

Har sælgeren af en fast ejendom etableret en bygning eller anden indretning i modstrid med den dagældende lokalplan, er køberen som ny ejer forpligtet til at lovliggøre det ulovlige forhold, uanset om køberen var vidende om det ulovlige forhold ved købsaftalens indgåelse, medmindre forholdet efterfølgende er lovliggjort ved ny lokalplan. Var køberen uvidende om det ulovlige forhold, kan udgiften til lovliggørelse danne grundlag for misligholdelsesbeføjelser over for sælger, jf. herom kapitel II. Selv om sælgeren kan pålægges strafferetlige sanktioner for det ulovlige forhold, kan sælgeren ikke forpligtes til at lovliggøre det ulovlige forhold, jf. MAD 2006.618 Ø.

Ejes ejendommen med den ulovlige indretning af flere, skal et påbud om fysisk lovliggørelse rettes til alle ejerne, jf. U 2007.2949 V, hvor det blev afvist, at den ene ægtefælle som bruger af en ejendom kunne påbydes at fjerne en ulovligt opført pavillon, når der ikke var meddelt påbud til den anden ejer. Efterkommes påbud om fysisk lovliggørelse ikke inden for fristen, kan overtrædelsen straffes med bøde og tvangsbøder, jf. MAD 2009.2482 Ø samt MAD 2009.2486 Ø, hvor tvangsbøder dog blev afvist i den sidstnævnte dom.¹³⁰

I lighed med byggelovens § 25, stk. 2, der er omtalt ovenfor i afsnit 2.4, følger det af planlovens § 62, stk. 3, at en overtrædelse af en lokalplan er undergivet privat påtale, idet overtrædelsen kan gøres gældende under et civilt søgsmål mod den, der har begået overtrædelsen eller har ansvaret for den ulovlige tilstands opretholdelse. Dette gælder dog ikke, hvis kommunen har meddelt dispensation til forholdet efter lovens § 19, og forudsætter i øvrigt den fornødne retlige interesse hos sagsøgeren.¹³¹ Se fx U 2021.2422 Ø om en støttemur opført i strid med en lokalplan, hvor landsretten gav medhold i en påstand om fysisk lovliggørelse.

4. Miljøvurdering af planer og projekter (SMV og VVM)

I de foregående afsnit er belyst byggelovens regler om byggetilladelse og påbud og planlovens centrale regler om landzonetilladelse, kommune- og lokalplaner samt forbud efter planlovens § 14. Som anført flere gange tidligere er tilladelser, påbud og forbud forvaltningsafgørelser, der er omfattet af forvaltningsloven og officialprincippets krav

130. Se tillige MAD 2013.2799 Nmk og MAD 2014.497 Nmk samt Mørup: Juristen 2012, s. 149.

131. Om baggrunden for bestemmelsen se FT 1974-75, 2. saml., tillæg A, sp. 2825 f. om § 49, stk. 4, i den daværende kommuneplanlov.

4. Miljøvurdering af planer og projekter (SMV og VVM)

om tilstrækkelig oplysning af sagen. Selv om også generelle retsakter som fx planer efter planloven kan være omfattet af forvaltningslovens afgørelsesbegreb, har forvaltningsloven i praksis begrænset betydning for planer, da de fleste af lovens centrale bestemmelser alene gælder for parter, der sjældent optræder ved generelle retsakter.¹³² I stedet gælder der særlige regler i planlovens kapitel 6 om forudgående offentlig høring mv., jf. afsnit 3.6.5.

Ved siden af de nævnte krav til forberedelsen af retsakter, der regulerer rådigheden over fast ejendom, er der i mange tilfælde krav om miljøvurdering og offentlig høring af *planer og programmer* efter direktiv 2001/42 om vurdering af bestemte planers og programmers indvirkning på miljøet (SMV-direktivet) og af *konkrete projekter* efter direktiv 2011/92 om vurdering af visse offentlige og private projekters indvirkning på miljøet (VVM-direktivet).¹³³ Disse EU-direktiver er i dansk ret navnlig gennemført i *lov om miljøvurdering af planer og programmer og af konkrete projekter (VVM)* (miljøvurderingsloven), hvis regler stiller supplerende krav til fremgangsmåden, når offentlige myndigheder giver tilladelse til visse projekter og vedtager bestemte planer og programmer, der kan påvirke miljøet, ligesom reglerne har betydning for tilladelsernes og planernes gyldighed. På denne måde kan miljøvurderingsreglerne siges at udgøre specielle forvaltningsretlige regler, der supplerer de almindelige sagsbehandlingsregler om sagsoplysning, høring, begrundelse, rekursadgang osv. Det er disse regler om miljøvurdering af planer og programmer samt projekter, der er emnet for dette afsnit.

Planer og programmer omfatter i denne sammenhæng ikke alene planer efter planloven, men også andre offentlige beslutninger, der fastsætter sektorspecifikke rammer for den fremtidige arealanvendelse eller for etablering af virksomheder som fx spildevandsplaner og

132. FT 1985-86, tillæg A, sp. 116, Fenger i Fenger (red.): Forvaltningsret, 2018, s. 96 f. og Revsbech m.fl.: Forvaltningsret – sagsbehandling (8. udg.), 2019, s. 23 f.

133. SMV er et akronym for »strategisk miljøvurdering« og VVM for »vurdering af virkninger på miljøet«. Direktiv 2011/92 afløser det oprindelige VVM-direktiv 85/337 fra 1985, der blev ændret ved direktiv 97/11 (udvidelse af direktivets anvendelsesområde), direktiv 2003/35 (udvidelse af borgernes rettigheder i forbindelse med VVM som følge af EU's tiltræden af Århus-konventionen om borgernes rettigheder på miljøområdet) og direktiv 2009/31 (om geologisk lagring af kuldioxid). Med direktiv 2011/92 blev det oprindelige direktiv og de senere ændringer kodificeret. Det kodificerede direktiv er efterfølgende blevet ændret ved direktiv 2014/52, hvor det bl.a. blev præciseret, at bygherren skal udarbejde miljøvurderingen, og at VVM-proceduren kan koordineres med SMV-direktivet og reglerne om konsekvensvurdering i habitat-direktivets art. 6(3).

vandforsyningsplaner.¹³⁴ Ved *projekter* forstås bl.a. anlægsarbejder og en række andre indgreb i det naturlige miljø, hvilket fx omfatter byggeri, anlæg af veje og industrivirksomheder samt råstofindvinding.

Tidligere var VVM-direktivet primært implementeret i planlovens system som en del af kommuneplantillægsproceduren, mens SMV-direktivet var gennemført i lov om miljøvurdering af planer og programmer (der dengang gik under betegnelsen miljøvurderingsloven). Den tidligere gennemførelse af VVM-direktivet var præget af mange misforståelser, bl.a. fordi VVM-direktivets anvendelsesområde er langt mere omfattende, end de danske myndigheder oprindeligt antog,¹³⁵ hvilket også har vist sig at være tilfældet for SMV-direktivet. Problemerne med gennemførelsen og anvendelsen af de to direktiver skyldes bl.a., at de processuelle regler om miljøvurdering af planer og projekter adskiller sig fra den traditionelle danske regulering af fast ejendom, hvor proceskrav og materielle krav normalt anskues samlet.¹³⁶ Med virkning fra 16. maj 2017 blev den danske gennemførelse af de to direktiver samlet i én lov – miljøvurderingsloven – der også gennemførte ændringen af VVM-direktivet ved direktiv 2014/52. Samtidig blev den tidligere lov om miljøvurdering af planer og programmer og VVM-reglerne i bl.a. planloven ophævet.

Miljøvurderingsloven er udformet som en horisontal lov, der omfatter alle planer og projekter som afgrænset i loven, uanset hvilken myndighed der vedtager planen eller projektet, og uanset efter hvilken lov planen eller projektet vedtages. Den eneste undtagelse er, hvis det af en anden lov udtrykkeligt fremgår, at projekter eller dele af projekter skal miljøvurderes efter den pågældende anden lov, jf. lovens § 4, stk. 3. Dette indebærer, at miljøvurderingslovens VVM-regler ikke omfatter en række projekter på Transportministeriets ressortområde såsom statslige vej- og jernbaneanlæg, jf. lov nr. 658 af 9. juni 2016, der tilføjede VVM-regler i bl.a. vejloven og jernbaneloven.¹³⁷ Derimod gælder miljøvurderingslovens SMV-regler for de forslag til planer, der måtte blive fremsat

134. For lethedens skyld, og da der ikke i relation til miljøvurderingsreglerne er en retligt relevant forskel på en »plan« henholdsvis et »program«, benyttes i det følgende »plan« som en samlebetegnelse for begge fænomener.

135. Problemerne med VVM-direktivet og de mange misforståelser er belyst i bl.a. Anker: Planloven med kommentarer, 2013, s. 256 ff., Pagh: U 2000B.256, Pagh: TfM 2004.369, Pagh: TfM 2006.373, Pagh: TfM 2008.76, Pagh: TfM 2008.326, Pagh: TfM 2009.158, Pagh: TfM 2010.282, Pagh: TfM 2011.189, Pagh: TfM 2013.32 samt 2. udgaven af denne bog, s. 311 ff.

136. Se Pagh i Mørup m.fl. (red.): Festskrift til Karsten Revsbech, 2020, s. 321.

137. Se fx MAD 2020.53 Mfk, hvor det blev afvist, at en kommune havde kompetence til at træffe afgørelse om miljøvurdering af et projekt på søterritoriet inden for havneområdet, som også hører under Transportministeriet.

under fx vejloven og jernbaneloven. Miljøvurderingslovens VVM-regler gælder heller ikke for husdyrbrug, jf. husdyrbruglovens § 4 a, hvor reglerne i stedet er søgt integreret i en særlig godkendelsesordning.¹³⁸ I det følgende fokuseres alene på reglerne i miljøvurderingsloven og de to EU-direktiver.

4.1 Indholdet i miljøvurderingsloven – oversigt

For *planer* omfattet af miljøvurderingsloven kan indholdet i loven kort beskrives således: Den myndighed, som vil vedtage en plan omfattet af reglerne, skal efter § 8 gennemføre en miljøvurdering af forslaget til planen. Ved mindre ændringer af planer, der tidligere har været miljøvurderet, og for planer, der kun omfatter et mindre geografisk område, skal myndigheden i første omgang træffe en screeningsafgørelse om, hvorvidt en miljøvurdering er nødvendig (§ 10) i overensstemmelse med de i bilag 3 anførte kriterier og efter høring af berørte myndigheder (§ 32, stk. 3, nr. 1). Hvis konklusionen er, at en miljøvurdering af planforslaget ikke er nødvendig, skal denne afgørelse offentliggøres (§ 33) og kan påklages (§ 48, stk. 1 og 3).

Hvis forslaget til planen derimod skal miljøvurderes, skal myndigheden udarbejde en miljørapport, der opfylder kravene i § 12 og bilag 4.¹³⁹ Herefter sendes forslaget til planen med ledsagende miljørapport i offentlig høring og høring af berørte myndigheder og stater (§ 32, stk. 3, nr. 3). I § 40, stk. 1 og 2, er der særlige regler om forebyggelse af interessekonflikter som følge af dommen i sag C-474/10, Seaport (NI) m.fl.¹⁴⁰ Hvis planen kan få grænseoverskridende virkninger, skal miljøministeren underrettes (§ 38). Ved den endelige vedtagelse af planen skal myndigheden inddrage miljørapporten og bemærkningerne fra den offentlige høring, uden at myndigheden dog er bundet heraf, ligesom myndigheden skal udarbejde en sammenfattende redegørelse, der bl.a. beskriver, hvordan miljøhensyn er integreret i planen, og hvordan bemærkningerne fra høringen er indarbejdet (§ 13). Den vedtagne plan, miljørapporten og den sammenfattende redegørelse skal offentliggøres (§ 34). Indsigelser om, at der mangler miljøvurdering, eller at miljøvurderingen ikke

138. Om VVM-reglerne i husdyrbrugloven se Haugsted: MAD 2017.403 og Haugsted: TFM 2018, s. 3.

139. Forud for udarbejdelse af miljørapporten skal myndigheden foretage en afgrænsning af rapportens indhold (§ 11), som skal sendes i høring hos berørte myndigheder og stater (§ 32, stk. 3, nr. 2).

140. Se tillige miljøvurderingsbekendtgørelsens § 15 og Planklagenævnets afgørelse af 2. juli 2021, sag 18/06229 og 18/08319.

modsvare lovgivningens krav, kan påklages til Miljø- og Fødevareklagenævnet eller et andet rekursorgan (§ 48, stk. 2 og 4).

