). Dertil kom andre projektilpasninger og beskyttelsesforanstaltninger med henblik på ikke væsentlig påvirkning af beskyttede naturområder, beskyttet flora eller fauna, kulturelle eller landskabelige forhold.

Den kompetente myndighed vurderede, at der var tale om et begrænset projekt med en kort og reversibel mindre påvirkning i anlægsfasen. Projektet i driftsfasen ville ikke medføre væsentlig påvirkning af beskyttede naturområder, beskyttet flora eller fauna, kulturelle eller landskabelige forhold, og at ansøger fulgte Sundhedsstyrelsens forsigtighedsprincip for magnetfelter og højspændingsanlæg.

Miljø- og Fødevareklagenævnet lagde til grund, at den kompetente myndighed selvstændigt havde foretaget en vurdering af oplysningerne. I den forbindelse bemærkedes, at dette ikke indebar, at myndigheden skal foretage egne kontroller, for eksempel i form af beregninger i forhold til oplysninger, hvor der ikke var konkretiseret berettiget tvivl om resultatet, og dermed om oplysningernes indhold.

Nævnet fandt ikke anledning til at tilsidesætte den kompetente myndigheds vurdering af, at etablering og drift af kabelanlægget ikke ville medføre væsentlige indvirkninger på miljøet, og dermed ikke udløste krav om udarbejdelse af en miljøkonsekvensrapport. Nævnet lagde i sin vurdering vægt på, at en screening er en foreløbig vurdering af, hvorvidt en væsentlig påvirkning af miljøet er påregnelig, og at myndigheden havde foretaget en vurdering af det konkrete ansøgte projekts indvirkning på miljøet og i den forbindelse i relevant omfang havde inddraget Sundhedsstyrelsens forsigtighedsprincip vedrørende magnetfelter og højspændingsanlæg, og vurderede, at ansøgeren efterlevede dette.

4.5.3.1. Udkast til screeningsafgørelse

Når den kompetente myndighed har foretaget en screening af bygherrens fremsendte ansøgning, skal den kompetente myndighed sikre, at berørte myndigheder ved en høring gives mulighed for at afgive kommentarer og stille spørgsmål til den afgørelse, som myndigheden agter at træffe, jf. lovens § 35, stk. 3, nr. 1.

Udkastet til afgørelse kan udformes som en afgørelse, jf. kravene nedenfor, hvoraf det imidlertid tydeligt skal fremgå, at der er tale om et udkast. Udkast til afgørelse kan også indarbejdes i høringsmaterialet, således at det klart fremgår, hvad der nærmere foretages høring over.

4.5.3.2. Endelig screeningsafgørelse

Efter endt høring skal den kompetente myndighed udarbejde den endelige afgørelse.

Den kompetente myndighed skal træffe afgørelse hurtigst muligt og senest 90 dage fra den dag, hvor bygherren har fremlagt de krævede oplysninger, jf. lovens 22, stk. 1. I særlige tilfælde kan den kompetente myndighed forlænge fristen, men i sådanne tilfælde skal den kompetente myndighed skriftligt underrette bygherren om årsagerne til forlængelsen og om, hvornår der forventes truffet en afgørelse, jf. lovens § 22, stk. 2.

Den kompetente myndigheds screeningsafgørelse kan have et af to udfald:

enten finder den kompetente myndighed, at projektet samlet set forventes at have en væsentlig indvirkning på miljøet, og afgørelsen vil i så fald være, at det ansøgte projekt skal gennemgå en miljøvurdering, før den kompetente myndighed kan tages stilling til, om projektet kan tillades, eller den kompetente myndighed finder, at det ansøgte projekt samlet set ikke kan forventes at have væsentlig indvirkning på miljøet og derfor ikke behøver at gennemgå en miljøvurdering.

Screeningsafgørelsen skal indeholde en begrundelse, hvori hovedårsagerne til afgørelsen og en henvisning til de i bilag 6 relevante kriterier indgår, jf. lovens § 21, stk. 2. I afgørelsen skal der endvidere tages hensyn til resultaterne af foreløbig kontrol eller vurderinger af indvirkningen på miljøet, der er foretaget i medfør af EU-lovningen. Her tænkes der i særdeleshed på, hvis der er foretaget en væsentlighedsvurdering efter habitatreglerne.

Hvis afgørelsen går ud på, at det ansøgte projekt ikke er omfattet af krav om miljøvurdering, skal der i afgørelsen også indgå særkender ved projektet, jf. lovens § 21, stk. 2. 'Særkender ved projektet' forstås som de forudsætninger, som den kompetente myndighed lægger til grund for at nå til det konkrete resultat. Der er ikke tale om vilkår stillet af myndigheden, men om de forudsætninger, som bygherren har indlagt i ansøgningen om projektet. Hvis bygherren i forbindelse med ansøgningen har

beskrevet hvilke foranstaltninger, der påtænkes truffet for at undgå eller forebygge, hvad der ellers kunne have været væsentlige skadelige indvirkninger på miljøet, kan denne beskrivelse indgå i stedet for eller eventuelt som et supplement.

Med ovennævnte krav til screeningsafgørelsens indhold er det ikke nok at udfylde et afkrydsningsskema, som supplerer bygherrens skema. Det er nødvendigt at foretage en samlet vurdering af det ansøgte projekt og dets mulige væsentlige indvirkning på miljøet.

Uanset hvilket udfald screeningsafgørelsen måtte have, skal afgørelsen også indeholde en klagevejledning. Afgørelsen kan påklages, for så vidt angår retlige spørgsmål, jf. lovens § 49, stk. 1. For de nærmere regler omkring klage mv., henvises der til afsnit 6.

4.5.4. Bortfald af screeningsafgørelse

Efter lovens § 39 bortfalder en screeningsafgørelse, hvis afgørelsen ikke er udnyttet, inden 3 år efter at den er meddelt, eller ikke har været udnyttet i 3 på hinanden følgende år. Sidstnævnte omtales af og til som kontinuitetsbrud, hvilket vil sige, at projektet påbegyndes, men herefter ligger det stille, og sker der ikke noget i 3 på hinanden følgende år, anses screeningsafgørelsen for at være bortfaldet. Det kan der være flere grunde til, men afgørende for en senere videreførelse er, hvad årsagen til kontinuitetsbruddet har været.

Projektet skal være påbegyndt inden fristens udløb, for at screeningsafgørelsen anses for 'udnyttet', hvilket efter praksis betyder, at der skal være foretaget en vis relevant faktisk udnyttelse, og etableringen af projektet skal herefter være fortsat i sædvanligt tempo, for at anlægsarbejderne anses for at være gået i gang. Indgivelse af ansøgning om byggetilladelse anses ikke som en påbegyndt udnyttelse af screeningsafgørelsen, hvis der ikke er sket andet i perioden.

Selv om nedenstående afgørelse vedrører spørgsmålet om forældelse af en miljøvurderingstilladelse, kan de anførte betragtninger, som Retten i Esbjerg lægger vægt på, relateres til spørgsmålet om forældelse af en screeningsafgørelse:

Retten i Esbjergs afgørelse af 23. maj 2017, j.nr. BS 7-591/2015

Spørgsmålet var, om en VVM-tilladelse, som blev meddelt ultimo juni 2010 til opstilling af fire forsøgsmøller på mellem 160 og 200 meter, var bortfaldet i 2015. Såvel kredsens af bygherrer som projektets udformning var i mellemtiden blevet ændret. På baggrund af en syns- og skønserklæring kunne det konstateres, at der før ultimo 2013 var lavet et rørunderløb på 2/3 af strækningen, etableret to oplagspladser, etableret veje og vendepladser til nedtagning af eksisterende møller samt rejsning af nye møller og indkøb af en større mængde knust beton. Retten fandt, at etableringen af veje og vendepladser rejsning og servicering af møllerne – foruden etableringen af møllerne – udgjorde den væsentligste del af projektet. Derfor fandt Retten, at der var sket en vis relevant faktisk udnyttelse af VVM-tilladelsen inden ultimo juni 2013.

Der er i lovens § 39 ikke udtrykkeligt taget stilling til, hvad der gælder for screeningsafgørelser, som processuelt indarbejdes i tilladelser med hjemmel i anden lovgivning. Baggrunden for dette er, at screeningsafgørelser ikke er en tilladelse men en vurdering af, om et projekt kan forventes at få væsentlige indvirkninger på miljøet. Screeningsafgørelsen kan derfor enten stå alene eller være kombineret med eller forudsætte andre vurderinger/tilladelser efter anden lovgivning.

Den screeningsafgørelse, som lovens § 39 derfor regulerer, er de screeningsafgørelser, som træffes efter lovens § 21 og som ikke forudsætter andre vurderinger eller tilladelser. I de tilfælde, hvor screeningsafgørelsen efter lovens § 21 danner grundlag for en tilladelse/godkendelse mv., som meddeles med hjemmel i sektorlovgivningen, vil det være sektorlovgivningens eventuelle bestemmelser om kontinuitetsbrud, som finder anvendelse på tilladelsen/godkendelsen.

Uanset, om en screeningsafgørelse efter lovens § 21 står alene eller indgår som grundlag for en tilladelse/godkendelse efter sektorlovgivningen, vil det fortsat være sådan, at den vurdering af et projekts mulige væsentlige indvirkning på miljøet, som screeningen er, skal være retvisende og opdateret. I modsat fald vil det være i strid med de hensyn, der ligger bag formålet med loven og med VVM-direktivet.

4.5.5. Indirekte afgørelser

Begrebet indirekte afgørelse anvendes, når en myndighed foretager en vurdering i myndighedens daglige sagsbehandling, som ikke nødvendigvis nedfældes på skrift eller kommunikeres til offentligheden. Det er antaget i klagenævnenes praksis, at en indirekte afgørelse kan påklages som et retligt spørgsmål. Der henvises til afsnit 7.4. om klagefristens beregning.

I forbindelse med screening kan det være spørgsmålet, om et konkret projekt, som bygherren ønsker at etablere, ændre eller udvide, er omfattet af lovens bilag 2. Her kan den kompetente myndighed træffe afgørelse på grundlag af f.eks. bygherrens henvendelse om det ønskede projekt er omfattet af lovens bilag 2 eller bygherrens fremsendelse af en ansøgning til den kompetente myndighed i den tro, at projektet er omfattet af bilag 2.

NMKN afgørelse af 18. november 2016, j.nr. NMK-10-00979

I denne sag, som vedrørte spørgsmålet, om en bekendtgørelse som plan var omfattet af krav om miljøvurdering, udtalte Natur- og Miljøklagenævnet, at det var nævnets praksis, at også en beslutning om, at der f.eks. ikke kræves en dispensation fra naturbeskyttelsesloven og en beslutning om, at miljøvurderingsloven ikke finder anvendelse, er en såkaldt indirekte afgørelse, som kan påklages til Natur- og Miljøklagenævnet som et retligt spørgsmål. Der sker i sagens natur ikke offentliggørelse af en sådan indirekte afgørelse. Hvis en klage over en indirekte afgørelse indgives samtidig med klage over en egentlig afgørelse om tilladelse (f.eks. dispensation fra naturbeskyttelsesloven) til projektet, vil klagen under alle omstændigheder altid blive anset for rettidigt indgivet.

Hen over årene har de respektive klagenævn behandlet klager over indirekte afgørelser, som kompetente myndigheder har truffet som led i deres sagsbehandling efter miljøvurderingsreglerne. Der er som bekendt sket ændringer dels i de kompetente myndigheders arbejdsopgaver, dels i ordlyden af lovens bilag 2, punkt 13 a. Derfor er de afgørelser, som ligger før lovens ikrafttræden den 16. maj 2017, alene nævnt med en henvisning. De pågældende afgørelser er:

- NMK-41-00283 af 23. februar 2015,
- NMK-34-00510 af 13. januar 2016,
- NMK-34-00538 af 30. juni 2017,
- NMK-34-00556 af 30. juni 2017,

- NMK-34-00617 af 15. november 2017,
- MFKN 18/05371 af 18. februar 2019 (tidligere NMK-34-00580), og
- MFKN 18/05737 af 2. maj 2019

De øvrige afgørelser, som Miljø- og Fødevarerklagenævnet har truffet efter den gældende lovgivning er følgende:

MFKN afgørelse af 3. marts 2020, j.nr. 19/05616

Kommunen havde den 12. juni 2017 truffet indirekte afgørelse om, at omdannelsen fra et gymnasium til en realskole ikke er omfattet af screeningspligten i miljøvurderingsloven. Omdannelsen medførte etablering af en legeplads. Det var kommunens vurdering, at projektet ikke er omfattet af miljøvurderingslovens bilag 2, punkt 10, litra b, idet legepladsen ikke kunne sidestilles med anlæg, der har tilsvarende eller lignende miljømæssige påvirkning som shoppingcentre og parkeringsanlæg, nye boligområder, hospitaler, universiteter og lignende. Det var endvidere kommunens vurdering, at projektet heller ikke var omfattet af miljøvurderingslovens bilag 2, punkt 13, litra a, da det på forhånd kunne udelukkes, at etableringen af legepladsen vil medføre en væsentlig påvirkning på miljøet. Heri var klagenævnet enig.

MFKN afgørelse af 17. september 2020, j.nr. 18/04979

En kommune havde i medfør af planlovens § 35 truffet afgørelse om landzonetilladelse til etablering af en 2,5 m høj jordvold på ca. 350 m til omkredsning af et areal til motocrosskørsel. Kommunen havde i forbindelse vurderet, at der ikke er tale om en egentlig motocrossbane, og at motocrosskørslen ikke kræver landzonetilladelse under forudsætning af, at

- der ikke etableres en egentlig motocrossbane, og at eventuel motocrosskørsel foregår på eksisterende mark,
- motocrosskørsel kun foretages af ejendommens beboere, og
- motocrosskørsel ikke må give støjgener for omkringboende i henhold til miljøaktivitetsbekendtgørelsen. Dette sikres ved at påbuddet om begrænsning af køretider overholdes.

Brønderslev Kommune har ikke i forbindelse med landzonetilladelsen truffet en direkte afgørelse efter miljøvurderingsloven.

Miljø- og Fødevarerklagenævnet bemærkede, at det af tidligere praksis fremgik, at Naturklagenævnet i afgørelse af 19. maj 1995 fandt, at et projekt til etablering af en mindre motocrossbane til træningsformål med begrænset åbningstid og uden publikumsfaciliteter var omfattet af reglerne om miljøvurdering i den dagældende samlebekendtgørelses § 3, stk. 2, jf. lovens bilag 2, pkt. 11 a, om permanente baner til motorvæddeløb samt prøvekørsel af biler eller motorcykler.⁸⁶

Det ansøgte projekt omfattede etablering af jordvolde med en højde på 2,5 m og en længde på ca. 350 m, som omkransede et areal til motocrosskørsel. Kommunen havde i forbindelse med afgørelsen om landzonetilladelse til etablering af jordvolde indirekte truffet afgørelse om, at

⁸⁶ Referencen er tilrettet den gældende regulering i loven.

projektet til etablering af areal til motocrosskørsel og tilhørende støjvold ikke var omfattet af reglerne i miljøvurderingsloven.

