



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

2. del: Konkrete projekter

2018

Forord

Den 16. maj 2017 fik Danmark en ny miljøvurderingslov. Loven samler reglerne for miljøvurdering af planer og programmer med reglerne om miljøvurdering af konkrete projekter (VVM) i én lov.

Formålet med denne vejledning er at lette kommunale, regionale og statslige myndigheders arbejde med miljøvurderinger af planer/programmer og af konkrete projekter ved at give en uddybende beskrivelse af de lovgivningsmæssige krav til såvel indhold som proces, ligesom der gives vejledning om mulige metoder og praktiske anvisninger om udarbejdelse af miljøvurderinger.

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

Vejledningen vil ikke blive trykt. Den findes alene elektronisk på www.lov.dk og vil løbende blive opdateret, når der kommer ny praksis mv.

Med denne vejledning bortfalder Miljø- og Fødevareministeriets gældende vejledning nr. 9664 af 18. juni 2006 om miljøvurdering af planer og programmer og Miljø- og Fødevareministeriets gældende vejledning nr. 9339 af 12. marts 2009 om VVM i planloven.

UDKAST

Indholdsfortegnelse

Afsnit I: Fælles bemærkninger om loven, processer og begreber	6
1. Indledning.....	6
1.1. Lovens baggrund.....	6
1.2. Væsentlige ændringer i VVM-direktivet fra 2014	6
1.3. VVM-udvalget.....	7
1.4. Lovens inddeling.....	8
1.5. Særligt om lovens formål og anvendelsesområde	9
Lovens formålsbestemmelse - § 1	9
Inddragelsen af offentligheden og berørte myndigheder.....	9
Det brede miljøbegreb	9
1.6. Nationale implementeringsvalg	10
1.7. Særlige overgangsregler	11
1.8. Forholdet til hidtil eksisterende VVM-lovgivning.....	12
2. Procesdiagram over miljøvurderinger.....	12
3. Terminologi og begreber for miljøvurdering af planer/programmer/projekter	14
3.1. Terminologien for miljøvurdering af planer/programmer	14
3.2. Terminologien for miljøvurdering af konkrete projekter	15
3.3. Centrale begreber for miljøvurdering af planer/programmer/projekter	17
3.3.1. Myndighedsbegrebet	17
3.3.2. Berørt myndighed.....	17
3.3.3. Inhabilitet.....	19
3.3.4. Offentligheden.....	21
3.3.5. Partsbegrebet	22
3.3.6. One stop shop.....	22
3.3.7. Grænseoverskridende indvirkninger på miljøet.....	26
Afsnit II. Miljøvurdering af planer/programmer [Kapitel 4-6 – indarbejdes i den endelige udgave].....	30
Afsnit III. Miljøvurdering af konkrete projekter	31
7. Indledende bemærkninger	31
Den retlige ramme i miljøvurderingsloven og miljøvurderingsbekendtgørelsen for konkrete projekter	31
7.1. Processen for miljøvurdering af konkrete projekter	31
8. Bygherrens forarbejde og ansøgning	32

8.1. Bygherrens forarbejde.....	32
8.2. Bygherrens ansøgning	33
8.3. Ansøgning om projekt omfattet af lovens bilag 2	33
8.3.1. Hvilke projekter er omfattet af lovens bilag 2?	33
8.3.2. Bygherrens ansøgning	34
8.3.3. Formkrav til ansøgningen om en screeningsafgørelse	36
9. Myndighedens screening af et ansøgt projekt omfattet af bilag 2	37
9.1. Screeningskriterierne	38
9.1.1. Projektets karakteristika.....	38
9.1.2. Projektets placering	44
9.1.3. Arten af og kendetegn ved den potentielle indvirkning på miljøet	49
9.2. Kriterier og tærskelværdier	52
9.3. Udkast til screeningsafgørelsen.....	53
9.4. Berørte myndigheder og eventuelle parter	54
9.4.1. Frist for høring af berørte myndigheder og eventuelle parter.....	55
9.5. Indholdet af endelig screeningsafgørelse.....	55
9.6. Bortfald af screeningsafgørelse	56
10. Miljøvurderingsprocessen for miljøvurderingspligtige projekter	56
10.1. Afgrænsning af miljøkonsekvensrapporten	57
10.2. Processen ved afgrænsningen af miljøkonsekvensrapporten.....	58
10.2.1. Oplysninger til brug for afgrænsningsprocessen.....	58
10.2.2. Høring af berørte myndigheder, parter efter forvaltningsloven og offentligheden og eventuelt nabostater	58
10.2.3. Udtalelse om afgrænsning af miljøkonsekvensrapport	59
11. Miljøkonsekvensrapporten.....	61
11.1. Formålet med en miljøkonsekvensrapport	61
11.2. De formelle krav til indholdet af miljøkonsekvensrapporten	61
11.3. De enkelte punkter i miljøkonsekvensrapporten	62
1. Beskrivelse af projektet	62
2. Baseline/referencescenarie/nul-alternativet	63
3. Miljømæssige faktorer.....	64
4. Vurdering af væsentligheden af de miljømæssige faktorerers indvirkning.....	67
5. Rimelige alternativer	70

6. Metodebeskrivelser og usikkerheder	71
7. Afværgenhierarki og monitorering	72
8. Risici og større ulykker	72
9. Et ikketeknisk resumé af de på grundlag af punkt 1-8 fremlagte oplysninger	72
10. En referenceliste med oplysninger om kilderne til de i rapporten indeholdte beskrivelser og vurderinger.	72
12. Planlægning for det ansøgte projekt	72
13. Myndighedens behandling af den fremsendte miljøkonsekvensrapport	73
13.1. Offentlig høring over miljøkonsekvensrapporten	74
13.2. Afgørelsen om tilladelse	74
13.3. Offentliggørelse af afgørelsen	76
14. Forlængelse/fornyelse af tilladelser	77
15. Tilsyn, manglende miljøvurdering før etablering og straf	78
15.1. Tilsyn	78
15.1.1. Tilsynsmyndigheden	78
15.1.2. Tilsynsmyndighedens opgaver og kompetence	79
15.1.3. Lovliggørelse	80
15.2. Manglende screening/miljøvurdering før etablering af projektet	80
15.3. Straf	81
16. Klage og søgsmål	81
16.1. Hvilke klageregler skal der anvendes?	82
16.2. Hvad kan der klages over?	82
16.3. Hvor kan der klages til?	82
16.4. Hvordan beregnes klagefristen?	83
16.5. Hvem er klageberettigede?	83
16.6. Har en klage opsættende virkning?	84

Afsnit I: Fælles bemærkninger om loven, processer og begreber

1. Indledning

1.1. Lovens baggrund

Den 16. maj 2017 trådte den nye miljøvurderingslov (lov nr. 425 af 18. maj 2016) i kraft. Loven afløser lov om miljøvurdering af planer og programmer, jf. bekendtgørelse af lov nr. 1533 af 10. december 2015 om planer og programmer, og i forhold til konkrete projekter (VVM) afløser den en række regler i sektorlovgivningen om vurdering af virkningerne på miljøet (VVM) af konkrete projekter på havet.

Den nye miljøvurderingslov medfører en række ændringer af de berørte sektorlove. Disse ændringer, der er reguleret i konsekvensændringsloven, vil blive omtalt under afsnit III, som omhandler miljøvurdering af konkrete projekter. Konsekvensændringerne som følge af den nye miljøvurderingslov fremgår af lov nr. 427 af 18. maj 2016 om ændring af lov om miljøgodkendelse m.v. af husdyrbrug, lov om planlægning, lov om anvendelse af Danmarks undergrund, lov om fremme af vedvarende energi og forskellige andre love.

To ressortområder er ikke omfattet af den nye miljøvurderingslov. For det første er konkrete projekter, som afgøres efter lov om miljøgodkendelse m.v. af husdyrbrug ikke omfattet. For det andet er Transport- og Bygningsministeriets afgørelser i sager om konkrete projekter, som er henlagt til transport- og bygningsministeren ved lov eller anlægslove, heller ikke omfattet. Derimod er miljøvurdering af planer/programmer, som udarbejdes inden for de to ressortområder omfattet af den nye miljøvurderingslov.

Lovforslagene, som danner grundlag for såvel miljøvurderingsloven som konsekvensændringsloven, blev fremsat parallelt i Folketinget den 3. marts 2016 som L147 og L148, og blev vedtaget den 10. maj 2016.

Med den nye miljøvurderingslov implementeres de to EU-proceduredirektiver inden for den miljøretlige regulering:

- Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2001/42/EF af 27. juni 2001 om vurdering af bestemte planers og programmers indvirkning på miljøet (herefter miljøvurderingsdirektivet) og
- Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2011/92/EU om vurdering af visse offentlige og private projekters indvirkning på miljøet, som ændret ved Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2014/52/EU om ændring af Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2011/92/EU om vurdering af visse offentlige og private projekters indvirkning på miljøet (herefter VVM-direktivet).

Derudover implementeres de procedurer, som Danmark har forpligtet sig til at iagttage for konkrete projekter med grænseoverskridende indvirkninger på miljøet, jf. Espoo konventionen af 25. februar 1991 om vurdering af virkningerne på miljøet på tværs af landegrænserne. Konventionen har selvstændig betydning for konkrete projekter, som medfører et samspil med stater, der ikke er medlem af EU.

1.2. Væsentlige ændringer i VVM-direktivet fra 2014

Ændringerne af VVM-direktivet i 2014 vedrører især følgende forhold:

I lighed med miljøvurderingsdirektivets definitionsafsnit indføres der en definition af VVM-processens bestanddele.

- Det brede miljøbegreb, som ligger til grund i såvel miljøvurderingsdirektivet som i VVM-direktivet, er harmoniseret i forhold til termer og begreber, der anvendes i senere vedtaget EU-lovgivning, herunder miljøvurderingsdirektivet. Derudover er miljøbegrebet opdateret i forhold til internationale aftaler og EU-forpligtelser fra perioden 1989-2012.
- For projektyper omfattet af lovens bilag 2 beror det på myndighedernes konkrete vurdering (den såkaldte screening), om de skal underkastes en miljøvurdering. Screeningsafgørelserne skal træffes hurtigst muligt og senest 90 dage efter, at bygherren har fremlagt de oplysninger, som er nødvendige for, at afgørelsen kan træffes.
- Der indføres en såkaldt »one stop shop«, som fastsætter princippet om, at en bygherre kun skal henvende sig til én myndighed, når et konkret projekt både kræver en VVM-vurdering og en vurdering i henhold til andre EU-direktiver som fx EU-habitatdirektivet.
- Det fremgår nu tydeligt, at det er bygherren, der har ansvaret for at udarbejde en miljøkonsekvensrapport. I Danmark har det efter de gamle regler formelt været myndighederne, som skulle udarbejde miljøkonsekvensrapporten (tidligere kaldet VVM-redegørelse), men i mange tilfælde har det været bygherren, der har udarbejdet rapporten. Endvidere skal bygherren som noget nyt lade miljøkonsekvensrapporten udarbejde af kompetente eksperter. Samtidig skal VVM-myndigheden rekvirere den fornødne ekspertise til at vurdere miljøkonsekvensrapporten.
- Til afbalancering af bygherrens ansvar for rapporten indføres der for VVM-myndigheden et selvstændigt ansvar for at vurdere bygherrens miljøkonsekvensrapport.
- Hvis et projekt antages at have væsentlige skadelige virkninger på miljøet, kan VVM-tilladelsen til projektet som noget nyt indeholde vilkår om overvågning. I den forbindelse kan de eksisterende EU-retlige og nationale overvågningsordninger anvendes, således at der ikke sker dobbeltovervågning.
- I forhold til direktivets bilag er der indført et nyt bilag II.A., der beskriver de oplysninger, som bygherren som minimum skal afgive ved ansøgning om vurdering af et screeningspligtigt projekt. Derudover er bilag III og IV blevet revideret i forhold til de øvrige ændringer i direktivet. Direktivets bilag I og II, som omfatter projektyperne, er ikke blevet ændret og de vil fortsat fremgå som en del af VVM-direktivet fra 2011.

1.3. VVM-udvalget

Ændringen af VVM-direktivet i 2014 har været den direkte anledning til at tage implementeringen af VVM-direktivet og miljøvurderingsdirektivet i dansk ret op til revurdering, men allerede i marts 2012 besluttede den daværende miljøminister at nedsætte et VVM-udvalg med deltagelse af bl.a. DI (Dansk Industri), KL (kommunernes Landsforening), Landbrug & Fødevarer, Danmarks Naturfredningsforening, Friluftsrådet, Dansk Skovforening og professor Lone Kørnøv (Dansk Center for Miljøvurdering, Aalborg Universitet). Af udvalgets kommissorium fremgik, at der bl.a. skulle afdækkes uhensigtsmæssigheder i den danske implementering af miljøvurderingsdirektiverne og administrationen heraf. Udvalgets arbejde blev til dels overhalet af EU-Kommissionens forslag til ændring af VVM-direktivet i oktober 2012, og udvalget blev derfor omdannet til en følge- og arbejdsgruppe til det arbejde, som

implementeringen af det ændrede VVM-direktiv forventedes at medføre. VVM-arbejdsgruppen har således drøftet væsentlige emner af betydning for implementeringen af miljøvurderingsdirektiverne samt den efterfølgende udarbejdelse af følgelovgivningen og indholdet af vejledningen.

1.4. Lovens inddeling

Lovens 59 paragraffer er inddelt i fem hovedafsnit og 20 kapitler. Dertil kommer syv bilag. Lovens fem hovedafsnit er:

Afsnit I (§§ 1-7) indeholder regler om lovens formål, anvendelsesområde og definitioner.

Afsnit II (§§ 8-14) indeholder regler, som udelukkende retter sig mod myndighedernes miljøvurdering af planer/programmer, herunder afgørelsen om, hvorvidt der skal gennemføres en miljøvurdering, krav til miljørapporten, vedtagelse af planen eller programmet og overvågning.

Afsnit III (§§ 15-30) indeholder regler, som er rettet mod miljøkonsekvensvurdering af konkrete projekter, herunder bestemmelser som pålægger bygherren ansøgningspligt og krav om screeningsafgørelse eller VVM-tilladelse, myndighedskompetence, krav til bygherrens ansøgning og miljøkonsekvensrapport, screeningsafgørelsen, afgrænsning af miljøkonsekvensrapporten og VVM-tilladelsen.

Afsnit IV (§§ 31-38) indeholder regler om udpegnings af berørte myndigheder, om information og høring af berørte myndigheder og offentligheden som led i miljøvurderingen af planer/programmer efter afsnit II og som led i miljøkonsekvensvurderingen af konkrete projekter efter afsnit III, herunder særlige regler om grænseoverskridende høringer.

Afsnit V (§§ 39-59) indeholder generelle krav til offentliggørelse, digitalisering m.v., administrative bestemmelser, regler om tilsyn m.v., klage og søgsmål, straf, ikrafttræden og overgangsbestemmelser og territorial gyldighed.

Lovens bilag svarer med få undtagelser til bilagene i miljøvurderingsdirektivet og VVM-direktivet og placeret således, at de følger lovens systematik.

Bilag 1 og 2 er fælles for miljøvurderingsreglerne og VVM-reglerne:

- Bilag 1 omfatter projekttyper, som er fælles for såvel miljøvurderingsreglerne som VVM-reglerne. Efter VVM-reglerne omfatter bilag 1 de projekttyper, der er obligatorisk VVM-pligtige
- Bilag 2 omfatter projekttyper, som er fælles for såvel miljøvurderingsreglerne som VVM-reglerne. Efter VVM-reglerne omfatter bilag 2 de projekttyper, der er screeningspligtige
- Bilag 3 fastlægger screeningskriterierne ved miljøvurdering af planer/programmer
- Bilag 4 gennemgår miljørapportens indhold ved miljøvurdering af planer/programmer
- Bilag 5 fastlægger de oplysninger, som bygherren som minimum skal oplyse ved ansøgning om vurdering af et screeningspligtigt projekt, jf. bilag 2,
- Bilag 6 fastlægger screeningskriterierne ved miljøvurdering af et konkret projekt
- Bilag 7 gennemgår miljøkonsekvensrapportens indhold ved miljøvurdering af et konkret projekt

1.5. Særligt om lovens formål og anvendelsesområde

Lovens formål er at sikre, at der for en plan, et program eller et konkret projekt tidligt i processen foretages en vurdering af indvirkningerne på miljøet dvs. en miljøvurdering. Miljøvurderingen er en proces, der gennem inddragelse af offentligheden og berørte myndigheder sikrer, at de væsentlige miljømæssige indvirkninger identificeres, beskrives og vurderes med henblik på at undgå, forebygge eller begrænse og om muligt kompensere væsentlige skadelige virkninger. Ligeledes beskrives rimelige alternativer til hele eller dele af planen, programmet eller projektet, herunder baggrunden for til- og fravalg af alternativer. Hermed tilvejebringes et miljømæssigt oplyst grundlag for myndighedens beslutning om enten at vedtage eller nægte at vedtage planen eller programmet eller at tillade eller nægte at give tilladelse til det ansøgte projekt. Overordnet set bidrager miljøvurderinger af planer, programmer og af konkrete projekter derfor til et højt niveau af miljøbeskyttelse og til fremme af en bæredygtig udvikling, som bl.a. er til gavn for menneskers sundhed.

Lovens formålsbestemmelse - § 1

Lovens formål er

- at sikre et højt miljøbeskyttelsesniveau og
- at fremme en bæredygtig udvikling

Formålet fremgår af Lissabontraktatens artikel 191, stk. 2, og gengives i såvel miljøvurderingsdirektivet som VVM-direktivet. Derfor fremgår det ligeledes af lovens formål, hvad miljøvurderinger har til hensigt at sikre.

Formålet med miljøvurderinger af planer/programmer og af konkrete projekter er

- at inddrage offentligheden og berørte myndigheder, og
- at planers, programmers og projekters sandsynlige væsentlige indvirkning på miljøet underkastes en systematisk og struktureret vurdering af disse virkninger forud for myndighedens beslutning om at vedtage planen/programmet eller tillade projektet

Inddragelsen af offentligheden og berørte myndigheder

Inddragelse af offentligheden og berørte myndigheder i de relevante procestrin ved udarbejdelsen af planer/programmer fremgår nu direkte af formålsbestemmelsen i miljøvurderingsloven.

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 emner, 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.

Der henvises til beskrivelsen af indholdet af miljørapporten for planer/programmer og af miljøkonsekvensrapporten for konkrete projekter for en mere detaljeret gennemgang af ovenfor nævnte emner.

1.6. Nationale implementeringsvalg

Lovens regler omfatter nu enhver beslutning truffet af myndigheder eller selskaber ejet af offentlige myndigheder.

Loven omfatter endvidere tilladelser til gennemførelse af projekter, der er angivet i lovens bilag 1 og 2, og som omfattes af følgende ressortområder:

- Projekter på land (kommunernes og i visse tilfælde statslige myndigheders ressort)
- Råstofindvinding på havet (Miljøstyrelsens ressort)
- Projekter på havet (Kystdirektoratets ressort)
- Havbrug (kommunernes ressort/Miljøstyrelsens ressort)
- Elproduktionsanlæg på havet (Energistyrelsens ressort)
- Efterforskning og indvinding af kulbrinter, lagring i undergrunden, rørledninger mv. (Energistyrelsens ressort)

Miljøvurderingsdirektivet og VVM-direktivet anvender forskellig terminologi vedr. høringsfristens længde (passende længde/rimelige tidsfrister). Begge direktiver tilsigter dog, at den berørte offentlighed og berørte myndigheder skal have tid til at sætte sig ind i materialet og afgive kommentarer til de forskellige dokumenter, som efter direktiverne skal sendes i høring.