For projekter omfattet af loven kan indholdet i lovens regler kort beskrives således: Den bygherre, der ønsker at gennemføre et projekt omfattet af lovens bilag 1, skal efter § 18 indgive en skriftlig ansøgning til den kompetente myndighed (typisk kommunen). Projektet må ikke påbegyndes, før der er meddelt skriftlig tilladelse (§ 15, stk. 1). For projekter omfattet af lovens bilag 2 skal bygherren tilsvarende indgive en skriftlig ansøgning til den kompetente myndighed med de i § 19 og bilag 5 krævede oplysninger. På grundlag af ansøgningen – og en høring af berørte myndigheder (§ 35, stk. 3, nr. 1) – træffer myndigheden dog for disse projekter i første omgang en screeningsafgørelse ud fra kriterierne i bilag 6 om, hvorvidt projektet kræver miljøvurdering (§ 21). Afgørelsen skal normalt træffes inden 90 dage efter modtagelse af ansøgningen (§ 22), skal offentliggøres (§ 36) og kan påklages (§ 49).¹⁴¹

For projekter omfattet af bilag 1 og for bilag 2-projekter, som efter screening kræver en miljøvurdering,¹⁴² skal bygherren fremsende en miljøkonsekvensrapport, der opfylder kravene i § 20 og bilag 7.¹⁴³ Når myndigheden har sikret sig, at miljøvurderingen opfylder lovens krav, skal myndigheden foretage en høring af offentligheden samt berørte myndigheder af bygherrens ansøgning og miljøkonsekvensrapporten (§ 35, stk. 3, nr. 3). Hvis projektet har grænseoverskridende virkning, skal der tillige ske forudgående høring af de berørte stater i overensstemmelse med Espoo-konvention. Såfremt projektet kan få grænseoverskridende virkninger, skal miljøministeren underrettes (§ 38). I § 40, stk. 1 og 3, er der særlige regler om forebyggelse af interessekonflikter. På grundlag af ansøgningen, miljøkonsekvensrapporten og den offentlige høring skal myndigheden inden for en rimelig frist beslutte, om det ansøgte projekt kan tillades (en såkaldt VVM-tilladelse) (§ 25).¹⁴⁴

141. Et projekt omfattet af bilag 2 må ikke påbegyndes, før myndigheden har truffet screeningsafgørelse om, at projektet ikke skal undergives en miljøvurdering (§ 16).

142. Bygherren kan også frivilligt anmode om, at et bilag 2-projekt skal undergives miljøvurdering (§ 15, stk. 1, nr. 3, jf. § 19, stk. 4), hvilket dog formentlig er relativt sjældent forekommende i praksis.

143. Forud for bygherrens udarbejdelse af miljøkonsekvensrapporten skal myndigheden som udgangspunkt afgive en afgrænsningsudtalelse (også kaldet scoping) om, hvor omfattende og detaljerede miljøkonsekvensrapportens oplysninger skal være (§ 23). I den forbindelse skal myndigheden høre offentligheden samt berørte myndigheder og stater (§ 35, stk. 3, nr. 2).

144. Efter § 15, stk. 4, kan VVM-tilladelser efter § 25 dog erstattes helt eller delvist af tilladelser efter anden lovgivning. Bestemmelsen er udmøntet i miljøvurderingsbekendtgørelsens § 10, hvorefter en række tilladelser og godkendelser i sektorlovgivningen

4. Miljøvurdering af planer og projekter (SMV og VVM)

Hvis et projekt forudsætter planlægning efter planloven, kan der først meddeles tilladelse til projektet, når det nødvendige plangrundlag for projektet er tilvejebragt efter planlovens regler, jf. miljøvurderingsbekendtgørelsens § 11. Det indebærer, at projektet ikke kan tillades, hvis det er i strid med en lokalplan (og der ikke kan dispenseres herfra), jf. planlovens §§ 18-19, og at planlovens § 13, stk. 2, om lokalplanpligt skal være overholdt. I praksis er denne kobling mellem planloven og miljøvurderingsloven af væsentlig betydning, og Miljø- og Fødevarerklagenævnet har ved flere lejligheder ophævet VVM-tilladelser, allerede fordi Planklagenævnet i en tidligere afgørelse havde underkendt plangrundlaget for det pågældende projekt, jf. fx MAD 2018.86 Mfk om et spildevandsrensaneanlæg og MRF 2021.232 Mfk om en vindmøllepark 700 meter fra et fuglebeskyttelsesområde. Se også MRF 2021.36 Mfk om ophævelse af miljøgodkendelsen af et motorsportsanlæg, der dog blev afgjort med henvisning til miljøbeskyttelseslovens § 4.

Meddeles der efter § 25 tilladelse til projektet, skal afgørelsen indeholde en beskrivelse af alle de miljømæssige betingelser, der er knyttet til tilladelsen, og de foranstaltninger, der påtænkes iværksat for at begrænse skadelige virkninger på miljøet (§ 27, stk. 1). Tilladelsen kan meddeles på vilkår, der både omfatter anlægs- og driftsfasen (§ 27, stk. 2).¹⁴⁵ Hvis projektet kan have »væsentlige skadelige indvirkninger på miljøet«, har myndigheden pligt til at stille vilkår om overvågning heraf (§ 27, stk. 3). Tilladelsen skal offentliggøres (§ 37).

VVM-tilladelsen giver efter § 5, nr. 8, bygherren ret til at gennemføre projektet, men bortfalder, hvis den ikke er udnyttet, inden tre år efter at den er meddelt, eller ikke har været udnyttet i tre på hinanden følgende år (§ 39).¹⁴⁶ Det samme gælder screeningsafgørelser om ikke-VVM-pligt. Det fremgår dog af § 28, at der er hjemmel til at tilbagekalde en

erstatter VVM-tilladelsen efter miljøvurderingslovens § 25, herunder miljøgodkendelser efter miljøbeskyttelseslovens § 33 og råstofvindingsstilladelser efter råstoflovens § 7. Denne model kan give anledning til udfordringer i de (antageligt få) tilfælde, hvor sektorlovgivningens miljøbegreb er snævrere end VVM-direktivets, jf. fx MRF 2021.113 Mfk om radioaktivt NORM-affald og Miljø- og Fødevarerklagenævnets afgørelse af 17. november 2021, sag 20/12069 m.fl., om vilkårsstillelse i råstofvindingsstilladelser.

145. FT 2015-16, lovforslag L 147, bem. til § 21.

146. Reglen er hentet fra planlovens § 56, stk. 1, og må fortolkes på samme måde. Betingelsen om, at tilladelsen skal være »udnyttet«, kræver derfor, at der er taget fysiske skridt til at gennemføre det tilladte projekt, inden tre år efter VVM-tilladelsen er meddelt, men det kan ikke kræves, at projektet er færdigt etableret, jf. U 2015.3887 H og afsnit 3.6.6.3 ovenfor. Om reglen i relation til VVM-afgørelser se MAD 2017.250 B, MAD 2021.108 Mfk og MRF 2021.54 Mfk med kommentar. Sml. også sag C-254/19, Friends of the Irish Environment, om habitatdirektivets art. 6(3).

VVM-tilladelse i tilfælde af nye oplysninger om projektets væsentlige skadelige virkninger, hvilket gennemfører VVM-direktivets art. 8a, stk. 4, som blev tilføjet med direktiv 2014/52 (se betragtning 35 i ændringsdirektivets præambel). Afslås tilladelse, skal dette begrundes (§ 27, stk. 4), hvilket dog i forvejen følger af forvaltningslovens § 24. Afslaget skal også offentliggøres (§ 37).

Både indsigelser om manglende VVM-screening, indsigelser mod en screening, indsigelser om mangelfuld miljøvurdering af projektet og VVM-tilladelse efter § 25 skal efter VVM-direktivets art. 11 kunne anfægtes ved et uafhængigt organ af bygherren og den berørte offentlighed, hvilket afspejles i lovens § 49, hvorefter Miljø- og Fødevarerklagenævnet i de fleste tilfælde er rekursorgan.

4.2 Miljøvurderingslovens juridiske spørgsmål

Beskrivelsen i afsnit 4.1 tilsigter at give et overblik over den fremgangsmåde, der skal følges ved screening og miljøvurdering af planer og projekter. Selv om det naturligvis er vigtigt at følge denne fremgangsmåde, påkalder de mere praktiske spørgsmål om høringens gennemførelse mv. sig kun i mindre grad retlig interesse. De følgende afsnit vil derimod fokusere på de centrale juridiske spørgsmål ved anvendelsen af miljøvurderingsloven, og vægten er navnlig lagt på de spørgsmål, der er mest omtvistet i praksis.

De første juridiske spørgsmål, som miljøvurderingsloven rejser, er, hvilke(t) *formål* kravet om forudgående miljøvurdering og offentlig høring af planer og projekter tjener, og hvilken betydning det har, at reglerne har *ophæng i EU-retten*. I forhold til regulering af fast ejendom er det næste spørgsmål, hvem der er *forpligtet* henholdsvis *berettiget* af reglerne.

Herefter er spørgsmålet, hvornår reglerne om miljøvurdering af projekter (VVM) henholdsvis af planer (SMV) skal anvendes, hvilket også har været hovedtemaet i de fleste af EU-Domstolens domme om de to direktiver og danske klagenævnsafgørelser om miljøvurderingsloven. Som det vil fremgå, må spørgsmålet besvares på grundlag af to kriterier: Dels hvordan begreberne *projekt* henholdsvis *planer og programmer* er defineret og fortolkes af EU-Domstolen, dels reglernes *saglige afgrænsning*, hvilket for VVM-direktivet er de i bilag I og II anførte projekter, mens SMV-direktivets saglige afgrænsning ikke er begrænset til planer, der vedrører projekter omfattet af VVM-direktivet, men også omfatter andre planer, der kan få væsentlig indvirkning på miljøet, herunder alle planer der kræver konsekvensvurdering efter habitatdirektivets art. 6(3). I forlængelse heraf må undersøges muligheden for at

fravige reglerne. I visse tilfælde såsom ved mindre ændringer af allerede vedtagne planer og for de i lovens bilag 2 anførte projekter indtræder kravet om miljøvurdering først efter en forudgående *screening* af, om planen eller projektet kan forventes at få væsentlig indvirkning på miljøet. Dette rejser spørgsmål om, hvornår der kræves en screening, hvilke retsvirkninger en manglende screening har, og hvordan de i lovens bilag 3 og 6 anførte screeningskriterier skal fortolkes.

Hvis planen eller projektet kræver *miljøvurdering*, er de næste spørgsmål, hvem der har ansvaret for at udarbejde miljørapporten henholdsvis miljøkonsekvensrapporten, hvad disse rapporter skal omfatte, og hvad der skal sendes i offentlig høring. I forlængelse heraf opstår spørgsmålene, hvad der kan og skal lægges vægt på ved afgørelse af, om planen skal vedtages, henholdsvis om der skal meddeles tilladelse til det ansøgte projekt, og hvilken retsvirkning en VVM-tilladelse henholdsvis en gyldigt vedtaget plan har.

Den følgende fremstilling tager udgangspunkt i disse spørgsmål, og hvordan de er blevet besvaret af EU-Domstolen, mens der kun i en vis udstrækning inddrages dansk praksis.¹⁴⁷

Først omtales nogle fælles spørgsmål for begge regelsæt, nemlig reglernes formål (afsnit 4.3), betydningen af deres EU-retlige ophav (afsnit 4.4) og reglernes rettigheds- og pligtsubjekter (afsnit 4.5). Dernæst belyses det nærmere indhold i de to direktivers regler hver for sig. Eftersom SMV-direktivets anvendelsesområde delvist er koblet sammen med VVM-direktivet, omtales først VVM-direktivets regler (afsnit 4.6) og herefter SMV-direktivets regler (afsnit 4.7). Dette afspejler kronologien i reglernes tilblivelse, men bryder med den sædvanlige rækkefølge for reglernes anvendelse i praksis, hvor vedtagelsen af den generelle plan går forud for eller sker samtidig med meddelelsen af tilladelse til det konkrete projekt.

4.3 Formålet med miljøvurderingsloven og de to direktiver

Efter miljøvurderingslovens § 1, stk. 1, er lovens formål at sikre et højt miljøbeskyttelsesniveau og fremme bæredygtig udvikling.¹⁴⁸ Uanset at

147. Udfordringerne i den hidtidige implementering af navnlig VVM-direktivet, der er omtalt indledningsvis i afsnit 4.4, indebærer, at præjudicen af ældre afgørelser fra danske klagenævn og domstole om VVM- og SMV-reglernes fortolkning er begrænset.