Miljø- og Fødevarerklagenævnet fandt, at projektet om etablering af et areal til motocrosskørsel omkranset af jordvolde var omfattet af miljøvurderingslovens bilag 2, punkt 11 a, om permanente væddeløbs- og prøvekørselsbaner for motorkøretøjer, og at projektet derfor skulle have været screenet i henhold til kriterierne i bekendtgørelsens bilag 6. Nævnet baserede vurderingen på, at nyetablering af motorsportsbaner, ifølge Miljøstyrelsens vejledning om støj fra motorsportsbaner, var omfattet af planlovens regler om vurdering af virkninger på miljøet. Ved afgørelsen havde nævnet vurderet, at projektet udgør en permanent motocrossbane. Nævnet havde i den forbindelse lagt vægt på, at motocrosskørslen foregik inden for et afgrænset areal med begrænsede køretider med op til to maskiner ad gangen, i op til to timer dagligt, tre dage om ugen. Det var endvidere nævnets opfattelse, at arealet på grund af omfanget af motocrosskørslen ikke kunne anvendes til dyrkning af afgrøder.

Det er desuden Miljø- og Fødevarerklagenævnets vurdering, at det ikke havde betydning for vurderingen af, om projektet var omfattet af miljøvurderingslovens bilag 2, pkt. 11 a, at motocrosskørslen kun skete privat og har hobby- eller fritidskarakter.

Endeligt vurderede Miljø- og Fødevarerklagenævnet, at det samlede projekt omhandler etablering af en motocrossbane og en omgivende jordvold. Nævnet havde her lagt grund, at etablering af jordvolden udførtes med henblik på arealets anvendelse til motocrosskørsel, og at dens formål var at skærme for støj fra motocrosskørslen. Nævnet fandt på den baggrund, at motocrossbanen og jordvoldene skulle screenes som et samlet projekt.

MFKN afgørelse af 2. juni 2021, j.nr. 18/04771

I forbindelse med en afgørelse om miljøgodkendelse til effektforøgelse for en kedel, traf en styrelse indirekte afgørelse om, at det ansøgte ikke er omfattet af screeningspligt efter loven.

Baggrunden for den ansøgte udvidelse var, at det under indtrimning af kedlen havde vist sig, at det var teknisk muligt at øge den indfyrede termiske effekt fra 642 MW til 690 MW ved fyring med biomasse og fra 624 MW til 660 MW ved fyring med kul og/eller fuelolie. I forbindelse med indfyring af biomasse i kedlen var det af tekniske årsager nødvendigt at tilføje kulflyveaske, som additiv for at undgå tilslagning af kedlen og korrosion af overhedere m.m. Til dette formål anvendtes våd kulflyveaske, som bl.a. blev indskibet. Der var her etableret faciliteter til håndtering, mixing og dosering af flyveasken via en ringledning.

I forlængelse af klagenævnet behandling blev styrelsen opmærksom på, at afgørelsen af 10. august 2017 om miljøgodkendelse er behæftet med en mangel, da der ikke er udført en screening af det ansøgte i medfør af miljøvurderingsloven. Klagenævnet traf derfor ikke afgørelse i sagen.

Afsnit 5: Oplysninger, høringer og offentliggørelse

I dette afsnit er der beskrevet følgende:

- Hvem har ret til at modtage oplysninger og deltage i høringer?
- Hvad er forskellen på oplysninger og høringsmateriale?
- Hvad er høringsfristerne?
- Hvor skal materialet offentliggøres?

5.1. Hvem har ret til at modtage oplysninger og deltage i høringer?

Med udgangspunkt i lovens § 35, stk. 1, beskrives i det følgende:

- Offentligheden
- Parter
- Berørte myndigheder, og
- Berørte stater

Det skal bemærkes, at hvis projektet udarbejdes i henhold til anden lovgivning, kan der være supplerende regler for, hvem der har ret til at modtage oplysninger og deltage i høringer. Derudover kan inddragelse af andre berørte grupper og myndigheder med viden om vigtige lokale miljømæssige forhold være relevant. For projekter på havet kan det være relevant at høre rørledningsejere eller rettighedshavere, der har en rettighed i det pågældende område og fiskeriforeningen.

5.1.1. Offentligheden

Loven definerer begrebet 'offentligheden' således, jf. lovens § 5, nr. 1:

a) Den brede offentlighed: en eller flere fysiske eller juridiske personer eller foreninger, organisationer eller grupper.

b) Den berørte offentlighed: den del af offentligheden, som er berørt af, kan blive berørt af eller har en interesse i planen, programmet eller projektet. Dette omfatter også ikkestatslige organisationer og foreninger, der har beskyttelse af landskab, kulturarv, natur eller miljøinteresser som formål, hvis foreningen eller organisationen har vedtægter eller love, som dokumenterer dens formål, og foreningen eller organisationen repræsenterer mindst 100 medlemmer.

Med begrebet 'offentlighed' henvises der for det første til den brede offentlighed, som omfatter en eller flere fysiske eller juridiske personer eller foreninger, organisationer eller grupper. Der henvises endvidere til den berørte offentlighed, som er berørt af, kan blive berørt af eller har en interesse i planen eller programmet. Afgrænsningen af denne del af offentligheden afhænger af den konkrete sag dvs. udstrækningen af projektet, som de pågældende må forventes at blive berørt af. Denne definition af offentligheden indebærer herved ikke alle, medmindre den konkrete sag medfører, at hele landet vil blive berørt etc. Med berørt sigtes der her til, at rettigheder og/eller interesser relateret til f.eks. fast ejendom, erhverv, økonomiske forhold eller sociale forhold vil blive påvirket af projektet. Der kan ikke stilles yderligere krav om en miljømæssig interesse eller formål for at anse den eller de pågældende del(e) af offentligheden for at være berørt.

Det kan man til gengæld for den delmængde af offentligheden, som angår foreninger og organisationer, der har beskyttelse af landskab, kulturarv, natur eller miljøinteresser som formål. I Danmark vil det være foreninger og organisationer som Danmarks Naturfredningsforening, Friluftsrådet, Dansk Ornitologisk Forening, Greenpeace, NOAH, og WWF (World Wildlife Fund), dvs. de såkaldte NGO'er (non-governmental organizations).

Forudsætningen er, at den konkrete forening og organisation har vedtægter eller love, som dokumenterer dens formål, og at den repræsenterer mindst 100 medlemmer.

Fristen for høring af offentligheden i de forskellige faser fremgår af lovens § 35.

5.1.2. Parter

Partsbegrebet er et spørgsmål om, at fysiske eller juridiske personer vil blive berørt af et projekt, hvorfor de vil have en væsentlig individuel interesse i udformningen heraf. Spørgsmålet om partsstatus vil i langt de fleste tilfælde opstå i tilknytning til projektets udformning.

For grundejere, andelshavere og lejere kan der være mange berørte, men sædvanligvis er det få personer, der i forvaltningsrettens forstand vil have en væsentlig individuel interesse og dermed have partsstatus.

Da et projekt har bygherren som ansøger, vil såvel en screeningsafgørelse efter lovens § 21, som en afgørelse om tilladelse efter lovens § 25 have bygherren som part i forvaltningslovens forstand, men også ejere og lejere.

NMKN afgørelse af 16. januar 2017, j.nr. NMK-42-00527

I forbindelse med behandlingen af en ansøgning om etablering af en ny vandboring, havde en kommune udarbejdet et udkast til tilladelse, som var sendt i 4 ugers partshøring hos vandværket, ejerne af matriklerne, hvorpå borerne skulle placeres, naboer og brøndboringsfirmaet for eventuelle kommentarer. En lejer af en ejendom beliggende på en af de berørte matrikler var ikke blevet hørt men læste om tilladelsen i avisen. Kommunen fandt, at det var ejeren, som var blevet hørt, der havde pligt til at informere lejeren om høringen og projektet.

Natur- og Miljøklagenævnet fandt, at klager som lejer af ejendommen, hvorpå vandforsyningsanlægget skulle placeres, havde en så væsentlig og individuel interesse i sagens udfald, at kommunen burde have anset klager som part i sagen, og som følge heraf givet klager de partsrettigheder, der følger af forvaltningsloven, herunder reglerne i § 19 om partshøring. Nævnet fandt, at det forhold, at klager ikke var blevet hørt under sagen, var en væsentlig sagsbehandlingsfejl. Manglende partshøring anses generelt for at være en væsentlig mangel, som fører til, at en afgørelse er ugyldig. Efter nævnets opfattelse kunne det ikke udelukkes, at afgørelsen i den aktuelle sag havde fået et andet indhold, hvis kommunen forud for afgørelsen havde partshørt klager. Afgørelsen om tilladelse blev derfor ophævet og hjemvist til fornyet behandling.

Det er ikke alle, der er berørte af det ansøgte projekt, men kun dem, hvor afgørelsen berører den pågældendes forhold, herunder bolig og ejendom på en væsentlig og indgribende måde. Derudover vil der være en større, ubestemt kreds af borgere, som af forskellige årsager vil have interesse i

afgørelsen, men det giver ikke en partsstatus i sig selv, allerede fordi væsentlighedskriteriet ikke er opfyldt. Til gengæld kan der i en større, ubestemt kreds af borgere være enkelte, der særligt skiller sig ud i forhold til at have en væsentlig, individuel interesse. Det kan skyldes beliggenheden af en ejendom sammenlignet med de øvrige borgeres ejendomme. Partsstatus giver den sikkerhed, at myndigheden ikke kan træffe afgørelse, før eventuelle parter har haft lejlighed til at udtale sig.

Høringen af eventuelle parter skal foretages, hvis myndigheden antager, at parten/parterne ikke er i besiddelse af de oplysninger, der er af væsentlig betydning for sagens afgørelse, og som er til ugunst for parten/parterne.

Nævnspraksis har flere eksempler på, at manglende høring af parter konkret har ført til ophævelse og hjemvisning af screeningsafgørelsen.

NMKN afgørelse af 7. februar 2011, j.nr. NMK-34-00025

Anlæg af en cykelsti medførte på visse steder en udvidelse af vejanlægget på 5-6 m, hvilket betød, at cykelstien i nogle tilfælde gik til grænsen af og i andre tilfælde ind på grundejernes ejendomme. Myndigheden havde afvist at høre de pågældende grundejere med den begrundelse, at værdiforringelse og forholdet til naboer måtte håndteres efterfølgende gennem arealerhvervelse og eventuel ekspropriation. Afgørelsen var screenet til ikke-miljøvurderingspligt. Nævnet fandt, at der var grundejere, som havde en væsentlig og individuel interesse i sagen udfald, at der skulle være foretaget partshøring, da det ikke kunne udelukkes, at der ville være fremkommet oplysninger om de trafik- og sikkerhedsmæssige forhold i lokalområdet.

NMKN afgørelse af 18. november 2016, j.nr. NMK-10-00979

(afsnit 3.2.5 i afgørelse): Natur- og Miljøklagenævnet konstaterede, at kommunen ikke havde foretaget en partshøring af klager 1 og beboerne i de 3 øvrige beboede ejendomme ved x, inden kommunen traf afgørelse i forhold til miljøgodkendelsen af flugtskydebanen.

Formålet med partshøringsreglerne er, at sagen oplyses i tilstrækkeligt omfang således, at kommunen kan træffe en lovlige og rigtig afgørelse. Manglende partshøring vil som udgangspunkt bevirke, at en afgørelse må tilsidesættes som ugyldig. Ugyldighed foreligger dog ikke, såfremt den manglende partshøring konkret kan anses som uvæsentlig, herunder hvis det må lægges til grund, at parten ikke ville og kunne have fremført oplysninger, som kunne have medført en anden afgørelse end den foreliggende.

I det foreliggende tilfælde fandt Natur- og Miljøklagenævnet ikke, at den manglende partshøring konkret var så væsentlig, at kommunes afgørelse derved blev ugyldig. Nævnet lagde vægt på, at kommunen havde foretaget naboorientering af bl.a. klager 1 og beboerne i de 3 øvrige beboede ejendomme i forbindelse med den parallelle sag om landzonetilladelse, og at det af denne naboorientering fremgik, hvilke ændringer jagtforeningen påtænkte i forhold til skydehuse m.v., samt at skydetiden ville blive reguleret af miljøgodkendelsen, som blev revideret sideløbende med behandlingen af landzonesagen. De var således bekendt med, at der verserede en sag om miljøgodkendelse og hvilke ønsker om nye fysiske forhold på flugtskydebanen, der lå til grund for ansøgningen. Endvidere lagde nævnet på baggrund af sin prøvelse til grund, at afgørelsen var lovlige og rigtig og at der ikke under en partshøring ville være fremkommet oplysninger af afgørende

betydning for afgørelsen. Nævnet har i øvrigt noteret sig, at klager 1 i forbindelse med rekursbehandlingen har haft lejlighed til at fremkomme med indsigelser til afgørelsen.

Frister for høring af parter efter forvaltningsloven følger den gældende praksis herfor, herunder den som følger af Folketingets Ombudsmands udtalelser.

5.1.3. Berørte myndigheder

Loven anvender begrebet 'berørte myndigheder', jf. lovens § 5, nr. 2.

Berørt myndighed er en myndighed, som på grund af dens specifikke miljøansvar eller lokale og regionale kompetencer kan forventes at blive berørt af planens/programmets eller projektets indvirkning på miljøet.

Sådanne myndigheder, der kan blive berørt af et projekt, kan være berørt som helhed, eller det kan være en del af en myndighed – en enhed, et kontor, en afdeling, der varetager de opgaver, som medfører, at den konkrete myndighed anses for berørt. Det er en vigtig forudsætning, at myndighedens kompetence skal være relateret til miljøområdet, dvs. inden for afgrænsningen af det brede miljøbegreb, jf. eksemplerne i lovens § 1, stk. 2. Som eksempel kan nævnes, at sundhed i denne kontekst vedrører de sundhedsmæssige aspekter ved f.eks. projekter for placering af vindmøller, men ikke den interne økonomiske drift af hospitaler. På tilsvarende vis har stiftsøvrigheden en rolle som berørt myndighed i forhold til påvirkningen af kulturarv, hvis en tilladelse til et projekt giver mulighed for at etablere bygninger/strukturer, der visuelt kan påvirke indsigten til kirkebygninger.