Myndighederne skal i de konkrete tilfælde fastsætte en konkret tidsfrist. Der henvises til afsnit II og II i vejledningen for en uddybende beskrivelse af lovens forskellige tidsfrister/rammer for tidsfrister.

Det fremgår nu direkte af såvel VVM-direktivet, som loven, at bygherren skal udarbejde miljøkonsekvens-rapporten. Til brug for fokusering og prioritering af miljøkonsekvens-rapportens indhold kan bygherren i henhold til direktivet anmode om en udtalelse fra myndigheden, som afgrænser og fokuserer miljøkonsekvensrapportens indhold. Efter VVM-direktivet er det således frivilligt for bygherren, men i loven er det valgt at videreføre den eksisterende ordning for landbaserede projekter, hvorefter det er obligatorisk for bygherren at indhente en udtalelse om en afgrænsning fra myndigheden. Det er bygherren, der skal henvende sig til myndigheden, men bygherren og myndigheden kan aftale den nærmere proces for afgrænsning, herunder om

myndigheden vil tage udgangspunkt i et udkast fra bygherren. Det afhænger af projektet, bygherren og myndigheden, hvordan processen tilrettelægges og hvilke dokumenter, der danner grundlag for processen.

Myndigheden foretager afgrænsningen efter høring af såvel berørte myndigheder som offentligheden. I loven er der dog indført en mulighed for at undtage et konkret projekt fra afgrænsningen i de tilfælde, hvor det anses for ubetænkeligt. For projekter på havområdet videreføres den eksisterende frivillige ordning.

Bilag 1 og 2, der omfatter projektyperne, er reviderede, således at de som hovedregel følger VVM-direktivets bilag I og II. Det betyder, at bl.a. risikovirkksomheder ikke længere er at finde som selvstændige punkter i bilag 1 og 2, men at de vil være omfattet af andre punkter på i bilagene. Der er enkelte projektyper, hvor der er besluttet en anden afgrænsning end den, der gælder efter VVM-direktivet. Det drejer sig om bilag 1, punkt 25, der omhandler projekter med direkte henblik på frakturering i forbindelse med efterforskning eller udvinding af skifergas, og bilag 1, punkt 20, 26-28, der omhandler alle råstofindvindingsprojekter på henholdsvis land, søterritoriet og kontinentalsokkelen.

Flere af de bilagspunkter, som tidligere var omfattet af bilag 1, er med den nye lov endvidere overflyttet til bilag 2, således at de er omfattet af screeningspligt. Det drejer sig bl.a. om vindmøller, jf. bilag 2 punkt 3 j, bortset fra, at enkeltstående vindmøller i landzone med en totalhøjde på op til 25 meter (husstandsmøller) ikke længere er omfattet.

Som følge af ændringen af bilag 1 og 2, indsættes en ny bestemmelse i loven om, at bygherren i forbindelse med ansøgning kan anmode om, at et projekt optaget på bilag 2 skal undergå en miljøvurdering uden forudgående screening, og at VVM-myndigheden i så fald er forpligtet til at underkaste projektet VVM-proceduren.

1.7. Særlige overgangsregler

Det ændrede VVM-direktiv indeholder, i modsætning til tidligere direktivændringer, overgangsregler, som relaterer sig til, hvor i processen konkrete projekter befinder sig i forbindelse med datoen for direktivets implementering i national ret. Overgangsreglerne er implementeret i loven, og de medfører, at ved følgende tre situationer, finder de hidtil gældende regler anvendelse på projektet:

- Hvor VVM-myndigheden før den 16. maj 2017 har truffet screeningsafgørelse i en konkret sag,
- Hvor bygherren før den 16. maj 2017 har anmodet om en afgrænsning af VVM-redegørelsen, eller
- Hvor bygherren før den 16. maj 2017 har fremsendt VVM-redegørelsen til VVM-myndigheden

De enkelte ressortområder, der nu omfattes af loven, kan imidlertid have forskellige processkridt, og derfor har det været nødvendigt at fastsætte overgangsregler tilpasset forholdene inden for hvert ressortområde.

I forhold til miljøvurderinger af planer/programmer, finder den hidtil gældende lov om miljøvurdering af planer og programmer anvendelse, når en plan/program er under tilvejebringelse efter den hidtidige miljøvurderingslov. Det betyder, at screeningen/miljøvurderingsprocessen af planen eller

programmet skal være påbegyndt inden den 16. maj 2017, hvis de 'gamle' regler skal finde anvendelse.

1.8. Forholdet til hidtil eksisterende VVM-lovgivning

Udgangspunktet for lovens ikrafttræden er, at konsekvensændringslovens ændringer træder i kraft på samme tidspunkt. Med konsekvensændringsloven ophæves de respektive sektorielle VVM-regler for de ressortområder, der vil blive omfattet af hovedloven. Med konsekvensændringsloven gennemføres der også en ændring af lov om miljøgodkendelse af husdyrbrug mv., således at konkrete projekter omfattet af husdyrgodkendelseslovgivningen er undtaget fra hovedloven.

Transport- og Bygningsministeriet har gennemført en implementering af VVM-direktivet i lov nr. 658 af 8. juni 2016 om ændring af lov om offentlige veje m.v., jernbaneloven og forskellige andre love. Implementeringen af VVM-direktivet gælder for de administrative tilladelser, som træffes af transport- og bygningsministeren samt for de anlægslove, hvor konkrete projekter vedtages i enkeltheder herved. Miljøvurdering af planer/programmer vedtaget inden for Transport- og Bygningsministeriets ressortområde er omfattet af den nye miljøvurderingslov.

2. Procesdiagram over miljøvurderinger

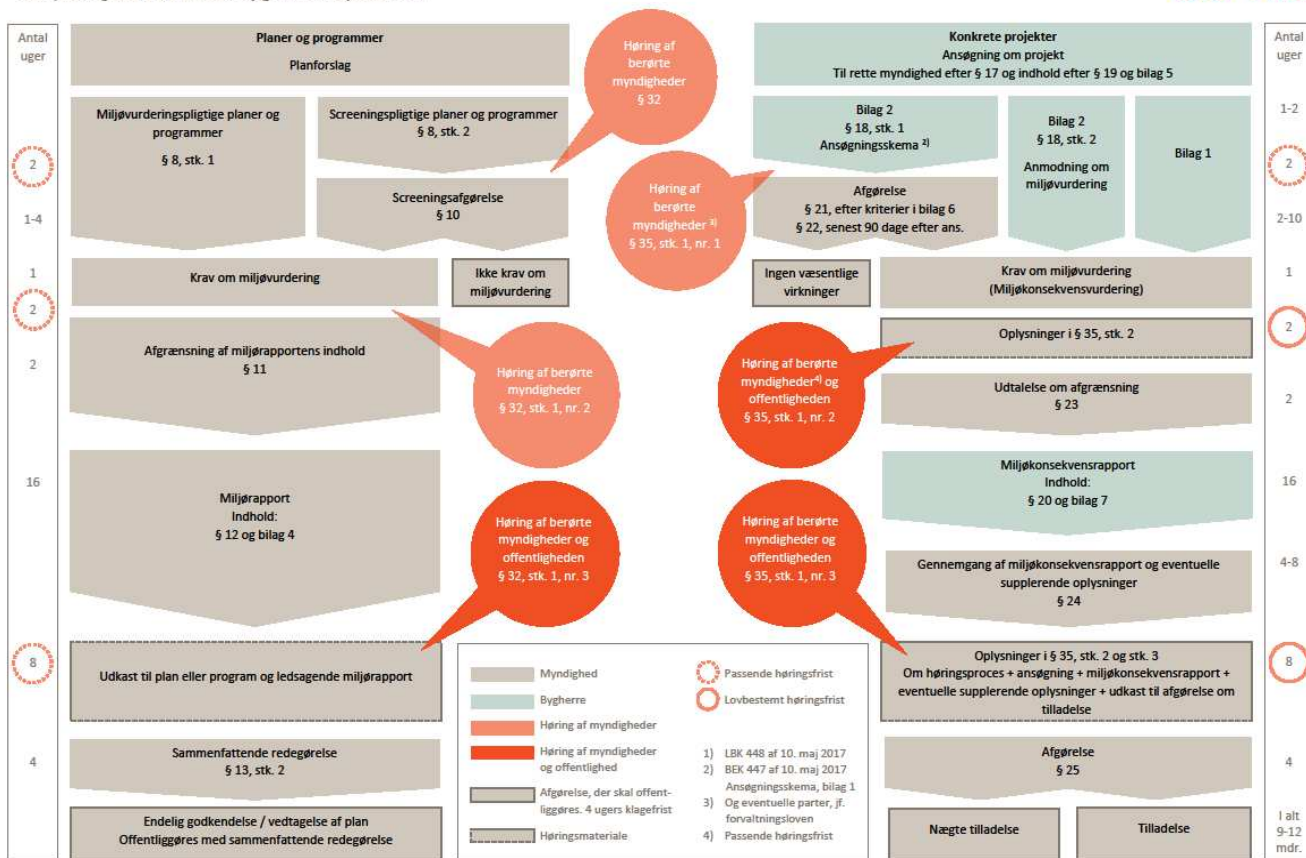
I lovens § 5, stk. 1, er de forskellige processkridt for de to typer af miljøvurderinger, henholdsvis miljøvurdering af planer/programmer og af konkrete projekter, omtalt. Den forskellige udformning af processkridtene skyldes forskellen mellem miljøvurderingsdirektivet og VVM-direktivet, men grundlæggende er processkridtene ens.

Af diagrammet nedenfor fremgår sammenhængen mellem miljøvurdering af planer/programmer og miljøvurdering af konkrete projekter og koblingen til myndighedernes øvrige planlægning.

Bekendtgørelse af lov om miljøvurdering af planer og programmer og af konkrete projekter (VVM)¹⁾

COWI, Vand og natur, 1304. Kontakt: emjt@cowi.com, September 2017

COWI



Kilde: Emilie Jantzen, COWI (www.cowi.dk) Det skal bemærkes, at bortset fra lovens fastsatte høringsfrister og frister til at træffe afgørelse, er de i skemaet angivne hørings- og afgørelsesfrister vejledende.

3. Terminologi og begreber for miljøvurdering af planer/programmer/projekter

Uanset, om miljøvurderingen, herunder screeningen, angår planer/programmer eller projekter, forudsætter de to miljøvurderingsprocesser anvendelsen af række centrale begreber, der er ens for begge. Derfor er dette kapitel placeret i starten af vejledningen; i øvrigt i lighed med den tidligere VVM-vejledning fra 2009.

Med den nye miljøvurderingslov er der indført lidt ændret terminologi navnlig inden for miljøvurdering af konkrete projekter. Derfor indledes dette kapitel med en oversigt over den tidligere og nu anvendte terminologi.

3.1. Terminologien for miljøvurdering af planer/programmer

Begreb	Forklaring
Afgrænsning af miljørapporten Tidligere omtalt som scoping proces.	Proces til afklaring og afgrænsning af miljørapportens indhold, herunder høring af berørte myndigheder. Se også lovens § 11.
Berørt myndighed	En myndighed, som på grund af dens specifikke miljøansvar eller lokale og regionale kompetencer kan forventes at blive berørt af planen/programmet. Se også definitionen i lovens § 5, nr. 2.
Miljørapport	Myndighedens beskrivelse af planen/programmet med de relevante oplysninger, rimelige alternativer, foranstaltninger, vurderinger mv., som fremgår af lovens § 12, bilag 4, og eventuelt afgrænsning af miljørapportens indhold.
Miljøvurdering af planer/programmer	En procesbeskrivelse, som indeholder de forskellige trin i processen, der indeholder udfærdigelse af miljørapporten, myndighedens gennemførelse af høringer, hensyntagen til miljørapporten og til resultaterne af høringerne ved beslutningstagning samt underretning om afgørelsen. Se også definitionen i lovens § 5, nr. 3.
Myndighed/den planlæggende myndighed	Den myndighed, der efter loven er ansvarlig for udførelsen af de forpligtelser, som loven indeholder. Se definition i miljøvurderingsbekendtgørelsens § 2, nr. 2.
Offentligheden	En eller flere fysiske eller juridiske personer, som direkte eller indirekte berøres eller forventes at blive berørt af planen/programmet, og foreninger og organisationer, som har beskyttelse af miljøinteresser mv. som formål i deres vedtægter og repræsenterer mindst 100 medlemmer. Se også definitionen i lovens § 5, nr. 1.
Parter	Fysiske eller juridiske personer, som vil være væsentligt, individuelt berørt af planen/programmet. Rettighederne for disse er reguleret i forvaltningsloven og Folketingets Ombudsmands praksis.
Projekt Tidligere omtalt som anlæg	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. Se også lovens § 5, nr. 6
Screening/vurdering	En proces, hvorved den mulige væsentlige indvirkning på miljøet af visse planer/programmer omfattet af lovens § 8, stk. 2, fastlægges.

Screeningsafgørelse	Myndighedens afgørelse, jf. lovens § 10, om visse planer/programmer omfattet af lovens § 8, stk. 2, skal underkastes en miljøvurdering.
---------------------	---

3.2. Terminologien for miljøvurdering af konkrete projekter

Begreb	Forklaring
Afgrænsning af miljøkonsekvensrapporten Tidligere omtalt som scoping proces.	Proces til afklaring og afgrænsning af miljøkonsekvensrapportens indhold, herunder høring af berørte myndigheder og offentligheden. Se også lovens § 23.
Ansøgning Tidligere omtalt som anmodning	Bygherrens ansøgning om et projekt omfattet af lovens bilag 1 eller bilag 2. Se også lovens §§ 18 og 19
Berørt myndighed	En myndighed, som kan forventes at blive berørt af projektets indvirkning på miljøet på grund af, at myndighedens specifikke miljøansvar eller lokale og regionale kompetencer ligger inden for det brede miljøbegrebs område. 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 definitionen i 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.
Miljøkonsekvensrapport	Bygherrens beskrivelse af projektet med de relevante oplysninger, rimelige alternativer, foranstaltninger, vurderinger mv., som fremgår af lovens § 20, bilag 7, og eventuelt VVM-myndighedens udtalelse om afgrænsning af miljøkonsekvensrapportens indhold. Tidligere omtalt som VVM-redegørelse, fordi rapporten indgik i kommuneplantillæggets redegørelse.
Miljøvurdering af konkrete projekter Tidligere omtalt som VVM-proces	En procesbeskrivelse, som indeholder de forskellige trin i processen, der indeholder bygherrens udfærdigelse af miljøkonsekvensrapporten, myndighedens gennemførelse af høringer, myndighedens undersøgelse af miljøkonsekvensrapporten, myndighedens afgørelse om tilladelse til projektet. Se også definitionen i lovens § 5, nr. 5.
Miljøvurderingsbekendtgørelsen Tidligere omtalt som VVM-bekendtgørelsen	Miljøvurderingsbekendtgørelsen fastsætter de nærmere regler for ansøgninger og myndighedskompetencen for visse konkrete projekter omfattet af miljøvurderingsloven. Bekendtgørelsens regler om samordning, digital høring og offentliggørelse finder anvendelse på såvel planer og programmer som på konkrete projekter. Se bekendtgørelse nr. 1470 af 12. december 2017 om samordning af miljøvurderinger og digital selvbetjening m.v. for planer, programmer og konkrete projekter omfattet af lov om miljøvurdering af planer og programmer og af konkrete projekter (VVM)
Miljøvurderingspligt Tidligere omtalt som VVM-pligt	Et udtryk for, at et projekt enten er omfattet af lovens bilag 1, eller efter en screening vurderet at have kunne have væsentlig indvirkning på miljøet og

	derfor omfattet af krav (pligt) om miljøvurdering, jf. ovenfor. Se også lovens § 15, stk. 1.
Myndighed/VVM-myndighed Tidligere omtalt som kompetent myndighed	Den myndighed, der efter loven er ansvarlig for udførelsen af de forpligtelser, som loven indeholder. I miljøvurderingsbekendtgørelsen anvendes begrebet "VVM-myndighed" til forskel fra begrebet "planlæggende myndighed", jf. § 2.
Offentligheden	En eller flere fysiske eller juridiske personer, som direkte eller indirekte berøres eller forventes at blive berørt af projektet, og foreninger og organisationer, som har beskyttelse af miljøinteresser mv. som formål i deres vedtægter og repræsenterer mindst 100 medlemmer. Se også definitionen i lovens § 5, nr. 1.
Parter	Fysiske eller juridiske personer, som vil være væsentligt, individuelt berørt af det konkrete projekt. Rettighederne for disse er reguleret i forvaltningsloven og Folketingets Ombudsmands praksis.
Projekt Tidligere omtalt som anlæg	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. Se også lovens § 5, nr. 6.
Notat/udvidet begrundelse for at meddele tilladelse	De oplysninger, som myndigheden skal gøre tilgængelige for offentligheden og berørte myndigheder, når der er truffet afgørelse om at give eller nægte tilladelse: Indholdet af afgørelsen og dens betingelser, de vigtigste begrundelser og overvejelser, resumé af høringer, indsamlede oplysninger i øvrigt og hvordan disse er indarbejdet/taget i betragtning. Se også lovens § 37, stk. 1.
Referencescenarie/baseline Tidligere omtalt som 0-alternativ.	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. Se også lovens bilag 7
Screening/vurdering	En proces, hvorved den mulige væsentlige indvirkning på miljøet af et ansøgt projekt omfattet af lovens bilag 2 fastlægges. Se også lovens § 19.
Screeningsafgørelse	Myndighedens afgørelse, om et ansøgt projekt omfattet af lovens bilag 2 skal underkastes en miljøvurdering. Se også lovens § 21.
§ 25-tilladelse Tidligere omtalt som VVM-tilladelse	Myndighedens afgørelse, som giver bygherren lov til at påbegynde projektet. Det kan dog være nødvendigt for bygherren at indhente andre tilladelser i sektorlovgivningen. Se også lovens § 25.
Udtalelse Tidligere omtalt som scoping notat.	Myndighedens notat om afgrænsningen af miljøkonsekvensrapportens indhold. Se også lovens § 23.

3.3. Centrale begreber for miljøvurdering af planer/programmer/projekter

3.3.1. Myndighedsbegrebet

Planen/ programmet skal være tilvejebragt af en myndighed. Loven anvender et bredt myndighedsbegreb, således som det også er forudsat i Kommissionens implementeringsvejledning, s. 8. Det medfører, at der til begrebet myndighed i første omgang hører offentlige myndigheder som stat, region eller kommune. Fysiske eller juridiske personer, der er adskilt fra den traditionelle myndighedsstruktur og pålagt at udføre en række opgaver eller pligter, som normalt vil være myndighedsopgaver, jf. som eksempel offentligt ejede eller private forsyningsselskaber, vil også være omfattet af myndighedsbegrebet.