148. Formålsbestemmelsen svarer herved i det væsentlige til formålsangivelsen i SMV-direktivets art. 1 og, for så vidt angår VVM-direktivet, til bl.a. præambelen til direktiv 2014/52 (betragtning 1 og 6) og EU-Domstolens praksis, jf. fx sag C-420/11, Leth, præmis 34.

man herved kunne forledes til at tro, at miljøvurderingsreglerne regulerer, hvilke miljøpåvirkninger der er acceptable henholdsvis uacceptable, er dette ikke tilfældet.

Formålet med reglerne er i stedet som specielle forvaltningsretlige sagsbehandlingsregler at *kvalificere myndighedernes beslutningsgrundlag* for derved at undgå, at der efterfølgende opstår uforudsete væsentlige miljøpåvirkninger af offentlige beslutninger (i værste fald i form af uheld med uoprettelig miljøskade og fare for menneskers sundhed til følge), samt at miljøpåvirkningerne af vedtagne planer og tilladte projekter overvåges.¹⁴⁹ Grundlæggende har reglerne fire delvist overlappende funktioner: (1) at indarbejde og integrere miljøhensyn allerede under udformning af forslag til planer og projekter; (2) at undgå uforudsete miljøkonsekvenser ved at kræve, at de samlede direkte og indirekte miljøvirkninger af foreslåede planer eller ansøgte projekter er belyst ved en miljø(konsekvens) rapport;¹⁵⁰ (3) at inddrage den berørte offentlighed ved at forslag til planer og projektansøgninger med den ledsagende rapport sendes i offentlig høring, inden der træffes en beslutning; og (4) at overvåge den faktiske miljøpåvirkning af den vedtagne plan og det tilladte projekt.

SMV- og VVM-reglerne stiller dermed ikke krav om, at en plan eller et projekt ikke må medføre skadelige virkninger på miljøet eller mennesker,¹⁵¹ men kræver alene, at alle væsentlige direkte og indirekte virkninger er belyst, og at offentligheden har været hørt, inden planen vedtages, eller projektet tillades. Det betyder samtidig, at forpligtelsen til at gennemføre miljøvurdering og offentlig høring gælder, selv om alle materielle miljøkrav er opfyldt, at miljøvurderingen skal belyse både negative og positive påvirkninger ved gennemførelse af planen eller projektet, og at miljøvurderingen som klart udgangspunkt skal gennemføres forud for vedtagelse af planen eller godkendelse af projektet.

Når miljøvurderingslovens § 1, stk. 1, anfører, at ambitionen er at sikre et højt miljøbeskyttelsesniveau og fremme bæredygtig udvikling, har det derimod betydning for reglerens anvendelsesområde, der skal fortolkes udvidende i overensstemmelse med det brede miljøbegreb.¹⁵²

149. Kravet om overvågning fremgår af SMV-direktivets art. 10 og kom ind i VVM-direktivets art. 8a med direktiv 2014/52.

150. Se fx sag C-117/17, Comune di Castellbellino, præmis 25, hvorefter »formålet er fra starten at undgå dannelsen af forurening eller gener frem for senere at forsøge at modvirke deres virkninger«.

151. Se fx, for så vidt angår VVM-direktivet, sag C-418/04, Kommissionen mod Irland, præmis 231, og sag C-420/11, Leth, præmis 46.

152. Se FT 2015-16, lovforslag L 147, bem. til §§ 1 og 2, hvor der bl.a. henvises til dommen i sag C-473/14, Dimos Kropias Attikis, præmis 50. Se også sag C-329/17, Prenninger m.fl., præmis 36, med henvisninger.

4. Miljøvurdering af planer og projekter (SMV og VVM)

Dette bevirker bl.a., at opstillingen af projekter i lovens bilag 1 og 2 skal fortolkes udvidende, jf. nærmere afsnit 4.6.1 nedenfor.

For planer og projekter, der er omfattet af loven, må de i lovens § 1, stk. 2, anførte miljøhensyn anses for *obligatoriske hensyn*, som sammen med tilkendegivelserne, der er fremkommet under den offentlige høring, skal indgå i afvejningen, når der tages stilling til, om en plan skal vedtages, henholdsvis om et ansøgt projekt skal tillades, uanset om miljøhensyn fremgår af den lov, som er grundlaget for tilladelsen eller planen.

Krav om miljøvurdering forud for vedtagelse af retsakter, der kan påvirke miljøet væsentligt, er hverken en dansk eller en europæisk opfindelse, men stammer fra USA.¹⁵³ Siden har princippet opnået anerkendelse internationalt. Lignende krav er – udover at være gennemført i EU-retten – fastsat i en række internationale traktater som fx Espoo-konventionen fra 1991 (med Kiev-protokollen fra 2003) og Århus-konventionen (art. 6-8) fra 1998,¹⁵⁴ ligesom princippet er indeholdt i de fleste staters nationale miljølovgivning. Som følge af dets brede anerkendelse regnes miljøvurderingskravet i dag for at være et almindeligt folkeretligt princip, som staterne skal respektere ved gennemførelse af foranstaltninger, der kan få væsentlige grænseoverskridende miljøpåvirkninger.¹⁵⁵

Når kravet om miljøvurdering og offentlig høring ikke alene vedrører *projekter*, men er udstrakt til også at gælde *planer*, er det begrundet med,

153. *Environmental Impact Assessment* (EIA) blev indført i USA i 1969 med National Environmental Policy Act (NEPA), der kræver, at alle føderale forslag til lovgivning eller projekter undergives en forudgående miljøvurdering, hvis forslaget kan have væsentlig indflydelse på miljøet, hvilket afsluttes med et *environmental impact statement*, som skal i offentlig høring forud for beslutningen. Kravet om EIA fik betydelig indflydelse på borgernes adgang til at håndhæve miljøreglerne ved domstolene. Se fx *Sierra Club v. Morton* [405 U.S. 727 (1972)] og *Lujan v. Defenders of Wildlife* [ERC 1785 (1992)] og hertil Pagh: Studier over amerikansk miljøret, 1994, s. 372 ff.

154. Begge konventioner er tiltrådt af Danmark og EU. EU's tiltrædelse bevirker, at konventionernes regler har direkte virkning og forrang i forhold til dansk ret og i forhold til EU's direktiver og forordninger, i det omfang konventionens regler er tilstrækkeligt præcise og ubetingede, jf. fx sag C-213/03, *Pêcheurs de l'étang de Berre*, sag C-240/09, *LZ I*, sag C-243/15, *LZ II*, og sag T-569/20, *Stichting Comité N 65 Ondergronds Helvoirt mod Kommissionen*. Se herom Pagh: TFM 2011.97, Pagh: TFM 2012.99 og Pagh: TFM 2017, s. 3. Om forrang i forhold til forordninger se bl.a. de forenede sager C-401-403/12 P, *Rådet m.fl. mod Vereniging Milieudéfensie og Stichting Stop Luchtverontreiniging Utrecht*, og hertil Pagh: TFM 2012.98. Konventionerne har derimod ikke forrang for EU's traktater, jf. sag C-352/19 P, *Région de Bruxelles-Capitale mod Kommissionen*, om søgsmålsberettigelse efter TEUF art. 263.

155. Jf. *Pulp Mills on the River Uruguay (Argentina v. Uruguay)* (ICJ 2010) og Koester: International miljøret, 2016, s. 588 ff. Se også det 17. princip i Rio-erklæringen om miljø og udvikling (1992).

at myndighederne ofte gennem (den fysiske) planlægning på et mere overordnet (strategisk) niveau fastlægger rammerne for fremtidige projekter og arealanvendelsen, og at sådanne rammer væsentligt kan indskrænke muligheden for efterfølgende (under en VVM-proces) at imødegå de miljømæssige konsekvenser af et projekt og kan fratage offentligheden en reel mulighed for indflydelse. Det er derfor ikke muligt at erstatte en miljøvurdering af en plan med en miljøvurdering af et (senere) projekt,¹⁵⁶ ligesom en miljøvurdering af en plan ikke fritager for miljøvurdering af et ansøgt projekt.¹⁵⁷ Derimod er der intet til hinder for, at miljøvurderingerne af en plan og et projekt gennemføres i en *fælles* eller *samordnet* procedure, men det forudsætter, at projektet og dets miljøvirkninger er konkretiseret i en sådan grad, at ansøgningen om tilladelse er vedlagt de oplysninger og vurderinger, der kræves efter VVM-direktivets art. 5 og bilag IV (miljøvurderingslovens § 20 og bilag 7).

4.4 SMV- og VVM-reglernes EU-retlige ophav

Det forhold, at hovedparten af miljøvurderingslovens regler har ophæng i SMV-direktivet og VVM-direktivet, indebærer en række væsentlige konsekvenser for fortolkningen og anvendelsen af reglerne.

Begge direktiver er vedtaget som såkaldt *minimumsharmonisering* på grundlag af TEUF art. 192(1), hvorfor medlemsstaterne efter art. 193 har mulighed for at indføre strengere beskyttelsesforanstaltninger end de direktivbestemte. Da reglerne i direktiverne som nævnt stiller særlige processuelle krav til myndighedernes fremgangsmåde uden materielle miljøkrav, betyder reglernes karakter af minimumsharmonisering, at medlemsstaterne frit kan stille strengere krav til gennemførelse af miljøvurderinger i national ret.¹⁵⁸ Derimod kan reglerne ikke fraviges af den

156. Sag C-295/10, Valčiukienė m.fl., præmis 60-62, sag C-473/14, Dimos Kropias Attikis, præmis 58, sag C-160/17, Thybaut m.fl., præmis 64, og sag C-305/18, VAS, præmis 56.

157. Jf. SMV-direktivets art. 11(1) (miljøvurderingslovens § 6) og sag C-671/16, Inter-Environnement Bruxelles m.fl., præmis 64-66. En miljøvurdering efter VVM-direktivet eller SMV-direktivet kan heller ikke erstatte en konsekvensvurdering efter habitatdirektivets art. 6(3), jf. sag C-418/04, Kommissionen mod Irland, præmis 231, og sag C-411/17, Inter-Environnement Wallonie og Bond Beter Leefmilieu Vlaanderen, præmis 152.

158. I dansk ret var det et udtalt ønske med miljøvurderingsloven at skabe en så direktivnær implementering som muligt for bl.a. at undgå »overimplementering«, jf. FT 2015-16, lovforslag L 147, alm. bem., pkt. 8, hvor der også redegøres for enkelte mindre udvidelser af miljøvurderingslovens anvendelsesområde i forhold til direktiverne begrundet i administrative hensyn.

ationale lovgiver med henvisning til, at der herved opnås en strengere (materiel) miljøbeskyttelse.¹⁵⁹

Som følge af det almindelige *princip om EU-konform fortolkning* skal miljøvurderingslovens regler forstås i overensstemmelse med de to direktiver, som de fortolkes af EU-Domstolen. Dette gælder både ved fastlæggelsen af reglerens anvendelsesområde og indhold. Det er således hverken den nuværende lov og motiver eller tidligere love og motiver, der i sidste ende er afgørende for fortolkningen af reglerne.

Dernæst fremgår det af EU-Domstolens praksis, at de centrale forpligtelser i SMV-direktivet og VVM-direktivet har *direkte virkning*.¹⁶⁰ Den direkte virkning indebærer i kombination med princippet om EU-rettens forrang, at reglerne kan påberåbes af berørte borgere og miljøorganisationer over for myndighederne, uanset om der måtte være mangler eller modstridende bestemmelser i den nationale implementering af reglerne. Betydningen af den direkte virkning er dog ikke begrænset til at angå myndighederne, men får også konsekvenser for private ejere af fast ejendom. En myndighed, der har modtaget en ansøgning om tilladelse til et projekt omfattet af VVM-direktivet, skal således sikre sig, at direktivets bestemmelser er overholdt, uanset om den nationale lovgivning, der søges om tilladelse efter, gennemfører eller henviser til VVM-reglerne.¹⁶¹

Det følger endvidere af EU-Domstolens praksis, at *retsvirkningen af overtrædelse* af de to direktivers regler ligeledes påvirkes af EU-retten. Det indebærer for det første, at en overtrædelse af direktiverne som udgangspunkt medfører, at berørte tilladelser, planer og andre afledte retsakter bliver ugyldige, idet EU-retten dog respekterer rimelige klage- og søgsmålsfrister. For det andet stiller EU-retten krav til de nationale myndigheders håndhævelse, når direktiverne er overtrådt, herunder

159. Se uddybende Pagh i Mørup m.fl. (red.): Festskrift til Karsten Revsbech, 2020, s. 314 f.

160. Om VVM-direktivet se fx sag C-72/95, Kraaijeveld m.fl., præmis 56, sag C-435/97, WWF m.fl., præmis 69, sag C-287/98, Linster, præmis 32, sag C-201/02, Wells, præmis 57, og sag C-244/12, Salzburger Flughafen, præmis 39 ff. Om SMV-direktivet se fx sag C-41/11, Terre wallonne II, sag C-473/14, Dimos Kropias Attikis, sag C-290/15, D'Oultremont m.fl., og sag C-379/15, Association France Nature Environment. Om direkte virkning se fx Engsig Sørensen og Hartig Danielsen: EU-retten (8. udg.), 2022, s. 176 ff.