Det, der kendetegner, at en myndighed er berørt, er, at den er tildelt en kompetence, som indebærer, at den har et specifikt miljøansvar. Myndigheden kan også være direkte berørt af projektets indvirkning på miljøet. En berørt myndighed er således en myndighed, der efter anden lovgivning mv. kan have en rolle i forbindelse med projektets vedtagelse eller efterfølgende realisering.

Myndigheder tillægges/tildeles et ansvar i modsætning til organisationer mv., som oprettes med henblik på varetagelse af interesser. Varetagelsen af et specifikt miljøansvar er derfor en del af myndighedens opgavevaretagelse (beføjelser) i bred forstand og ikke afgrænset til udstedelse af tilladelser på et specifikt område inden for miljøretten. Afgrænsningen af det specifikke miljøansvar vil kunne aflæses i den områdeafgrænsning, som er beskrevet i de love, der regulerer den pågældende myndigheds ressortområde. En sådan afgrænsning fremgår af de konkrete loves formålsbestemmelse samt de hjemmels- og delegationsbestemmelser, der afgrænser de konkrete myndigheders ressortområde.

Det specifikke miljøansvar kan eksempelvis omfatte:

- Forvaltning af specifik viden på miljøområdet, som lægges til grund for vurderingen af projektet.
- Overvågning af miljøkvaliteten på områder, der er omfattet af projektet.
- Udstedelse af tilladelser på grundlag af projektet.
- Godkende, samtykke og/eller dispensere konkret eller generelt i forhold til realiseringen af projektet.
- Føre tilsyn (inspektion af lokaliteter eller aktiviteter) med overholdelse af tilladelser meddelt til projektet.

Berørte myndigheder kan være såvel interne som eksterne i forhold til den myndighed, der er den kompetente myndighed for projektet. De interne berørte myndigheder er relevante miljøafdelinger inden for den pågældende myndigheds område. Eksempelvis den kompetente myndigheds høring af den kommunale spildevandsafdeling eller en styrelses høring af fagligt relevante enheder. Eksterne berørte myndigheder kan være (andre) kommuner, regionen, statslige myndigheder så som Sundhedsstyrelsen, Stiftsøvrigheden, Slots- og Kulturstyrelsen, samt museer, hvor også lokale museer kan varetage myndighedsopgaver efter museumsloven.

Det skal bemærkes, at Miljøministeriet altid er berørt myndighed, hvis det er et ministerium eller en anden statslig myndighed, der skal foretage miljøvurderingen, jf. lovens § 31, stk. 2.

Berørte myndigheder skal høres på forskellige trin af miljøvurderingsprocessen. Baggrunden for at høre berørte myndigheder er, at disse myndigheder skal have mulighed for at få indflydelse på den kompetente myndigheds afgørelse af projektets miljømæssige indvirkning. Høringen skal ligeledes sikre, at der inddrages de nødvendige miljømæssige vurderinger i de tilfælde, hvor den kompetente myndighed ikke har den tilstrækkelige ekspertise eller ansvar på miljøområdet, og som samtidig sikrer, at der inddrages en uafhængig ekspertise i vurderingen af, hvad der forstås som en væsentlig miljøpåvirkning. Til gennemførelse af høringen skal der ske en udpegning af berørte myndigheder i den konkrete sag.

Udpegningen af berørte myndigheder forestås af den myndighed, som skal gennemføre høringen i forbindelse med screeningen, afgrænsningen eller den udarbejdede miljøkonsekvensrapport.

Udpegningen sker altid i forhold til lokaliseringen og indholdet af projektet.

Da ordningen nu er, at den berørte myndighed udpeges konkret og ikke som følge af, at det står i en bekendtgørelse, vil det gøre sagsbehandlingen lettere, hvis følgende spørgsmål besvares i det brev, som følger med, når høringen af de berørte myndigheder iværksættes:

- Hvorfor anses den berørte myndighed for berørt i det konkrete tilfælde
- Hvad er det, som den berørte myndighed skal forholde sig til i det konkrete tilfælde
- Hvor står det i det fremsendte materiale
- Hvor lang tid har den berørte myndighed til at reagere
- Hvortil skal svaret sendes, og hvem kan man spørge, hvis den berørte myndighed har brug for det

Fristen for høring af berørte myndigheder fremgår af lovens § 35, som herefter er en 'passende frist', jf. lovens § 35, stk. 5. En passende frist skal fastsættes under hensyntagen projektets art, omfang, kompleksitet og anvendelsesområde samt formålet med miljøvurderingen, jf. lovens § 35, stk. 5, 2. pkt. Fristen kan også aftales i direkte dialog mellem den kompetente myndighed og den berørte myndighed.

5.1.4. Berørte stater og deres inddragelse i høringsprocessen

Et konkret projekt kan have en væsentlig indvirkning på miljøet, som ligger uden for Danmarks territorium. Danmarks territorium er her såvel land som vand. Såvel i EU som i international ret er der regler for, hvordan staterne konkret håndterer sådanne situationer.

Inddragelse af berørte stater i miljøvurderingsprocessen fremgår af en international aftale – Espookonventionen – som både Danmark og EU⁸⁷ har skrevet under på og ratificeret.⁸⁸ Når EU tiltræder en international aftale, fremgår det af TEUF artikel 216, stk. 2, at de aftaler, som Unionen indgår, er bindende for EU-institutionerne og medlemsstaterne. Samtidig har det været EU-lovgivers udtrykkelige ønske at sikre, at Espookonventionens regler styrkes gennem VVM-direktivet.⁸⁹ Med artikel 7 i VVM-direktivet er reglerne for navnlig høring af berørte stater, som de fremgår af Espookonventionen indarbejdet i miljøvurderingsprocessen for konkrete projekter og dermed også implementeret i lovens § 38. Espookonventionen indeholder dog også andre bestemmelser, som danner grundlag for forståelsen af, hvordan reglerne for inddragelsen af berørte stater skal foregå og hvilke procedurer, som skal anvendes, hvis der opstår uenigheder mellem stater. Disse procedurer omtales under afsnit 5.1.4.8.-9.

5.1.4.1. Hvem er berørte stater

Det fremgår af Espookonventionens artikel 1 nr. iii), at en stat anses for berørt, når

- den eller de kontraherende parter, som må antages at blive berørt af den påtænkte aktivitets virkninger på tværs af landegrænserne;

og artikel 3, stk. 7, når

- en part skønner, at den kan blive berørt af en mærkbar skadevirkning på tværs af landegrænserne af en i appendiks I anført påtænkt aktivitet, og hvor der ingen notifikation har fundet sted i henhold til artikel 3, stk. 1.

Hovedparten af de stater, som kan blive berørte i forbindelse med konkrete projekter er medlem af EU. Her tænkes på Tyskland og Sverige som de nærmeste, men alt efter det konkrete projekt og de påvirkninger, der kan være, vil også Nederlandene, Polen, Finland, Estland, Letland og Litauen kunne komme på tale.

Der er imidlertid også stater uden for EU, og alt efter de mulige påvirkninger vil også f.eks. Norge, Storbritannien og Rusland, kunne være berørte stater.

Hvis den kompetente myndighed i Danmark er uenig i, at en stat kan være berørt, skal der tilrettelægges en proces for afklaring af dette spørgsmål. Myndigheden skal derfor tage kontakt til Miljøministeriet, der er Point of Contact for Espookonventionen i Danmark. Konkret er denne kompetence delegeret til Miljøstyrelsen, se mere under afsnit 5.1.4.2.

⁸⁷ EU har ratificeret Espookonventionen den 24. juni 1997.

⁸⁸ Konventionen og Protokollen er indgået i regi af UNECE, hvilket er United Nations Economic Commission for Europe: <https://unece.org/>

⁸⁹ VVM-direktivet (2011/92/EU) betragtning 15.

5.1.4.2. Point of Contact (PoC) og Focal Point (FP)

For at lette andre stater myndigheders indgang til de rette nationale myndigheder, har parterne til Espookonventionen truffet beslutning om, at der skal udpeges ét kontaktpunkt i hver stat.⁹⁰

Kontaktpunktet varetages i Danmark af Miljøministeriet og er opdelt på henholdsvis Point of Contact (PoC) og Focal Point of Administrative Matters (FP).⁹¹

Point of Contact-kompetencen har miljøministeren delegeret til Miljøstyrelsen. Det betyder, at det er Miljøstyrelsen, som varetager kontakten til de stater, som i det konkrete tilfælde kan blive berørt. Delegationen fra ministeren giver ikke mulighed for, at andre myndigheder kan varetage opgaven som PoC i konkrete tilfælde. Det betyder, at der ikke er andre myndigheder i Danmark, som kan fremsende materiale til stater med henblik på høring af disse i en konkret sag. Tilsvarende kan andre myndigheder i Danmark heller ikke udsende materiale modtaget fra stater med henblik på høring i Danmark.

Det er dog muligt at aftale en anden arbejdsgang med Miljøstyrelsen, men er der ikke indgået en sådan aftale, er det Miljøstyrelsen, som varetager denne opgave.

Miljøstyrelsen er ansvarlig for den processuelle håndtering af et dansk høringssvar til en anden stat. Det betyder, at Miljøstyrelsen sender indkomne høringssvar uredigeret videre til den stat, hvori det konkrete projekt er under udarbejdelse. Som PoC-myndighed er Miljøstyrelsen ligeledes ansvarlig for at gennemføre de nødvendige høringer i Danmark over konkrete projekter, som andre stater måtte have notificeret over for Danmark. Danmark anses i sådanne tilfælde for at være en berørt stat.

Miljøstyrelsen forholder sig ikke til indholdet og ej heller til berørte statens faglige argumenter til et dansk høringssvar.

Kompetencen som Focal Point for Administrative Matters varetages af Miljøministeriets departement. Kompetencen indebærer deltagelse i aktiviteter relateret til implementeringen af Espookonventionen.

5.1.4.3. Hvordan inddrages stater i miljøvurderingen?

Når en kompetent myndighed i Danmark skal foretage en miljøvurdering af et ansøgt projekt og myndigheden vurderer, at det ansøgte projekt kan have betydning eller kan få væsentlige indvirkninger på miljøet i en eller flere stater, kan myndigheden tage kontakt til Miljøstyrelsen med henblik på at afklare:

- Hvilke stater vil være interesseret i at modtage oplysninger/informationsbrev om processen?
- Hvilke væsentlige miljømæssige indvirkninger kan der være tale om?
- Hvilket sprog skal materialet oversættes/udarbejdes på?

Kontakten til Miljøstyrelsen skal ske så tidligt som muligt og før den danske høring over afgrænsning af miljøkonsekvensrapporten, således at der kan oplysninger om den påtænkte projekt tidligt i processen, således denne anden stat har mulighed for at overveje, om der er eller kan være væsentlige

⁹⁰ Afgørelse I/3 Points of Contact under Espookonventionen. Der kan aftales særlige ordninger bilateralt eller multilateralt mellem stater. Såfremt der ikke er udpeget Point of Contact vil den rette modtager af henvendelser fra andre stater eller UNECE være Udenrigsministeriet.

⁹¹ 2. Meeting of the Signatories to the Convention (ENVWA/WG.3/4, paragraph 21 (d)).

grænseoverskridende indvirkninger på miljøet. Dette gælder uanset, om de berørte stater er medlem af EU eller ej.

Oplysning/høring af stater over et konkret projekt skal ske i ét af to tilfælde:

- En kommunal, regional eller statslig myndighed i Danmark har modtaget ansøgning om et projekt, som kan have en væsentlig indvirkning på miljøet i en eller flere stater
- En kommunal, regional eller statslig myndighed i en anden stat end Danmark har modtaget ansøgning om et projekt, som kan have en væsentlig indvirkning på miljøet i Danmark.

Informationsbrevets skal indeholde de oplysninger, som fremgår af lovens § 35, stk. 2, og vil være en oplysning om processen og – hvis det konkret er tilfældet – at Danmark ikke forventer, at det ansøgte projekt kan have grænseoverskridende væsentlige miljømæssige indvirkninger. Miljøstyrelsen videreformidler informationsbrevet til de relevante stater.

Det kan være, at en eller flere stater er uenige i denne vurdering og derfor meddeler Miljøstyrelsen, at de gerne vil deltage i høringsprocessen. Det er således den berørte stat, der vurderer, om det ansøgte projekt kan forventes at have en væsentlig grænseoverskridende indvirkning på miljøet og ikke den danske myndighed. Såfremt den danske myndighed fortsat er uenig i, at den pågældende stat kan være berørt af det ansøgte projekt, skal der gennemføres et samråd, se mere under afsnit 5.1.4.8.

5.1.4.4. Notifikation af berørte stater

Hvis en kompetent myndighed sammen med Miljøstyrelsen vurderer, at det ikke kan udelukkes, at et projekt kan have væsentlige grænseoverskridende indvirkninger på miljøet, eller den berørte stat selv har bedt om at blive inddraget i høringsprocessen, foretager Miljøstyrelsen en notifikation af den eller de berørte stat(er).

En notifikation er et officielt processkridt i form af en meddelelse fra én stat til en anden.⁹²

Meddelelsen indeholder følgende oplysninger:

- Hjemmel (som er artikel 7 i VVM-direktivet for berørte stater medlem af EU og Espoo-Konventionens artikel 3 for berørte stater uden for EU)
- Beskrivelse af det ansøgte projekt
- Mulige grænseoverskridende væsentlige indvirkninger på miljøet
- Tidsplanen, og herunder relevante oplysninger for proceduren for såvel hele projektet som for den konkrete høring i Danmark
- Oplysninger om eventuelle borgermøder
- Indbydelse til deltagelse i høringsprocessen

Notifikationen – som udarbejdes af den kompetente myndighed – skal foretages samtidig med høringen over afgrænsningen af miljørapporten foretages i Danmark. De berørte stater, der skal have

⁹² Parterne til Espookonventionen har vedtaget (afgørelse I/4 1998) et særligt format for notifikationen: <https://unece.org/environment-policy/environmental-assessment/format-notification-under-convention>

en passende⁹³ frist til at tilkendegive, om de vil deltage i processen og til at afgive høringssvar, sender svar til Miljøstyrelsen, som videresender svarene til den myndighed i Danmark, der forestår miljøvurderingen. Høringssvarene fra de berørte stater skal indgå i afgrænsningen af miljøkonsekvensrapporten på lige fod med andre høringssvar.