Der er ikke krav om, at det er samme myndighed, der udarbejder og eventuelt vedtager planen/programmet. På samme måde er der ligeledes mulighed for, at det er forskellige myndigheder, der udarbejder henholdsvis planen/programmet og miljøvurderingen. Der er også mulighed for at overlade udarbejdelsen af miljørapporten til eksterne rådgivere eller eventuelt udarbejdet/betalt af ejerne til det projekt, der planlægges for, se således Naturklagenævnets afgørelse af 27. januar 2006, j.nr. 03-33/250-0198, Naturklagenævnets afgørelse af 7. september 2006, j.nr. 03-33/550-0205. Uanset hvem, der udarbejder miljørapporten, er det imidlertid efter lovens § 9 forudsat, at det er den eller én af de myndigheder, der udarbejder/vedtager planen/programmet, som også træffer afgørelse ved screeningen eller miljøvurderingen af planen/programmet. En myndighed kan således ikke overlade afgørelsen i en screeningssag eller afgørelsen om at godkende/vedtage en miljøvurdering med sammenfattende redegørelse til eksterne aktører. Der er ikke i loven hjemmel til, at en myndighed kan pålægge en privat fysisk/juridisk person at udføre myndighedens opgaver i forbindelse med en miljøvurdering.

Projekter kræver, at der er en kompetent myndighed, som er udpeget til at modtage ansøgningen, forestå kontakten til bygherren, gennemføre høringer og træffe afgørelse. Det fremgår af miljøvurderingslovens § 17, hvilke myndigheder er kompetente i forhold til projekter omfattet af lovens bilag 1 og 2. Derudover er der i miljøvurderingsbekendtgørelsens § 3 fastsat, hvornår Miljøstyrelsen overtager kommunalbestyrelsens og regionsrådets opgaver og beføjelser for visse projekttyper og bygherrer.

3.3.2. Berørt myndighed

Plan/program/projekt

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 en plan/program/projekt, kan være berørt som helhed eller det kan være en del af 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 fx planer/programmer/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 plan/program/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 planens/programmets/projektets indvirkning på miljøet. En berørt myndighed er således en myndighed, der efter anden lovgivning mv. er en forudsætning for planens/programmets/projektets mulige 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 at 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 myndigheds ressortområde.

Det specifikke miljøansvar kan eksempelvis omfatte:

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

Berørte myndigheder kan være såvel interne som eksterne i forhold til den myndighed, der er ansvarlig for planen/ programmet eller i forhold til den myndighed, som skal træffe afgørelse om tilladelse til et projekt. De interne berørte myndigheder er relevante miljøafdelinger inden for den pågældende planmyndigheds område/den kompetente myndigheds område. Eksempelvis planafdelingens/den kompetente myndigheds høring af den kommunale miljøafdeling eller en styrelses høring af fagligt relevante enheder. Eksterne berørte myndigheder kan være (andre) kommuner, regionen, statslige myndigheder så som Embedslægen, Stiftsøvrigheden, Slots- og Kulturstyrelsen, samt museer - også lokale museer kan varetage myndighedsopgaver efter museumsloven.

Det skal bemærkes, at Miljø- og Fødevareministeriet altid er berørt myndighed, hvis det er et ministerium eller en anden statslig myndighed, der skal foretage miljøvurderingen, jf. lovens § 31, stk. 2. Se nærmere under afsnit 3.3.3. for de tilfælde, hvor

Berørte myndigheder skal høres på forskellige trin af miljøvurderingsprocessen. Baggrunden for at høre berørte myndigheder er, at disse myndigheder skal have mulighed for at yde indflydelse på den planlæggende/kompetente myndigheds afgørelse af planens/programmets/projektets miljømæssige indvirkning. Høringen skal ligeledes sikre, at der inddrages de nødvendige miljømæssige vurderinger i de tilfælde, hvor den planlæggende/ kompetente myndighed ikke har den tilstrækkelige ekspertise eller ansvar på miljøområdet. Til gennemførelse af høringen skal der ske en udpegning af berørte myndigheder i den konkrete sag.

Udpegningen af berørte myndigheder foretages af den myndighed, som skal gennemføre høringen i forbindelse med screeningen, afgrænsningen eller den udarbejdede miljørapport/miljøkonsekvensrapport. Udpegningen sker altid i forhold til lokaliseringen og indholdet i planen/programmet/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 er en 'passende frist', jf. miljøvurderingslovens § 32, stk. 2, for planer og programmer, se dog også miljøvurderingslovens § 32, stk. 3. Fristen for høring af berørte myndigheder er ligeledes en passende frist for projekter, jf. miljøvurderingslovens § 35, stk. 4. En passende frist er en frist, der tager hensyn til kompleksiteten og omfanget af det materiale, som den berørte myndighed skal tage stilling til. En passende frist er det tidsrum, som konkret er tilstrækkeligt til, at den berørte myndighed rettidigt kan fremkomme med bemærkninger.

3.3.3. Inhabilitet

Forvaltningslovens inhabilitetsregler gælder også for myndighederne omfattet af miljøvurderingsloven. Forvaltningsloven og den praksis, som Folketingets Ombudsmand og Ankestyrelsen udvikler, danner derfor grundlag for myndighedernes administration og afgørelser efter miljøvurderingsloven.

I forlængelse heraf beskriver miljøvurderingslovens § 40, stk. 1, den form for myndighedsinhabilitet, som foreligger, når en myndighed er

- planlæggende myndighed for en plan/program eller
- myndigheden skal foretage en vurdering af planen/programmets mulige væsentlige indvirkninger på miljøet (screening), og/eller
- skal udarbejde/godkende en plan/program og/eller foretage en miljøvurdering af planen/programmet.

og der i sådanne sammenhænge skal udpeges berørte myndigheder.

Miljøvurderingslovens § 40, stk. 2, beskriver den form for myndighedsinhabilitet, som foreligger, når en myndighed er

- kompetent myndighed for et projekt, og
- myndigheden skal foretage en vurdering af projektets mulige væsentlige indvirkninger på miljøet (screening), og/eller
- skal foretage en miljøvurdering af miljøkonsekvensrapporten, og
- træffe afgørelse om en tilladelse

og der i sådanne sammenhænge kan være overlap af mellem bygherre og myndighed.

Dertil kommer, at der efter de almindelige forvaltningsretlige regler om myndighedsinhabilitet ikke må forekomme situationer, der giver anledning til en interessekonflikt. Selvom det ikke fremgår udtrykkeligt at VVM-direktivet, må det antages, at interessekonflikter også omfatter den ovenfor beskrevne situation med udpegning af berørte myndigheder, således at den kompetente myndighed til at træffe afgørelse om tilladelse ikke samtidig kan være berørt myndighed, medmindre der er foretaget en funktionel opdeling.

3.3.3.1. En funktionel opdeling?

En funktionel opdeling skal foretages således, at den/de berørte myndigheder tildeles særskilte administrative og personelle ressourcer, som sætter den i stand til at løfte opgaven som berørt myndighed. Formålet med opdelingen er at opstille en informationsbarriere ('ethical walls') for at sikre, at de berørte myndigheder, som jo er de myndigheder, der har det relevante, specifikke miljøansvar, ikke påvirkes af

1. den myndighed, der har udarbejdet planen/programmet og som skal udarbejde miljørapporten/foretage screeningen, hvori de berørte myndigheders udtalelser indgår, eller
2. den myndighed, der er kompetent myndighed i forhold til at miljøkonsekvensrapporten for et konkret projekt og derfor skal træffe afgørelse om tilladelse.

Ved at undgå overlap mellem de myndighedsfunktioner beskyttes formålet med høringen, nemlig at opnå en objektiv vurdering af den plan/program/projekt, som er under udarbejdelse af en velinformeret udtalelse fra den/de berørt(e) myndighed(er).

Opdeling af en myndighed er imidlertid ikke nemt, hvis administrationen i en myndighed er tilrettelagt på en sådan måde, at de respektive medarbejdere har flere funktioner, da der her kan/vil forekomme et sammenfald af kompetencer. Her skal der foretages en opdeling, således at det ikke er de samme personer, der foretager vurderingen af planen/programmet/projektet efter miljøvurderingsreglerne og de personer, der høres som berørt myndighed. Denne opdeling bør som udgangspunkt også afspejles i det første chefniveau i forhold til medarbejderne, således at det ikke er den samme chef, der skal godkende begge dele. Herved honoreres kravet om selvstændighed. Ved som udgangspunkt at begrænse adskillelsen til første chefniveau sigtes der til, at adskillelsen også skal kunne fungere inden for små administrative enheder som fx mindre kommuner. Omvendt må omfanget og kompleksiteten af den konkrete vurdering også afspejles i opdelingen. Det medfører, at i komplekse sager kan det være nødvendigt at lade opdelingen følge til vicedirektørniveau eller lignende, hvis det er muligt.

Kravet til opdeling skal ses i samme kontekst som de øvrige regler for håndtering af inhabilitet i dansk forvaltningsret. Det betyder, at opdelingen skal ske på en sådan måde og på et tidspunkt, hvor omstændighederne for at træffe den afgørelse, som den planlæggende/vedtagende/afgørende myndighed skal træffe, ikke er egnede til at skabe mistillid til myndighedens afgørelser.

Hvis det viser sig vanskeligt/umuligt at foretage en opdeling eller henskydning af kompetence til en anden enhed i administrationen, dvs. hvis det kræver oprettelsen af en helt ny enhed, eller at overgivelsen af beslutningskompetencen vil betyde, at det eksempelvis vil være en anden kommunal administration, der skal foretage vurderingen, kan det være nødvendigt at overveje at acceptere sammenfald mellem personer og kompetencer. Det giver forvaltningsretten mulighed for. Der henvises til de almindelige forvaltningsretlige fremstillinger for de nærmere regler herfor.

Det anbefales at beskrive i et notat på sagen, hvilke opdelinger der er foretaget og med hvilken begrundelse. Det vil honorere hensynet til gennemsigtighed i forvaltningen.

En anden ting, som kan inddrages i tilrettelæggelsen af funktionel opdeling i smalle administrative enheder, er vejledningspligten efter forvaltningslovens § 7 og senere afgørelser i samme sag. Her antages det efter almindelig forvaltningsret, at en myndighed/medarbejder kan give generel vejledning i en konkret sag, blot må vejledningen ikke foruddiskontere indholdet af en senere afgørelse. Overført til den her behandlede problemstilling må det antages, at en medarbejder kan vejlede en anden del af administrationen generelt om indholdet af dele af lovgivningen mv., jf. forvaltningslovens § 7, men vejledningen kan ikke foruddiskontere et senere høringssvar som berørt myndighed og eventuel senere tilladelse til realisering af planen/programmet. Der henvises til de almindelige forvaltningsretlige fremstillinger til indholdet af forvaltningslovens § 7.

3.3.4. Offentligheden

Med begrebet 'offentlighed' henvises der for det første til den brede offentlighed, som anses for at bestå af en eller flere fysiske eller juridiske personer (selskaber mv.), som berøres direkte eller indirekte eller forventes at blive berørt af planen/programmet/projektet. Afgrænsningen af denne del af offentligheden afhænger af den konkrete sag dvs. udstrækningen af planlægningen og karakteren af det konkrete projekt, 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 fx fast ejendom, erhverv, økonomiske forhold eller sociale forhold vil blive påvirket af planen/programmet/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.

3.3.5. Partsbegrebet

Partsbegrebet er et spørgsmål om, at fysiske eller juridiske personer vil blive berørt af en plan/program/projekt, som medfører, at de vil have en væsentlig individuel interesse i udformningen heraf. Spørgsmålet om partsstatus vil i langt de fleste tilfælde opstå i tilknytning til planens/programmets/projektets udformning. For miljøvurdering af projekter vil også bygherren være part i sagen, da afgørelsen om tilladelse træffes på grundlag af bygherrens ansøgning.

For grundejere, andelshavere og lejere kan der være mange berørte men få med en i forvaltningsrettens forstand væsentlig individuel interesse. Der kan således inden for fx inden for en gruppe af berørte grundejere foretages en opdeling mellem berørte grundejere og grundejere, som til ammenligning med de berørte grundejere, vil have en væsentlig og individuel interesse, der udløser partsstatus efter forvaltningsloven i den konkrete sag. Se som eksempel det daværende Miljøklagenævnets afgørelse NMK-34-00025 af 7. februar 2011, hvor en afgørelse om, at etablering af en cykelsti ikke var miljøvurderingspligtig, blev ophævet og hjemvist, fordi de berørte grundejere ikke var blevet hørt som parter efter forvaltningsloven.

3.3.6. One stop shop

One stop shop er det korte udtryk for, at vurderingen af en plans/programs/projekts miljømæssige indvirkning koordineres med vurderinger af miljømæssige indvirkninger i forhold til lovgivning, hvorefter der også skal foretages sådanne vurderinger. Efter miljøvurderingsbekendtgørelsens § 7 er der to scenarier, hvor one stop shop skal henholdsvis kan komme i betragtning.

3.3.6.1. Hvornår skal der være en one stop shop?

Det første scenarie – skal-scenariet – forudsætter, jf. miljøvurderingsbekendtgørelsens § 7, stk. 1, at der til vurderingen af et ansøgt projekt skal foretages en vurdering efter miljøvurderingsloven 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 internationale naturbeskyttelsesområder samt beskyttelse af visse arter for så vidt angår anlæg og udvidelse af havne.
- 6) Bekendtgørelse om administration af planloven i forbindelse med internationale naturbeskyttelsesområder samt beskyttelse af visse arter.

Efter habitatdirektivets artikel 6, stk. 3 skal der foretages en vurdering af alle planer og projekter, som ikke er direkte forbundet med eller nødvendige for det Natura 2000-områdes forvaltning, kan medføre

en væsentlig påvirkning af Natura 2000-området. Myndigheden kan først godkende planen eller projektet, når myndigheden har sikret sig, at planen eller projektet ikke påvirker Natura 2000-områdets integritet. Det er således et krav, at det på bedste videnskabelige grundlag kan dokumenteres, at projektet ikke medføre en skade på områdets udpegningsgrundlag. Habitatdirektivets regler er indarbejdet i bekendtgørelser indenfor de respektive ressortområder (sektorimplementering).

Såfremt der er tale om, at internationale beskyttelsesområder kan blive påvirket kan der foretages en foreløbig konsekvensvurdering, eventuelt en fuld konsekvensvurdering. Dette anbefales gennemført så tidligt i processen som muligt, da det vil være den vurdering, som kan ende med at ændre/stoppe projektet. For nærmere vejledning om konsekvensvurderinger efter habitatdirektivet henvises til vejledning til habitatbekendtgørelsen.

3.3.6.2. Hvornår kan der være en one stop shop?

Det andet scenarie – kan-scenariet – forudsætter, jf. miljøvurderingsbekendtgørelsens § 7, stk. 2, at der til vurderingen af et ansøgt projekt skal foretages en vurdering efter miljøvurderingsloven samt en vurdering efter øvrig lovgivning, der gennemfører EU-direktiver, eller en vurdering efter EU-forordninger, som ikke er nævnt under det første scenarie. Som eksempel på sådan anden lovgivning kan nævnes vurderinger efter lov om vandplanlægning.

Den danske implementering af VVM-direktivet udgør en grundlæggende foranstaltning efter vandområdeplanerne. Det betyder, at der i forbindelse med sagsbehandlingen efter miljøvurderingsloven skal tages alle relevante skridt for at undgå at øge forureningen af marine vande. Det fremgår desuden af vandplanerne, at myndighederne ved administrationen af lovgivningen i øvrigt skal forebygge forringelse af tilstanden for overfladevandområder og grundvandsforekomster og sikre, at opfyldelse af de miljømål, der er fastlagt i bekendtgørelse om miljømål for overfladevandområder og grundvandsforekomster, ikke forhindres. For nærmere vejledning henvises til de gældende vandområdeplaner med tilhørende vejledning.

I sin vejledning i strømlining af miljøvurderinger, der udføres i henhold til artikel 2, stk. 3, i direktivet om miljøkonsekvensvurdering (Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2011/92/EU, som ændret ved direktiv 2014/52/EU) omtaler Kommissionen også vurderinger efter miljøvurdering af planer og programmer, affaldsdirektivet og risikodirektivet. industrielle emissioner -direktivet (2010/75/EU). Efter IE-direktivet skal der fastsættes en godkendelsesprocedure for en række anlæg, som bl.a. sikrer, at der træffes de nødvendige foranstaltninger for at forebygge forurening, at den bedste tilgængelige teknik anvendes på anlægget m.v. Reglerne er i dansk ret implementeret i en lang række love og bekendtgørelser, herunder bekendtgørelse om godkendelse af listevirksomhed. En række af de projekter, som er omfattet af miljøvurderingsreglerne, er også omfattet af IE-direktivet og den danske implementering heraf i bekendtgørelse om godkendelse af listevirksomhed. Det betyder, at der udover en miljøvurderingsproces også skal gives en miljøgodkendelse til projektet efter miljøbeskyttelsesloven. Efter miljøvurderingsbekendtgørelsens § 10 kan en godkendelse efter miljøbeskyttelseslovens § 33 helt eller delvist erstatte en tilladelse efter miljøvurderingslovens § 25. Se nærmere om dette i afsnit 13.2. i denne vejledning.

Også risiko-direktivet (2012/18/EU) er nævnt i Kommissionens vejledning under dette scenarie. Vurderingerne, som er beskrevet i de to direktiver, er imidlertid koordineret i lovgivningen gennem miljøvurderingsloven, miljøbeskyttelsesloven og risikobekendtgørelsen, og derfor er de ikke nævnt her.

Som nævnt ovenfor er miljøvurdering af planer/programmer omfattet af det andet scenarie, hvor der ikke er pligt til at koordinere vurderinger med anden lovgivning. Det er således frivilligt, om en miljøvurdering af plan/program, der medfører en vurdering efter anden EU-implementeret lovgivning som fx Natura2000, gennemføres som en one stop shop. Baggrunden for denne forskel til miljøvurdering af konkrete projekter er, at miljøvurderingsloven er udarbejdet som en direktivnær implementering.

3.3.6.3. Hvad indebærer en one stop shop?

En one stop shop er en formaliseret procedure, der skal sikre, at det er de relevante myndigheder, som indbyrdes koordinerer de vurderinger, der er nødvendige til vurderingen af planen/programmet/projektet. Det er Miljø- og Fødevareministeriets vurdering, at der allerede i dag enten via lovgivning og/eller administrativ praksis anvendes one stop shop i mange tilfælde, men for at sikre VVM-direktivets overholdelse gennemgås her indholdet af en one stop shop.

Det skal bemærkes, at one stop shoppen ikke er en kompetenceoverførsel af tilladelseskompetencer. Det betyder, at det fortsat vil være de respektive involverede myndigheder, som træffer afgørelse inden for eget ressortområde. Derimod er der ikke noget i vejen for, at der kan ske en koordinering mellem myndigheder i forhold til at sikre, at de respektive tilladelser indeholder de vilkår, som er nødvendige og saglige for projektets gennemførelse. Det gælder her og i øvrigt, at de vilkår, der stilles i en tilladelse, skal have hjemmel i den lov, som tilladelsen udstedes i medfør af. Se nærmere om vilkårsfastsættelse under afsnit 13.2.