161. Se sag C-201/02, Wells, præmis 55-58, hvor EU-Domstolen fastslog, at myndighedernes forpligtelse efter VVM-direktivet til at gennemføre en forudgående miljøvurdering af et projekt gælder, uanset at dette kan have negative følgevirkninger for den, der har ansøgt om tilladelse til projektet.

ved myndighedernes valg mellem fysisk og retlig lovliggørelse, som det uddybes nedenfor i afsnit 4.6.6 og 4.7.4.

Det er i øvrigt ikke kun i Danmark, at VVM-direktivet og SMV-direktivet frembyder fortolkningsvanskeligheder for de nationale myndigheder og domstole, hvilket illustreres af, at EU-Domstolen har afsagt i alt ca. 90 domme om VVM-direktivet og ca. 30 om SMV-direktivet (juli 2022).

4.5 Rettigheds- og pligtsubjekter efter SMV- og VVM-reglerne

SMV-direktivets og VVM-direktivets indhold er bestemmende for, hvem der berettiges henholdsvis forpligtet af reglerne. De *berettigede* efter reglerne er den berørte offentlighed, som denne er afgrænset i miljøvurderingslovens § 5, nr. 1, litra b. I overensstemmelse med VVM-direktivets art. 1(2)(e), SMV-direktivets art. 6(4) og Århus-konventionens art. 2(5) omfatter dette begreb direkte og indirekte berørte fysiske og juridiske personer samt miljøorganisationer. Herudover er bygherren ved en VVM-tilladelse berettiget til at gennemføre projektet, jf. miljøvurderingslovens § 5, nr. 8.

Da reglerne om miljøvurdering og offentlig høring berettiger den berørte offentlighed og samtidig har direkte virkning, jf. afsnit 4.4, har denne kreds i overensstemmelse med det EU-retlige effektivitetsprincip krav på at kunne håndhæve reglerne ved domstolene. Som følge af EU's tiltræden af Århus-konventionen om borgernes rettigheder på miljøområdet (særligt art. 9(2)-9(4)) er denne prøvelsesadgang nærmere specificeret i bl.a. VVM-direktivets art. 11, hvorefter den berørte offentlighed – under visse yderligere betingelser – har krav på en uafhængig prøvelse af »den materielle og processuelle lovlighed af enhver afgørelse, handling eller undladelse« omfattet af VVM-direktivet.

Dette indebærer bl.a., at landsdækkende og lokale miljøorganisationer samt berørte borgere skal anses for søgsmålsberettigede, jf. fx sag C-263/08, Djurgården-Lilla Värtans Miljöskyddsförening, sag C-115/09, Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland, sag C-72/12, Gemeinde Altrip m.fl., sag C-570/13, Gruber, sag C-137/14, Kommissionen mod Tyskland, sag C-348/15, Stadt Wiener Neustadt, og sag C-535/18, Land Nordrhein-Westfalen.¹⁶² Derimod hjemler bestemmelserne ikke en generel

162. Århus-konventionens art. 9(4) bestemmer, at der ikke kan pålægges klagende borgere og miljøforeninger uoverkommeligt dyre sagsomkostninger, jf. sag C-260/11, Edwards og Pallikaropoulos, sag C-530/11, Kommissionen mod Storbritannien, sag C-470/16, North East Pylon Pressure Campaign, og sag C-167/17, Klohn. Kravene

4. Miljøvurdering af planer og projekter (SMV og VVM)

prøvelsesadgang for alle og enhver (*actio popularis*), jf. sag C-826/18, Stichting Varkens in Nood m.fl. EU-retten kan også have betydning for bl.a. klage- og søgsmålsfristens længde, jf. afsnit 4.6.6.

SMV-direktivet indeholder ikke tilsvarende specielle regler om uafhængig prøvelse. Nationale regler om prøvelse af myndighedernes handlinger i relation til SMV-direktivet skal dog fortolkes på en sådan måde, at de i videst muligt omfang er i overensstemmelse med Århus-konventionens art. 9(3), der ikke er begrænset til konkrete afgørelser.¹⁶³

Den efter EU-retten og Århus-konventionens art. 9 krævede prøvelsesadgang er søgt gennemført i miljøvurderingslovens §§ 48-54, som viderefører de tidligere regler i planloven og den tidligere miljøvurderingslov med Miljø- og Fødevareklagenævnet som det centrale klageorgan. Klagerreglerne i miljøvurderingslovens §§ 48-49 er dog konstrueret sådan, at det i visse tilfælde er klagerreglerne i den relevante sektorlovgivning, der udgør hjemmelsgrundlaget for den vedtagne plan henholdsvis det godkendte projekt, som skal anvendes. Dette forudsætter, at projektet eller planen kan påklages, jf. MRF 2021.338 Mfk, hvor Miljø- og Fødevareklagenævnet afgjorde en klage over miljøvurdering af et landsplandirektiv, fordi landsplandirektiver ikke kan påklages til Planklagenævnet.

Eksempelvis vil en klage over en miljøgodkendelse, der erstatter en VVM-tilladelse, skulle indgives og behandles efter miljøbeskyttelseslovens klagerregler, jf. miljøvurderingslovens § 49, stk. 4. På tilsvarende vis skal indsigelser vedrørende screening og miljøvurdering af planer, der har hjemmel i en sektorlov, som udgangspunkt ske efter klagerreglerne i den pågældende lov, jf. miljøvurderingslovens § 48, stk. 1 og 2. Denne konstruktion kan dog give udfordringer i praksis, fordi visse klagerregler – fx miljøbeskyttelseslovens § 100, stk. 1 – betinger miljøorganisationers klageadgang af, at foreningen forudgående har anmodet myndigheden om underretning af afgørelsen. Efter fast praksis fører manglende forudgående anmodning om underretning til afvisning af

til udmåling af sagsomkostninger er gennemført i bl.a. VVM-direktivets art. 11(4) og miljøvurderingslovens § 54, stk. 2. Se tillige Pagh: U 2011B.11 med gennemgang af praksis fra Compliance Committee under Århus-konventionen.

163. Se i denne retning sag C-240/09, LZ I, præmis 50-52, der angik habitatdirektivet. Efter en åbningsskrivelse fra Kommissionen blev der i den tidligere miljøvurderingslovs § 16, stk. 2 (nu miljøvurderingslovens § 48, stk. 3 og 4), indført klageadgang til (nu) Miljø- og Fødevareklagenævnet for alle planer, hvor der ikke i forvejen var adgang til administrativ rekurs, jf. fx MAD 2014.54 Nmk om byggeriet af Cityringen og MRF 2021.331 Mfk om screening af efterafgrødebekendtgørelsen. Derimod skulle Miljø- og Fødevareklagenævnets afgørelse af 12. juni 2020, sag 19/09417, have været afgjort efter vandløbslovens § 84, jf. miljøvurderingslovens § 48, stk. 1.

klagen, jf. fx MAD 2015.501 Nmk og MAD 2016.301 Nmk. I det omfang afgørelsen er omfattet af Århus-konventionens art. 9(2), fx hvis et projekt kræver konsekvensvurdering efter habitatdirektivets art. 6(3) eller er VVM-pligtigt, kan en sådan betingelse om forudgående anmodning om underretning ikke opretholdes, jf. sag C-826/18, Stichting Varkens in Nood m.fl., præmis 55-60. Se også Pagh: TfM 2017, s. 3.

Den *forpligtede* (pligtssubjektet) efter SMV-direktivet er den myndighed, som vedtager en plan, der er omfattet af direktivets anvendelsesområde. I forhold til VVM-direktivet er den forpligtede bygherren, dvs. den, der ansøger om tilladelse til et projekt, eller den myndighed, der tager initiativ til et projekt omfattet af miljøvurderingslovens bilag 1 eller 2, jf. lovens § 5, stk. 7. Bygherren må således efter lovens § 15 ikke påbegynde et projekt omfattet af reglerne, før myndigheden har meddelt tilladelse, og bygherren er forpligtet til at fremlægge de oplysninger, der kræves efter §§ 19 og 20. Men den forpligtede er naturligvis også den eller de myndigheder, der tager stilling til ansøgningen, idet myndigheden skal sikre, at reglerne om VVM-screening, miljøvurdering og offentlig høring er overholdt. Da reglerne er fastsat af EU, forpligter de ikke alene kommunale og statslige myndigheder, men også lovgiver. Hvis en af Folketinget vedtaget lov må anses for en plan omfattet af SMV-direktivet, skal direktivets regler overholdes, idet loven i modsat fald er ugyldig, jf. afsnit 4.7.4. Det samme gælder for projekter, idet der dog her er den forskel, at dele af offentlighedsproceduren ikke gælder for projekter vedtaget ved en særlig lov (en anlægslov), jf. afsnit 4.6.1.

Det må derfor bero på en principiel misforståelse af SMV-direktivets og VVM-direktivets regler, at det ifølge miljøvurderingslovens § 55 er den til enhver tid værende ejer, der er forpligtet til at lovliggøre overtrædelser af lovens regler. Dels er det alene myndighederne – og ikke private borgere – der kan lovliggøre en overtrædelse af SMV-reglerne om miljøvurdering og offentlig høring af myndighedernes planer. Dels er der intet grundlag i VVM-direktivet for at antage, at en ejer af fast ejendom succederer i bygherrens forpligtelser efter direktivet, når ejeren ikke selv er bygherre. Bestemmelsen i § 55 synes derfor at bero på en ikke nærmere gennemtænkt afskrift af planlovens § 63, hvor reglen i øvrigt heller ikke var afstemt til planlovens dagældende VVM-regler.

4.6 VVM – miljøvurdering af projekter

VVM-direktivets regler om miljøvurdering og offentlig høring af projekter er gennemført i miljøvurderingslovens §§ 15-30, §§ 35-37 og § 39 suppleret af fælles bestemmelser med SMV-reglerne om bl.a. formål, definitioner, tilsyn og klage.

VVM-direktivet indebærer som nævnt, at visse projekter, der kan påvirke miljøet, skal undergives en forudgående miljøvurdering, og at denne miljøvurdering skal sendes i offentlig høring, før der kan gives tilladelse til projektet. De første spørgsmål er derfor, hvad der forstås ved »projekt«, hvilke kategorier af projekter der er omfattet af VVM-direktivet, og om der er mulighed for at fravige kravet om VVM.

4.6.1 Hvilke projekter kræver VVM?

VVM-direktivets regler om forudgående miljøvurdering angår, som direktivets titel angiver, »større projekter«, men er uafhængige af, om projektet er offentligt eller privat. Da direktivets system kun kan virke, hvis der er krav om forudgående anmeldelse eller godkendelse, er en nærmere præcisering nødvendig. Direktivet og loven har to måder at afgrænse, hvilke projekter der potentielt omfattes af VVM-reglerne: Dels en definition af begrebet »projekt« i lovens § 5, nr. 6, dels en saglig afgrænsning i bilag 1 og bilag 2 af, hvilke kategorier af projekter, der er omfattet (svarende til direktivets bilag I og II).