Særligt i forhold til tidsfrister skal det bemærkes, at i overensstemmelse med såvel VVM-direktivet som Espookonventionen indeholder lovens § 38 og § 35 ikke specifikke tidsfrister for høring over konkrete projekter i forbindelse med afgrænsningen af miljøkonsekvensrapporten. Dette skyldes, at der kan være andre tidsfrister i sektorlovgivningen, som sætter rammerne for høringsprocedurerne. Det vil således være op til den kompetente myndighed at vurdere, de tidsmæssige aspekter i forhold til høringer samt at konsultere Miljøstyrelsen ved tilrettelæggelsen af grænseoverskridende høringer.

Såfremt afgrænsningsfasen er valgfri eller undtaget, jf. lovens § 23, stk. 2 og 3, skal det bemærkes, at der skal aftales en særskilt proces med stater, som kunne være berørt.

5.1.4.5. Konsultationsbrevet til den berørte stat

Når den kompetente myndighed har modtaget miljøkonsekvensrapporten fra bygherren og foretaget de nødvendige vurderinger af rapportens indhold, skal materialet i høring. I den forbindelse skal berørte stater, som er notificeret tidligere i forløbet, have lejlighed til at udtale sig om den del af miljøkonsekvensrapporten, som vedrører de mulige, væsentlige grænseoverskridende indvirkninger på miljøet. Konsultationsbrevet og materialet skal indeholde de relevante oplysninger, der fremgår af lovens § 35, stk. 2, dvs. oplysninger om det ansøgte projekts grænseoverskridende miljøpåvirkninger, herunder oplysninger om indvirkningen på menneskers sundhed samt oplysninger om beslutningsproceduren.

Derudover skal der udarbejdes en selvstændig miljøkonsekvensrapport, der beskriver, analyserer og vurderer de grænseoverskridende miljøpåvirkninger på samme måde, som hvis det var en dansk miljøkonsekvensrapport.

De relevante dele af den samlede miljøkonsekvensrapport samt konsultationsbrevet skal oversættes til det sprog, der er aftalt mellem de berørte stater. Der er ikke fra UNECEs side krav om oversættelse til et bestemt sprog, blot alle berørte stater er enige om, til hvilket sprog der skal oversættes. De berørte stater skal også blive enige om, hvem der afholder udgiften til oversættelse, hvilke dokumenter der skal oversættes, hvem der er ansvarlig for oversættelsen osv.⁹⁴

Også den danske offentlighed har brug for at vide, hvilke grænseoverskridende miljøpåvirkninger projektet kan have. Derfor anbefales det, at miljøkonsekvensrapporten med den danske miljøvurdering indeholder et selvstændigt kapitel, som behandler de grænseoverskridende miljøpåvirkninger. Hermed sikres det, at den danske offentlighed er orienteret om de

⁹³ Ved fastsættelsen af denne frist skal indregnes den/de berørte stat(er)s mulighed for at konsultere relevante miljø- og sundhedsmyndigheder samt at træffe beslutning om, hvorvidt den/de berørte stat(er) ønsker at deltage i den videre miljøvurderingsproces.

⁹⁴ For flere oplysninger omkring oversættelse af dokumenter henvises til UNECEs guideline til den praktiske anvendelse af ESPOO-konventionen https://www.unece.org/fileadmin/DAM/env/eia/documents/practical_guide/practical_guide.pdf

grænseoverskridende miljøpåvirkninger, hvilket er væsentligt, hvis man f.eks. bor nær ved grænsen. Kapitlet med det grænseoverskridende miljøpåvirkninger skal være på dansk, hvis det indsættes i den danske miljørapport.

Også i denne fase sættes der en frist på mindst 30 dage for de berørte stater til at afgive bemærkninger, jf. lovens § 38, stk. 6, 3. pkt. Det bemærkes, at andre stater kan have lovgivning som kræver længere høringsfrist eller andre proceskrav f.eks. fysisk fremsendelse af dokumenter, hvilket der bør tages højde for. De høringssvar, som de berørte stater afgiver, fremsendes til Miljøstyrelsen, som videresender dem til den kompetente myndighed.

5.1.4.6. Høringsfristen for berørte stater

Det fremgår ovenfor, at der fastsættes en frist på mindst 30 dage for afgivelse af bemærkninger. Høringsfristen i Danmark for offentligheden er mindst 8 uger, jf. lovens § 35, stk. 5. Som udgangspunkt bør der fastsættes en frist for høring af berørte stater, som er længere end høringsfristen i Danmark, da berørte staters myndigheder skal have mulighed for at sende sagen i høring hos deres egne berørte myndigheder og berørte offentlighed. Det er derfor vigtigt, at der i forbindelse med planlægningen af arbejdet med miljøvurderingen sættes tid af til at gennemføre de grænseoverskridende høringer, som skal ske samtidig med de danske høringer.

5.1.4.7. Hvem foretager høringen af de berørte stater?

Det vil være de berørte stater, der selv bestemmer, hvem der konkret skal høres over et ansøgt projekt. Det afhænger således af de berørte staters nationale ordninger, men det vil oftest være berørte myndigheder og den berørte offentlighed, dvs. miljøorganisationer, men efter omstændighederne kan der også gennemføres en høring af den brede offentlighed.

5.1.4.8. Afholdelse af samråd/dialog og den videre proces

Espeakonventionens artikel 15 finder anvendelse, hvis der opstår uenighed mellem to eller flere parter om fortolkningen eller anvendelsen af konventionen. I sådanne tilfælde skal parterne søge en løsning ved forhandling eller ved enhver anden tvistbilæggelsesmetode, som er acceptabel for parterne i tvisten.

Såfremt der i forbindelse med notifikationen, se under afsnit 5.1.4.4., opstår uenighed om f.eks.

- hvorvidt en stat kan forventes at blive berørt af grænseoverskridende miljøpåvirkninger høringssvaret,
- karakteren af projektets mulige virkninger grænseoverskridende miljøpåvirkninger på tværs af landegrænserne, eller
- de foreslåede foranstaltninger til at mindske eller fjerne visse miljøpåvirkninger er tilstrækkelige, skal parterne indgå i en særskilt dialog med henblik på at opnå til enighed.

Dialogen kaldes oftest et samråd og et sådant kan vedrøre:

- mulige alternativer til projektet, herunder muligheden for at afstå fra den, samt mulige foranstaltninger til at forebygge mærkbare skadevirkninger på tværs af landegrænserne og overvåge effekten af en sådan forebyggelse på oprindelsespartens bekostning,

- andre former for mulig gensidig bistand til at mindske enhver mærkbar skadevirkning på tværs af landegrænserne af projektet, eller
- ethvert andet relevant spørgsmål i forbindelse med projektet.

Parterne skal ved indledningen af et sådant samråd nå til enighed om en rimelig tidsramme for samrådsproceduren. Samrådet kan afholdes via et egnet fælles organ, hvis et sådant er etableret ved en bilateral eller multilateral aftale.

Den normale procedure vil være, at den kompetente myndighed forholder sig til henvendelsen eller høringssvaret og forbereder et udkast til svar, som fremsendes til PoC-myndigheden, se mere herom under afsnit 5.4.2. PoC-myndigheden viderefremidler svaret til den eller de berørte stat(er)s myndigheder, som herefter skal vurdere, om svaret er tilstrækkeligt eller der er behov for yderligere samråd/dialog. Fortsat samråd/dialog kan foregå ved møder eller ved skriftveksling og inddrage relevante faglige eksperter fra de involverede stater i forhold til de spørgsmål, som har udløst behovet for samråd. Mødeleder og referent ved sådanne møder typisk den planlæggende myndighed, mens PoC-myndigheden deltager for at sikre, at processen overholder formalia i forhold til konventionen/protokollen.

Samrådet kan også udløse behov for supplerende oplysninger eller undersøgelser samt undersøgelse af muligheden for afværgeforanstaltninger, tilretninger, overvågningsprogrammer mv. Varigheden af samrådsproceduren, herunder antallet af møder og skriftvekslinger, vil blandt andet afhænge af de muligheder, som de danske myndigheder har for at imødekomme den eller de berørte stat(er)s indsigelser. Det anbefales, at man på møderne aftaler en tidsramme for den berørte stats respons på materiale, der fremsendes.

Resultatet af samrådet og den videre proces

Resultatet af et samråd kan være aftalte ændringer til projektet, herunder særlige aftaler om monitorering/overvågning af miljømæssige forhold, som har givet anledning til bekymring. Der kan også have været ønsker til ændringer, som det ikke har været muligt at imødekomme. Hvis alle parter ikke desto mindre har nået et resultat, som alle kan acceptere, skal de bemærkninger, som den eller de berørte stater har rejst under samrådet adresseres i den sammenfattende redegørelse.

Hvis parterne er enige om, at samrådsproceduren er afholdt tilfredsstillende og samrådet på den baggrund kan afsluttes, kan tilladelsesprocessen fortsætte. I forbindelse med den endelige beslutning om tilladelse til projektet, skal miljøvurderingsmyndigheden tage hensyn til resultatet af vurderingen af virkningerne på miljøet, herunder miljøvurderingsdokumentationen og bemærkningerne hertil (høringssvar), samt resultatet af samrådet, jf. Espookonventionens art. 6.

Herefter kan PoC-myndigheden give samtykke til, at proceduren er foregået korrekt og at processen for tilladelse til projektet kan fortsætte, jf. lovens § 38, stk. 1 og 2, jf. dog stk. 3, som undtager kravet om samtykke, hvis der er tale om forslag til en anlægslov vedtaget i enkeltheder, se mere om dette i afsnit 2.3.2.

5.1.4.9. Tvistløsningsmuligheder

Hvis parterne ikke er enige om håndtering af de væsentlige indvirkninger på miljøet, eller at den berørte stat anser håndteringen af processen for uacceptabel, er der tre spor:

- 1) Espookonventionens tvistløsningsspor, hvilket bygger på forhandlingsprincippet,
- 2) EU-rettens tvistløsningsspor, og
- 3) Nationalt tvistløsningsspor.

Ad 1) Espookonventionens tvistløsningsmuligheder

- **Undersøgelseskommission**
Hvis parterne ikke kan blive enige om, hvorvidt projektet kan have en væsentlig grænseoverskridende indvirkning på miljøet, kan hver af parterne forelægge dette spørgsmål for en undersøgelseskommission i henhold til bestemmelserne i konventionens appendiks IV med henblik på en udtalelse om sandsynligheden for væsentlig grænseoverskridende indvirkning på miljøet, medmindre de aftaler en anden måde at løse spørgsmålet på, jf. Espookonventionens artikel 3, stk. 7, 3. pkt., og bilag IV. En undersøgelseskommission tager mellem 12-18 måneder at gennemføre og det er Sekretariatet under konventionen, som forestår processen. Der er kun ét eksempel på anvendelse af en undersøgelseskommission i den tid, Espookonventionen har været i kraft.
- **Voldgift/Den Internationale Domstol**
Efter Espookonventionens artikel 15 kan der anvendes voldgift eller indbringes en sag for den internationale domstol, såfremt parterne ikke kan opnå enighed om anden løsning af tvisten.

Ad 2) EU-rettens tvistløsningsspor

Som tidligere omtalt er de aftaler, som Unionen indgår, bindende for EU-institutionerne og medlemsstaterne, jf. Traktatens artikel 216, stk. 2. Det medfører, at såvel EU-Kommissionen som EU-Domstolen vil være kompetent til behandle en klage fra en berørt stat. En traktatkrænkelssag kan efter Traktatens artikel 258 indledes af Kommissionen eller af en medlemsstat, jf. artikel 259.

Ad 3) National tvistløsningsspor

En berørt stat, eller dennes offentlighed vil have mulighed for at rejse et søgsmål ved de danske domstole, når den kompetente myndighed har meddelt tilladelse til projektet.

5.2. Hvad er forskellen på oplysninger og høringsmateriale?

Med udgangspunkt i lovens § 35, stk. 2, og stk. 4, beskrives i det følgende:

- Hvad er oplysninger
- Hvad er høringsmateriale

5.2.1. Hvad er oplysninger?

Myndigheden skal efter lovens § 35, stk. 1, sikre, at offentligheden, berørte myndigheder og berørte stater informeres tidligt i beslutningsprocessen og senest, så snart oplysningerne med rimelighed kan gives. Kredsen af berørte stater fastlægges konkret i overensstemmelse med bestemmelserne i lovens § 38.

De oplysninger, der skal gives, fremgår af lovens § 35, stk. 2:

- 1) Angivelse af, hvortil bemærkninger eller spørgsmål kan rettes.
- 2) Nærmere oplysninger om fristerne for fremsendelse af bemærkninger eller spørgsmål.
- 3) Oplysning om, hvorvidt projektet vil indebære en høring efter § 38.
- 4) Karakteren af eventuelle afgørelser eller udkast til afgørelse, hvis et sådant foreligger, og efter hvilken lov afgørelsen skal træffes.
- 5) Hvorvidt de miljøoplysninger, der er indhentet af bygherren eller myndigheden til brug for sagens behandling, er til rådighed for offentligheden, berørte myndigheder og berørte stater.
- 6) Eventuelle supplerende oplysninger, herunder de vigtigste rapporter og anbefalinger m.v., som myndigheden har modtaget.
- 7) Hvor og hvordan oplysningerne stilles til rådighed.
- 8) Hvilke foranstaltninger der er eller vil blive truffet med henblik på offentlighedens, berørte myndigheders og berørte staters deltagelse i miljøvurderingsprocessen.

Det seneste tidspunkt, som informationerne kan gives på, vil være i forbindelse med høringer efter lovens § 35, stk. 3, som omtales i nedenstående afsnit. Det tidligste tidspunkt for oplysning er derfor forud for høringen, men der skal være sagligt grundlag for at informere om det ansøgte projekt forud for høringsfasen. Der er således ikke krav om, at offentligheden m.v. fra først til sidst skal oplyses om alle sagsbehandlingskridt, der foretages. Vurderingen af, hvornår offentligheden informeres forud for en høring, skal foretages ud fra hensynet til, at informationen skal sætte offentligheden i stand til tidligt og effektivt at deltage i beslutningsprocessen. Tidlig information af offentligheden foretages allerede i dag, når myndigheder m.v. vurderer det hensigtsmæssigt.

Det giver sig selv, at ikke alle oplysninger vil være tilgængelige fra processens start, ligesom allerede afgivne oplysninger eventuelt må opdateres, fordi frister mv. ændres for processen. Det vigtige i denne sammenhæng er blot, at oplysningerne gøres tilgængelige, når de foreligger.

Det skal bemærkes, at hvis den tilladelse, det ansøgte projekt skal have, helt eller delvist erstatter tilladelsen i lovens § 25, jf. miljøvurderingslovens § 10, kan der være regler for, hvilke supplerende oplysninger der skal offentliggøres i forbindelse med høringerne.