3.3.6.4. Koordinerende myndighed

En one stop shop, jf. beskrivelsen under 3.3.6.1. og 3.3.6.2., forudsætter udpegningen af en koordinerende myndighed. For one stop for projekter gælder, at det er miljøvurderingsmyndigheden, jf. miljøvurderingsbekendtgørelsens § 2, nr. 1. Den koordinerende myndighed vil således typisk være den kompetente myndighed, som efter miljøvurderingslovens § 17 har kompetencen til at træffe afgørelse om tilladelse til projektet.

Ud over den oprindelige kompetencefordeling i miljøvurderingslovens § 17, er der i miljøvurderingsbekendtgørelsens § 3 tillige beskrevet i hvilke situationer, at staten varetager kommunalbestyrelsens opgaver og beføjelser efter miljøvurderingsloven. Det betyder, at der i forhold til vurderingen af et projekt, kan være flere myndigheder involveret på forskellige administrative niveau (stat, region og kommune). Her vil det være af betydning at fastslå, hvem der er den koordinerende myndighed inden for de procedurer i one stop shoppen.

Baggrunden for, at der i forhold til vurderingen af et konkret projekt vil være en involvering af myndigheder på forskellige administrative niveauer er, at § 25-tilladelseskompetencerne er delt og/eller hvor en anden tilladelse, jf. miljøvurderingsbekendtgørelsens § 10, helt eller delvist erstatter § 25 tilladelsen. I de tilfælde, hvor vurderingen af projektet vil kræve en § 25 tilladelse efter

miljøvurderingslovens § 25 fra en statslig myndighed og en regional eller en kommunal myndighed, er ansvaret som koordinerende myndighed for at gennemføre en one stop shop placeret hos den statslige myndighed, medmindre andet aftales. Der kan ligeledes aftales nærmere, hvis vurderingen af projektet involverer flere myndigheder på samme administrative niveau, jf.

miljøvurderingsbekendtgørelsens § 8, stk. 2 og 3, (den fælles procedure) og § 9, stk. 2 og 3, (den samordnende procedure). Se en nærmere beskrivelse af ovenstående inden for one stop shoppens to procedurer under 3.3.6.5.

Koordinationen vil navnlig være relevant, hvis et projekt etableres på tværs af kommune- eller regionsgrænser, eller hvis et projekt omfatter et anlæg på havet og et anlæg på land, og dermed kræver tilladelse efter § 25 fra 2 myndigheder. Det vil ligeledes være relevant at anvende den samordnede eller fælles procedure, hvis et projekt både omfatter f.eks. indvinding af råstoffer og etablering af en fabrik i tilknytning til råstofindvindingen, hvor kommunen eller staten typisk vil være myndighed efter miljøvurderingsloven, mens regionen typisk vil være myndighed for råstofindvindingen efter råstofloven med tilhørende miljøvurdering.

For one stop shop for planer/programmer er der ikke taget stilling til hvilken myndighed, der i givet fald har kompetencen som koordinerende myndighed. Det kan således aftales, at det er den planlæggende myndighed eller en anden myndighed, der deltager i miljøvurderingen af planen/programmet.

3.3.6.5. To procedurer til at gennemføre en one stop shop

Den fælles procedure

VVM-myndigheden skal anvende en fælles procedure, jf. § 2, nr. 4, eller samordnet procedure, jf. § 2, nr. 5, eller en kombination af disse, hvis et projekt forudsætter, at der gennemføres en one stop shop.

Ved anvendelse af den fælles procedure er den koordinerende myndighed ansvarlig for at gennemføre en samlet miljøvurderingsproces, hvilket i praksis betyder, at myndigheden skal koordinere myndighedsbehandlingen på en sådan måde, at der til brug for planens/programmets/projektets afgrænsning udarbejdes en samlet afgrænsning af miljørapportens/miljøkonsekvensrapportens indhold, jf. miljøvurderingslovens § 11 og § 23.

For planer/programmer gælder særligt, at den koordinerende myndighed vil have ansvaret for at sikre, at der afgives en samlet udtalelse til den planlæggende myndighed, hvis denne er forskellig fra den koordinerende myndighed.

Når der er udarbejdet en miljørapport, er den koordinerende myndighed i den fælles procedure ansvarlig for, at gennemgangen af miljørapporten koordineres mellem de respektive myndigheder således, at der udarbejdes en samlet myndighedsvurdering af planen/programmet. Det medfører, at den koordinerende myndighed er ansvarlig for, at myndighedernes eventuelle bemærkninger til den planlæggende myndighed koordineres og samles.

For projekter gælder særligt, at den koordinerende myndighed vil have ansvaret for at sikre, at der afgives en samlet udtalelse til bygherren om, hvor omfattende og detaljerede oplysninger, miljøkonsekvensrapporten skal indeholde. Bemærk i denne forbindelse, at afgrænsningen er

obligatorisk på land, mens afgrænsningen kun skal gennemføres på havet, hvis bygherren anmoder herom, jf. nærmere afsnit 10.1.

Når bygherren har fremsendt sit udkast til miljøkonsekvensrapport til myndighederne er den koordinerende myndighed i den fælles procedure ansvarlig for, at myndighedens gennemgang af miljøkonsekvensrapporten efter lovens § 24 koordineres mellem de ansvarlige VVM-myndigheder således, at der udarbejdes en samlet myndighedsvurdering af det ansøgte projekt. Det medfører også, at den koordinerende myndighed er ansvarlig for, at myndighedernes eventuelle bemærkninger til bygherrens udkast til miljøkonsekvensrapport koordineres og sendes samlet til bygherren.

Den samordnede procedure

Ved anvendelsen af den samordnede procedure skal der, som i den fælles procedure, ske en koordination af myndighedsbehandlingen af planen/programmet/projektet. Ved samordningen gennemfører de myndigheder, som skal foretage vurderinger efter anden lovgivning, egen vurdering af planens/programmets/projektets miljøpåvirkninger såvel ved afgrænsningen af miljørapporten/miljøkonsekvensrapporten som ved selve vurderingen af den fremlagte miljørapport/miljøkonsekvensrapport. Den samordnende myndighed skal i den forbindelse sikre, at der sker en koordination af vurderingerne mellem de enkelte ressortmyndigheder.

3.3.7. Grænseoverskridende indvirkninger på miljøet

En plan/program eller et projekt kan have en indvirkning på miljø, 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. De konkrete procedurer herfor i dansk ret er beskrevet i miljøvurderingslovens § 38.

Høring af nabostater over en plan/program/projekt skal ske i ét af to tilfælde:

- En kommunal, regional eller statslig myndighed i Danmark ønsker at vedtage/godkende en plan/program og/eller et projekt, som kan have en væsentlig indvirkning på miljøet i en eller flere nabostater
- En kommunal, regional eller statslig myndighed i en nabostat ønsker at vedtage/godkende en plan/program eller et projekt, som kan have en væsentlig indvirkning på miljøet i Danmark

3.3.7.1. Hvem er nabostater?

Hovedparten af de nabostater, som kan blive berørte i forbindelse med planer/programmer/projekter er medlem af EU. Her tænkes på Tyskland og Sverige som de nærmeste, men alt efter indholdet i planen/programmet/projektet og de påvirkninger, der kan være, vil også Nederlandene, Polen, Estland, Letland og Litauen kunne komme på tale. Der er imidlertid også nabostater uden for EU, herunder Norge og alt efter de mulige påvirkninger også fx Storbritannien og Rusland.

Baggrunden for, at planer/programmer/projekter, som kan have væsentlige indvirkninger på miljøet i nabostater, der ikke er medlem af EU, er, at reglerne om høring af nabostater i sådanne tilfælde oprindeligt fremgår af en international aftale - Espoo-Konventionen – som Danmark har skrevet under på og ratificeret i dansk ret.

3.3.7.2. Point of Contact (PoC) og Focal Point (FP)

Det er et krav efter Espoo-Konventionen og EU-retten, at der udpeges ét kontaktpunkt i hver stat. Dette kontaktpunkt ligger i Miljø- og Fødevareministeriet og er i Danmark opdelt på henholdsvis Point of Contact og Focal Point of Administrative Matters. Point of Contact-kompetencen har miljø- og fødevareministeren delegeret til Miljøstyrelsen. Det betyder, at det er Miljøstyrelsen, som varetager kontakten til de nabostater, 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 nabostater med henblik på høring af disse i en konkret sag. Tilsvarende kan andre myndigheder i Danmark heller ikke udsende materiale modtaget fra nabostater med henblik på høring i Danmark.

Miljøstyrelsen er ansvarlig for den processuelle håndtering af et dansk høringssvar til et naboland. Det betyder, at Miljøstyrelsen sender indkomne høringssvar uredigeret videre til den nabostat, hvori en plan/program eller et projekt er undervejs. Som Espoo-myndighed er Miljøstyrelsen ligeledes ansvarlig for at gennemføre de nødvendige høringer i Danmark over planer/programmer/projekter, som nabostater måtte have notificeret over Danmark.

Miljøstyrelsen forholder sig ikke til indholdet og ej heller til nabostatens faglige argumenter til et dansk høringssvar.

Kompetencen som Focal Point for Administrative Matters ligger i Miljø- og Fødevareministeriets departement. Kompetencen indebærer deltagelse i aktiviteter relateret til implementeringen af Espoo konventionen og dens protokol.

3.3.7.3. Hvordan inddrages nabostater i miljøvurderingen?

Når en myndighed i Danmark skal udarbejde en plan/program eller et projekt og myndigheden vurderer, at planen/programmet/projektet – måske – kan få væsentlige indvirkninger på miljøet i en eller flere nabostater, skal myndigheden tage kontakt til Miljøstyrelsen med henblik på særligt at afklare:

- Hvilke nabostater kan blive berørt?
- Hvilke væsentlige miljømæssige indvirkninger kan der være tale om?
- Hvilket sprog skal materialet oversættes/udarbejdes på?

Denne kontakt til Miljøstyrelsen skal ske så tidligt som muligt og før den danske høring over afgrænsning af miljørapporten/miljøkonsekvensrapporten.

Såfremt myndigheden sammen med Miljøstyrelsen vurderer, at planen/programmet/projektet ikke forventes at have væsentlige miljømæssige indvirkninger, kan myndigheden vælge at udarbejde et informationsbrev til de nabostater, som har været genstand for vurderingen. Informationsbrevets indhold vil være en oplysning om, at Danmark ikke forventer, at planen/programmet/projektet kan have grænseoverskridende væsentlige miljømæssige indvirkninger. Miljøstyrelsen videreformidler informationsbrevet til de respektive nabostater.

Det kan være, at en eller flere nabostater er uenige i denne vurdering og derfor meddeler Miljøstyrelsen, at de gerne vil deltage i høringsprocessen. Det gælder, selvom en dansk myndighed har

vurderet, at en plan/program eller et projekt ikke kan have væsentlige grænseoverskridende indvirkninger på miljøet. I sådanne tilfælde gennemføres den almindelige høringsproces med inddragelse af nabostaten, jf. nedenfor under 10.2.2. om høringsprocessen.

3.3.7.4. Notifikation af berørte nabostater

Hvis en myndighed sammen med Miljøstyrelsen vurderer, at det ikke kan udelukkes, at en plan/program eller et projekt kan have væsentlige grænseoverskridende indvirkninger på miljøet, eller nabostaten selv har bedt om at blive inddraget i høringsprocessen, foretager Miljøstyrelsen en notifikation af den eller de berørte nabostat(er).

En notifikation er et officielt processkridt i form af en meddelelse fra én stat til en anden. Meddelelsen indeholder følgende oplysninger:

- Hjemmel (som er artikel 7 i såvel miljøvurderingsdirektivet som VVM-direktivet for nabostater medlem af EU og Espoo-Konventionens artikel 3 for nabostater uden for EU)
- Beskrivelse af planen/programmet/projektet og dens formål
- Mulige grænseoverskridende væsentlige indvirkninger på miljøet
- Tidsplanen, og herunder relevante oplysninger for proceduren for såvel hele planen/programmet/projekter som for den konkrete høring i Danmark
- Oplysninger om eventuelle borgermøder
- Indbydelse til deltagelse i høringsprocessen

Notifikationen – som udarbejdes af planmyndigheden/den kompetente myndighed for projektet - skal foretages samtidig med høringen over afgrænsningen af miljørapporten/miljøkonsekvensrapporten foretages i Danmark. Nabostaterne, der skal have en passende frist til at tilkendegive, om de vil deltage i processen og til at afgive høringssvar, sender svar til Miljøstyrelsen, som sender svarene til den myndighed i Danmark, der forestår miljøvurderingen. Nabostaternes høringssvar skal indgå i afgrænsningen af miljørapporten/miljøkonsekvensrapporten på lige fod med andre høringssvar. Se nærmere om den danske proces under afsnit 10.2.2. og afsnit 13.1.

3.3.7.5. Konsultationsbrevet til nabostaten

Når myndigheden har udarbejdet miljørapporten for planen/programmet eller den kompetente myndighed har modtaget den af bygherren udarbejdede miljøkonsekvensrapport over projektet skal materialet i høring. I den forbindelse skal nabostater, som er notificeret tidligere i forløbet, have lejlighed til at udtale sig om miljørapporten/miljøkonsekvensrapporten. Det sker ved, at den pågældende myndighed udarbejder høringsmateriale til nabostaten og udkast til konsultationsbrev på det aftalte sprog og fremsender det til Miljøstyrelsen.

Konsultationsbrevet og materialet skal indeholde de oplysninger, der fremgår af lovens § 32, stk. 1, nr. 3, dvs. oplysninger om planens/programmets grænseoverskridende miljøpåvirkninger, herunder oplysninger om indvirkningen på menneskers sundhed samt oplysninger om beslutningsproceduren. For projekter skal brevet og materialet indeholde de oplysninger, som fremgår af lovens § 35, stk. 1, nr. 3, dvs. oplysninger om projektets grænseoverskridende miljøpåvirkninger, herunder oplysninger om indvirkningen på menneskers sundhed samt oplysninger om beslutningsproceduren.

For så vidt angår miljørapporten/miljøkonsekvensrapporten med de grænseoverskridende miljøpåvirkninger, skal denne indarbejdes i et selvstændigt dokument oversat til det sprog, som er aftalt med nabostaten. Dokumentet vil efter høringen indgå i den samlede miljørapport/miljøkonsekvensrapport. Herved bliver det nemt for den del af offentligheden og de myndigheder, som nabostaten inddrager i høringen at forholde sig til, hvordan planen/programmet/projektet påvirker miljøet i deres område.

Der skal udarbejdes en selvstændig miljørapport/miljøkonsekvensrapport, der beskriver, analyserer og vurderer de grænseoverskridende miljøpåvirkninger på samme måde, som hvis det var en dansk miljørapport. Rapporten samt konsultationsbrevet skal oversættes til nabolandets sprog, hvorved det sikres, at såvel myndigheder og offentligheden i nabostaten har samme adgang til oplysninger om planen/programmet/projektet som i den danske offentlighed. Hermed bliver det lettere at forholde sig til, hvordan planen/programmet/projektet påvirker miljøet i det pågældende område.

Det anbefales, at rapporten med den danske miljøvurdering indeholder et selvstændigt kapitel, som behandler de grænseoverskridende miljøpåvirkninger. Hermed sikres det, at den danske offentlighed er orienteret om de grænseoverskridende miljøpåvirkninger, hvilket er væsentligt, hvis man fx bor nær ved grænsen. Kapitel med de grænseoverskridende miljøpåvirkninger skal være på dansk, hvis det indsættes i den danske miljørapport/miljøkonsekvensrapport.

Også i denne fase sættes der en passende frist for nabostaterne til at gennemføre høringen. De høringssvar, som de hørte nabostater afgiver fremsendes til Miljøstyrelsen, som videresender dem til den myndighed, som forestår miljøvurderingsprocessen.

3.3.7.6. Høringsfristen for nabostaterne

Det fremgår ovenfor, at der fastsættes passende frist for høring af nabostater. Som udgangspunkt bør der fastsættes en frist for høring af nabostater, som er længere end fristen for høring i Danmark, da nabostatens myndigheder skal have mulighed for at sende sagen i høring hos de berørte myndigheder og den berørte offentlighed i nabostaten. 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.

3.3.7.7. Hvem hører nabostaterne?

Det vil være nabostaterne selv, der bestemmer, hvem der konkret skal høres over en plan/program/projekt. Det afhænger således af nabostaternes 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.

Afsnit II. Miljøvurdering af planer/programmer [Kapitel 4-6 – indarbejdes i den endelige udgave]

UDKAST

Afsnit III. Miljøvurdering af konkrete projekter

7. Indledende bemærkninger

Med lov om miljøvurdering af planer og programmer og af konkrete projekter (VVM) er der i forbindelse med implementeringen af VVM-reglerne foretaget en sammenskrivning af VVM-direktivet og ændringsdirektivet – direktiv 2011/92/EU og 2014/52/EU. Sammenskrivningen er foretaget med henblik på at sikre størst mulig overensstemmelse med VVM-direktiverne med respekt for nationale tilvalg.

Den retlige ramme i miljøvurderingsloven og miljøvurderingsbekendtgørelsen for konkrete projekter

Lovens afsnit III og IV samt bilag 1-2, 5-7, regulerer flere forhold, som indgår i processen ved miljøvurdering m.v. af konkrete projekter:

- hvilke projekter kræver tilladelser og hvilke projekter kræver screening, jf. lovens §§ 15 og 16, bilag 1 og 2
- hvilke myndigheder har kompetence til at vurdere hvilke projekter, jf. lovens § 17,
- hvilke krav bygherren skal opfylde ved ansøgning og miljøkonsekvensrapportens udarbejdelse, jf. lovens §§ 18-20, og bilag 5 og 7,
- hvilke krav er der til screeningsafgørelsen, jf. lovens §§ 21-22, 31, 35-36 og bilag 6,
- hvilke krav er der til myndighedens afgrænsning af miljøkonsekvensrapporten, jf. lovens §§ 23, 31, 35 og 38, og
- hvilke krav er der til myndighedens behandling af bygherrens miljøkonsekvensrapport, jf. lovens §§ 24-28, 31, 35, 37-38.

Hertil kommer de særlige regler i bekendtgørelse nr. 1470 af 10. december 2017 om samordning af miljøvurderinger og digital selvbetjening m.v. for planer, programmer og konkrete projekter omfattet af lov om miljøvurdering af planer og programmer og af konkrete projekter (VVM) (miljøvurderingsbekendtgørelsen), som også vil indgå i beskrivelsen nedenfor.

For en nærmere beskrivelse af centrale begreber ved miljøvurdering af såvel planer og programmer som af konkrete projekter, henvises der til afsnit 3 ovenfor i denne vejledning.

7.1. Processen for miljøvurdering af konkrete projekter

Miljøvurderingsprocessen er en proces, som skal sikre navnlig to forhold:

- at ansøgte projekter, som er omfattet af loven, vurderes i forhold til væsentligheden af deres indvirkning på miljøet, og
- at berørte myndigheder og offentligheden gennem høringer inddrages i processen.

Formålet er, at processen omkring vurderingen af det ansøgte projekts indvirkning på miljøet bliver transparent og at myndighedens beslutning om at tillade/ikke tillade det ansøgte projekt sker på et oplyst grundlag.

Der er to hovedspor i miljøvurderingen, som principielt set knytter sig til de projekttyper, som er omtalt i lovens bilag 1 og 2: Projekttyper omfattet af bilag 1 er underlagt obligatorisk miljøvurdering og projekttyper omfattet af bilag 2 er underlagt screening.