Ifølge lovens § 5, nr. 6, er et *projekt* defineret som:

»gennemførelse af anlægsarbejder eller andre installationer eller arbejder, herunder nedrivning [og] andre indgreb i det naturlige miljø eller i landskaber, herunder sådanne, der tager sigte på udnyttelse af ressourcer i undergrunden.«

Legaldefinitionen svarer ordret til VVM-direktivets art. 1(2)(a) med undtagelse af »herunder nedrivning«, der er en tilføjelse i forhold til direktivet. Der er dog alene tale om en præcisering i den danske gennemførelse, idet EU-Domstolen har fastslået, at også nedrivningsarbejder kan udgøre et selvstændigt projekt.¹⁶⁴

Det følger af EU-Domstolens faste praksis, at projektbegrebet skal fortolkes bredt i lyset af direktivets formål, og at begrebet sigter til »arbejder eller indgreb, som ændrer områdets fysiske karakteristika«.¹⁶⁵ Et projekt skal med andre ord afgrænses ud fra de *virksomheder*, som de med projektet forbundne arbejder og indgreb kan have for miljøet. Det følger umiddelbart af definitionen, at projektbegrebet ikke kun omfatter anlægsarbejder og installationer, men også råstofindvinding og »andre indgreb i det naturlige miljø«. Sidstnævnte må i denne sammenhæng

164. Sag C-50/09, Kommissionen mod Irland, præmis 99-101.

165. Se fx sag C-275/09, Brussels Hoofdstedelijk Gewest m.fl., præmis 24, 29 og 30, samt nedenfor i afsnit 4.6.2.

anses for en residualkategori, der efter EU-Domstolens praksis kan omfatte en lang række aktiviteter.

EU-Domstolen har således fastslået, at aktiviteter såsom græsning af kvæg og tilførsel af gødning,¹⁶⁶ skovrejsning, genopdyrkning og anden intensiv landbrugsmæssig udnyttelse af arealer¹⁶⁷ kan være omfattet af VVM-direktivets projektbegreb. Også efterforskningsboringer¹⁶⁸ og mekanisk muslingefiskeri¹⁶⁹ anses for omfattet. Derimod har Domstolen udtalt, at fx opstilling af salgsvogne og jagt af vilde dyr ikke i sig selv udgør projekter i VVM-direktivets forstand, eftersom disse aktiviteter ikke ændrer områdets fysiske karakteristika.¹⁷⁰

Selv om det ofte ikke giver anledning til særlig tvivl, om en given aktivitet udgør et projekt eller ej, opstår der fra tid til anden gråzonetilfælde. I praksis har det navnlig drejet sig om to delvist forbundne situationer, hvor myndighederne *forlænger eller fornyer en eksisterende tilladelse* til et allerede godkendt projekt, eller hvor der tillades *fysiske ændringer* af et eksisterende projekt. Disse tilfældegrupper er nærmere omtalt nedenfor i afsnit 4.6.2.

En aktivitet, der falder under projektbegrebet i lovens § 5, nr. 6, er som nævnt kun omfattet af VVM-reglerne, hvis aktiviteten tillige kan henføres til en eller flere af de kategorier af projekter, der er oplistet i lovens bilag 1 eller 2.¹⁷¹ Der er samtidig rubriceringen af projektet i bilag 1 henholdsvis bilag 2, der er bestemmende for, om projektet skal undergives obligatorisk VVM-procedure (bilag 1-projekter), eller om der i første omgang skal foretages en screening (bilag 2-projekter), jf. miljøvurderingslovens § 15, stk. 1, nr. 1 og 2, og § 21. For bilag 2-projekter er en VVM-procedure således kun påkrævet, såfremt det på grundlag af screeningen må antages, at projektet kan have væsentlig indvirkning på miljøet, jf. lovens § 21, der svarer til VVM-direktivets art. 4(2) og (3). Myndigheden skal efter § 33 offentliggøre screeningsafgørelsen, der kan påklages efter § 49.¹⁷²

166. De forenede sager C-293/17 og C-294/17, Coöperatie Mobilisation for the Environment, præmis 71-72. Se også sag C-392/96, Kommissionen mod Irland.

167. Sag C-66/06, Kommissionen mod Irland.

168. Sag C-531/13, Marktgemeinde Straßwalchen.

169. Sag C-127/02, Waddenzee, præmis 25. Da denne aktivitet imidlertid ikke er omfattet af VVM-direktivets bilag I og II, har det som udgangspunkt ikke betydning for VVM-reglernes anvendelse.

170. Sag C-300/20, Bund Naturschutz in Bayern, præmis 56.

171. Dette blev også fastslået i sag C-156/07, Aiello m.fl., præmis 29-34.

172. Om de nærmere krav til VVM-screeningen se afsnit 4.6.4 nedenfor.

4. Miljøvurdering af planer og projekter (SMV og VVM)

Bilag 1 omfatter større infrastrukturprojekter som motorveje og lufthavne samt en række større industrielle anlæg som olieraffinaderier, integrerede kemiske anlæg og deponeringsanlæg for farligt affald. Der er således tale om projekter, som EU-lovgiver på forhånd har vurderet altid vil kunne medføre væsentlige indvirkninger på miljøet.

Bilag 2 omfatter en større gruppe af projekter som intensiv husdyravl, dambrug, en del mindre industrivirksomheder, forlystelsesparker, bygning af veje og havne, alle mindre anlæg til bortskaffelse eller nyttiggørelse af affald og anlægsarbejder i byzoner. Bilag 2 omfatter endvidere ændringer af bilag 1- og bilag 2-projekter, som er gennemført eller er under udførelse, når ændringen kan have skadelig virkning på miljøet.¹⁷³

Efter EU-Domstolens praksis skal bilag 1 og 2 fortolkes udvidende,¹⁷⁴ og som en generel regel må det antages, at bilag 1 skal fortolkes udvidende i forhold til bilag 2 under hensyn til direktivets formål.

Blandt mange kan nævnes følgende sager: I sag C-227/01, Kommissionen mod Spanien, blev etableringen af et ekstra jernbanespor ved siden af et eksisterende spor anset for omfattet af bilagspunktet om »nyanlæg til jernbanetrafik« (bilag I, pkt. 7(a)) og ikke kun en screeningspligtig ændring af et eksisterende projekt. I sag C-486/04, Kommissionen mod Italien, ansås anlæg til *bortskaffelse* af ikke-farligt affald med en kapacitet på over 100 tons/dag (bilag I, pkt. 10) for også at omfatte anlæg til *nyttiggørelse* af affald, uanset at EU's affaldsdirektiv sonderer mellem bortskaffelse og nyttiggørelse. I sag C-329/17, Prenninger m.fl., fandt EU-Domstolen, at etablering af en linjeføring gennem en skov med henblik på opsætning af elledninger udgjorde »rydning af skov med henblik på omlægning til anden arealudnyttelse« (bilag II, pkt. 1(d)), uanset at det berørte skovareal fortsat ville blive anvendt til skovbrug med nyplantning. I U 2014.1953 H fandt Højesteret, at en asfaltfabrik var omfattet af VVM-reglerne ved en udvidende fortolkning af den dagældende VVM-bekendtgørelses bilagspunkt om fremstilling af mineralske stoffer.

173. Ændringer eller udvidelser af bilag 1-projekter er dog omfattet af bilag 1, hvis ændringen eller udvidelsen i sig selv opfylder de eventuelle tærskelværdier i bilaget (bilag I, pkt. 29). Se endvidere afsnit 4.6.2 nedenfor.

174. Se tillige Anker: Planloven med kommentarer, 2013, s. 261. Den udvidende fortolkning af bilag 1 og 2 adskiller sig fra almindelige danske fortolkningsprincipper, hvorefter bl.a. listen over miljøgodkendelsespligtige virksomheder ikke skal fortolkes udvidende, jf. Møller: Miljøbeskyttelsesloven med kommentarer (2. udg.), 2019, s. 694, der dog med rette tager forbehold for de listepunkter, der implementerer IE-direktivet, jf. fx MAD 2005.314 Mkn.

Praksis fra de danske klagenævn er overordnet på linje med EU-Domstolens udvidende fortolkning af VVM-direktivets bilag I og II, jf. fx MAD 2010.2099 Mkn, hvor tilladelse til udspreddning af spildevands-slam som gødning blev ophævet pga. manglende VVM-screening, og MAD 2013.1272 Nmk, hvor opsætning af hegn og lysmaster samt etablering af kunstgræs på en eksisterende grusbane udgjorde en screeningspligtig ændring af idrætsanlægget. Derimod fandt Miljø- og Fødevareklagenævnet i MRF 2021.176 Mfk, at klapping af 36.000 m³ oprensingsmaterialer i Køge Bugt hverken var omfattet af miljøvurderingslovens bilag 1 eller 2, uden at nævnet begrundede, hvorfor klapping ikke er omfattet af bilag 2, pkt. 11(b) om anlæg til bortskaffelse af affald.¹⁷⁵

Selv om en konkret aktivitet må anses for et projekt efter miljøvurderingslovens § 5, nr. 6, og også er omfattet af bilag 1 eller 2, kan projektet være helt eller delvist undtaget fra kravet om miljøvurdering. VVM-direktivet hjemler tre undtagelser, der er gennemført i miljøvurderingslovens § 4, stk. 1, 2 og 4.¹⁷⁶ Fælles for undtagelserne er, at de i overensstemmelse med almindelige EU-retlige fortolkningsprincipper skal fortolkes indskrænkende.¹⁷⁷

For det første følger det af § 4, stk. 1, at loven ikke finder anvendelse på projekter eller dele heraf, der alene tjener *et nationalt forsvarsformål eller et civilt beredskabsformål*, hvis forsvarsministeren vurderer, at lovens krav om miljøvurdering (med offentlig høring) vil skade disse formål. Efter EU-Domstolens praksis er det afgørende, om projektets hovedformål vedrører forsvaret eller det civile beredskab. En lufthavn, hvis hovedformål er at facilitere kommercielle flyvninger, vil derfor være omfattet af loven, uanset om lufthavnen også måtte blive anvendt til militære formål.¹⁷⁸

For det andet kan et projekt omfattet af bilag 1 eller 2 *i undtagelsestilfælde* helt eller delvis fritages fra lovens bestemmelser om miljøvurdering, hvis dette vil skade formålet med projektet, jf. § 4, stk. 4. Anvendelsen af undtagelsen kan dog ikke fritage for høring af berørte stater i tilfælde af væsentlige grænseoverskridende miljøpåvirkninger. Lovens § 4, stk. 4, implementerer VVM-direktivets art. 2(4), der yderligere kræver, at myndigheden undersøger, om der bør foretages en anden form for vurdering, og offentliggør begrundelsen for undtagelsens anvendelse, ligesom der skal ske underretning af Kommissionen forud

175. Se også MRF 2021.192 Mfk og Pagh: MRF 2021B.2.

176. Se også Kommissionens vejledning vedrørende anvendelsen af undtagelser i henhold til artikel 1, stk. 3, og artikel 2, stk. 4 og 5, i VVM-direktivet (2019/C 386/05).

177. Sag C-435/97, WFF m.fl., præmis 65, og sag C-287/98, Linster, præmis 49.

178. Sag C-435/97, WFF m.fl., præmis 65-66.

for meddelelse af tilladelse til projektet.¹⁷⁹ Undtagelsen vil kunne være relevant i tilfælde, hvor en hurtig indgriben er nødvendig for at undgå omfattende miljøskade. EU-Domstolen har udtalt, at også hensynet til forsyningssikkerheden principielt kan bringe undtagelsen i anvendelse, men at det forudsætter, at projektet har en uopsættelig karakter, der kan begrunde undladelsen af at gennemføre en fuldstændig forudgående miljøvurdering.¹⁸⁰ I øvrigt må det bemærkes, at myndighederne ikke efter § 4, stk. 4, kan fritage et projekt for de krav om vurdering, der måtte følge af andre regler, herunder habitatdirektivets art. 6(3).

For det tredje er der efter miljøvurderingslovens § 4, stk. 2, mulighed for at undlade høring af offentligheden i forbindelse med miljøvurdering af et VVM-pligtigt projekt, såfremt projektet *vedtages i enkeltheder ved en særlig lov*. Heller ikke i dette tilfælde er det dog muligt at undlade høring af berørte stater i tilfælde af væsentlige grænseoverskridende miljøpåvirkninger. Bestemmelsen implementerer VVM-direktivets art. 2(5). Det praktiske anvendelsesområde for bestemmelsen er de såkaldte anlægslove, der i Danmark navnlig benyttes på Transportministeriets ressortområde i forbindelse med større vejprojekter, udbygning eller elektrificering af jernbanenettet, etablering af bro- eller tunnelforbindelser og lign. En anlægslov er en singular lov, der bemyndiger en specifik bygherre (typisk en statslig myndighed eller et offentligt ejet selskab) til at gennemføre et større anlægsprojekt inden for de rammer og på de vilkår, der er fastsat i anlægsloven og regler udstedt i medfør heraf.¹⁸¹ Undtagelsen indebærer, at der ikke i forbindelse med anlægslovens vedtagelse stilles de samme krav til offentlig høring som i en administrativ godkendelsesprocedure, idet den parlamentariske behandling af lovforslaget i en vis forstand træder i stedet for høringen. Derimod kan bl.a. kravet om udarbejdelse af en miljøkonsekvensrapport ikke fraviges ved brug af en anlægslov.