5.2.2. Hvad er høringsmateriale?

Når der efter lovens § 35 skal foretages en høring, er det nødvendigt at fremsende eller offentliggøre materiale, som beskriver det ansøgte og dermed det, der ønskes kommentarer og ideer til. Med udgangspunkt i lovens krav om høring i forbindelse med henholdsvis screening og miljøvurdering beskrives neden for det materiale, som skal offentliggøres efter loven på de respektive procestrin.

Det skal bemærkes, at hvis den tilladelse, det ansøgte projekt skal have, helt eller delvist erstatter tilladelsen i lovens § 25, jf. bekendtgørelsens § 10, kan der være regler for, hvilke supplerende oplysninger der skal offentliggøres i forbindelse med høringerne.

5.2.2.1. Screening

Kommentarer til bygherrens ansøgning og den kompetente myndigheds vurdering og/eller udkast til screeningsafgørelse, jf. lovens § 35, stk. 3, nr. 1.

5.2.2.2. Miljøvurdering

Afgrænsningsrapporten/-notatet:

Myndigheden skal gennemføre en høring offentligheden, berørte myndigheder og berørte stater over byherrens ansøgning og eventuelt myndighedens udkast til afgrænsningsnotat, jf. lovens § 23, stk. 1. Afgrænsningshøringen efter lovens 35, stk. 3, nr. 2, kan ikke erstattes med andre typer høringer, når der foretages en afgrænsning efter lovens § 23, stk. 1. Såfremt afgrænsningsfasen er valgfri eller undtaget, jf. lovens § 23, stk. 2 og 3, skal det bemærkes, at der skal aftales en særskilt proces med stater, som kunne være berørt.

Miljøkonsekvensrapporten:

Høringen på dette trin i processen er en høring over følgende materiale, jf. lovens § 35, stk. 4:

- 1) Alle oplysninger, der er indhentet i henhold til lovens §§ 18, 20 og 23 og § 24, stk. 1.⁹⁵
- 2) Eventuelle supplerende oplysninger, herunder de vigtigste rapporter og anbefalinger m.v., som den kompetente myndighed har modtaget, jf. lovens § 35, stk. 2, nr. 6.
- 3) Andre end de i lovens § 35, stk. 2, omhandlede oplysninger, som er relevante for afgørelsen efter § 25, og som først er til rådighed efter det tidspunkt, hvor offentligheden er blevet informeret i henhold til lovens § 35, stk. 1. Se mere om oplysninger ovenfor i afsnit 5.2.1.
- 4) Udkast til afgørelse om tilladelse, jf. lovens § 25. Dette gælder ikke sektortilladelser, som efter bekendtgørelsens § 10, helt eller delvist erstatter en tilladelse efter lovens § 25. Der kan dog være andre regler i sektorlovgivningen om dette.

Skema over oplysninger og høringsmateriale opdelt på procestrin og modtagere

	Oplysninger, der gives senest, så snart de med rimelighed kan gives	Udkast til screeningsafgørelse	Indkaldelse af forslag/afgrænsning af miljørapporten	Miljørapporten
Offentligheden	Se listen under afsnit 5.2.1. og lovens § 35, stk. 2.	-	Afgrænsningsrapporten/-notatet, jf. lovens § 23 og § 35, stk. 3, nr. 2.	Se listen under afsnit 5.2.2.2. og lovens § 35, stk. 4.

⁹⁵ I forhold til overfladevand og grundvand fremgår det af EU-Domstolens afgørelse af 28. maj 2020, IL m.fl., C-535/18, ECLI:EU:C:2020:391, præmis 90, 2. led, at artikel 6 i VVM-direktivet skal fortolkes således, at de oplysninger, der skal stilles til rådighed for offentligheden under tilladelsesproceduren for et projekt, skal omfatte de data, der er nødvendige for at vurdere projektets indvirkning på vandmiljøet, henset til de kriterier og forpligtelser, der navnlig er fastsat i artikel 4, stk. 1, i direktiv 2000/60 (vandrammedirektivet).

Parter	Se listen under afsnit 5.2.1. og lovens § 35, stk. 2.	Kommentarer til bygherrens ansøgning og den kompetente myndigheds vurdering, eventuelt udkast til screeningsafgørelse, jf. lovens § 35, stk. 3, nr. 1, jf. praksis efter forvaltningsloven og Folketingets Ombudsmand	Afgrænsningsrapporten/-notatet, jf. lovens § 23 og § 35, stk. 3, nr. 2, samt praksis efter forvaltningsloven	Se listen under afsnit 5.2.2.2. og lovens § 35, stk. 4, samt praksis efter forvaltningsloven
Berørte myndigheder	Se listen under afsnit 5.2.1. og lovens § 35, stk. 2.	Kommentarer til bygherrens ansøgning og den kompetente myndigheds vurdering, eventuelt udkast til screeningsafgørelse, jf. lovens § 35, stk. 3, nr. 1	Afgrænsningsrapporten/-notatet, jf. lovens § 23 og § 35, stk. 3, nr. 2.	Se listen under afsnit 5.2.2.2. og lovens § 35, stk. 4.
Berørte stater	Se listen under afsnit 5.2.1. og lovens § 35, stk. 2.	(Konkrete overvejelser)	Afgrænsningsrapporten/-notatet, jf. lovens § 23 og § 38, stk. 5. Konkret aftale, hvis der ikke gennemføres en afgrænsning.	Se listen under afsnit 5.2.2.2. og lovens § 35, stk. 4, og § 38, stk. 6.

5.3. Hvad er høringsfristerne?

Efter lovens § 35, stk. 5, er der forskellige høringsfrister, der afhænger af dels på hvilket trin processen befinder sig, dels hvem der skal høres. Det skal bemærkes, at hvis den tilladelse, det ansøgte projekt skal have, helt eller delvist erstatter tilladelsen i lovens § 25, jf. bekendtgørelsens § 10, kan der være supplerende høringsregler.

I dette afsnit beskrives høringsfristerne efter lovens § 35 ved hjælp af et skema. I de tilfælde, hvor høringsfristens længde er en passende frist, må fastsættelsen af høringsfristens længde ske ved

inddragelse af projektets art, omfang, anvendelsesområde og dens kompleksitet, herunder kompleksiteten af de forventede miljøpåvirkninger. Også antallet af høringsparter, ferieperioder o.lign. kan spille ind i fastsættelsen af den konkrete frist. Fristen må med andre ord ikke gøre høringen illusorisk eller umuliggøre de respektive høringsparters varetagelse af de hensyn, de er forventet at påse. Det skal bemærkes, at en 14 dages høringsfrist under alle omstændigheder må anses for at være minimum, jf. også lovens § 35, stk. 5, 2. pkt.

Skema over høringsfrister fordelt på procestrin og høringspart

	Udkast til screeningsafgørelse	Indkaldelse af forslag/afgrænsning af miljøkonsekvensrapporten	Miljøkonsekvensrapporten
Offentligheden	-	Passende frist, jf. lovens § 36, stk. 5 (dog mindst 14 dage)	Mindst 8 uger, jf. lovens § 35, stk. 5
Parter	(praksis efter forvaltningsloven og Folketingets Ombudsmand)	(praksis efter forvaltningsloven og Folketingets Ombudsmand)	(praksis efter forvaltningsloven og Folketingets Ombudsmand)
Berørte myndigheder	Passende frist, jf. lovens § 36, stk. 5	Passende frist, jf. lovens § 36, stk. 5	Passende frist, jf. lovens § 36, stk. 5
Berørte stater	(Konkrete overvejelser)	Passende frist, jf. lovens § 38, stk. 5, jf. lovens § 36, stk. 6.	Minimum 30 dage, jf. lovens § 38, stk. 6, jf. lovens § 36, stk. 5.

5.4. Hvor skal oplysninger, høringsmaterialet og afgørelserne offentliggøres?

I dette afsnit beskrives offentliggørelse af

Oplysninger, jf. beskrivelsen i afsnit 5.2.1.

Høringsmateriale, jf. beskrivelsen i afsnit 5.2.2.

Afgørelser (screeningsafgørelse, jf. afsnit 4.5.3., og afgørelse om tilladelse, jf. afsnit 4.4.5.)

Det skal bemærkes, at der kan være supplerende offentliggørelsesregler, afhængigt af hvilken anden sektorlovgivning screeningsafgørelsen eller afgørelsen om tilladelse meddeles i medfør af, jf. bekendtgørelsens § 10.

Skema over offentliggørelsesmedier fordelt på materiale

	Oplysninger bekendtgørelsens § 13, stk. 1	Høringer bekendtgørelsens § 13, stk. 2	Afgørelser bekendtgørelsens § 13, stk. 2
Kompetente myndigheder	Kompetente myndigheds hjemmeside *)	Kompetente myndigheds hjemmeside *)	Kompetente myndigheds hjemmeside *)
Andre staters projekter	Miljøstyrelsens hjemmeside *)	Miljøstyrelsens hjemmeside *)	

*) Eventuelt også offentliggørelse ved brug af egnede midler, såsom opslag inden for en vis radius af det berørte område for den pågældende plan eller det pågældende program eller ved opslag i lokale medier, jf. bekendtgørelsens § 13, stk. 3.

Afsnit 6 Tilsyn, genoptagelse og straf

6.1. Tilsyn

Tilsynsbestemmelser i lovens § 46 svarer i indhold til tilsynsregler i andre love på miljø-, natur- og planområdet.

6.1.1. Tilsynsmyndigheden

Udgangspunktet er, at den kompetente myndighed efter lovens § 17 også er tilsynsmyndighed, for så vidt angår overholdelse af loven og administrative regler, der er fastsat med hjemmel i loven. Dertil kommer, at i de tilfælde, hvor Miljøstyrelsen varetager kommunalbestyrelsens og/eller regionsrådets opgaver og beføjelser, jf. bekendtgørelsens § 3, bliver Miljøstyrelsen kompetent myndighed. Dog vil regionsrådet eller kommunalbestyrelsen fortsat være tilsynsmyndighed, selvom miljøministeren med hjemmel i lovens § 17, stk. 5, har anvendt sin såkaldte "call-in" beføjelse og overtaget den kompetente myndigheds beføjelser i en konkret sag.

Det skal bemærkes, at efter lovens § 46, stk. 5, kan miljøministeren bestemme, at tilsynet udøves af en anden myndighed end den kompetente myndighed i henhold til § 17. Bestemmelsen tænkes anvendt, hvor tilsynet mest hensigtsmæssigt kan placeres hos en anden myndighed end den kompetente myndighed. Det kan eksempelvis være tilfældet, hvor en anden myndighed varetager opgaver, som har en nær tilknytning til tilsynsopgaven, eller hvor en anden myndighed i øvrigt besidder en særlig viden, som er relevant for at gennemføre tilsynet.

6.1.2. Tilsynsmyndighedens opgaver og kompetence

Opgaven for tilsynsmyndigheden er beskrevet i lovens § 46, stk. 2. Her fremgår det, at tilsynsmyndigheden påser overholdelsen af loven og regler udstedt i medfør heraf.

Tilsynsmyndigheden fører ligeledes tilsyn med at afgørelser, der er truffet efter lovens §§ 21 og 25, efterleves og at vilkår fastsat i tilladelser overholdes. Endelig påser tilsynsmyndigheden, at påbud og forbud efter miljøvurderingslovens efterkommes. Efter lovbemærkningerne til bestemmelsen i § 46, stk. 2, omfatter tilsynsplikten også efterlevelsen af afgørelser truffet af klageinstansen.

Hverken loven eller bekendtgørelsen fastsætter, hvornår tilsynsforpligtelsen efter § 46, stk. 2, indtræder i forhold til afgørelser om miljøvurdering af konkrete projekter. jf. § 25.

Det følger imidlertid af lovens § 15, stk. 1, at de omfattede projekter ikke må påbegyndes før myndigheden skriftligt har meddelt tilladelse til at påbegynde projektet. Det må som følge heraf antages, at den kompetente myndigheds tilsynspligtsforpligtelse med en tilladelse meddelt efter loven § 25 indtræder på det tidspunkt, hvor tilladelsen skriftligt er meddelt ansøgeren.

Såfremt der er tale om en tilladelse, som efter bekendtgørelsens § 10 helt eller delvist erstatter en tilladelse efter lovens § 25, vil bestemmelserne for meddelelse af sådanne tilladelser, tilsynsforpligtelsens start og omfang, forældelse af og klager over de nævnte tilladelser følge den lovgivning, som tilladelsen udstedes i medfør af.

Kommunalbestyrelsen skal foretage indberetning til regionsrådet eller den tilsynsførende minister, hvis kommunalbestyrelsen får kendskab til forhold, der er i strid med miljøvurderingsreglerne i tilfælde, hvor regionsrådet eller miljøministeren, eller klima-, energi og forsyningsministeren er tilsynsmyndighed. Samme forpligtelse påhviler regionsrådet i forhold til kommunalbestyrelsen og de tilsynsførende ministre. Formålet med den foreslåede bestemmelse er at sikre, at en myndighed, som får kendskab til et ulovligt forhold, men som ikke har kompetence til at gribe ind, underretter den kompetente myndighed.

Tilsynsmyndigheden skal foranledige et ulovligt forhold lovliggjort, medmindre forholdet har underordnet betydning. Tilsynsmyndigheden skal således søge en konstateret ulovlighed fysisk lovliggjort, hvis ikke forholdet efterfølgende retligt lovliggøres. Myndighedens pligt til at foranledige lovliggørelse forudsættes dog kun at omfatte overtrædelser, der ikke er af ganske underordnet betydning. I forbindelse hermed kan myndighederne bruge de retshåndhævelsesmidler, der står til rådighed, f.eks. meddele et lovliggørelsespåbud/indskærpelse og evt. indbringe sagen for domstolene.

Der henvises i den forbindelse også til lovens § 55 om ejerens pligt til at berigtige et ulovligt forhold på en ejendom.

Med henblik på at føre tilsyn har tilsynsmyndighedens personale og personer med bemyndigelse fra tilsynsmyndigheden, jf. lovens § 47, adgang til enhver ejendom uden retskendelse i forbindelse med, at der gennemføres tilsyn efter loven. Bestemmelsen forudsættes anvendt under overholdelse af retssikkerhedsloven, som fastsætter regler om myndighedernes gennemførelse af tvangsindgreb. Efter retssikkerhedsloven er det bl.a. et krav, at myndigheden forinden tilsynet gennemføres varsler den berørte part. Parten skal have mulighed for at fremsætte indsigelse mod beslutningen om at gennemføre tvangsindgrebet. Tilsynet kan dog gennemføres uvarslet, hvis formålet med tilsynet forspildes ved at varsle. Såfremt myndigheden mistænker, at den part, som er genstand for tilsynet, har begået en strafbar handling, skal myndigheden desuden iagttage retssikkerhedslovens regler om ret til ikke at inkriminere sig selv.