Screening er myndighedens vurdering af det konkrete projekts mulige væsentlige indvirkning på miljøet foretaget hovedsageligt på baggrund af bygherrens oplysninger, allerede foreliggende viden og erfaringer. Myndigheden skal gennem høring af berørte myndigheder sikre sig, at relevante aspekter af det ansøgte projekt er belyst forud for vurderingen af projektets indvirkning på miljøet.

Obligatorisk miljøvurdering er en sammensat proces, som kræver deltagelse fra både bygherre, myndigheder og offentligheden. Selve processen består af to trin, nemlig afgrænsning af miljøkonsekvensrapporten og udarbejdelse af rapporten. Hertil kommer høringerne og myndighedens afgørelse.

8. Bygherrens forarbejde og ansøgning

8.1. Bygherrens forarbejde

Der er mange forskellige grunde til, at en bygherre ønsker at etablere/ændre/udvide et projekt. Fælles for dem er, at bygherren forud for ansøgningen har gjort sig tanker om fx placering, udformning og omkostninger. Bygherren kan /skal i større eller mindre grad have rådgivere til at hjælpe sig med afklaringen af relevante forskellige problemstillinger, men også kontakt til den myndighed, som skal behandle bygherrens ansøgning, kan være en god idé, hvis der er spørgsmål eller usikkerhed om indholdet af ansøgningen eller processen for denne.

Myndigheden 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. Niveauet 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 ansøgningsskemaet 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.

Det er på dette forstadium, at bygherren foretager valg og tilpasninger af projektet, således at det kan beskrives korrekt i ansøgningen. De til- og fravalg, som bygherren måtte have foretaget i forhold til projektet under denne fase, som har betydning for vurderingen af væsentligheden af indvirkningerne på miljøet, kan med fordel beskrives i ansøgningen for et projekt omfattet af lovens bilag 2, jf. lovens § 19, stk. 2. Der henvises til afsnit 8.3. om ansøgningens indhold for et bilag 2-projekt.

Det er også på dette stadie, at bygherren vælger sine rådgivere, som skal udarbejde materiale til brug for screeningen/miljøkonsekvensrapporten. Det fremgår af miljøvurderingslovens § 20, stk. 6, at bygherren skal sikre, at miljøkonsekvensrapporten udarbejdes af kvalificerede og kompetente eksperter. Der er ikke indført certificeringsordninger eller særlige uddannelsesmæssige krav for at anse en rådgiver for kvalificeret, da en miljøvurderingsproces i sig selv kan kræve inddragelsen af flere forskellige kompetencer og erfaringer til beskrivelse af det konkrete projekt. Det vil være op til bygherren at sikre sig den bedste bistand til opgaven til prisen. Der er ikke krav om, at rådgivere/eksperter skal være eksterne. Det står således bygherre frit for at anvende in house rådgivning.

8.2. Bygherrens ansøgning

Når bygherren har besluttet sig for, hvilket projekt der ønskes etableret, hvor det skal ligge og hvordan det skal udformes, udarbejder bygherren og/eller dennes rådgiver en ansøgning til VVM-myndigheden. Bygherren er forpligtet til at indgive en ansøgning før etablering, udvidelse eller ændring af et projekt omfattet af lovens bilag 1 eller 2.

Såfremt bygherren vurderer, at et projekt ikke er omfattet af bilag 1 eller 2, og at der derfor ikke skal gennemføres en ansøgning, er det bygherrens ansvar. Det fremgår af lovens § 56, at undlader bygherren at indgive skriftlig ansøgning om en afgørelse efter lovens § 21 (screeningsafgørelsen) eller efter lovens § 25 (afgørelse om VVM-tilladelse) for et projekt omfattet af loven, vil bygherren kunne ifalde bødestraf, jf. lovens § 56. Det må derfor anbefales, at bygherren nøje overvejer, om projektet er omfattet af bilag 1/2 eller ej.

Bygherrens ansøgning skal indsendes før etablering, udvidelse eller ændring af et projekt. Kravet om skriftlig ansøgning gælder for både private og offentlige bygherrer, og den skal ses på baggrund af kravet om en transparent beslutningsproces og en stillingtagen på et oplyst grundlag. Kravet om en skriftlig ansøgning gælder også, når der er tale om et projekt, hvor fx en kommune selv er bygherre på projektet, mens en anden del af den kommunale forvaltning er VVM-myndighed for projektet.

Da loven dækker flere ressortområder med forskellige ansøgningsprocedurer og en opdeling af disse projekttyper på henholdsvis VVM-pligtige og screeningspligtige projekter, vil de krav til procedurerne blive gennemgået, mens der for specifikke procedurekrav for et eller flere projekttyper vil blive henvist til de respektive vejledninger herom. Det gælder fx en ansøgning om tilladelse efter kystbeskyttelsesloven og en ansøgning om tilladelse til opstilling af vindmøller på havet.

8.3. Ansøgning om projekt omfattet af lovens bilag 2

8.3.1. Hvilke projekter er omfattet af lovens bilag 2?

Lovens bilag 2 omfatter projekter, som er beliggende på enten land eller havområdet. Bilag 2-projekter er projekter, der som udgangspunkt er miljøvurderingspligtige, men hvor den mulige væsentlighed af det konkrete projekts indvirkning på miljøet kan medføre, at projektet kan screenes ud, således at det ikke vil være omfattet af miljøvurderingspligt.

Også ændringer og udvidelser af projekter på bilag 1, kan være omfattet af bilag 2 med screeningspligt, hvis de ikke er obligatorisk VVM-pligtige, jf. lovens bilag 2, punkt 13 a. Der ses af og til afgørelser, hvor

en myndighed har truffet afgørelse om, at en ændring eller udvidelse af et projekt omfattet af bilag 2, ikke ansås for at kunne få væsentlige skadelige indvirkninger på miljøet, og derfor var det ikke omfattet af lovens bilag 2. Det nuværende regelsæt ikke indeholder en hjemmel for den kompetente miljøvurderingsmyndighed til at træffe en for-screeningsafgørelse, således som tilsyneladende forudsættes i det daværende Natur- og Miljøklagenævns afgørelse af 15. maj 2013 j.nr. NMK 34-00164. Lovens bilag 2, punkt 13 a, giver således ikke hjemmel for myndigheden til at foretage en 'forscreening' af projektets mulige væsentlige skadelige indvirkninger på miljøet med henblik på at træffe afgørelse om, at projektet ikke er omfattet af screeningsreglerne.

Den indledende vurdering af, om projektet udgør en ændring, der skal ansøges om efter miljøvurderingsloven, er imidlertid bygherrens og ikke myndighedens ansvar. Miljøvurderingsloven ændrer ikke på vejledningspligten efter forvaltningslovens § 7, hvorfor den kompetente miljøvurderingsmyndighed fortsat har mulighed for at vejlede en bygherre vedrørende fortolkningen af lovens bilag 2, punkt 13 a. Det er således bygherrens ansvar at vurdere, om den ændring eller udvidelse af et projekt kan have en væsentlig indvirkning på miljøet. Hvis bygherren er usikker herpå, kan der søges vejledning hos den kompetente myndighed forud for ansøgningen og er bygherren i tvivl, kan der indsendes ansøgning om en screeningsafgørelse.

Myndigheden foretager en screening af ansøgningen og træffer en screeningsafgørelse, jf. lovens § 21

Endelig skal det bemærkes, at begrebet 'væsentlige skadelige indvirkninger' ikke er synonymt med at anse projektet som miljøvurderingspligtigt, da bilag 2, punkt 13 a, netop omfatter ændringer eller udvidelser, som ikke er omfattet af bilag 1.

Etablering af et nyt projekt omfattet af lovens bilag 1 skal derimod ikke gennemgå en screening, da et sådant projekt er underlagt obligatorisk miljøvurdering.

8.3.2. Bygherrens ansøgning

Bygherrens ansøgning skal efter lovens § 19 mindst indeholde de oplysninger, som er omfattet af lovens bilag 5, dvs. en beskrivelse af projektets fysiske karakteristika, projektets placering og projektets forventede indvirkning. Disse oplysninger er specificeret i miljøvurderingsbekendtgørelsens bilag 1, som indeholder ansøgningsskemaet, der skal udfyldes med de relevante oplysninger for det konkrete projekt.

Ansøgningsskemaet i miljøvurderingsbekendtgørelsens bilag 1 er udarbejdet med udgangspunkt i lovens bilag 5, der indeholder de mindsteoplysninger, som bygherren skal meddele i forbindelse med ansøgning om et projekt omfattet af lovens bilag 2.

Det fremgår af ansøgningsskemaet, at de oplysninger, som bygherren skal anføre, ikke skal være præcise beregninger af projektets forventede indvirkninger men angive, om vejledende grænseværdier kan overholdes og angive miljøforhold, der er baseret på de oplysninger, som kan hentes på offentlige hjemmesider.

Baggrunden for denne tilgang er, at screeningsproceduren ikke er en detaljeret faglig behandling af det specifikke projekt, men et fagligt baseret skøn over væsentligheden af det konkrete projekts indvirkning. Det er det, screeningen tager sigte på.

Det skal bemærkes, at såfremt der er tale om en ændring af eksisterende tilladelse fx en miljøgodkendelse, og virksomheden ikke har udnyttet det tilladte råderum fuldt ud, vil det være den faktiske/aktuelle udnyttelse af det tilladte råderum, som skal lægges til grund for vurderingen af det ændrede projekts mulige væsentlige indvirkning på miljøet og ikke det maksimalt tilladte niveau i den konkrete tilladelse. Det medfører, at det ikke udnyttede råderum vil indgå i vurderingen af de kumulative virkninger af den samlede virksomheds væsentlige indvirkning på miljøet.

Som eksempel på denne problemstilling henvises der til NMK-34-00507 af 29. juni 2016, hvorefter en forlystelsespark havde ansøgt om en ændring af den gældende miljøgodkendelse med henblik på årligt at afholde flere koncerter mod at afholde færre fyrværkeriarrangementer. Kommunen fandt, at den miljømæssige indvirkning af ansøgte ændring ville være neutral, men det var nævnet ikke enigt i. Det er væsentligt at se på, hvilke typer af miljøpåvirkninger anlægget kan give anledning til, og om disse vil blive forstærket, formindsket eller er uændrede som følge af ændringen.

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 miljøvurderingsbekendtgørelsens bilag 1, punkt 42 (delvist). Her er der tale om justeringer af projektet, som bygherren – ikke myndigheden – forudsætter i sin udformning af projektet. Det er forudsætninger, som bygherren har indarbejdet i sit færdige udkast til projektet. Det er således ikke foranstaltninger, som den kompetente VVM-myndighed kan stille som vilkår for en afgørelse om ikke miljøvurdering af projektet (VVM-pligt).

Den anden del af MV-bekendtgørelsens bilag 1, punkt 42, nemlig de særkender ved projektet eller af de foranstaltninger, der påtænkes truffet for at begrænse eller kompensere for væsentlige skadelige virkninger for miljøet, viser hen til foranstaltninger, som ikke indgår i bygherrens projekt, fordi de ikke kan indarbejdes i projektets udformning. Til gengæld er det foranstaltninger, som kræves for at undgå eller forebygge væsentlige skadelige indvirkninger på miljøet. Som eksempel på sådanne kompenserende tiltag kan nævnes erstatningsnatur eller naturpleje på tilstødende arealer, som vil opveje for negativ påvirkning, men som forudsætter, at bygherren forpligter sig til at udføre de pågældende tiltag. Det kan også være tiltag, hvor bygherren ikke ejer arealerne og derfor ikke umiddelbart har mulighed for at iværksætte compensationen.

Bygherren er nødt til at beskrive sådanne begrænsende/kompenserende foranstaltninger for at give VVM-myndigheden en idé om, hvorvidt sådanne foranstaltninger er nødvendige og i hvilket omfang. Såfremt det anses for nødvendigt at etablere sådanne afhjælpende foranstaltninger, vil der med henblik på gennemførelsen heraf skulle stilles vilkår om gennemførelsen. Da der ikke kan stilles vilkår i en screeningsafgørelse, vil behovet for at gennemføre sådanne foranstaltninger i sig selv tale for pligt til at gennemføre en miljøvurdering af det konkrete projekt.

Der er ikke krav om, at det kun er bygherren, som kan udfylde skemaet. Det kan være en af bygherren antaget rådgiver eller i særlige tilfælde kommunen, der udarbejder et udkast med henblik på bygherrens kommentarer og underskrift, jf. NMKN-34-00433 af 7. oktober 2015, hvor det forhold, at en kommune og ikke bygherren selv, havde udfyldt anmeldeskemaet i bilag 5 til den dagældende VVM-bekendtgørelse, efterfulgt af bygherrens rettelser/bemærkninger samt underskrift, kunne ikke

betragtes som en procedurefejl i sagsbehandlingen eller en lovovertrædelse, da det lå inden for kommunens forvaltningsretlige råderum.

8.3.3. Formkrav til ansøgningen om en screeningsafgørelse

Udgangspunktet for bygherrens oplysninger i ansøgningen om et projekt omfattet af lovens bilag 2 er beskrevet i lovens bilag 5. Dette bilag blev en del af det ændrede VVM-direktiv i 2014 som led i ønsket om at strømline og lette screeningsprocessen. Efter dansk ret er disse minimumsoplysninger indarbejdet i forskellige formkrav til ansøgninger om projekttyper omfattet af lovens bilag 2. Det fremgår af miljøvurderingsbekendtgørelsens § 4, hvorefter:

Oplysningerne fremgår af: Projekttipe Forsendelse Myndighed	Ansøgningsskema	Byg og Miljø	Lovens § 19 og bilag 5	Lovens § 19 og bilag 5
Projekttyper på lovens bilag 2	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	Projekter på havet og 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
Forsendelse	Digitalt	Digital selvbetjening	Særlig proces, se særskilt vejledning	Særlig proces, se særskilt vejledning
Myndighed^{*)}	Kommunen/regionen	Kommunen	Energistyrelsen	Kommunen/Naturstyrelsen

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

8.3.3.1. Særligt om indgivelse af ansøgninger ved anvendelse af Byg og Miljø

Efter miljøvurderingsbekendtgørelsen 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. miljøvurderingsbekendtgørelsens § 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 miljøvurderingslovens § 21 samtidig, såfremt bygherre har indgivet ansøgning om et projekt efter miljøvurderingsbekendtgørelsen s§ 4, stk. 4, samtidig med indgivelse af ansøgning om afgørelser efter miljøbeskyttelseslovens § 19, stk. 1, nr. 3, § 28, stk. 3, og § 33.

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

En screening er myndighedens vurdering af det konkrete projekts mulige væsentlige indvirkning på miljøet foretaget hovedsageligt på baggrund af bygherrens oplysninger, allerede foreliggende viden og erfaringer.

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. VVM-myndigheden er således ikke fritaget fra at tage 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.

Det er heller ikke muligt at udskyde beskrivelser og vurderinger af et projekts miljømæssige indvirkninger i en bestemt henseende, se navnlig overvejelserne i NKN-97-33/200-0645, hvor en manglende vurdering af spildevandsbortskaffelse ansås for en formel og ikke væsentlig mangel. Denne afgørelse udløste en åbningsskrivelse fra EU-Kommissionen, som påpegede, at det vil blive betragtet som en sidesættelse af de kriterier, efter hvilke beskrivelsen og vurderingen finder sted, jf. således gengivelsen i NMK-41-00002, og senere i NMK-33-02953/NMK-34-00481, hvor klagenævnet i sidstnævnte afgørelse ikke fandt, at der var tale om en tilsidesættelse af relevante kriterier. Det er således muligt, at beskrivelsen og myndighedens vurdering heraf kan differentieres alt efter, hvilket oplysningsniveau, der lægges for dagen, men helt at udskyde beskrivelsen og vurderingen er ikke

muligt. Det ville være i strid med kravet om, at myndighedens afgørelse skal træffes på et tilstrækkeligt belyst grundlag og at myndigheden derfor skal sikre, at samtlige potentielle miljøpåvirkninger er beskrevet og vurderet i tilstrækkeligt omfang på det tidspunkt, myndigheden træffer screeningsafgørelsen

9.1. Screeningskriterierne

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. Mange af de kriterier, der kan give anledning til miljøvurderingspligt, afhænger af projektets konkrete placering. Placeringen har derfor stor betydning for, om projektet må antages at kunne påvirke miljøet væsentligt eller ej.

Miljøstyrelsen har udgivet en række vejledninger og rapporter blandt andet med vejledende grænser for støj fra forskellige typer støjkluder og for 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 eller lige med grænseværdien. Tilsvarende findes der i miljøstyrelsens lugtvejledning anbefalinger om højeste lugtkoncentrationer, som det enkelte projekt kan give anledning til i bl.a. 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 fx hyppighed og varighed.

Når der i gennemgangen af screeningskriterierne anføres, at såfremt visse forhold er til stede kan dette føre til miljøvurderingspligt. Det betyder 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 et af kriterierne kan som hidtil udløse miljøvurderingspligt, en screeningsafgørelse er en samlet afvejning, der – som den forvaltningsretlige afgørelse, den er – skal begrundes.

Viden fra eventuelle foreliggende undersøgelser af væsentlig betydning for afgørelsen må ikke tilsidesættes. Det følger af den almindelige forvaltningsret for offentlige myndigheders sagsbehandling.

9.1.1. Projektets karakteristika

Viden om projektets karakteristika bygger først og fremmest på bygherrens ansøgning. Oplysningerne omfatter såvel fysisk rumlige forhold som oplysninger om drift og proces. Heri indgår brugen af råstoffer, affaldsproduktion, forurening og gener samt risikoen for uheld.

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

I forhold til planlægning som fx råstofplan, Fingerplan, kommuneplan samt lokalplan og behovet for ny planlægning eller ændring af eksisterende planlægning til realisering af projektet skal det bemærkes, at hvis gennemførelse af projektet forudsætter, at der skal foretages ændringer i kommuneplanen - bortset fra ubetydelige ændringer eller ændringer af en art, der ikke kan påvirke miljøet - kan dette tale for, at projektet som udgangspunkt er miljøvurderingspligtigt. Det samme udgangspunkt gælder for væsentlighedsvurderingen efter planloven om lokalplanpligt.

Såfremt planlægningen for et projekt udarbejdes så snævert, at der i planlovens forstand vil være tale om en projektlokalplan, vil beslutningen om at miljøvurdere planforslaget, fordi planen anses for at have en væsentlig indvirkning på miljøet, have en afsmittende effekt på vurderingen af, om projektet har en væsentlig indvirkning på miljøet, således at der skal gennemføres en miljøvurdering af projektet, jf. afgørelsen fra det daværende Natur- og Miljøklagenævn NMK-34-00078 af 16. december 2011.

I andre tilfælde, hvor planlægningen ikke er en projekt lokalplan for det ansøgte projekt, kan der selvsagt være andre forhold, som skal tages i betragtning ved vurderingen af, om planen henholdsvis projektet kan forventes at få en væsentlig indvirkning på miljøet. Det skal her bemærkes, at en miljøvurdering af en plan ikke kan erstatte en screening eller en miljøvurdering af det konkrete projekt, jf. lovens § 6.

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

En ændring/udvidelse af et eksisterende og/eller godkendte 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 projekter. Dette kan betyde, at et projekt, der isoleret set ikke vil have en væsentlig indvirkning på miljøet, alligevel kan være miljøvurderingspligtigt fx hvis det eksisterende projekt isoleret set giver anledning til væsentlige indvirkninger på miljøet.