Undtagelsen i VVM-direktivets art. 2(5) er en kodificering af EU-Domstolens fortolkning af undtagelsen for projekter vedtaget i enkeltheder ved særlig national lov i det tidligere VVM-direktivs (85/337) art. 1(4), der i øvrigt kom ind i direktivet på dansk foranledning, jf. sag C-435/97, WWF m.fl., sag C-287/98, Linster, og de forenede sager C-128-131/09 og C-134-135/09, Boxus m.fl.¹⁸² Domstolen har senere bekræftet denne

179. Disse regler er implementeret i miljøvurderingsbekendtgørelsens § 9.

180. Sag C-411/17, Inter-Environnement Wallonie and Bond Beter Leefmilieu Vlaanderen, præmis 97 og 101.

181. Som nyere eksempler kan nævnes anlægslovene for Nordhavnstunnelen (lov nr. 1552 af 27. december 2019), for Lynetteholm (lov nr. 1157 af 8. juni 2021) og for energigøen i Nordsøen (lov nr. 2379 af 14. december 2021).

182. Se også Pagh: TFM 2011.189 og Pagh: MAD 2013.709 med kommentarer til MAD 2013.816 V om anlægsloven for Østerild.

praksis i sag C-182/10, Solvay m.fl., og sag C-411/17, Inter-Environnement Wallonie og Bond Beter Leefmilieu Vlaanderen.

4.6.2 *Forlængelse af tilladelse til bestående virksomhed og ændring af eksisterende projekter*

Det har som nævnt givet anledning til tvivl, i hvilket omfang en forlængelse af en tilladelse til bestående virksomhed henholdsvis tilladelse til mindre ændringer af et eksisterende projekt er omfattet af VVM-reglerne.

For så vidt angår den første situation, hvor en tilladelse til bestående virksomhed forlænges eller fornyes, kan det *på den ene side* anføres, at den fortsatte drift af fx et industrianlæg eller råstofgravning utvivlsomt vil kunne have (fortsat) væsentlig indvirkning på miljøet. Hertil kommer, at tilstanden af det omkringliggende miljø kan have ændret sig, siden den oprindelige tilladelse blev meddelt, så den fortsatte drift af anlægget vil være mere skadelig end tidligere antaget, ligesom der i mellemtiden kan være tilvejebragt ny faglig viden om miljøpåvirkningerne. Ud fra formålsbetragtninger kan disse omstændigheder tale for, at selv den blotte forlængelse af en tilladelse bør være omfattet af VVM-reglerne. *På den anden side* indebærer forlængelsen af en eksisterende tilladelse ikke i sig selv (fysiske) indgreb i det naturlige miljø, hvilket som nævnt i afsnit 4.6.1 er residualkategorien i VVM-direktivets projektbegreb. EU-Domstolen har ved flere lejligheder forholdt sig til problemstillingen.¹⁸³

Sag C-275/09, Brussels Hoofdstedelijk Gewest m.fl., angik en lufthavn i Bruxelles, der blev drevet i henhold til en 5-årig miljøgodkendelse meddelt i februar 2000. I januar 2004 ansøgte lufthavnen om miljøgodkendelse til fortsat drift samt til en udvidelse af lufthavnsarealet. Uden at have gennemført en forudgående miljøvurdering meddelte de belgiske myndigheder i juli 2004 godkendelse til den fortsatte drift af lufthavnen, men afslog ansøgningen om udvidelse. Godkendelsen blev meddelt på samme driftsvilkår, som indgik i den hidtidige tilladelse, og der skete ikke fysiske ændringer af det eksisterende lufthavnsanlæg. EU-Domstolen fandt med en kortfattet begrundelse, at forlængelsen af den eksisterende godkendelse til driften af lufthavnen ikke kunne kvalificeres som et projekt i VVM-direktivets forstand, »eftersom der ikke er tale om arbejder eller indgreb, som ændrer områdets fysiske karakteristika«. Domstolen afviste samtidig, at en »fysisk ændring« skulle forstås så bredt, at det omfatter ethvert indgreb i det naturlige miljø (præmis 20-24).¹⁸⁴

183. Se også Elbæk: TFM 2017, s. 233.

184. Om dommen i sag C-275/09 se også Pagh: TFM 2011.184.

4. Miljøvurdering af planer og projekter (SMV og VVM)

Sag C-121/11, Pro-Braine m.fl., angik et affaldsdeponeringsanlæg i Belgien, der blev drevet i henhold til en 30-årig godkendelse med udløb i december 2009. Efter at der med affaldsdeponeringsdirektivet (1999/31) blev indført særlige regler om overgangsordninger for bestående deponeringsanlæg meddelte de belgiske myndigheder i maj 2008 tilladelse til fortsat drift af anlægget indtil december 2009 på nye driftsvilkår. EU-Domstolen udtalte med henvisning til sag C-275/09, at den blotte forlængelse af en eksisterende godkendelse til drift af et affaldsdeponeringsanlæg ikke kan kvalificeres som et projekt. Hvis den fornyede tilladelse derimod medfører en ændring eller udvidelse af det eksisterende anlæg ved hjælp af arbejder eller indgreb, som ændrer områdets fysiske karakteristika, der kan være til skade for miljøet, vil der være tale om et projekt i direktivets forstand (præmis 31-36).

På baggrund af dommene i sag C-275/09 og C-121/11 må det antages, at *den blotte forlængelse af en eksisterende godkendelse* til et projekt omfattet af bilag 1 eller 2 ikke i sig selv kan klassificeres som et projekt i miljøvurderingslovens og VVM-direktivets forstand.¹⁸⁵ Dette gælder efter sag C-121/11 formentlig også, selv om der ved forlængelsen af tilladelsen fastsættes nye vilkår for driften, så længe disse ikke medfører fysiske arbejder eller indgreb.¹⁸⁶

Derimod gælder VVM-reglerne og kravet om ansøgning efter lovens §§ 18-19, hvis en fornyelse af en tilladelse omfatter *supplerende anlægsarbejder*, eller hvis der siden meddelelsen af den tilladelse, som søges forlænget, er gennemført sådanne arbejder uden VVM-screening.¹⁸⁷

Men selv i de tilfælde, hvor der formelt set kun sker en fornyelse eller genudstedelse af en tidligere meddelt tilladelse, kan der efter omstændighederne være tale om et projekt omfattet af VVM-reglerne. Dette gælder således, hvis *driften af et anlæg er ophørt*, og den fornyede tilladelse er nødvendig for at kunne genoptage den tidligere drift (fx i tilfælde af kontinuitetsbrud).¹⁸⁸ Det samme gælder, hvis den tidligere meddelte

185. EU-Domstolens domme i sag C-275/09 og sag C-121/11 er blevet kritiseret af generaladvokat Kokott i forslaget til afgørelse i sag C-411/17, punkt 64-112. Se også Kokotts forslag til afgørelse i sag C-254/19, punkt 29, note 10. I generaladvokat Pikamäes forslag til afgørelse i sag C-121/21, Tjekkiet mod Polen, præmis 64-66, anlægges tillige en vid fortolkning af projektbegrebet ved forlængelse af en tilladelse. Sagen blev dog hævet, inden Domstolen nåede at afsige dom.

186. Tilsvarende Elbæk: TfM 2017, s. 233 (240) og i samme retning Anker: Planloven med kommentarer, 2013, s. 262 f. Sml. MRF 2021.222 Mfk med kommentar.

187. Se sag C-348/15, Stadt Wiener Neustadt, præmis 43-44.

188. Se sag C-201/02, Wells, præmis 44-47, om videreførelse af en ældre tilladelse til råstofindvinding på nye vilkår. I sag C-411/17 var den ene af reaktorerne efter sagens oplysninger ophørt på tidspunktet for den 10-årige forlængelse af driftstiden, uden at EU-Domstolen dog tog stilling til, om dette i sig selv gjorde forlængelsen af

tilladelse til projektet er *bortfaldet* enten som følge af manglende udnyttelse inden for en nærmere bestemt frist, jf. fx miljøvurderingslovens § 39,¹⁸⁹ eller hvis tilladelsen ophæves af en rekursinstans eller domstol og hjemvises til fornyet behandling hos førsteinstansen.¹⁹⁰ Endelig må det antages, at hvis den eksisterende tilladelse blev meddelt *uden forudgående miljøvurdering* – enten fordi tilladelsen blev givet, før VVM-reglerne trådte i kraft, eller fordi reglerne ikke er blevet overholdt – vil en forlængelse af tilladelsen kunne udgøre et projekt omfattet af miljøvurderingsloven, jf. U 2014.1953 H, hvor en overgang fra midlertidig til permanent drift af en asfaltfabrik ansås for VVM-pligtig, bl.a. fordi de midlertidige tilladelser var givet uden forudgående miljøvurdering.¹⁹¹

Dansk klagenævnsspraksis har ikke været helt strengt på dette område. I en række ældre afgørelser antog Naturklagenævnet og Natur- og Miljøklagenævnet, at fornyelse af vandindvindingstilladelser til eksisterende dambrug som minimum krævede VVM-screening, jf. fx MAD 2008.1153 Nkn, MAD 2011.707 Nmk og MAD 2012.3253 Nmk. Med MAD 2016.224 Nmk blev denne praksis ændret, idet klagenævnet med henvisning til sag C-275/09 og sag C-121/11 fandt, at fornyelsen af Tangværkets vandindvindingstilladelse ikke var omfattet af VVM-reglerne, da der ikke skete fysiske ændringer i det bestående anlæg eller driften.¹⁹²

I relation til habitatdirektivets art. 6(3), hvis projektbegreb er bredere end VVM-direktivets, har EU-Domstolen udtalt, at det forhold, at en tilbagevendende aktivitet er blevet tilladt, inden habitatdirektivet trådte i kraft, ikke i sig selv er til hinder for, at en sådan aktivitet ved hvert senere indgreb kan anses for et særskilt projekt omfattet af habitatdirektivets art. 6(3). Dette gælder dog ikke, hvis aktiviteterne, »bl.a. i lyset af deres tilbagevendende karakter, deres art eller betingelserne for deres udførelse, skal

den eksisterende tilladelse til et »projekt«. Se også generaladvokat Kokotts forslag til afgørelse i sag C-43/21, punkt 59-61.

189. Se sag C-254/19, Friends of the Irish Environment, præmis 33, om forlængelse af udnyttelsesfristen, hvor anlægsarbejderne endnu ikke var påbegyndt.

190. I et sådant tilfælde vil de oplysninger, der indgik i sagsbehandlingen af den oprindelige tilladelse, herunder miljøkonsekvensrapporten, selvsagt i vid udstrækning kunne benyttes som grundlag for afgørelsen i den hjemviste sag, men uden det fritager for en fornyet offentlig høring.

191. I denne retning sag C-81/96, Burgemeester en wethouders van Haarlemmerliede en Spaarnwoude m.fl., præmis 25, sag C-416/02, Kommissionen mod Spanien, præmis 80, og MAD 2008.1212 Nkn. Anderledes Anker: Planloven med kommentarer, 2013, s. 263 og 310 ff. og Elbæk: TfM 2017, s. 233 (239).

192. Tilsvarende Natur- og Miljøklagenævnets afgørelse af 31. maj 2016, sag NMK-34-00459, om fortsat drift af elturbiner ved Omme Å. Se også MAD 2018.89 Mfk om Onsevig Havbrug, der dog angik habitatdirektivets art. 6(3).

4. Miljøvurdering af planer og projekter (SMV og VVM)

anses for at udgøre et enkeltstående arbejde«, idet aktiviteterne i så fald må anses for ét og samme projekt efter habitatdirektivets art. 6(3).¹⁹³

Hvor der sker (fysiske) ændringer eller udvidelser af et eksisterende projekt omfattet af VVM-reglerne, følger det af miljøvurderingslovens bilag 2, pkt. 13(a), at ændringen eller udvidelsen i sig selv er screeningspligtig, »når de kan have væsentlige skadelige indvirkninger på miljøet«.¹⁹⁴

Hvad der ligger i kriteriet om, at ændringerne eller udvidelserne skal kunne have »væsentlige skadelige indvirkninger på miljøet« er imidlertid ikke helt klart. På den ene side indikerer formuleringen, at der må gælde en bagatelgrænse for, hvilke ændringer eller udvidelser af et allerede godkendt projekt der kræver VVM-screening. På den anden side har det næppe været hensigten at indføre et »for-screeningsstadium«, hvor det først skal vurderes, om en ændring eller udvidelse kan have væsentlige skadelige indvirkninger på miljøet, for at der derefter i bekræftende fald skal gennemføres en screening ud fra screeningskriterierne i lovens bilag 6.¹⁹⁵

Den ledende EU-dom er sag C-2/07, Abraham m.fl., der angik arbejder på bygninger, installationer og udstyr i Bruxelles Lufthavn, uden at der skete ændringer i lufthavnens start- og landingsbaner. EU-Domstolen fastslog, at sådanne arbejder er omfattet bilag II, pkt. 13(a), »så længe de bl.a. som følge af deres karakter, omfang og kendetegn kan anses for en ændring af selve lufthavnen«, hvilket navnlig var tilfældet med hensyn til arbejder, der udvidede lufthavnens virksomhed og flytrafikken væsentligt (præmis 36).¹⁹⁶

193. Se sag C-226/08, Stadt Papenburg, præmis 41-47, og de forenede sager C-293/17 og C-294/17, Coöperatie Mobilisation for the Environment m.fl., præmis 77-78.