Efter lovens § 45 kan tilsynsmyndigheden anmode om yderligere oplysninger eller undersøgelser, som andre myndigheder, private virksomheder samt koncessionerede og tilsvarende virksomheder skal give. Tilsynsmyndigheden kan også foretage de undersøgelser, der er nødvendige for, at myndigheden kan træffe afgørelse vedrørende konkrete projekter. Til dette har tilsynsmyndigheden adgang til at

foretage tekniske forarbejder til forberedelse af beslutninger, såfremt der forinden er foretaget underretning til ejeren eller brugeren af den pågældende ejendom., jf. lovens § 47, stk. 1. Efter lovens § 47, stk. 2, skal tilsynsmyndigheden forevise legitimation efter anmodning, og efter stk. 3 yder politiet den nødvendige bistand til at opnå adgang.

En afgørelse om udstedelse af påbud/forbud er underlagt sagsbehandlingsgarantierne i forvaltningsloven og i retssikkerhedsloven. En afgørelse efter lovens § 46 kan påklages, jf. neden for afsnit 16.

6.1.3. Lovliggørelse

Efter lovens § 55, stk. 2 og 3, kan tilsynsmyndigheden på ejerens bekostning lade et påbud om at berigtige et ulovligt forhold tinglyse på ejendommen. Når forholdet er berigtiget, skal vedkommende myndighed lade påbuddet aflyse fra tingbogen. Når et ved dom meddelt påbud om at berigtige et ulovligt forhold ikke efterkommes inden den i dommen fastsatte frist og inddrivelse af tvangsbøder ikke kan antages at føre til, at påbuddet efterkommes, kan tilsynsmyndigheden foretage det nødvendige til forholdets berigtigelse på ejerens bekostning.

6.2. Genoptagelse

Efter lovens § 28 kan den kompetente myndighed genoptage en afgørelse efter lovens § 25 og om nødvendigt meddele forbud og påbud, herunder tilbagekalde en tilladelse eller fastsætte særlige vilkår i en eksisterende tilladelse, hvis en eller flere af de følgende betingelser er opfyldt: 1) der fremkommer nye oplysninger om projektets væsentlige skadelige indvirkning på miljøet, 2) projektets væsentlige skadelige indvirkning ikke kunne forudses ved myndighedens afgørelse om tilladelsen, eller 3) projektets skadelige indvirkning i øvrigt går ud over det, som blev lagt til grund ved myndighedens meddelelse af tilladelse. Bestemmelsen udelukker ikke, at flere af betingelserne kan påberåbes samtidig som begrundelse.

Anvendelsen af denne bestemmelse forudsætter således, at der er meddelt en tilladelse efter lovens § 25 på grundlag af de i loven fastsatte bestemmelser for processen.

Lovens § 28 finder ikke anvendelse på de projekter, der vedtages ved en anlægslov efter lovens § 4, stk. 2.

Betingelsen i nr. 1 giver mulighed for at udstede forbud/påbud, genoptage/tilbagekalde en tilladelse, hvis der fremkommer nye oplysninger om projektets væsentlige skadelige indvirkning på miljøet.

Betingelsen i nr. 2 giver mulighed for at udstede forbud/påbud, genoptage/tilbagekalde en tilladelse, hvis projektets væsentlige skadelige indvirkning ikke kunne forudses ved myndighedens meddelelse af tilladelse.

Betingelsen nr. 3 er en opsamlingsbestemmelse, hvorefter den kompetente myndighed kan genoptage en afgørelse om at tillade et ansøgt projekt, såfremt projektets væsentlige skadelige indvirkning i øvrigt går ud over det, som blev lagt til grund for den kompetente myndigheds meddelelse af tilladelsen. Bestemmelsen er identisk med Transport- og Boligministeriets tilsvarende bestemmelse i lov nr. 658 8. juni 2016 ændring af lov om offentlige veje m.v., jernbaneloven og forskellige andre love § 1, nr. 6 (§ 17 I i lov om offentlige veje) og § 2, nr. 4 (§ 38 I om jernbaneloven).

6.3. Straf

Det fremgår af lovens § 16, at et projekt omfattet af lovens bilag 2 ikke må påbegyndes, før myndigheden, jf. § 17, på grundlag af bygherrens ansøgning, jf. lovens § 18, stk. 1, skriftligt har meddelt bygherren, at projektet ikke antages at kunne få væsentlig indvirkning på miljøet.

For projekter, jf. lovens § 15, stk. 1,

- omfattet af lovens bilag 1,
- omfattet af bilag 2, men som anses for at være miljøvurderingspligtig ved en afgørelse efter § 21, eller
- omfattet af bilag 2, men hvor bygherren har anmodet om en miljøvurdering i stedet for

gælder, at det ikke må påbegyndes, før myndigheden, jf. § 17, på grundlag af bygherrens ansøgning, jf. lovens § 18, stk. 1, skriftligt har meddelt bygherren tilladelse til at påbegynde projektet efter en miljøvurdering af projektets indvirkning på miljøet.

Det er bygherrens vurdering, om et projekt er omfattet af lovens regler og dermed krav om ansøgning og vurdering. Hvis bygherren i strid med reglerne har vurderet, at projektet ikke skal screenes eller miljøvurderes, kan myndigheden som led i en tilsynssag eller klagenævnet/domstolene påbyde projektet standset og eventuelt fysisk lovliggjort.

Myndigheden kan også beslutte at forfølge overtrædelsen som en strafferetlig forseelse. Dette fremgår af lovens § 56, hvor den, som begår følgende overtrædelser, straffes med bøde, medmindre højere straf er forskyldt efter den øvrige lovgivning:

1) undlader at indgive skriftlig ansøgning om afgørelse efter § 21 eller afgørelse om tilladelse, jf. 18, stk. 1,

2) i strid med § 15, stk. 1, påbegynder et projekt, før myndigheden har meddelt tilladelse til at påbegynde projektet,

3) i strid med § 16 påbegynder et ansøgt projekt, før myndigheden skriftligt har meddelt bygherren, at projektet ikke antages at kunne have en væsentlig indvirkning på miljøet,

4) tilsidesætter vilkår for en tilladelse efter loven eller regler fastsat i medfør af loven eller

5) undlader at efterkomme et påbud eller forbud, der er udstedt i henhold til loven eller regler fastsat i medfør heraf, herunder påbud om at berigtige et ulovligt forhold.

Straffen kan stige til fængsel i indtil 2 år, hvis overtrædelsen er begået forsætligt eller ved grov uagtsomhed, og hvis der ved overtrædelsen er voldt skade på de interesser, som loven tilsiger at beskytte, eller opnået eller tilsigtet en økonomisk fordel for den pågældende selv eller andre, herunder ved lavere økonomiske omkostninger.

Sker der ikke konfiskation af udbytte, som er opnået ved overtrædelsen, skal der ved udmåling af bøde, herunder tillægsbøde, tages særligt hensyn til en opnået eller tilsigtet økonomisk fordel, jf. lovens § 56, stk. 2.

Forældelsesfristen for strafansvaret efter lovens § 56, stk. 1, er 5 år, og juridiske personer kan pålægges strafansvar efter reglerne i straffelovens 5. kapitel.

Afsnit 7. Klage og søgsmål og betingelserne for at gennemføre miljøvurdering/screening på bagkant

Bestemmelserne for klage og søgsmål ved domstolene fremgår af lovens kapitel 18. I det følgende vil det blive beskrevet

- Hvilke klageregler skal der anvendes?
- Hvad kan der klages over?
- Hvor kan der klages til?
- Hvordan beregnes klagefristen?
- Hvem er klageberettigede?
- Har en klage opsættende virkning?

7.1. Hvilke klageregler skal der anvendes?

Screeningsafgørelser efter lovens § 21 kan påklages efter lovens § 49, stk. 1. For så vidt angår afgørelse om tilladelse efter lovens § 25, kan denne påklages efter lovens § 49, stk. 1. Såfremt tilladelsen efter lovens § 25 helt eller delvist er erstattet af en anden tilladelse, som er omfattet af bekendtgørelsens § 10, kan tilladelsen påklages efter reglerne i den lovgivning, som tilladelsen meddeles efter.

Endelig kan en afgørelse efter lovens § 46 truffet i forbindelse med udøvelsen af tilsynsforpligtelsen påklages efter lovens § 49, stk. 1. Se om tilsynsbestemmelserne i lovens § 46 og § 47 ovenfor under afsnit 6.1.

I særlige tilfælde kan klageadgangen imidlertid være afskåret. Det fremgår af lovens § 49, stk. 3, hvorefter miljøministeren efter ansøgning fra en kommunalbestyrelse i særlige tilfælde kan træffe afgørelse om, at klageadgangen over afgørelser efter § 21 eller § 25 om projekter omfattet af § 3, stk. 1, i lov om kystbeskyttelse i sager, der er igangsat efter samme lovs § 1 a, helt eller delvist afskæres. Med delvist menes, at ministerens klageadgang ikke afskæres.

Hvis et projekt har grænseoverskridende indvirkninger og dermed berører en eller flere stater, vil afgørelsen om projektet fortsat blive offentliggjort med en klagevejledning, som vil rette sig mod indbringelse for domstolene.

7.2. Hvad kan der klages over?

For screeningsafgørelser efter lovens § 21, kan disse – uanset afgørelsens indhold i forhold til væsentligheden af projekters indvirkning på miljøet – alene påklages, for så vidt angår retlige spørgsmål, jf. lovens § 49, stk. 1

Retlige spørgsmål omfatter alle spørgsmål om lovligheden eller gyldigheden af trufne afgørelser, herunder fortolkning eller forståelse af lovbestemmelser samt overholdelse af almindelige forvaltningsretlige grundsætninger om saglige hensyn, lighed og proportionalitet. Endelig er spørgsmål om iagttagelse af tilvejebringelses- eller procedurekrav efter loven omfattet af muligheden for at klage over retlige spørgsmål. Klage over retlige spørgsmål skal ses i modsætning til klage over skønsmæssige spørgsmål, som omfatter myndighedernes konkrete vurdering og afvejning af hensyn ved behandling af en miljøvurdering.

En afgørelse om § 25-tilladelse og en afgørelse truffet efter lovens § 46 er derimod til fuld prøvelse, jf. lovens § 49, stk. 1. Det betyder, at tilladelsen og beslutningsgrundlaget herfor – miljøkonsekvensrapporten og dens bilag – kan prøves. Der er således også – ud over de retlige spørgsmål – plads til at prøve skønsmæssige spørgsmål, hvor sidstnævnte indebærer et skøn over/vurdering af hensigtsmæssigheden ved den trufne afgørelse. Såfremt § 25-tilladelsen helt eller delvist er erstattet af en anden tilladelse efter bekendtgørelsens § 10, vil der fortsat kunne klages over processen herfor. I forhold til miljøkonsekvensrapporten kan der fortsat ikke klage selvstændigt over denne, men da den indgår i oplysningsgrundlaget for tilladelsen, kan rapporten inddrages ved behandlingen af en klage over tilladelsen.

Indirekte afgørelser, dvs. afgørelser, som en myndighed, jf. lovens § 17, træffer om, at et projekt ikke er omfattet af/ikke skal behandles efter miljøvurderingsloven, kan også påklages. Som udgangspunkt meddeles indirekte afgørelser alene bygherren og derfor kan beregningen af klagefristen udgøre et selvstændigt problem, såfremt andre end bygherren ønsker at påklage afgørelsen, se nedenfor under afsnit 7.4.

7.3. Hvor kan der klages til?

Klageproceduren for screeninger og miljøvurderinger af projekter fremgår af Miljø- og Fødevarerklagenævnets hjemmeside.

Det er Miljø- og Fødevarerklagenævnet, der behandler klager over afgørelser truffet i medfør af miljøvurderingsloven. Efter lovens § 49, stk. 4, kan afgørelser vedrørende projekter omfattet af lovens § 17, stk. 4, nr. 1 og 2, påklages til Energiklagenævnet.

7.4. Hvordan beregnes klagefristen?

Beregning af klagefristen ved klage over screeningsafgørelser og miljøvurderinger fremgår af lovens § 51. Klagefristen er 4 uger, og den regnes fra offentliggørelsen af screeningsafgørelsen efter § 21, offentliggørelsen af afgørelse efter § 25, og afgørelse efter § 46.

Denne beregning af fristen gælder også, selvom myndigheden måtte vælge at orientere andre myndigheder ved brev. For parter efter forvaltningsloven gælder Ombudsmandens praksis for dette. Det betyder, at der kan være særlige regler for orientering af parter.

Hvis klagefristen udløber på en lørdag eller en helligdag, forlænges fristen til den følgende hverdag.

For indirekte afgørelser beregnes klagefristen fra det tidspunkt, hvor det bliver kendt for klager, at der er truffet en indirekte afgørelse. Kendskab kan ske på flere måder f.eks. ved oplysning i efterfølgende offentliggjort materiale vedrørende projektet.

MFKN afgørelse af 7. juni 2017, j.nr. NMK-34-00591

En kommune meddelte den 5. oktober 2016 byggetilladelse til opførelsen af vindmøller. Projektet var indeholdt i den udarbejdede VVM-redegørelse og byggetilladelsen var dermed en indirekte afgørelse.

Klagefristen i forhold til en kommunes afgørelse efter planloven var 4 uger, og klagefristen skulle beregnes i overensstemmelse med planlovens § 60, stk. 1.

Byggetilladelsen var kun meddelt til ansøger og således hverken sendt til klager eller offentliggjort. Klagefristen skulle derfor beregnes efter planlovens § 60, stk. 1, 3. punktum, og dermed regnes fra det tidspunkt, hvor klager havde fået kendskab til afgørelsen.

Bygherren havde den 20. oktober 2016 indrykket annoncer i lokalaviserne om købsret i andele af vindmøllerne. Det fremgik af sagen, at klager var blevet bekendt med kommunens indirekte afgørelse gennem udbudsmaterialet. Klagefristen skulle derfor regnes fra den 20. oktober 2016 og fristen udløb 4 uger efter denne dato, det vil sige den 17. november 2016. Klagen var indgivet til Natur- og Miljøklagenævnet (nu Miljø- og Fødevarerklagenævnet) den 24. november 2016.

På denne baggrund konstaterede Miljø- og Fødevarerklagenævnet, at klagefristen var overskredet. Nævnet udtalte i den forbindelse:

”Nævnets praksis med hensyn til klagefrister er restriktiv. Det gælder navnlig i sager som denne, hvor der er andre parter med modstående interesser. En klage, der er indgivet efter udløbet af klagefristen, vil således normalt blive afvist, også selv om der er tale om en meget kort overskridelse.