Eksempler:

Miljø- og Fødevareklagenævnets afgørelser NMK-42-00510 NMK-42-00511 og i NMK-42-00-512, alle af 30. juni 2017, hvor en kommune efter en VVM-screening havde 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.

Se også sagen om en råstofindvinder, der 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 grundvandsspejl. Inden for det udpegede graveområde var der ansøgt om/udstedt tilladelser til andre råstofindvindere. Kommunen vurderede, at projektet var omfattet af bilag 2-projekter. I forbindelse med screeningen af det ansøgte projekt lagde kommunen til grund, at den kumulative effekt var der taget højde for 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, se Retten i Koldings dom af 16. december 2014 i BS 4-64/2014.

EU-Domstolen har i flere afgørelser udtalt sig om kumulation i forbindelse med miljøvurdering af konkrete projekter, se således:

- Marktgemeinde Strasswalchen m.fl. (C-531/13, præmis 43 og 45), hvor en screening også indebærer en undersøgelse af den indvirkning, som det ansøgte projekt kunne have i sammenhæng med andre projekter. Denne forpligtelse er ikke begrænset til projekter, der er af samme art.
- Salzburger Flughafen GmbH (C-244/12, præmis 36-37), hvor Domstolen udtaler, at der i en vurdering af de kumulative indvirkninger indgår såvel et eventuelt tidligere projekt og det ansøgte projekt.
- EU-Kommissionen mod Bulgarien (C-141/14, præmis 95-96), at kumulation skal vurderes i forhold til andre projekter og at det ikke er nok blot at konstatere, at der ikke forventes at være kumulative indvirkninger.

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.

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. Opremsningen 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 fx landbrugsland, fældning af skove og opland til Natura2000-områder. Inddragelse af arealer i ovennævnte betydning kan dette 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. 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 indenfor 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 fx 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 samfundsrelaterede 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 erhvervsfiskere.

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

Der henvises i øvrigt til EU-Kommissionens engelske vejledning om inddragelse af biodiversitet i screeningen:

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

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 forpligtigelser 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 indenfor 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 indenfor 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 indenfor 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.

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 de udendørs arbejder, der udføres om natten medfører gener i omgivelserne, eller hvor støj, lys eller varme kan påvirke anvendelsen af naboarealerne, og generne vil kunne forhindre eller begrænse naboarealernes planlagte eller faktiske anvendelse.

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

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 overfor 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 overfor oversvømmelser og/eller stigende vandstand fx 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 engelske vejledning om inddragelse af klimaændringer i screeningen:

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

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 udenfor virksomhedens areal. Der kan også være tale om påvirkning af følsom/sårbar natur og /eller et følsomt/sårbart miljø i et omfang, der ikke kan accepteres. Til støtte for denne afklaring kan der findes hjælp i risikohåndbogen, herunder kapitel 2.8.2.4. om acceptkriterier, se

<http://risikohaandbogen.mst.dk/media/176437/risikohaandbog-v-1.pdf>

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 risikolanlæg 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 overskride 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.

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.

9.1.2. Projektets placering

I spørgsmålet om miljøvurderings 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.

Som eksempel henvises til Natur- og Miljøklagenævnets afgørelse om indvinding af grundvand til brug for markvanding fra en eksisterende boring, hvor kommunen alene har anført i tilladelsen, at kommunen har vurderet, at indvindingen ikke vil påvirke beskyttede og målsatte naturområder og vandløb væsentligt, da boringen er placeret mere end 400 m fra sådanne områder. Nævnet ophævede og hjemviste afgørelsen til fornyet behandling, idet afgørelsen skulle indeholde en begrundet vurdering af, om den ansøgte vandindvinding, henset til omfang og intensitet samt de hydrogeologiske forhold i området, kan forventes at påvirke omgivelserne, herunder reducere vandføringen i de nærliggende vandløb, jf. NMK-42-00415 og NMK-34-00501 af 26. januar 2016.

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:

Det naturlige miljøes bæreevne for et område afhænger i høj grad af områdets stabilitet og påvirkningsgrad. Grænserne for bæreevnen kan være fastsat ved grænseværdier og/eller konkrete afgørelser, som skal sikre, at bæreevnen for det konkrete område ikke overskrides. Der kan også i visse tilfælde være tale om en kvalitativ vurdering – dvs. hvor der ikke er forud definerede grænseværdier – i relation til det konkrete projekt.

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 forbudszoner, 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.

For 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 delvist omfattet af vandplanernes anvendelsesområde, havstrategiplanen efter havstrategiloven og havplanen efter lov om marin planlægning. Planlægningen og indsatsprogrammerne, som sker 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 registreret 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 områdets 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. En dispensation efter naturbeskyttelseslovens § 65, stk. 2, udelukker ikke muligheden for, at projektet samlet på andre parametre anses for miljøvurderingspligtigt.

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 konsekvensvurdering efter habitatreglerne fastslår, at området eller de arter, der har dannet grundlag for områdets udpegning, ikke påvirkes væsentligt af

det ansøgte projekt. Det er således vigtigt, at konsekvensvurderingen 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 delemner 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. Se det daværende Naturklagenævns afgørelse, hvorefter VVM-screening af råstofindvinding hjemvist til fornyet behandling, da vurderingen af støj mv. og kumulative effekter i forhold til eksisterende aktiviteter og en nærliggende motocrossbane skulle indgå i screeningen, jf. afgørelse NKN-33-02091 af 12. marts 2009.

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 ansælgiggør 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. Det daværende Naturklagenævn hjemviste således en sag til fornyet behandling på grund af manglende landskabelig vurdering i forbindelse med en screening, jf. 03-33/300-0212 af 19. oktober 2005.

9.1.3. 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 konkrete projekter er beskrevet under Projektets karakteristika og Projektets placering, og identificeret i forhold til følgende faktorer, jf. miljøvurderingslovens § 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. Der behøver ikke at overlap mellem udstrækningen af geografiske område og antallet af forventede berørte personer. 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 kommune-/regionsgrænser – 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 være væsentlige og om nabostaterne, der er påvirket, skal høres i den sammenhæng. Processen herfor er beskrevet under afsnit 3.3.7.

Indvirkningerne på miljøet kan også 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.

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 sandsynligheden for en væsentlig indvirkning på miljøet ikke kan udelukkes uden først at gennemføre en nærmere undersøgelse af projektet og de berørte omgivelser – miljøet.

Miljøvurderingen kan ikke afværges gennem overoplysning af projektets potentielle væsentlige indvirkninger, da 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 mere om dette i afsnit 9.5.

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 reversibelt 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 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 Natur- og Miljøklagenævnets afgørelse NMK-34-00238 af 21. maj 2013, hvor en kommune i 2008 havde 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 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.

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 fx 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 på det foreliggende grundlag vil kræve kompenserende foranstaltninger for at begrænse indvirkningerne, må bygherren trække ansøgningen og fremsende en tilrettet ny ansøgning med de kompenserende foranstaltninger indarbejdet som en del af projektet. Baggrunden herfor er, at afgørelsen i modsat fald vil skulle indeholde vilkår fra myndighedens side for at sikre, at de relevante kompenserende foranstaltninger gennemføres. Ved at bygherren i disse tilfælde trækker ansøgningen og indarbejder ændringerne af projektet og dermed undgår kravet om kompenserende foranstaltninger, vil det fremgå klart, hvem der har ansvaret for at gennemføre foranstaltningerne.

Hvis screeningsafgørelsen indgår i en samlet behandling som fx for afgørelser efter miljøbeskyttelseslovens § 19, stk. 1, nr. 3, § 28, stk. 3, og § 33 eller kystbeskyttelseslovens § 3 gælder det samme princip. Hvis den endelige tilladelse skal indeholde vilkår, kan der ikke stilles vilkår, som stilles i en screeningsafgørelse om ikke-miljøvurderingspligt, jf. det ovenfor anførte.

9.2. Kriterier og tærskelværdier

Det fremgår nu udtrykkeligt af VVM-direktivets artikel 4, stk. 2, litra b) og stk. 3, at medlemsstaterne har en diskretionær kompetence til at fastsætte kriterier og/eller tærskelværdier for projekter omfattet af bilag I eller II. Kriterierne/værdierne skal fastsættes efter en samlet vurdering af kriterierne i direktivets bilag III, jf. EU-Domstolens afgørelser i bl.a. Kommissionen mod Irland, C-66/06, præmis 62, Kommissionen mod Nederlandene, C-255/98, præmis 33, og Kommissionen mod Belgium, C-435/09, præmis 53. VVM-direktivets bilag III svarer til miljøvurderingslovens bilag 6.

Kriterierne/værdierne 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.

Kriterier/tærskelværdier må ikke medføre, at projekter med en væsentlig indvirkning på miljøet undtages fra miljøvurderingspligt, jf. således EU-Domstolens afgørelser i bl.a. Salzburger Flughafen, C-

244/12, præmis 29, Marktgemeinde Strassvalchen m.fl., C-531/13, præmis 40, og Kommissionen mod Bulgarien, C-141/14, præmis 92.

Endelig følger det af ovenstående og EU-Domstolens praksis, at en gruppe af projekttyper ikke kan undtages fra screening/miljøvurderingspligt ved fastsættelse af ét kriterium/tærskelværdi som fx størrelse, omfang eller placering. Der kan heller ikke fastsættes kriterier/tærskelværdier, som i praksis medfører, at en hel gruppe af projekttyper er undtaget miljøvurdering, medmindre hele gruppen af projekttyper samlet set ikke forventes at have en væsentlig indvirkning på miljøet, jf. EU-Domstolens afgørelser i bl.a. Kommissionen mod Irland, C-392/96, præmis 53, 65 og 72, Kraaijeveld m.fl., C-72/95, præmis 53, Kommissionen mod Nederlandene, C-255/08, præmis 32-39, og Salzburger Flughafen, C-244/12, præmis 31.

Det vil være i overensstemmelse med VVM-direktivet, hvis der på grundlag af ovenstående fastsætter tærskelværdier for visse parametre, som kombineres med den konkrete vurdering.

I Danmark er kompetencen til at fastsætte kriterier/tærskelværdier placeret hos de regleudstedende myndigheder, dvs. de respektive ressortministerier, som administrerer de områder, inden for hvilke de enkelte projekttyper er omfattet, nemlig Miljø- og Fødevareministeriet, Energi-, Forsynings- og Klimaministeriet, og Transport-, Bygnings- og Boligministeriet. 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 (uden delegation), der kan fastsætte kriterier/tærskelværdier for projekttyperne i deres konkrete administrationspraksis. Det vil være at betragte som 'skøn under regel' og det har det daværende Naturklagenævn afvist muligheden for i en lidt ældre afgørelse, jf. 03-33/800-0405 af 21. juni 2006, hvoraf 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 blevet 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.

9.3. Udkast til screeningsafgørelsen

Formålet med VVM-reglerne er at sikre, at projekter, som kan have en væsentlig indvirkning på miljøet, underkastes en miljøvurdering. Screening er som proces ikke omtalt som en del af miljøvurderingsprocessen i VVM-direktivet. Det skyldes, at screeningsprocessen anses for at være en foreløbig vurdering af det ansøgte projekt.

En screening foretages med henblik på at fastslå, om et ansøgt konkret projekt omfattet af lovens bilag 2 skal gennemgå en miljøvurdering. Det, som myndigheden foretager en screening/vurdering af i den forbindelse, er det ansøgte projekts mulige væsentlige af indvirkning på miljøet. Screeningen gennemføres på grundlag af de ovenfor gennemgåede kriterier, se afsnit 9.1.

Når myndigheden har screenet det ansøgte projekt kan der udarbejdes et udkast til afgørelse. Hvis myndigheden finder, at projektet har en væsentlig indvirkning på miljøet, vil afgørelse være, at det ansøgte projekt skal gennemgå en miljøvurdering, før myndigheden kan tages stilling til, om projektet kan tillades. Myndigheden kan i stedet for komme frem til, at det ansøgte projekt ikke kan forventes at have væsentlig indvirkning på miljøet og derfor ikke behøver at gennemgå en miljøvurdering. En miljøvurderingsproces kan være omkostningskrævende for såvel private bygherrer som offentlige myndigheder og derfor er det ligeledes en forudsætning, at der kun gennemføres miljøvurderinger for de projekter, som må antages at have en væsentlig indvirkning på miljøet.

En screeningsafgørelse om ikke-miljøvurderingspligt er ikke en tilladelse, men en forudsætning for at det anmeldte anlægsprojekt eller anlægsprojekt lovligt kan påbegyndes. 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.

Når udkastet til afgørelse foreligger, kan det sendes i høring hos berørte myndigheder, jf. miljøvurderingslovens § 35, stk. 1, nr. 1, og eventuelle parter efter forvaltningslovens regler. Det er i stedet for muligt at høre berørte myndigheder over en beskrivelse af projektet, inden myndigheden træffer afgørelse. I sådanne tilfælde skal myndigheden ikke fremsendes udkast til afgørelse i høring, da de berørte myndigheder allerede er hørt én gang i processen. Det afhænger af projektet og myndigheden hvilken fremgangsmåde, der foretrækkes.

9.4. Berørte myndigheder og eventuelle parter

Berørte myndigheder er efter miljøvurderingslovens § 5, nr. 2, de myndigheder, som på grund af deres specifikke miljøansvar eller lokale og regionale kompetencer kan forventes at blive berørt af planens, programmets eller projektets indvirkning på miljøet. For en nærmere uddybning af begrebet berørt myndighed henvises der til afsnit 3.3.1. og 3.3.2.

Da det er myndigheden, der udpeger de myndigheder, som anses for berørte i den konkrete sag, jf. miljøvurderingslovens § 31, stk. 1, er det en hjælp for alle, at myndigheden i høringsbrevet til de respektive berørte myndigheder fortæller, hvorfor de anses for berørte i den konkrete sag og hvad det er, de i den egenskab forventes at tage stilling. På den måde lettes de berørte myndigheders arbejde med at besvare henvendelsen og det øger chancen for, at afsenderen (miljøvurderingsmyndigheden) får et anvendeligt svar.

Da en screeningsafgørelse er en afgørelse i forvaltningslovens forstand, vil bygherren være part i sagen, men også ejere og lejere, jf. Natur- og Miljøklagenævns afgørelse NMK-42-00527 af 16. januar 2017, af ejendomme, som kan blive væsentligt og individuelt berørt af det ansøgte projekt have partsstatus. 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 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 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 fører til ophævelse og hjemvisning af screeningsafgørelsen, se således det daværende Natur- og Miljøklagenævns afgørelse NMK-34-00025 af 7. februar 2011, hvor anlæg af en cykelsti på visse steder medførte 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.

9.4.1. Frist for høring af berørte myndigheder og eventuelle parter

Uanset hvilken model, jf. 9.3., sidste afsnit, skal der foretages en høring af berørte myndigheder og eventuelle parter med henblik på eventuelle bemærkninger. Høringsfristen, der efter miljøvurderingslovens § 35, stk. 4, skal være passende, fastsættes konkret i det konkrete tilfælde. Her er det op til myndigheden at vurdere, hvad der er passende idet konkrete tilfælde, men det kan være forhold som projektets omfang, kompleksitet, antallet af høringsparter, ferieperioder o.lign., som kan spille ind i fastsættelsen af den konkrete frist.

9.5. Indholdet af endelig screeningsafgørelse

Efter endt høring og eventuel justering af udkastet til afgørelse træffer myndigheden endelig afgørelse, jf. miljøvurderingslovens § 21. Screeningsafgørelsen skal indeholde en begrundelse, hvori hovedårsagerne til afgørelsen og en henvisning til de i bilag 6 relevante kriterier indgår. Afgørelsen skal endvidere tage 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 en eventuel foreløbig konsekvensvurdering efter habitatreglerne, se 3.3.6.

Hvis afgørelsen går ud på, at det ansøgte projekt ikke er omfattet af krav om miljøvurdering, skal der i afgørelsen også indgå særkender ved projekter, jf. miljøvurderingslovens § 21, stk. 2. 'Særkender ved projektet' forstås som de forudsætninger, som myndigheden 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 screeningsafgørelsen 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.

Afgørelsen skal også indeholde en klagevejledning. Afgørelsen kan påklages, for så vidt angår retlige spørgsmål, jf. miljøvurderingslovens § 49, stk. 1. For de nærmere regler omkring klage mv., henvises der til afsnit 16.1.

Afgørelsen skal også offentliggøres, jf. miljøvurderingslovens § 36.

9.6. Bortfald af screeningsafgørelse

Efter miljøvurderingslovens § 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. Kontinuitetsbrud forekommer, hvor et påbegyndt projekt færdiggøres. 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 en påbegyndt udnyttelse af screeningsafgørelsen, hvis der ikke er sket andet i perioden.

Selv om nedenstående afgørelse vedrører spørgsmålet om forældelse af en § 25-tilladelse, kan de anførte betragtninger, som Retten i Esbjerg lægger vægt på, relateres til spørgsmålet om forældelse af en screeningsafgørelse:

Retten i Esbjerg traf den 23. maj 2017 afgørelse, jf. BS 7-591/2015, om, hvorvidt en § 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 rønderuløb 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 § 25-tilladelsen inden ultimo juni 2013.

10. Miljøvurderingsprocessen for miljøvurderingspligtige projekter

Miljøvurderingspligtige projekter er dem, der er omfattet af

- lovens bilag 1
- lovens bilag 2 og screenet til miljøvurderingspligt.

Bygherren skal her indsende en ansøgning om tilladelse, før projektet iværksættes. Hverken loven eller MV-bekendtgørelsen fastsætter formkrav til indholdet af ansøgningen, men som inspiration kan lovens bilag 6 anvendes. For et bilag 2-projekt, som er blevet screenet til miljøvurderingspligt, giver det mulighed for at anvende bygherrens oplysninger og den af myndigheden foretagne screening som grundlag for ansøgningen om en § 25-tilladelse.

Såfremt bygherren ønsker at gøre brug af muligheden i lovens § 18, stk. 2, og lade et projekt omfattet af lovens bilag 2 undergå en miljøvurderingsproces, skal dette fremgå af ansøgningen.

Ansøgningen indsendes digitalt til den kompetente myndighed. Det fremgår af miljøvurderingslovens § 17 samt MV-bekendtgørelsens § 3, hvem der er kompetent myndighed til det konkrete projekt.

10.1. 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, 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.

Såfremt afgrænsningen undlades i komplicerede sager, må det forventes, at den udeladte afgrænsning vil kræve en tættere dialog og forventningsafstemning mellem bygherre/rådgiver og myndigheden under udarbejdelsen af miljøkonsekvensrapporten for at sikre, at de tilvejebragte oplysninger opfylder myndighedens krav og forventninger.

For projekter på havområdet er der ikke krav om en afgrænsning, men bygherren kan anmode om, at den gennemføres, jf. § 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. Hvis der ikke skal foretages en afgrænsning, som omtalt i § 23, skal der heller ikke foretages en høring af offentligheden og berørte myndigheder. Det er muligt, at der som led i en procedure efter anden

lovgivning skal foretages en høring fx efter planloven, men der vil ikke i ovennævnte tilfælde være krav om at gennemføre høringen efter miljøvurderingsloven.