194. Uanset at det oprindelige VVM-direktivs (85/337) bilag II alene indeholdt en bestemmelse om ændring af bilag I-projekter, fastslog EU-Domstolen i sag C-72/95, Kraaijeveld m.fl., præmis 39, at også ændring af bilag II-projekter kunne være screeningspligtige, da direktivets formål ellers ville blive bragt i fare. Se også sag C-435/97, WWF m.fl., præmis 40. Med direktiv 97/11 fik bilag II, pkt. 13(a), sit nuværende indhold, idet ordlyden i den danske sprogversion dog afveg noget fra de øvrige indtil en berigtigelse i 2012. I sag C-2/07, Abraham m.fl., præmis 34, fastslog EU-Domstolen, at den ændrede ordlyd ikke betød en indskrænkning i forhold til den oprindelige version.

195. Se dog U 2009.509 Ø om Skodsborg Strandpark, hvor landsretten netop synes at lægge en sådan forståelse til grund, og hertil Pagh: TFM 2009.158 og Anker: Planloven med kommentarer, 2013, s. 309. I MAD 2012.394 Ø om ændring af en vindmøllepark anlagde landsretten da også en anden fortolkning.

196. EU-Domstolen har gentaget dette i sag C-275/09, Brussels Hoofdstedelijk Gewest m.fl., præmis 35, og sag C-244/12, Salzburger Flughafen, præmis 28. Se også sag C-411/17, Inter-Environnement Wallonie og Bond Beter Leefmilieu Vlaanderen, præmis 61-81.

Det må på den baggrund antages, at en bagatelgrænse for, hvilke ændringer eller udvidelser af et allerede godkendt projekt der kræver VVM-screening, er ganske lav. Ud fra formålsbetragtninger må der navnlig lægges vægt på, om ændringen eller udvidelsen kan få betydning for projektets miljøpåvirkning. Efter de ovenfor omtalte domme i sag C-275/09 og sag C-121/11 er det dog nærliggende som minimum at kræve, at ændringerne eller udvidelserne skal omfatte arbejder eller indgreb, som – direkte eller indirekte – kan ændre områdets fysiske karakteristika. En forøgelse af et anlægs kapacitet eller af antallet af flyvninger i en lufthavn, uden at der sker nogen form for fysiske ændringer i anlægget, kan derfor formentlig ikke anses for et projekt omfattet af bilag 2, pkt. 13(a).¹⁹⁷

I dansk ret har Miljø- og Fødevareklagenævnet anlagt en vid fortolkning af bilag 2, pkt. 13(a), jf. fx MAD 2018.167 Mfk, der angik ændringer i et allerede godkendt centerbyggeri, hvor nævnet mere generelt udtalte, at såfremt det ikke kan udelukkes, at en ændring eller udvidelse kan være til skade for miljøet, er myndigheden forpligtet til at foretage en VVM-screening, idet enhver tvivl om den miljømæssige påvirkning skal komme miljøet til gode.¹⁹⁸

4.6.3 Afgrænsning over for andre projekter, projektopdeling og kumulative virkninger

VVM-direktivet hviler på en forudsætning om, at et projekt udgør en bestemt *enhed*, der dels kan afgrænses over for andre projekter og aktiviteter,¹⁹⁹ dels kan opdeles i mindre dele.²⁰⁰ I praksis giver dette anledning til en række komplicerede spørgsmål om afgrænsningen af det præcise omfang af det enkelte projekt. De pladsmæssige rammer for en lærebog som denne tillader ikke en fuldstændig gennemgang af alle de forskelligartede situationer, hvor sådanne afgrænsningsvanskeligheder

197. Tilsvarende Anker: Planloven med kommentarer, 2013, s. 313 f., der med rette påpeger, at der savnes en klar stillingtagen fra EU-Domstolen. Sml. sag C-117/17, Comune di Castellbellino, præmis 9 og 36, hvor »nødvendige arbejder med henblik på at øge [et biogasanlægs] kapacitet« fra 249 kW til 999 kW blev anset for et projekt omfattet af VVM-direktivet, uden det dog fremgår af dommen, hvad disse arbejder mere konkret bestod i.

198. Se også bl.a. MAD 2012.3381 Nmk og MAD 2014.174 Nmk.

199. Se fx bilag III, pkt. 1(b) og 3(g), hvorefter screeningen af et projekt skal inddrage kumulation med *andre eksisterende og/eller godkendte projekter*.

200. Se fx art. 1(3), hvorefter medlemsstaterne kan undtage projekter, eller *dele af projekter*, der alene tjener et forsvarsformål mv., fra direktivet, og bilag III, pkt. 1(a), hvorefter VVM-screeningen skal tage udgangspunkt i *hede* projektets dimensioner og udformning.

kan opstå. Den følgende fremstilling er derfor centreret omkring de væsentligste spørgsmål.

Det må anses for sikkert, at rent formelle kriterier såsom administrative grænser,²⁰¹ kompetencefordelingen mellem myndigheder,²⁰² matrikulære forhold og ejerforhold ikke kan tillægges selvstændig betydning ved afgrænsningen af VVM-direktivets projektbegreb. Sådanne forhold er i det hele uden betydning for projektets potentielle miljøpåvirkninger. Den omstændighed, at et projekt er omfattet af flere bilagspunkter i bilag 1 eller 2, indebærer heller ikke, at projektet kan opdeles i mindre dele, afhængig af hvilke dele der henhører under de enkelte bilagspunkter.

Når et projekts nærmere afgrænsning er blevet fastlagt, opstår det praktisk relevante spørgsmål, om projektet i relation til VVM-reglerne kan *opdeles*, så en VVM-screening eller en fuld miljøvurdering alene belyser bestemte dele af det samlede projekt. Det klare udgangspunkt er her, at der ikke lovligt kan ske en projektopdeling – man kan sågar tale om, at VVM-reglerne indeholder et *forbud mod projektopdeling*.

I denne sammenhæng er det imidlertid væsentligt at sondre mellem to »trin« i VVM-processen, hvor en projektopdeling kan forekomme. For det første kan der nemlig ske en opdeling af projektet på screeningsstadiet, hvilket får betydning for afgørelsen af, *om projektet overhovedet udløser et krav om VVM*. For det andet kan der ske en projektopdeling under selve VVM-proceduren, hvor det afgørende spørgsmål er, *hvad der skal belyses i miljøkonsekvensrapporten*.²⁰³

Den første situation opstår i praksis enten ved vurderingen af, om et bestemt projekt er omfattet af bestemte tærskelværdier i bilag 1, eller ved screeningen af, om et bilag 2-projekt kan anses for at have væsentlige indvirkninger på miljøet. I disse tilfælde får projektopdelingen den konsekvens, at hele projektet eller dele heraf – mere eller mindre bevist – unddrages kravet om gennemførelse af en miljøvurdering, såfremt de enkelte dele af projektet isoleret set ikke opfylder bestemte tærskelværdier eller ikke enkeltvis kan anses for at have væsentlige indvirkninger på miljøet. Dette er udtryk for en *omgåelse af VVM-reglernes formål*,

201. Sag C-205/08, Umweltanwalt von Kärnten, præmis 55 (landegrænser) og sag C-531/13, Marktgemeinde Straßwalchen m.fl., præmis 46 (kommunegrænser).

202. Se forudsætningsvist sag C-50/09, Kommissionen mod Irland, præmis 77, og sag C-463/20, Namur-Est Environnement, præmis 56 ff.

203. Se i samme retning generaladvokat Mengozzis forslag til afgørelse i sag C-275/09, punkt 29-30.

hvilket efter EU-Domstolens faste praksis er uforeneligt med VVM-direktivet (også kaldet »salami slicing« eller »salami-metoden«²⁰⁴).

Fra EU-Domstolens praksis kan nævnes sag C-392/96, Kommissionen mod Irland, præmis 76; sag C-227/01, Kommissionen mod Spanien, præmis 51-54; sag C-2/07, Abraham m.fl., præmis 27; sag C-142/07, Ecologistas en Acción-CODA, præmis 44; sag C-205/08, Umweltanwalt von Kärnten, præmis 53; sag C-275/09, Brussels Hooftstedelijk Gewest m.fl., præmis 36; sag C-244/12, Salzburger Flughafen, præmis 37; sag C-300/13, Iberdrola Distribución Eléctrica, præmis 24; og sag C-110/20, Regione Puglia, præmis 52.²⁰⁵

Fra dansk praksis kan nævnes U 2000.1103 H, MAD 2015.266 B og MAD 2017.58 Nmk, men anderledes fx MAD 2002.213 Mkn om Biogen.

Den anden situation, hvor man kan tale om projektopdeling, foreligger i de tilfælde, hvor der gennemføres en miljøvurdering af et projekt, men hvor *miljøvurderingen ikke belyser det samlede projekt*, idet den udelader en eller flere dele af projektet. I en sådan situation kan der ikke tales om omgåelse af direktivets formål i egentlig forstand, da der jo rent faktisk gennemføres en miljøvurdering. Ret beset er der i stedet tale om et spørgsmål om, hvorvidt miljøkonsekvensrapporten lever op til kravene i miljøvurderingslovens § 20 og bilag 7, og dermed, om rapporten giver myndighederne og offentligheden et fuldstændigt og retvisende billede af projektets samlede indvirkninger på miljøet.²⁰⁶ Se afsnit 4.6.5 nedenfor om kravene til miljøkonsekvensrapporten.

Det må i det hele tages understreges, at VVM-reglerne – uanset de ovenstående overvejelser om afgrænsning af projektbegrebet – kræver, at der både under screeningen og i miljøkonsekvensrapporten inddrages *kumulative virkninger* med »andre eksisterende og/eller godkendte projekter«.²⁰⁷ Det betyder, at det skal undersøges, om et projekts miljøpåvirkninger

204. Idéen om »salami slicing« er ikke noget særligt for VVM-reglerne, men refererer generelt til den situation, hvor en større helhed, der samlet set vil medføre bestemte konsekvenser, brydes ned i mindre dele, der isoleret set ikke indebærer samme konsekvenser. Sml., for så vidt angår lokalplanpligten efter planlovens § 13, stk. 2, fx MAD 2021.272 Pkn, hvor det udtaltes, at det ikke påvirker lokalplanpligten, at et projekt opdeles i tidsmæssige etaper. Se også KFE 2019.1073 med note 2 om successive indgreb, der gradvist udhuler ejendomsretten.

205. Se også generaladvokat Gulmanns forslag til afgørelse i sag C-396/92, Bund Naturschutz in Bayern m.fl., punkt 66-72, særligt punkt 70.

206. En projektopdeling på dette stadie kan dog også give anledning til vanskelige spørgsmål om omfanget af den (VVM-)tilladelse, der efter lovens § 5, nr. 8, (direktivets art. 1(2)(c)) skal give bygherren ret til at gennemføre projektet.

207. Jf. miljøvurderingslovens bilag 6, pkt. 1(b) og 3(g), og bilag 7, pkt. 5(e).

er større som følge af påvirkningen fra andre projekter, end hvis de andre projekter ikke fandtes. Den kumulative virkning omfatter også miljøpåvirkninger fra projekter beliggende uden for den kompetente myndigheds geografiske område og er ikke begrænset til projekter af samme art.²⁰⁸

Pligten til at inddrage kumulative virkninger under VVM-screeningen blev navnlig fremhævet i sag C-531/13, Marktgemeinde Straßwalchen m.fl., og sag C-141/14, Kommissionen mod Bulgarien. Se også sag C-110/20, Regione Puglia, om tilladelse til olieindvinding i flere sammenhængende felter. I MAD 2014.419 B blev en screeningsafgørelse om, at en råstofindvindingstilladelse ikke var VVM-pligtig, ophævet, da der ikke var foretaget en tilstrækkelig vurdering af projektets kumulative effekt med andre råstofgrave i området, herunder i relation til trafikale konsekvenser.²⁰⁹ Se også fx MAD 2018.410 Mfk, MAD 2021.129 Mfk, MRF 2021.217 Mfk samt Miljø- og Fødevareklagenævnets afgørelse af 26. juni 2020, sag 20/00691, hvor sidstnævnte ophævede Kystdirektoratets afgørelse om, at etableringen af en forbindelsesgang mv. ved Dokøen i Københavns Havn ikke var VVM-pligtig.