Miljø- og Fødevarerklagenævnet finder ikke, at der i sagen foreligger omstændigheder der kan begrunde, at der i den konkrete sag kan ses bort fra en overskridelse af klagefristen på 1 uge. Nævnet afviser derfor at realitetsbehandle klagen.”

Vestre Landsrets afgørelse af 16. november 2018, j.nr. BS-5317/2017 (dissens)

En ejer af en naboejendommen blev kontaktet i 2014 omkring byggeplaner for baggården. Ejeren havde ikke modtaget meddelelse om, at byggeriet også omfattede en hævet terrasse. Byggeriet blev påbegyndt i 2015 og ejeren af naboejendommen rettede henvendelse til kommunen. Trods rykkere forblev henvendelsen ubesvaret indtil den 10. november 2015, og da det ifølge ejeren af naboejendommen først var i november 2015, at det kunne konstateres, at byggeriet i baggården faktisk angik den planlagte hævede terrasse, kunne ejeren af naboejendommen ikke anses at have fået kendskab til byggetilladelsen før den 10. november 2015, hvorfor klagefristen i medfør af planlovens § 60, stk. 1, 3. pkt., først skulle regnes fra dette tidspunkt.

Klagen til Natur- og Miljøklagenævnet den 4. december 2015 ansås derfor for at være indgivet rettidigt.

For søgsmål ved domstolene beregnes fristen på 6 måneder fra nævnets afgørelse eller – hvis der er tale om en afgørelse, som ikke kan påklages til nævnet, jf. lovens § 48, stk. 5, – fra offentliggørelsen af afgørelsen, jf. lovens § 54, stk. 1.

7.5. Hvem er klageberettigede?

Bestemmelsen i lovens § 50 om klageberettigede svarer med lidt forskellig variation til miljølovgivningens generelle afgrænsning af klageberettigede i øvrigt. Det bemærkes, at kredsens af klageberettigede kan være forskellig, alt efter hvilken lovgivning en afgørelse om tilladelse påklages efter.

Lovens § 50 anfører miljøministeren og to andre grupper som klageberettigede: For det første er der tale om enhver, som har en retlig interesse i sagens udfald og for det andet er det landsdækkende foreninger og organisationer, som har en særlig formålsbestemmelse og medlemsantal. Bestemmelsen er en videreførelse af gældende ret fra planloven. Det betyder, at den hidtidige praksis for klageberettigelse videreføres.

Det skal bemærkes, at loven ikke indeholder en generel underretningspligt af klageberettigede efter lovens § 50 og at loven ikke sætter lighedstegn mellem definitionen på berørt myndighed, jf. lovens § 5, nr. 2, og afsnit 5.1.3., og klageberettiget. Underretningspligten kan imidlertid fremgår af anden lovgivning.

I forhold til indholdet af 'retlig interesse i sagens udfald' skal det bemærkes, at udtrykket kan have forskellig betydning, afhængigt af hvad der klages over. Det er lettere at konstatere en retlig interesse i sager, hvor der alene kan klages over retlige spørgsmål, se om dette begreb ovenfor under afsnittet 7.2. 'Hvad kan der klages over?'

MFKN afgørelse af 22. oktober 2021, j.nr. 20/12174 og 20/12570

"Udtrykket retlig interesse er ikke nærmere defineret i miljøvurderingsloven. Miljø- og Fødevarerklagenævnet finder imidlertid, at afgrænsningen af, hvem der er klageberettiget, må afhænge af de intentioner, der ligger bag miljøvurderingslovens bestemmelser om miljøvurdering af konkrete projekter. Formålet med en miljøvurdering er, at der under inddragelse af offentligheden tages hensyn til projekters sandsynlige væsentlige indvirkning på miljøet, herunder den biologiske mangfoldighed, befolkningen, menneskers sundhed, flora, fauna, jordbund, jordarealer, vand, luft, klimatiske faktorer, materielle goder, landskab, kulturarv, herunder kirker og deres omgivelser og arkitektonisk og arkæologisk arv, større menneske- og naturskabte katastroferisici og ulykker og ressourceeffektivitet og det indbyrdes forhold mellem disse faktorer, jf. miljøvurderingslovens § 1, stk. 2. Miljøvurderingsloven fastlægger endvidere, at der skal ske en bred inddragelse af offentligheden, og udgangspunktet er derfor, at der er en tilsvarende vid adgang til at klage.

En sådan fortolkning følger ligeledes af VVM-direktivets artikel 11, stk. 1, og Århus-konventionens art. 9, stk. 2, hvorefter det skal sikres, at medlemmerne af den berørte offentlighed, som har tilstrækkelig interesse, har adgang til at klage. Ved den "berørte offentlighed" skal der efter artikel 1, stk. 2, litra e, forstås den del af offentligheden, som er berørt af, kan blive berørt af eller har en interesse i miljøkonsekvensvurderingen. Tilsvarende følger af Århus-konventionens artikel 2, stk. 5. Af formuleringen "tilstrækkelig interesse", følger dog, at ikke enhver, der henhører under "den berørte offentlighed", er klageberettiget.

En retlig interesse må normalt antages at foreligge hos personer, erhvervsdrivende eller foreninger med tilknytning til det område, hvor det påtænkte projekt ønskes etableret, da de som udgangspunkt vil være en del af den berørte offentlighed og have en tilstrækkelig interesse.

I vurderingen af, om der foreligger en tilstrækkelig interesse, indgår særligt afstanden mellem projektområdet og klagers ejendom eller bopæl sammenholdt med de genevirkninger, som projektet måtte indebære for klager. En tilknytning til nærområdet kan dog også foreligge som

følge af andre forhold end klagers bopæl eller andet relateret til fast ejendom. En ideel interesse i natur og miljø, herunder en generel interesse i sagens udfald, der alene er moralsk, politisk eller følelsesmæssigt motiveret, kan ikke anses for en tilstrækkelig interesse i miljøvurderingslovens forstand.

Miljø- og Fødevarerklagenævnet finder, at klagerne er klageberettigede i medfør af miljøvurderingsloven. Nævnet har for så vidt angår klager 1 lagt vægt på, at klager 1 er en lokal forening med tilknytning til det område, hvor det påtænkte projekt ønskes etableret. For så vidt angår klager 2 har nævnet lagt vægt på afstanden mellem projektområdet og klagers bopæl sammenholdt med de eventuelle yderligere lugtgener, som projektet måtte indebære for klager 2.”

Da miljøvurderingsloven ikke fraviger forvaltningslovens partsbegreb, vil parter, som har en væsentlig, individuel interesse i sagen, også være klageberettigede.

Lovens § 50 nævner også

- landsdækkende foreninger og organisationer,
- der som formål har beskyttelsen af natur og miljø og/eller
- varetager væsentlige brugerinteresser inden for arealanvendelsen, og
- har vedtægter eller love, som dokumenterer dens formål, og
- repræsenterer mindst 100 medlemmer.

7.6. Har en klage opsættende virkning?

Lovens § 53 indeholder to reaktionsmuligheder for Miljø- og Fødevarerklagenævnet. I forbindelse med behandlingen af en rettidigt indgivet klage kan nævnet

- tillægge en afgørelse efter § 21 eller en afgørelse om tilladelse efter § 25 opsættende virkning eller at et påbud efter § 46, stk. 4, ikke skal efterkommes, jf. 1. pkt.
- påbyde et iværksat bygge- eller anlægsarbejde standset, jf. 2. pkt.

Forarbejderne til miljøvurderingslovens § 53 indeholder ikke en beskrivelse af forskellen på eller en eventuel sammenhæng mellem bestemmelsens 1. og 2. pkt.

Lovens § 53 er en bestemmelse, som er videreført fra den dagældende planlovs § 60, stk. 8. Bestemmelserne er stort enslydende. Ved oprettelsen af Planklagenævnet er en tilsvarende bestemmelse indarbejdet i § 6 i bekendtgørelse nr. 130 af 28. januar 2017 om udnyttelse af tilladelser, frist for indgivelse af klage, indsendelse af klage til Planklagenævnet og opsættende virkning af klage for visse afgørelser truffet efter lov om planlægning og visse andre love.

Lov om Miljø- og Fødevarerklagenævnet og regler udstedt i medfør heraf indeholder ikke en samlet regulering af sektorlovgivningens regler om og behandling af klager, herunder bl.a. opsættende virkning, hvorfor bestemmelsen i lovens § 53 finder anvendelse for dette klagenævn.

Såfremt der er tale om en tilladelse, som efter miljøvurderingsbekendtgørelsens § 10 helt eller delvist erstatter en tilladelse efter lovens § 25, vil bestemmelserne om klager over disse tilladelser, herunder bestemmelser om opsættende virkning, følge den lovgivning, som tilladelsen udstedes i medfør af.

7.6.1. Opsættende virkning

Forarbejderne til miljøvurderingslovens § 53 indeholder en beskrivelse af, hvilke omstændigheder Miljø- og Fødevarerklagenævnet bør lægge vægt på, såfremt spørgsmålet om opsættende virkning overvejes:

”Afgørende for denne vurdering er først og fremmest, om det ud fra en foreløbig bedømmelse af sagen må anses for overvejende sandsynligt, at der foreligger en væsentlig overtrædelse af loven. En række andre omstændigheder vil imidlertid også have betydning for nævnets beslutning, navnlig tidspunktet for klagens indgivelse, aktivitetens påbegyndelse og aktivitetens karakter. Dette svarer til gældende praksis.”

Det bemærkes, at praksis for opsættende virkning er meget restriktiv ved såvel nævnspraksis som domstolspraksis. Miljø- og Fødevarerklagenævnet har anvendt bestemmelsen i ganske få tilfælde. Med nedenstående afgørelser har nævnet uddybet, hvilken vurdering der lægges til grund.

MFKN afgørelse af 8. marts 2019, j.nr. 18/09816

Roskilde Kommune havde meddelt tilladelse til anlæg af sikring mod oversvømmelser i Jyllinge Nordmark og Tangbjerg i Roskilde Kommune og Egedal Kommune. Nævnet udtalte bl.a. følgende vedrørende betydningen af en eventuel fortsat udnyttelse af en tilladelse, mens sagen behandles, ved afgørelse om opsættende virkning efter § 53:

”Hertil kommer graden af risiko for, at en udnyttelse af tilladelsen/godkendelsen vil influere uheldigt på muligheden for at kræve fysisk lovliggørelse, hvis der senere gives klager medhold. Af forarbejderne til miljøvurderingslovens § 53, fremgår det videre, at en række andre omstændigheder vil have betydning for nævnets beslutning, navnlig aktivitetens påbegyndelse og aktivitetens karakter.”

Roskilde Kommune anmodede den 12. marts 2019 Miljø- og Fødevarerklagenævnet om at genoptage nævnets afgørelse af 8. marts 2019 om opsættende virkning.

MFKN afgørelse af 15. marts 2019, j.nr. 19/02654

Kommunen anførte i den forbindelse bl.a., at

”.. det vil være forbundet med et større værdispild, hvis arbejderne fortsættes, og fysisk lovliggørelse mod kommunens forventning senere måtte blive aktualiseret. Dette er ifølge kommunen imidlertid bygherres egen risiko, når den VVM-tilladelse, der udnyttes er påklaget.”

Miljø- og Fødevarerklagenævnets anførte hertil om betydningen af aktivitetens påbegyndelse ved anvendelsen af § 53 bl.a. følgende:

”Allerede iværksatte påvirkninger/ødelæggelser af Natura 2000-arealer kan efter Miljø- og Fødevarerklagenævnets opfattelse ikke i sig selv medføre, at opsættende virkning er udelukket. Dette ville bevirke, at muligheden for at tillægge en klage opsættende virkning i adskillige tilfælde kunne gøres illusorisk. Miljø- og Fødevarerklagenævnet finder desuden, at det ikke på det foreliggende grundlag kan udelukkes, at en videreførelse af anlægsarbejderne kan indebære yderligere påvirkning/skade, blandt andet fordi påfyldning af materiale kan medføre, at der frigives

næringsstoffer, hvilket kan vanskeliggøre, at arter på de beskadigede habitatnaturtyper kan genindvandre på arealerne ved eventuel retablering, ligesom det kan indebære en næringsstofpåvirkning på udpegningsgrundlaget på de umiddelbart tilstødende tilbageværende Natura 2000-arealer.”

Miljø- og Fødevarerklagenævnet meddelte herefter afslag på anmodningen om at genoptage nævnets afgørelse om at tillægge klage over VVM-tilladelse til anlæg til sikring mod oversvømmelser i Jyllinge Nordmark og Tangbjerg i Roskilde Kommune og Egedal Kommune opsættende virkning.

Ovenstående viser, at opsættende virkning efter lovens § 53, 1. pkt., vil angå den tilladelse efter, som er påklaget til nævnet f.eks. en tilladelse efter lovens § 25. Denne ene tilladelse til et projekt omfattet af lovens bilag 1 eller 2 vil ofte ikke være tilstrækkelig til at gennemføre det ansøgte projekt. Der kan efter sektorlovgivningen være krav om tilladelser eller godkendelser som f.eks. efter jordforureningsloven. Det bemærkes, at der her er tale om sektortilladelser, som ikke kan erstatte en tilladelse efter lovens § 25. De miljømæssige påvirkninger af sådanne sektortilladelser skal beskrives og vurderes i miljøkonsekvensrapporten, således at meddelelsen af en tilladelse efter lovens § 25 og den øvrige sektorlovgivning samlet set udgør den tilladelse, som er nødvendig for at etablere det ansøgte projekt. Se eventuelt afsnit 2.2.1. om tilladelser i flere led.

Klagenævnet har endnu ikke taget udtrykkelig stilling til, hvorvidt opsættende virkning af en tilladelse efter lovens § 25 også omfatter eventuelle – ikke påklagede – sektortilladelser, som er omfattet af vurderingerne i miljøkonsekvensrapporten.

Når klagenævnet herefter behandler klagen endelig, foretager nævnet den prøvelse af klagen, som skal til, for at kunne træffe afgørelse i sagen. Prøvelsen er den forbindelse ikke begrænset og omfatter såvel retlige som faktiske spørgsmål. Nævnet kan derfor inddrage supplerende oplysninger og lade dem indgå i den samlede vurdering.