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

10.2. Processen ved afgrænsningen af miljøkonsekvensrapporten

Miljøvurderingsloven indeholder ingen specifik proces for afgrænsningen af miljøkonsekvensrapporten og derfor er det op til den kompetente myndighed sammen med bygherren og dennes rådgiver at finde en hensigtsmæssig tilrettelæggelse. Der er imidlertid nogle trin i processen, som skal være opfyldt, og de vil blive beskrevet her sammen med de øvrige trin, der forudsættes opfyldt i processen.

10.2.1. Oplysninger til brug for afgrænsningsprocessen

Da afgrænsningen af miljøkonsekvensrapporten indebærer en høring af eksterne parter, skal der foreligge en beskrivelse af projektet, som kan læses og forstås af udenforstående. Udgangspunktet for en sådan beskrivelse kan være ansøgningen og/eller eventuelle oplysninger og beskrivelser anvendt ved en forudgående screening.

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.

Det er meget forskelligt hvor mange oplysninger, der foreligger om projektet på dette tidspunkt, men der skal som minimum foreligge en kort beskrivelse af hovedtrækkene i det påtænkte projekt, dvs. geografisk placering, dets formål/udstrækning/teknisk kapacitet, og de forventede indvirkninger på miljøet, jf. miljøvurderingslovens § 35, stk. 2. Der kan, som tidligere nævnt, tages udgangspunkt i kriterierne i lovens bilag 6.

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.

10.2.2. Høring af berørte myndigheder, parter efter forvaltningsloven og offentligheden og eventuelt nabostater

Efter miljøvurderingslovens § 35, stk. 1, nr. 2, skal offentligheden og berørte myndigheder samt parter og eventuelt nabostater høres og dermed gives mulighed for at fremkomme med deres kommentarer, forinden den kompetente myndighed afgiver en udtalelse om afgrænsningen af miljøkonsekvensrapporten.

Det er den kompetente myndighed, der sender materialet i høring og her er det i første omgang en kort beskrivelse af hovedtrækkene ved det ansøgte projekt.

Derudover skal den kompetente myndighed oplyse følgende i forbindelse med høringen, jf. miljøvurderingslovens § 35, stk. 2, nr. 1-5:

1. Angivelse af, hvortil bemærkninger eller spørgsmål kan rettes, og nærmere oplysninger om fristerne for fremsendelse af bemærkninger eller spørgsmål.
2. Karakteren af eventuelle afgørelser eller udkast til afgørelse, hvis et sådant foreligger, samt efter hvilken lov afgørelsen træffes (det kan eksempelvis være en gennemført foreløbig/fuld konsekvensvurdering efter habitatdirektivet).
3. Hvorvidt de miljøoplysninger, der er indhentet af bygherren eller myndigheden til brug for sagens behandling, er til rådighed for offentligheden.
4. Hvor og hvordan de relevante oplysninger stilles til rådighed.
5. Hvilke foranstaltninger der er truffet med henblik på offentlighedens deltagelse i miljøvurderingsprocessen.

Formålet med høring af berørte myndigheder, offentligheden og eventuelle parter er at kvalificerede oplysningsgrundlaget fra personer (fysiske og juridiske) og institutioner, som har et mere indgående og nært kendskab til de fysiske og faktiske forhold. Det giver viden om, hvordan det ansøgte projekt forventes at påvirke naboer, miljøet, hvilke tilladelser og/eller øvrige vurderinger skal der gives, er der alternativer, kan der foretages kompenserende foranstaltninger og hvordan overvåges projektet i både etablerings- og driftsfasen.

Høringen af berørte myndigheder gennemføres med en passende frist, jf. miljøvurderingslovens § 35, stk. 4, 1. pkt. Høringen af offentligheden gennemføres med en frist på 14 dage, men denne frist kan fraviges, jf. miljøvurderingslovens § 35, stk. 4, 2. og 3. pkt. Det betyder, at fristen kan kortere eller længere afhængigt af projektets karakter, omfanget af høringen, ferie mv. Samme betragtninger gælder for høring af berørte myndigheder. For alle høringsfrister gælder, at de ikke må blive illusoriske, dvs. urimeligt korte.

Det er også her, at myndigheden skal have overblik over, om projektet kan have grænseoverskridende indvirkninger på miljøet. Koordinering af høringsprocesser med nabostater tager traditionelt længere tid og derfor skal en eventuel høring inddrages i planlægningen af processen. Der henvises til afsnit 3.3.7. for en nærmere gennemgang af processen for høring af nabostater.

Høring af eventuelle parter i sagen, jf. afsnit 3.3.5. om definitionen af parter, skal også tilrettelægges. Fastsættelsen af fristen for høring af eventuelle parter skal ligeledes overholde de ovenfor anførte betragtninger.

Det kan være, at bygherren/den kompetente myndighed ønsker at gennemføre borgermøder eller andre supplerende tiltag til oplysning om det ansøgte projekt. Det er der ikke noget i vejen for, så længe kravet om høring efter miljøvurderingslovens § 35, stk. 1, nr. 2, 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 miljøvurderingslovens § 35, stk. 1, nr. 2.

10.2.3. Udtalelse om afgrænsning af miljøkonsekvensrapport

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 fremfor andre. Sådanne valg, der skal være sagligt begrundede, skal også afspejle niveauet for beskrivelsen og vurderingen, jf. ovenfor. Det vigtige ved vurderingen af væsentlighed for det konkrete projekt er, at kriterierne for væsentlighed er transparente, så vurderingen bliver ensartet for det konkrete projekt.

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 forventningerne 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. miljøvurderingslovens § 20, stk. 3, 1. pkt., som er myndighedens oplysningsgrundlag 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.

Myndigheden har også – efter bygherrens fremsendelse af miljøkonsekvensrapporten til myndigheden – mulighed for at kræve yderligere oplysninger, hvis det viser sig, at miljøkonsekvensrapporten, som bygherre har indleveret til myndigheden, jf. miljøvurderingslovens § 24, stk. 1, 2. pkt., mangler oplysninger mv. Efter miljøvurderingslovens § 45 skal myndigheder, private virksomheder og koncessionerede og tilsvarende virksomheder – efter anmodning fra en myndighed, jf. § 17 – give de oplysninger og foretage de undersøgelser, der er nødvendige for, at myndigheden kan træffe afgørelse vedrørende konkrete projekter.

Omfanget af de oplysninger, som myndigheden kan kræve, afhænger af, hvilken ansøgning bygherren har indgivet, jf. således § 19 og § 20, idet det forudsættes, at screeningsafgørelsen efter § 21 baseres på bygherrens egne oplysninger efter § 19. Bestemmelsen i § 45 udvider derfor ikke bestemmelsen i miljøvurderingslovens § 24, stk. 1, 2. pkt.

Det skal bemærkes, at myndighedens udtalelse om afgrænsning af miljøkonsekvensrapporten ikke er en forvaltningsretlig afgørelse, som kan påklages. Der er tale om en procesledende afgørelse, er der ikke selvstændigt krav om høring, inden der træffes afgørelse, ligesom der heller ikke er krav om offentliggørelse af udtalelsen. Myndigheden vil på forespørgsel fra andre end bygherre være forpligtet til oplyse om udtalelsen og dens indhold. Da miljøkonsekvensrapporten udarbejdes på grundlag af udtalelsen mv., vil den efterfølgende høring over rapporten tillige indebære en stillingtagen til udtalelsen og den deri foretagne afgrænsning.

11. Miljøkonsekvensrapporten

11.1. Formålet med en miljøkonsekvensrapport

Formålet med en miljøvurdering af et konkret projekt er efter miljøvurderingslovens § 1, stk. 2, at der inder inddragelsen af offentligheden tages hensyn til projektets sandsynlige væsentlige indvirkning på miljøet - bredt betragtet. Beskrivelsen af projektets væsentlige indvirkninger på miljøet sker i miljøkonsekvensrapporten og det stiller nogle krav til prioriteringen af indholdet og beskrivelserne i rapporten. Baggrunden 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.

Med ændringen af VVM-direktivet fra 2014 har det været et ønske fra EU-lovgiverne (EU-Kommissionen, Rådet og Europa-Parlamentet), at kvaliteten af miljøkonsekvensrapporten skal forbedres og at kvaliteten bliver sammenlignelig på tværs af EU. En forbedret kvalitet er ikke nødvendigvis lig med flere og mere komplekse oplysninger og sammenhænge. Derfor er det en central del af miljøvurderingsloven, at miljøkonsekvensrapporten opfylder de formelle kriterier til indhold men også, at der foretages en saglig prioritering af indholdet og beskrivelserne i forhold til det konkrete projekt.

11.2. De formelle krav til indholdet af miljøkonsekvensrapporten

Miljøkonsekvensrapporten skal efter miljøvurderingslovens § 20, stk. 2, have følgende indhold:

- 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.

De forhold, som bygherren skal udfylde de ovenstående punkter med, fremgår af miljøvurderingslovens § 20, stk. 4, (og 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.

Hertil skal også, jf. miljøvurderingslovens § 20, stk. 5, de forventede virkninger af projektets sårbarhed over for risici for større ulykker eller katastrofer beskrives i relation til de forhold, som fremgår af § 20, stk. 4.

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

11.3. De enkelte punkter i miljøkonsekvensrapporten

I det følgende vil de enkelte punkter til miljøkonsekvensrapportens indhold, blive gennemgået med udgangspunkt i miljøvurderingslovens 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 overfor påvirkninger udefra så som lys, støv, støj eller vibrationer.

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 fx 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 undergrundforurening. 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.

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

2. Baseline/referencescenarie/nul-alternativet

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 projektets indvirkning på miljøet.

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.

- Socio-økonomiske karakteristika: demografi, infrastrukturelle rammevilkår, økonomiske aktiviteter (fx 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, jf. afsnit 8.1. om eksperter.

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, magnetfelter, røg, støv, lugt eller andre emissioner, som kan påvirke sundheden, herunder sikkerheden/trygheden (tryghedsfornemmelsen) i forbindelse med den for projektet relevante trafik. Det er indvirkningen på menneskers sundhed og ikke dyrs eller insekters 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 vurderingen, 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 3.3.6. om denne.

Biodiversitetsvurderingen 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 områdets erhvervsfiskere.

Biodiversitetsbetragtningerne kan sammenlignes med kumulative overvejelser men med inddragelsen af et relevant bredere spektrum af mulige indvirknings- og påvirkningsfaktorer herunder 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 engelske vejledning om inddragelse af biodiversitet i udarbejdelsen af miljøkonsekvensrapporten:

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

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 fx landbrugsland, 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. Udover dette bør der også indgå en beskrivelse af jordbundens og undergrundens sammensætning, for så vidt angår jordbundsforholdenes 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. 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. 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 engelske vejledning om inddragelse af klimaændringer i udarbejdelsen af miljøkonsekvensrapporten:

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

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 i Jutta Leth, C-420/11, af 14. marts 2013, 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 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, jf. afgørelsens præmis 29 og 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 væsentligheden af de miljømæssige faktorerers indvirkning

På grundlag af de faktorer, som er beskrevet under punkt 3, indeholder dette afsnit en beskrivelse af projektets forventede væsentlige virkninger på miljøet.

En vurdering af, om en faktor har en miljømæssig væsentlig indvirkning på miljøet er en naturfaglig vurdering, dvs. en vurdering, der foretages af fagligt kompetente rådgivere og eksperter på området. I klagesammenhænge er det den naturfaglige konkrete væsentlighedsvurdering, der undersøges og lægges til grund for den juridiske afgørelse.

Som eksempel kan nævnes det daværende Natur- og Miljøklagenævn afgørelse, som vedrører mangelfulde beskrivelser i miljøkonsekvensrapporten og i tilladelsen. Manglerne ansås for væsentlige og derfor ophævede nævnet afgørelsen og hjemviste den til fornyet behandling i kommunen, jf. afgørelse NMK-34-00228 af 7. maj 2013:

"Natur- og Miljøklagenævnet finder ikke, at det af VVM-tilladelsen fremgår tilstrækkeligt præcist, hvad der er meddelt tilladelse til. Der er i VVM-tilladelsen under afsnittet "Tilladelse" alene henvist til, at vindmøllerne skal etableres og drives i overensstemmelse med beskrivelsen i VVM-redegørelsen. Denne VVM-redegørelse er ikke tydelig for så vidt angår, hvilken effekt støjberegningerne er foretaget ud fra, og dermed hvilken effekt møllerne kan have. Nævnet finder, at det er en mangel ved afgørelsen, at det ikke fremgår tydeligt af tilladelsen, hvilken type møller der kan opføres, og hvilken effekt disse kan have, eller hvor møllerne skal placeres. Idet VVM-redegørelsen er uklar, bl.a. for så vidt angår effekt, og VVM-tilladelsen danner grundlag for administration og tilsyn, anses denne mangel for væsentlig. På den baggrund ophæver Natur- og Miljøklagenævnet afgørelsen og hjemviser sagen til fornyet behandling i kommunen."

Der foreligger ingen endegyldig definition af 'væsentlig indvirkning' hverken i miljøvurderingsloven eller i VVM-direktivet. Hvis der til det konkrete projekt er afgivet en afgrænsningsudtalelse, kan det være, at der allerede i den er taget helt eller delvist stilling til, hvilke indvirkninger der anses for væsentlige, og derfor vil udtalelsen kunne lægges til grund for beskrivelsen af nedenstående i forhold til det konkrete projekt.

Det vigtige ved vurderingen af væsentlighed for det konkrete projekt er, at kriterierne for væsentlighed er transparente, så vurderingen bliver ensartet for det konkrete projekt.

Udgangspunktet for fastlæggelsen af kriterier for væsentlighed er det konkrete projekt og de identificerede indvirkningers karakteristika og kvaliteten af de påvirkede miljømæssige faktorer. Det betyder, at der ved beskrivelsen af, hvordan væsentligheden vurderes for det konkrete projekt i høj grad også må inddrages kvalitative aspekter – ikke alene på specialistsiden men også i forhold til, hvordan væsentlighed opfattes af offentligheden, miljøorganisationer og myndigheder. Dertil kommer beskrivelser, kriterier og grænseværdier fastsat i retsakter, som kan danne grundlag for en mere kvantitativ vurdering af indvirkningens væsentlighed.

Med til vurderingen af væsentlighed hører en beskrivelse af de kvantitative forventede ændringer, som virkningen vil få i form af tidsmæssig, rumlig og størrelsesmæssig udstrækning i forhold til de undersøgte miljømæssige faktorer. Det vil også være relevant at beskrive de adaptive forventede ændringer, hvilket vil sige de undersøgte miljømæssige faktoreres evne eller muligheder for at tilpasse sig de ændringer, som det konkrete projekt må forventes at medføre.

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. I beskrivelsen bør der tages hensyn til de miljøbeskyttelsesmål, der er fastlagt på EU- eller medlemsstatsplan, og som er relevante for projektet.

- 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.
- 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.

Se som eksempel det daværende Natur- og Miljøklagenævns afgørelse NMK-34-00318 m.fl af 15. september 2014, 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 indeholdte en vurdering af, om selve grundvandssænkningen eller bortledningen af vand fra møllerne kunne påvirke grundvandsmagasiner og grundvandskvalitet, nærtliggende vandløb eller § 3-områder.

Miljørapporten indeholdte 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 indeholdte 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 andet eksempel 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 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 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 fx i forbindelse med etablering af højspændingsledninger.

- 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

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

Et andet eksempel er den landskabelige påvirkning af en ansøgt vindmøllepark set i samspil to eksisterende vindmølleparker, som det daværende Natur- og Miljøklagenævn fandt, skulle beskrives og ikke kunne afvises som ubetænkelig, jf. afgørelse NMK-34-00318, NMK-34-00365, NMK-41-00264 og NMK-33-02171 af 15. september 2014.

- 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 overfor klimaændringer.

Et eksempel kan være, at vindmøller er med at reducere CO₂ udledningen, men den kystnære landværts placering gør møllerne og transformerstationen sårbar over for havstigninger.

- g) de anvendte teknologier og stoffer.

5. Rimelige alternativer

Dette punkt er på bilag 7 optaget som nr. 2 på listen, men her behandles det som nr. 5, 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 fx projektets udformning, teknologi, placering, dimensioner og størrelsesorden og 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 blive skullet 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 ansøgt om.

Når reelle alternativer er vanskelige at beskrive

Det skal her bemærkes, at navnlig alternativer til placeringer kan være vanskeligt at håndtere – navnlig for større projekter. Det daværende Natur- og Miljøklagenævn har truffet afgørelse om, at alternative placeringer ved ændring af eksisterende virksomhed er ikke 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, jf. afgørelser NMK-34-00283 og NMK-34-00391 af 28. oktober 2014.

Der kan også være tale om så store projekter (90 vindmøller på 150 m), at en anden placering vil være vanskelig. I sådanne tilfælde kan være vanskeligt at pege på alternative placeringer, som ikke vil berøre andre miljømæssige hensyn væsentligt, jf. Energiklagenævnets afgørelse 1011-5 af 20. oktober 2008.

6. 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 vurdering af projektets indvirkninger på miljøet. Se i øvrigt punkt 4 om væsentlighed under afsnit 11.3.

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 fejkilder, 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.

7. Afværgehierarki 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 miljøvurderingslovens § 28, hvorefter et projekt, der vil have væsentlige skadelige indvirkninger på miljøet, skal underlægges et overvågningsprogram.

8. 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 og den foreslåede håndtering af sådanne nødsituationer.

9. Et ikketeknisk resumé af de på grundlag af punkt 1-8 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.

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

12. Planlægning for det ansøgte projekt

Med den nye miljøvurderingslov er forbindelsen til planloven definitivt afkoblet, således at miljøvurderingsprocessen er 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 ikke megen mening, hvis der gennemføres en miljøvurdering af et konkret projekt, der ikke er planlagt for. Derfor indeholder miljøvurderingslovens § 26 en hjemmel for miljø- og fødevareministeren 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 miljøvurderingsbekendtgørelsens § 11.

Det skal bemærkes, at der for bl.a. kystbeskyttelsesplanlægning er foretaget ændringer i planloven i 2018, således at visse projekter kan tilvejebringes uden lokalplan. Der henvises til planloven og eventuelle vejledninger herom.

Det kan overvejes, på hvilket niveau der skal være planlagt – er det kommuneplanniveau eller er det på lokalplanniveau og hvordan forholder det sig med projekter, der planlægges for i landsplandirektiver? Udgangspunktet er, det må være den for det konkrete projekt relevante planlægning, der skal være på plads. Det nytter 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 fx 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 råstof tilladelser, 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.

13. 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. Det er myndighedens opgave at gennemgå rapporten med henblik på at vurdere, om rapporten lever op til kravene i miljøvurderingslovens § 20, stk. 2 og 3, samt at de oplysninger, som fremgår af rapporten, er fuldstændige og af tilstrækkelig høj kvalitet, jf. miljøvurderingslovens § 20, stk. 1. Der henvises til afsnit 11.3. ovenfor om miljøkonsekvensrapportens indhold og eventuel afgrænsning heraf.

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.

Det er ikke myndighedens opgave at tjekke, at bygherrens rådgivere er kompetente eller erfarne på de respektive områder, jf. kravet i miljøvurderingslovens § 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.