MFKN afgørelse af 14. december 2021, j.nr. 21/05337 og 21/5338

Miljø- og Fødevarerklagenævnet finder, at de supplerende oplysninger kan indgå i nævnets vurdering af, hvorvidt det samlede områdes økologiske funktionalitet som yngle- eller rasteområde for stor vandsalamander vil kunne opretholdes med de afværgeforanstaltninger, som § 25-tilladelsens vilkår foreskriver. Nævnet har lagt vægt på, at nævnets prøvelse ikke er begrænset og omfatter såvel retlige som faktiske spørgsmål. Nævnet har endvidere lagt vægt på, at oplysningerne alene er tilvejebragt med henblik på en uddybende vurdering af nødvendigheden og tilstrækkeligheden af de afværgeforanstaltninger, der indgår som vilkår for § 25-tilladelsen. Oplysningerne supplerer således grundlaget for miljøkonsekvensrapportens overordnede konklusion, hvorefter der med de beskrevne afværgeforanstaltninger vurderes ikke at være en påvirkning af områdets økologiske funktion for bilag IV-arter. Navnlig forudsætter oplysningerne ikke yderligere afværgeforanstaltninger, som ville indebære en ændring af § 25-tilladelsens allerede fastsatte vilkår.

Såfremt klagenævnet måtte nå frem til, at den meddelte tilladelse skal ophæves og hjemvises til fornyet behandling på grund af en mangelfuld vurdering, vil eventuelle supplerende vurderinger, som

er indhentet under sagens behandling i klagenævnet ikke kunne indgå i klagenævnets samlede vurdering men må afspejles/indgå i den udarbejdelse myndighedens begrundede konklusion og dermed i udarbejdelsen af den fornyede afgørelse om tilladelsen. Dette afspejles ved klagenævnets henvisning i ovenstående afgørelses note 46. I noten henvises til klagenævnets afgørelse i sagen 19/6807, jf. nedenfor, om § 25-tilladelse til Baltic Pipe som eksempel på en afgørelse, hvor § 25-tilladelsen er ophævet og hjemvist til fornyet behandling. Klagenævnet fastsætter herefter, hvorledes styrelsen skal lade resultatet af de supplerende undersøgelser indgå i den begrundede konklusion, der indarbejdes i en fornyet afgørelse om tilladelse efter lovens § 25.

MFKN afgørelse af 31. maj 2021, j.nr. 19/06807

Miljøstyrelsen bør ved en fornyet behandling af sagen foretage de supplerende undersøgelser, som er nødvendige for at vurdere, om projektet vil kunne ødelægge eller beskadige yngle- eller rasteområder for bilag IV-arter, og lade resultatet af disse undersøgelser indgå i den begrundede konklusion, som skal indarbejdes i en fornyet tilladelse efter miljøvurderingslovens § 25. Det gælder navnlig, for så vidt angår etablering af de nødvendige erstatningsbiotoper af hensyn til birkemus, og de krav der må stilles til beplantningens art og højde, for så vidt angår de allerede forudsatte erstatningsbiotoper af hensyn til hasselmus. Det gælder endvidere mere generelt i forhold til afværgeforanstaltninger for flagermus. Miljøstyrelsen bør i den forbindelse være opmærksom på, hvilke afværgeforanstaltninger der konkret er påkrævet under hensyn til forekomsten og sårbarheden af de flagermusarter, der vurderes at kunne anvende de pågældende områder som yngle- eller rasteområder.

Det fremgår i øvrigt af miljøkonsekvensrapporten, at arealerne nord for Ellebæk Vig og vest for Kauslunde samt nord for Gamborg bliver berørt af projektet, og at arealerne ligger i umiddelbar nærhed af habitatområde Lillebælt (N112/F47/H96). På udpegningsgrundlaget for habitatområdet er blandt andet de to arter, skæv vindelsnegl og sumpvindelsnegl.

Ud fra de i sagen foreliggende oplysninger ses der ikke at være foretaget en væsentlighedsvurdering for påvirkningen af de to arter på trods af, at de naturområder, der gennemgraves, står i direkte forbindelse til tilsvarende naturområder indenfor Natura 2000-afgrænsningen.

Miljøstyrelsen bør således ved en fornyet behandling af sagen forholde sig til påvirkningen af arterne på udpegningsgrundlaget og samtidig vurdere, hvorvidt der ændres på gennemstrømningen af vand fra de berørte moser ind i habitatområdet som følge af gennemgravningen.

For så vidt angår støjvilkårene, skal § 25-tilladelsens vilkår 2 endvidere ændres til (ændringerne er markeret med understregning i fed):

”Den eksterne støjbelastning fra driften af Kompressorstation Everdrup må ved henholdsvis enkeltboligerne syd og øst for anlægget, og beboelsesejendommene vest og nord for stationen – ikke overstige nedenstående værdier. De angivne værdier for støjbelastningen er de ækvivalente, korrigerede lydniveauer i dB(A) og gælder ved boligen med tilhørende opholdsarealer i tilknytning til boligen....”

7.6.2. Standsning af iværksat bygge- og anlægsarbejde

Baggrunden for lovens § 53, 2. pkt. er den samme som for 1. pkt., jf. beskrivelsen ovenfor under 7.6. Til gengæld dækker bestemmelsens ordlyd ikke, at der skal være meddelt en afgørelse eventuelt om en tilladelse. Efter bestemmelsens ordlyd er forudsætningen i stedet, at der er iværksat et bygge- og anlægsarbejde. Denne fortolkning stemmer overens med følgende betragtning over et konstaterende standsningspåbud:

”Et konstaterende standsningspåbud har som nødvendig forudsætning, at den aktivitet, som påbydes standset, efter lovgivningen enten ikke kunne tillades overhovedet eller krævede en forudgående tilladelse, som ikke er meddelt.”⁹⁶

Det fremgår ikke af forarbejderne til bestemmelsen, hvordan bestemmelsen nærmere skal fortolkes, men det skal bemærkes, at bestemmelsen ikke er en nødvendig forudsætning for, at bestemmelsen om opsættende virkning efter lovens § 53, 1. pkt., effektueres.

Københavns Byrets afgørelse af 17. august 2021, j.nr. BS-28650/2021-KBH

”Efter sagens oplysninger må det lægges til grund, at de aktiviteter, som Fælledby P/S aktuelt udøver på byggeområdet Vejlands Kvarter, i det væsentlige er baseret på tilladelser udstedt af Københavns Kommune i maj og juni 2021 med grundlag i VVM-tilladelsen, kommuneplantillæg nr. 4 og lokalplan nr. 599, som er påklaget af blandt andet Amager Fælleds Venner. Miljø- og Fødevareklagenævnet og Planklagenævnet har ved afgørelser af 7. juli 2021 tillagt klagerne over VVM-tilladelsen, kommuneplantillæg nr. 4 og lokalplan nr. 599 opsættende virkning. Det følger af nævnenes afgørelser, at den opsættende virkning betyder, at VVM-tilladelsen, kommuneplantillægget og lokalplanen ikke må udnyttes, mens klagesagerne verserer. Retten finder, at Amager Fælleds Venner har sandsynliggjort, at de aktiviteter, som Fælledby P/S aktuelt udøver på byggeområdet Vejlands Kvarter, strider mod den opsættende virkning, som nævnene har besluttet at tillægge de verserende klager fra blandt andet Amager Fælleds Venner...

Fælledby P/S forbydes at foretage bygge- og anlægsaktiviteter på arealet benævnt Vejlands Kvarter som gengivet i bilag 1, så længe Miljø- og Fødevareklagenævnet og Planklagenævnet ikke har truffet endelig afgørelse i de af Amager Fælleds Venners indgivne klager til de pågældende nævn (jour.nr. 21/03706 og 21/03709 og 21/05338) over Københavns Kommunes udstedelse af VVM-godkendelse (bilag 2) og godkendelse af lokalplan og kommuneplantillæg for området (bilag 3). Forbuddet nedlægges for alle igangværende bygge- og anlægsaktiviteter på arealet iværksat i henhold til følgende tilladelser meddelt af Københavns Kommune:

1. § 8 tilladelse efter jordforureningsloven (bilag 4) – herunder terrænnivellering på arealet
2. Kapitel 5-godkendelse efter miljøbeskyttelsesloven (bilag 5)
3. Midlertidig tilslutningstilladelse efter miljøbeskyttelsesloven (bilag 6)
4. Nedrivningstilladelse efter byggeloven (bilag 7) – herunder nedrivning af de på arealet værende bygninger.”

⁹⁶ Betænkning nr. 981/1983 om håndhævelse af bygge- og miljølovgivningen, s. 60, 2. spalte.

7.7. Betingelserne for at gennemføre miljøvurdering/screening på bagkant

Efter princippet om loyalt samarbejde i artikel 4 TEU skal de kompetente myndigheder inden for deres kompetence bringe de ulovlige følgevirkninger af en tilsidesættelse af EU-retten til ophør. Det betyder, at de forpligtede til at træffe alle nødvendige foranstaltninger for at råde bod på, at der ikke er blevet foretaget en sådan vurdering af indvirkningerne på miljøet f.eks. ved at tilbagekalde eller suspendere en tilladelse, der allerede er givet, for at gennemføre en sådan vurdering.⁹⁷ Der kan også være tale om at erstatte alle de skader, der er opstået ved unladelsen af at foretage en vurdering af indvirkningerne på miljøet.⁹⁸ EU-Domstolen har dog også fastslået, at EU-retten ikke er til hinder for, at nationale regler i visse tilfælde kan gøre det muligt at lovliggøre operationer eller handlinger, der er i strid med EU-retten, forudsat

- at de nationale bestemmelser, der tillader denne lovliggørelse, ikke giver de berørte anledning til at omgå EU-reglerne eller til at undlade at anvende dem,⁹⁹ og
- at vurderingen foretaget med henblik på lovliggørelse ikke kun begrænses til dette anlægs fremtidige indvirkninger på miljøet, men også tager de indvirkninger på miljøet, der har været siden anlæggets opførelse, i betragtning.¹⁰⁰

Denne retspraksis fra EU-Domstolen danner grundlag for Miljø- og Fødevarerklagenævnets afgørelse om en screening, som først blev foretaget 2 år efter projektets gennemførelse.

MFKN afgørelse af 14. juli 2020, j.nr. 19/00196

En kommune modtog en ansøgning om et projekt om rydning af 10,3 ha skov med henblik på ændret arealanvendelse gennemført over en periode på to år før ansøgningen. Kommunen traf en screeningsafgørelse efter lovens § 21 med henvisning til lovens bilag 2, punkt 1d, Nyplantning og rydning af skov med henblik på omlægning til anden arealudnyttelse. Kommunen anså ikke projektet for omfattet af krav om miljøvurdering og § 25-tilladelse. Afgørelsen var begrundet i, at projektet efter en vurdering af kriterierne i lovens bilag 6 ikke kunne antages at påvirke miljøet væsentligt, herunder medføre forurening, støjgener, eller påvirke landskabelige, kulturhistoriske og naturmæssige værdier. Det fremgik under punktet bilag IV-arter, at der i sommeren 2018 er fundet brunflagermus, sydflagermus og dværgflagermus i området. Kommunen vurderede, at der hverken før eller efter rydning havde været egnede yngletræer for flagermus og derfor blev yngle- og rasteområder for flagermus ikke påvirket af fældningen af skov.

Miljø- og Fødevarerklagenævnet konstaterer, at vurderingen er foretaget efter projektets gennemførelse. Ansøger har i strid med miljøvurderingslovens § 18 og § 19, undladt at indgive

⁹⁷ EU-Domstolens afgørelse af 26. juli 2017, Comune di Corridonia, de forenede sager C-196/16 og C-197/16, ECLI:EU:C:2017:589, præmis 35, som henviser til EU-Domstolens afgørelser af 7. januar 2004, Wells, C-201/02, EU:C:2004:12, præmis 64 og 65, af 3. juli 2008, Kommissionen mod Irland, C-215/06, EU:C:2008:380, præmis 59, og af 28. februar 2012, Inter-Environnement Wallonie og Terre wallonne, C-41/11, EU:C:2012:103, præmis 42, 43 og 46.

⁹⁸ De forenede sager C-196/16 og C-197/16, præmis 36, med henvisningen til C-201/02, præmis 66.

⁹⁹ De forenede sager C-196/16 og C-197/16, præmis 37 og 38, med henvisning EU-Domstolens afgørelse af 3. juli 2008, Kommissionen mod Irland, C-215/06, EU:C:2008:380, præmis 57, af 15. januar 2013, Križan m.fl., C-416/10, EU:C:2013:8, præmis 87, og af 17. november 2016, Stadt Wiener Neustadt, C-348/15, EU:C:2016:882, præmis 36.

¹⁰⁰ De forenede sager C-196/16 og C-197/16, præmis 41.

ansøgning om projektets gennemførelse. Forudsætningen om, at screening skal være gennemført inden projektets påbegyndelse, er derfor ikke opfyldt, og nævnet finder på den baggrund, at Silkeborg Kommunes screeningsafgørelse skal betragtes som en afgørelse om lovliggørelse af den manglende forudgående screening.

EU-domstolen har i sin praksis opstillet særlige rammer for muligheden for at lovliggøre mangelfuld/manglende forudgående miljøvurdering af projekter forud for deres gennemførelse. Det er således fastslået ved EU-domstolens dom i de forenede sager C-196/16 og C-197/16, at i tilfælde, hvor der ikke i overensstemmelse med VVM-direktivet er foretaget en vurdering af et projekts indvirkninger på miljøet, stilles der efter EU-retten krav om, at de ulovlige følgevirkninger af undladelsen bringes til ophør, og at den kompetente myndighed træffer alle nødvendige foranstaltninger for at råde bod på, at der ikke er blevet foretaget en sådan vurdering af indvirkningerne på miljøet f.eks. ved at tilbagekalde eller suspendere en tilladelse, der allerede er givet.¹⁰¹ Domstolen har videre fastslået, at EU-retten ikke er til hinder for, at der efterfølgende foretages en vurdering af projektets virkninger på miljøet med henblik på en lovliggørelse efter projektets gennemførelse.¹⁰² Denne adgang er dog ifølge Domstolen betinget af, at de nationale bestemmelser, der tillader en sådan lovliggørelse, ikke giver de berørte anledning til at omgå EU-reglerne eller til at undlade at anvende dem, og at vurderingen foretaget med henblik på lovliggørelse ikke kun begrænses til projektets fremtidige indvirkninger på miljøet, men også tager de indvirkninger på miljøet, der har været siden projektets gennemførelse, i betragtning.¹⁰³

Miljø- og Fødevareklagenævnet finder, at Silkeborg Kommune ikke har taget disse betingelser for lovliggørelse i betragtning. På den baggrund lider Silkeborg Kommunes afgørelse af en væsentlig retlig mangel, og kommunen skal derfor ved sagens genbehandling endvidere forholde sig til de indvirkninger på miljøet, der har været siden projektets gennemførelse.

¹⁰¹ De forenede sager C-196/16 og C-197/16, præmis 35.

¹⁰² De forenede sager C-196/16 og C-197/16, præmis 37.

¹⁰³ De forenede sager C-196/16 og C-197/16, præmis 38, 41 og 43.