Hvis myndigheden ikke mener at være fagligt i stand til at vurdere hele eller dele af indholdet af miljøkonsekvensrapporten, jf. miljøvurderingslovens § 24, stk. 1, skal myndigheden inddrage den fornødne ekspertise i vurderingen.

Forinden myndigheden sender miljøkonsekvensrapporten i høring, udarbejder myndigheden udkast til afgørelse om tilladelse., jf. miljøvurderingslovens § 35, stk. 3. Dette udkast til tilladelse skal indgå i den offentlige høring. Det gælder også de tilladelser, som efter miljøvurderingslovens § 15, stk. 3, helt eller delvist erstatter tilladelsen efter lovens § 25. Der kan dog være fastsat særskilte procedurer for projekter på havet, jf. miljøvurderingslovens § 4, stk. 4.

Baggrunden for at inddrage udkast til tilladelse allerede på dette tidspunkt er, at offentligheden, de berørte myndigheder og eventuelt nabostater 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.

13.1. Offentlig høring over miljøkonsekvensrapporten

Når myndigheden har gennemgået rapporten, sender myndigheden rapporten i høring hos offentligheden, berørte myndigheder og eventuelt berørte nabostater, jf. miljøvurderingslovens § 35, stk. 1, nr. 3, og § 38. For så vidt angår høring af berørte nabostater, henvises der til afsnit 3.3.7. om dette.

Høringsfristen for høring af offentligheden er mindst 8 uger, jf. miljøvurderingslovens § 35, stk. 4, og bør fastsættes med behørigt hensyn til navnlig ferier, omfang mv. Med hensyn til høring af berørte myndigheder kan fristen sættes konkret i forhold til projektets kompleksitet. Det anbefales at overveje fristens længde i forhold til ferier, kendte beslutningsprocedurer i fx kollegiale organer som kommunalbestyrelser og regionsråd.

Høringen kan offentliggøres på myndighedens egen hjemmeside, hvis der ikke er fastsat regler for anvendelse af en bestemt portal for den pågældende høring over det konkrete projekt, jf. miljøvurderingsbekendtgørelsens § 12, stk. 1. For projekter, hvor kommunalbestyrelsen er kompetent myndighed, kan indberetningen af høringen til Plandata.dk, erstatte høring af de berørte myndigheder, jf. miljøvurderingsbekendtgørelsens § 12, stk. 2 og 3.

For høring af fysiske/juridiske personer, som har en væsentlig, individuel interesse i sagen og derfor status som parter i sagen, kræves der en særskilt, dokumenteret henvendelse fra myndighedens side. Partsbegrebet inden for miljøvurdering er det samme som i forvaltningsloven. Der henvises til afsnit 3.3.5. for yderligere bemærkninger om partsbegrebet.

13.2. Afgørelsen om tilladelse

Efter høringen af alle relevante interessenter skal myndigheden 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 klassisk forvaltningsretlig

bindende afgørelse dvs. en afgørelse, som udarbejdes på grundlag partshøring, partsindsigt, begrundelse og klagevejledning.

Selvom formuleringen – afgørelse om tilladelse – kan forstås således, at der skulle være tale om en toleddet procedure, hvor der først træffes afgørelse, om projektet kan tillades og hvis det kan det, i givet fald på hvilke vilkår, træffes afgørelsen om tilladelsen og tilladelsens eventuelle vilkår ved én afgørelse. Forvaltningsretligt set giver det ikke mening at træffe afgørelse om at tillade projektet, hvis det ikke er kendt på hvilke vilkår, det tillades.

Såfremt myndigheden beslutter at tillade projektet, skal afgørelsen begrundes, jf. miljøvurderingslovens § 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 alle de miljømæssige betingelser, der er knyttet til afgørelsen, og en beskrivelse af alle projektets særkender.

Den til afgørelsen knyttede tilladelse kan indeholde vilkår til sikring af, at de forudsætninger, som stilles i afgørelsen er kendte og kan opfyldes. Myndigheden har efter miljøvurderingslovens § 27, stk. 2, hjemmel til at stille vilkår i tilladelsen forudsat, at vilkårene er proportionale med projektets art, placering og dimensioner samt omfanget af dets indvirkning på miljøet. Bygherren vil således dokumentere, at foranstaltningerne gennemføres i de relevante faser, dvs. navnlig anlægs- og/eller driftsfasen, men også nedrivningsfasen kan her blive aktuel.

Efter miljøvurderingslovens § 28, stk. 1, skal myndigheden stille vilkår i tilladelsen, såfremt projektet vil have væsentlige skadelige virkninger på miljøet. Vilkårene vedrører foranstaltningerne, der påtænkes truffet for at undgå, forebygge eller begrænse og om muligt modvirke/neutralisere de væsentlige skadelige indvirkninger på miljøet. Vilkårene skal sikre, at foranstaltningerne gennemføres.

Der kan også om nødvendigt fastsættes vilkår om bygherrens overvågning af projektets væsentlige skadelige indvirkninger på miljøet. 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 fastsat i anden lovgivning eller i medfør af anden lovgivning, hvor det hensigtsmæssigt i forhold til konkrete projekt og formålet med overvågningen.

Miljøvurderingslovens definition af en tilladelse giver også mulighed for, at § 25-tilladelse kan helt eller delvist erstattes af andre tilladelser i anden lovgivning. Derfor har miljø- og fødevareministeren med hjemmel i lovens § 15, stk. 4, fastsat i miljøvurderingsbekendtgørelsens § 10, at følgende tilladelser erstatter en § 25-tilladelse:

- 1) En tilladelse efter § 7 eller § 20 i lov om råstoffer.
- 2) En godkendelse efter § 33 i lov om miljøbeskyttelse eller af en tilladelse efter miljøbeskyttelseslovens § 28.
- 3) En tilladelse efter § 25 i lov om fremme af vedvarende energi.

- 4) En tilladelse efter §§ 10, 17, 23 og 28 i lov om anvendelse af Danmarks undergrund.
- 5) En tilladelse efter § 2, stk. 1, 1. pkt. eller § 4, stk. 1, i lov om kontinentalsoklen.
- 6) En tilladelse efter § 16 - § 16 b i lov om kystbeskyttelse.
- 7) En tilladelse efter § 18 i lov om vandforsyning.

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 helt eller delvist erstattes, mens processen for miljøvurderingen vil være omfattet af miljøvurderingslovens bestemmelser eller fastsat i særskilte procedure, jf. miljøvurderingslovens § 15, stk. 3.

Kræves der andre tilladelser til projektets anlæg, drift og eventuelle nedrivning, herunder tilladelser omfattet af miljøvurderingslovens § 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. Se om overvågning ovenfor.

Dette gælder også andre vilkår, som myndigheden vurderer som nødvendige at stille til det konkrete projekt. Langt de fleste virksomheds- og projekttyper 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. Der vil således alene være tale om at stille krav om overvågning af de forhold, som vurderes at have væsentlige skadelige indvirkninger på miljøet. Samme forbehold gælder, hvis det skulle vise sig, at det undtagelsesvis er nødvendigt at stille overvågningskravet efter miljøvurderingsloven.

Såfremt myndigheden beslutter ikke at tillade projektet, skal afgørelsen begrundes og indeholde hovedårsagerne til ikke at tillade projektet, jf. miljøvurderingslovens § 27, stk. 3. Det er det samme begrundelseskrav som det, der gælder efter forvaltningsloven.

13.3. Offentliggørelse af afgørelsen

Når der er truffet afgørelse om at give eller nægte tilladelse til et projekt, skal myndigheden offentliggøre følgende oplysninger, således at de er tilgængelige for offentligheden og de berørte myndigheder. Det drejer sig om følgende oplysninger, jf. miljøvurderingslovens § 37, stk. 1:

- 1) Indholdet af afgørelsen 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 miljøvurderingslovens § 24, stk. 1, 2. pkt., og de oplysninger, der er fremkommet ved eventuel høring af nabostater, jf. miljøvurderingslovens § 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 nabostater, der er blevet hørt og fremsender de nævnte oplysninger, jf. miljøvurderingslovens § 37, stk. 2.

Offentliggørelsen af afgørelsen kan ske udelukkende digitalt på myndighedens hjemmeside, jf. miljøvurderingsbekendtgørelsens § 12, stk. 1. Kommunalbestyrelser indberetter den færdige afgørelse og miljøkonsekvensrapporten til Plandata.dk på samme måde, som det var tilfældet med Plansystem.dk.

14. Forlængelse/fornyelse af tilladelser

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

Som udgangspunkt kan myndigheden træffe afgørelse efter miljøvurderingslovens § 25 om tilladelse til det ansøgte projekt. Der er ikke efter miljøvurderingsloven fastsat regler for en udløbsdato på den tilladelse, der kan meddeles efter miljøvurderingslovens § 25, blot skal grundlaget for afgørelsen, dvs. miljøkonsekvensrapporten være tidssvarende og projektet skal være påbegyndt inden for 3 år efter udstedelsen og derefter fortsat i sædvanligt tempo. Det betyder, at en § 25-tilladelse ikke i sig selv medfører krav om revision/fornyelse, medmindre der sker ændringer af projektet i anlægs- eller driftsfasen.

Det gælder også de tilfælde, hvor der for den pågældende projekttype vil være fastsat et tilladelsessystem i flere led, hvor den afgørende tilladelse eller hovedtilladelsen er nævnt i ovenstående liste. Som eksempler på tilladelsessystemer i flere led kan nævnes:

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

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:

- *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.

EU-Domstolens praksis vedrørende fornyelse/forlængelse af tilladelser

I forhold til vurderingen af, hvornår en forlængelse/fornyelse af en tilladelse, som enten er en 'ren' § 25-tilladelse, eller er en af de øvrige tilladelser, der helt eller delvist tager sigte på at overtage § 25-tilladelsen anvendelsesområde, er det vigtigt at bemærke følgende:

- Ansøgning om forlængelse/fornyelse af konkrete tilladelser, der udløber efter en årrække, skal ske, inden tilladelsen eller tilladelserne er udløbet, ellers er der ikke tale om en fornyelse/forlængelse men om ansøgning om en ny tilladelse, der vil være omfattet af miljøvurdering, jf. næste punkt. Dette fremgår forudsætningsvist af EU-Domstolens afgørelser C-275/09 Bruxelles Lufthavn, præmis 38, 1. led.
- Ansøgning om forlængelse/fornyelse af konkrete tilladelser, der er udløbet før ansøgningen eller, som er omfattet af en overgangsordning, som kræver revurdering og ændrede vilkår, vil være omfattet af miljøvurdering, se EU-Domstolens afgørelser C-201/02 Delena Wells, præmis 44 og 45, og C-121/11 Pro-Baine, præmis 33.
- Ansøgning om forlængelse/fornyelse af konkrete tilladelser, hvor forlængelsen/fornyelsen ikke er andet end en formalitet og ansøgningen herom sker inden tilladelsen er udløbet, kan være uden for miljøvurderingsreglerne – forudsat, at den tilladelse, som ønskes fornyet/forlænget ikke indgår i en flerleddet tilladelsesprocedure, hvor der tidligere eller senest som forudsætning udstedelsen af driftstilladelsen er foretaget en miljøvurdering af eventuelle arbejder og indgreb i det fysiske miljø, jf. således EU-Domstolens afgørelse C-275/09 Bruxelles Lufthavn, præmis 38, 2. led.

15. Tilsyn, manglende miljøvurdering før etablering og straf

15.1. Tilsyn

15.1.1. Tilsynsmyndigheden

Tilsynsbestemmelser i miljøvurderingslovens § 46 svarer i indhold til tilsynsregler i andre love på miljø-, natur- og planområdet. Bestemmelsen viderefører for miljøvurdering af konkrete projekter reglerne om tilsyn i planlovens § 51.

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. miljøvurderingsbekendtgørelsens § 3, bliver Miljøstyrelsen kompetent

myndighed i disse tilfælde. Dog vil regionsrådet eller kommunalbestyrelsen fortsat være tilsynsmyndighed, selvom miljø- og fødevareministeren med hjemmel i miljøvurderingslovens § 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 miljøvurderingslovens § 46, stk. 5, kan miljø- og fødevareministeren 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.

15.1.2. Tilsynsmyndighedens opgaver og kompetence

Tilsynsmyndigheden påser, at påbud og forbud efter loven og regler udstedt med hjemmel i loven samt vilkår fastsat i tilladelser efterkommes. Tilsynsmyndigheden skal således som led i tilsynsforpligtelsen tillige føre tilsyn med, at dens egne afgørelser samt klageinstansens afgørelser efterleves. Tilsynsforpligtelsen omfatter de afgørelser, som træffes efter miljøvurderingslovens §§ 21 og 25 samt vilkår, som er fastsat i tilladelser. Tilsynsmyndigheden fører endelig tilsyn med, at påbud og forbud efter loven samt regler fastsat i medfør af loven overholdes. Bestemmelsen i § 46, stk. 2, svarer til planlovens § 51, stk. 4.

Kommunalbestyrelsen skal foretage indberetning til regionsrådet eller den tilsynsførende minister, når kommunalbestyrelsen får kendskab til forhold, der er i strid med miljøvurderingsreglerne i tilfælde, hvor regionsrådet eller miljø- og fødevareministeren, eller energi-, forsynings- og klimaministeren 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. For så vidt angår kommunalbestyrelsens forpligtelse i forhold til miljø- og fødevareministeren svarer bestemmelsen til planlovens § 51, stk. 3.

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 miljøvurderingslovens § 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. miljøvurderingslovens § 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 miljøvurderingslovens § 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 miljøvurderingslovens § 46 kan påklages, jf. nedenfor afsnit 16.

15.1.3. Lovliggørelse

Efter miljøvurderingslovens § 55, stk. 2 og 3, kan tilsynsmyndigheden kan 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.

Det bemærkes, at såfremt en tilladelse efter miljøvurderingsbekendtgørelsen § 10 helt eller delvist har erstattet § 25-tilladelsen, vil det være tilsynsbestemmelserne i de respektive love, som udfylder miljøvurderingslovens §§ 46 og 47.

15.2. Manglende screening/miljøvurdering før etablering af projektet

Det fremgår af miljøvurderingslovens § 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. miljøvurderingslovens § 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 miljøvurderingslovens regler og dermed krav om ansøgning og vurdering. Hvis myndigheden derimod finder, at projektet skulle have været underkastet en screening og/eller en miljøvurdering, kan projektet påbydes standset og eventuelt fysisk lovliggjort, jf. § 46. Der henvises til vejledning nr. 9392 af 1. maj 2007 om håndhævelse af naturbeskyttelsesloven, planloven og byggeloven.

15.3. Straf

I miljøvurderingslovens § 56 findes bestemmelser om straf. Heraf fremgår det, at medmindre højere straf er forskyldt efter den øvrige lovgivning, straffes med bøde den, der

- 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. § 56, stk. 2.

Forældelsesfristen for strafansvaret efter § 56, stk. 1, er 5 år, og juridiske personer kan pålægges strafansvar efter reglerne i straffelovens 5. kapitel.

16. Klage og søgsmål

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?

16.1. Hvilke klageregler skal der anvendes?

Screeningsafgørelser efter miljøvurderingslovens § 21 kan påklages efter miljøvurderingslovens § 49, stk. 1. For så vidt angår afgørelse om tilladelse efter § 25 i miljøvurderingsloven, kan denne påklages efter miljøvurderingslovens § 49, stk. 1. Såfremt § 25-tilladelsen helt eller delvist er overtaget af en anden tilladelse, som er omfattet af miljøvurderingsbekendtgørelsens § 10, kan tilladelsen påklages efter reglerne i den lovgivning, som tilladelsen meddeles efter.

Endelig kan en afgørelse efter miljøvurderingslovens § 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 15.1.

16.2. Hvad kan der klages over?

For screeningsafgørelser efter miljøvurderingslovens § 21, kan disse – uanset afgørelsens indhold i forhold til væsentligheden af projektets indvirkning på miljøet – alene påklages, for så vidt angår retlige spørgsmål, jf. miljøvurderingslovens § 49, stk. 1

Udtrykket 'retlige spørgsmål' er hentet fra planlovens klagebestemmelser, og da klager over screeningsafgørelser frem til 1. januar 2017 blev behandlet af det samme klagenævn, betyder det, at klagenævnspraksis for forståelsen af retlige spørgsmål er ens for de to love.

Retlige spørgsmål skal forstås som spørgsmål om lovligheden eller gyldigheden af de truffe afgørelser. Der kan her være tale om formelle mangler som eksempelvis opfyldelse af frister for høringer, kredsen af høringsberettigede, klagevejledning og lignende. Indholdsmæssige retlige spørgsmål vedrører eksempelvis fortolkning af bestemmelser, herunder kompetence- og habilitetsspørgsmål, varetagelse af saglige hensyn og andre forvaltningsretlige retssikkerhedsgarantier. Det anses også for at være retligt spørgsmål, om en indirekte afgørelse er juridisk korrekt.

En afgørelse om § 25-tilladelse og en afgørelse truffet efter lovens § 46 er derimod til fuld prøvelse, jf. miljøvurderingslovens § 49, stk. 1. Det betyder, at tilladelsen og beslutningsgrundlaget herfor – miljøkonsekvensrapporten og dens bilag – kan prøves. Der er således også – udover de retlige spørgsmål – plads til at prøve skønsmæssige spørgsmål, hvor sidstnævnte indebærer et skøn over/vurdering af hensigtsmæssigheden ved den truffe afgørelse.

Indirekte afgørelser, dvs. afgørelser, som en myndighed, jf. miljøvurderingslovens § 17, træffer om, at 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 16.4.

16.3. Hvor kan der klages til?

Klageproceduren for screening 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 miljøvurderingslovens § 49, stk. 4, kan afgørelser vedrørende projekter omfattet af miljøvurderingslovens § 17, stk. 4, nr. 1 og 2, påklages til Energiklagenævnet.

16.4. 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 eller eventuelle parter efter forvaltningsloven ved brev. Her er det fortsat offentliggørelsen, der starter klagefristen og ikke andre tidspunkter i forløbet.

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 fx ved oplysning i efterfølgende offentliggjort materiale vedrørende projektet, jf. Miljø- og Fødevareklagenævnets afgørelse NMK-34-00591 af 7. juni 2017, en miljøgodkendelse, jf. Miljø- og Fødevareklagenævnets afgørelse NMK-34-00516 af 18. november 2016,

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.

16.5. 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 kredsen af klageberettigede kan være forskellig, alt efter hvilken lovgivning en afgørelse om tilladelse påklages efter.

Lovens § 50 anfører miljø- og fødevareministeren 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.

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 'Hvad kan der klages over?'

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.

Bestemmelsen er en opfyldelse af Århus Konventionens artikel 9, stk. 2.

16.6. Har en klage opsættende virkning?

Det fremgår af miljøvurderingslovens § 53, at ved rettidig klage efter lovens § 49, stk. 1, kan Miljø- og Fødevareklagenævnet bestemme, at en afgørelse efter § 21, en afgørelse om tilladelse efter § 25 og/eller et påbud efter § 46, stk. 4, ikke skal efterkommes. Som udgangspunkt har en klage således ikke opsættende virkning, medmindre klagenævnet beslutter anderledes.

Såfremt bygge- og anlægsarbejdet er iværksat, kan nævnet påbyde det standset. Det bemærkes, at praksis for at tillægge klagen opsættende virkning er meget restriktiv ved såvel nævnspraksis som domstolspraksis.

UDKAST