4.6.4 Reglerne for screening af projekter

For at afgøre, om et ansøgt bilag 2-projekt har væsentlig indvirkning på miljøet og dermed kræver en VVM-procedure, skal den myndighed, der behandler ansøgningen og meddeler tilladelse til projektet, foretage en *screening*, jf. miljøvurderingslovens § 21. Ved denne screening er de kriterier, der fremgår af lovens bilag 6 (og som svarer til direktivets bilag III), obligatoriske, jf. § 21, stk. 1, og fx sag C-66/06, Kommissionen mod Irland, og sag C-156/07, Aiello m.fl.

Efter VVM-direktivets art. 4(2) kan medlemsstaterne vælge at gennemføre screeningen ved hjælp af enten (a) en undersøgelse i hvert enkelt tilfælde eller (b) tærskelværdier eller kriterier fastsat af medlemsstaten. I begge tilfælde skal der tages hensyn til kriterierne i direktivets bilag III (svarende til miljøvurderingslovens bilag 6). I dansk ret er direktivets art. 4(2) gennemført på den måde, at den kompetente myndighed foretager en undersøgelse i hvert enkelt tilfælde (dvs. en konkret vurdering) af,

208. Det var derfor forkert, at landsretten i U 2002.1325 Ø tilsluttede sig Naturklagenævnets opfattelse i MAD 1997.1136 Nkn om, at et amt ikke ved en VVM-vurdering kunne gå ud over amtets geografiske kompetenceområde, hvilket i øvrigt skete med den uholdbare begrundelse, at Kommissionen ikke havde rejst indsigelse mod den danske implementering.

209. Efterfølgende traf kommunen en ny screeningsafgørelse om ikke-VVM-pligt, der blev stadfæstet af Natur- og Miljøklagenævnet i MAD 2017.54 Nmk. Nævnets afgørelse blev opretholdt af byretten i MRF 2022.40 B.

hvorvidt et projekt omfattet af miljøvurderingslovens bilag 2 på grund af dets art, dimensioner eller placering er omfattet af krav om miljøvurdering, jf. lovens § 21, stk. 1. Det er altså ikke op til denne (sagsbehandlende) myndighed at bestemme, om der enten skal foretages en individuel undersøgelse, eller om der i stedet skal fastsættes tærskelværdier – hverken i en konkret sag eller i form af generelle forskrifter. Denne kompetence tilkommer efter loven alene den relevante minister (miljøministeren eller klima-, energi- og forsyningsministeren), jf. § 44, stk. 4 og 5, eller lovgiver, der kan vedtage ændringer i miljøvurderingsloven.

Med VVM-screeningen skal den kompetente myndighed foretage en vurdering af, om det pågældende bilag 2-projekt kan forventes at få væsentlige indvirkninger på miljøet. Afgørelsen træffes på grundlag af bygherrens ansøgning og skal som nævnt inddrage de obligatoriske screeningskriterier i miljøvurderingslovens bilag 6, hvilket bl.a. omfatter kumulative virkninger, jf. afsnit 4.6.3.²¹⁰ VVM-screeningen er dog ikke begrænset til det ansøgte projekt og eventuelle kumulative virkninger med andre projekter, men skal også inddrage de indirekte miljøpåvirkninger, som følger af projektets gennemførelse, herunder navnlig påvirkninger der fremkommer under projektets driftsfase, jf. bl.a. sag C-215/06, Kommissionen mod Irland, præmis 94-105, og sag C-2/07, Abraham m.fl., præmis 43.²¹¹ Det er endvidere åbenlyst, at en VVM-screening ikke alene skal tage hensyn til de dele af projektet, der har udløst screeningspligten, men skal omfatte det samlede projekts miljøpåvirkninger, jf. fx MRF 2021.59 Mfk. Såfremt et bilag 2-projekt kræver udarbejdelse af en konsekvensvurdering efter habitatdirektivets art. 6(3), jf. afsnit 6.2.3 nedenfor, må det uden videre kunne antages, at projektet tillige er VVM-pligtigt.

Ved screeningen af, om et projekt giver anledning til væsentlige miljøpåvirkninger, kan der derimod ikke tages hensyn til, at det pågældende projekt eventuelt kan medføre positive virkninger for miljøet, jf. sag C-142/07, *Ecologistas en Acción-CODA*, om anlæg af en ringvej med det formål at begrænse luftforurening i Madrid. I overensstemmelse hermed afviste Natur- og Miljøklagenævnet i MAD 2016.293 Nmk, at der ved screening af lempede støjkrav til Tivoli kunne ske modregning for skærpede støjkrav til andre aktiviteter.

210. I MRF 2021.217 Mfk udtalte Miljø- og Fødevareklagenævnet, at hensynet til Tivolis særlige betydning som en af landets vigtigste attraktioner ikke er et sagligt screeningskriterium i henhold til bilag 6, da det er uden relevans for vurderingen af projektets miljøpåvirkninger.

211. Se tilsvarende sag C-227/01, Kommissionen mod Spanien, præmis 49, og sag C-142/07, *Ecologistas en Acción-CODA*, præmis 39.

4. Miljøvurdering af planer og projekter (SMV og VVM)

Det kan give anledning til tvivl, hvor dybtgående undersøgelser VVM-screeningen skal baseres på, og hvornår et projekt kan have væsentlig indvirkning på miljøet i VVM-direktivets forstand. På den ene side kan screeningsafgørelsen siges at være en foreløbig vurdering af det ansøgte projekts forventede miljøpåvirkninger, der som udgangspunkt skal træffes hurtigst muligt og senest 90 dage efter ansøgningen, jf. miljøvurderingslovens § 22, stk. 1. I motiverne til miljøvurderingsloven er det forudsat, at screeningen skal foretages hurtigt og hovedsageligt på grundlag af allerede foreliggende oplysninger og almene erfaringer.²¹² Hertil kommer, at et eventuelt behov for mere omfattende undersøgelser for at kunne afdække et projekts potentielle miljøpåvirkninger normalt i sig selv vil tale for, at projektet skal undergives en fuld miljøvurdering. På den anden side er screeningskriterierne i bilag 6 ganske omfattende, og som det fremgår af de ovennævnte domme, går EU-Domstolen undertiden langt i sine krav til medlemsstaternes screeningsafgørelser.²¹³

En del screeningsafgørelser ophæves med henvisning til, at den kompetente myndighed ikke har foretaget en konkret og begrundet vurdering, eller at myndigheden ikke har forholdt sig til kriterierne i bilag 6, jf. fx MAD 2019.207 Mfk om Kystdirektoratets tilladelse til etablering af en fugleø. Dette gælder med særlig styrke, når projektet risikerer at kunne påvirke Natura 2000-områder eller bilag IV-arter, jf. fx MRF 2021.107 Mfk og MRF 2021.135 Mfk. Tilsvarende kan screeningen ikke baseres på mangelfulde og forældede oplysninger, jf. fx MRF 2021.39 Mfk, hvor en region lagde vægt på vurderinger, der var lagt til grund i en forudgående kommunal tilladelse til grundvandssænkning, som Miljø- og Fødevarerklagenævnet dog allerede havde ophævet, idet oplysningerne ikke inddrog den seneste viden. Derimod er der ikke krav om, at VVM-screeningen skal baseres på et worst case-scenarie, jf. MRF 2021.128 Mfk.

Det er endvidere væsentligt at være opmærksom på, at screeningsafgørelsen skal træffes *på grundlag af bygherrens ansøgning*, jf. miljøvurderingslovens § 21, stk. 1, 1. pkt. Myndigheden kan derfor ikke kræve, at bygherren foretager tilpasninger i det ansøgte projekt for at undgå væsentlige miljøpåvirkninger, herunder at der iværksættes såkaldte

212. FT 2015-16, lovforslag L 147, bem. til § 22.

213. Det var dog for vidtgående, da EU-Domstolen i sag C-526/16, Kommissionen mod Polen, præmis 66-67, med henvisning til praksis vedrørende habitatdirektivets art. 6(3) udtalte, at der foreligger en væsentlig indvirkning på miljøet i VVM-direktivets forstand, når det ikke på baggrund af objektive kriterier kan udelukkes, at projektet kan have væsentlige miljøpåvirkninger.

afværgeforanstaltninger. Da screeningsafgørelsen ikke har karakter af en godkendelse af det ansøgte projekt, er det endvidere ikke muligt i en screeningsafgørelse at stille vilkår for at undgå væsentlige miljøpåvirkninger, idet der i et sådant tilfælde skal ske miljøvurdering. Dette er også udtrykkeligt lagt til grund i motiverne til miljøvurderingsloven.²¹⁴

I tidligere dansk praksis var sådanne projektilpasninger og vilkårsfastsættelse under screeningen med henblik på at undgå en VVM-procedure helt sædvanlige. Dette gælder til dels fortsat på husdyrbrugområdet.²¹⁵ I nyere praksis har Miljø- og Fødevareklagenævnet dog i flere sager lagt sig op ad miljøvurderingslovens forarbejder. I MRF 2021.237 Mfk blev en screeningsafgørelse således ophævet, da projektet ifølge bygherrens ansøgning skulle etableres helt til skel ved naboejendommen, mens der i screeningsafgørelsen var forudsat en afstand på 30 meter. Se også MAD 2021.81 Mfk, men sml. MRF 2021.218 Mfk.

Den omstændighed, at projektet er omfattet af materielle miljøkrav, der har til formål at hindre, at projektet kan få væsentlige miljøpåvirkninger, kan selvsagt ikke tillægges vægt i VVM-screeningen. Myndighedens screening har jo netop til formål at afdække, om det er nødvendigt at gennemføre en miljøvurdering, der bl.a. skal belyse projektets betydning for overholdelsen af materielle natur- og miljøbeskyttelseskrav.²¹⁶ Det var derfor i strid med VVM-direktivet, at byretten i MAD 2017.250 B ikke fandt grundlag for at tilsidesætte en VVM-screening med henvisning til, at kommunen som tilsynsmyndighed skal påse, at støjbekendtgørelsens regler for vindmøller overholdes. Tilsvarende kan VVM-pligten ikke – som antaget i MRF 2021.128 Mfk – undgås, blot fordi væsentlige miljøpåvirkninger vil kunne hindres ved fastsættelse af vilkår i en efterfølgende miljøgodkendelse for projektet.

Er VVM-screeningsafgørelsen om, at projektet ikke er VVM-pligtigt, truffet uden forudgående partshøring efter forvaltningslovens § 19, kan dette medføre, at afgørelsen er ugyldig, jf. fx MAD 2011.620 Nmk, hvor en beslutning om, at cykelsti ikke krævede VVM-procedure, blev ophævet og sagen hjemvist. Som for andre afgørelser gælder dog, at den manglende partshøring skal være konkret væsentlig, jf. fx MRF 2021.314 Mfk.

214. Se FT 2015-16, lovforslag L 147, bem. til § 21.

215. Se uddybende Haugsted: TfM 2018, s. 3.

216. Sag C-392/96, Kommissionen mod Irland, præmis 71, og sag C-526/16, Kommissionen mod Polen, præmis 72. Se også afsnit 4.6.5 nedenfor.

4. Miljøvurdering af planer og projekter (SMV og VVM)

Hvis et projekt kræver tilladelse efter flere forskellige love, fx landzonetilladelse, miljøgodkendelse, og byggetilladelse, opstår spørgsmålet om, på hvilket tidspunkt VVM-screeningen skal gennemføres. I sag C-201/02, Wells, fastslog EU-Domstolen, at miljøvurdering skal ske så tidligt som muligt i processen. Dette kan imidlertid give problemer, hvis screening af fx en miljøgodkendelse konkluderer, at VVM ikke er fornøden, og denne screeningsafgørelse lægges til grund ved den efterfølgende stilling til landzonetilladelse eller dispensation fra åbeskyttelseslinjen, som omhandler virkninger, der ikke er taget stilling til i miljøgodkendelsen, og hvor der kan stilles vilkår, som kan have betydning for projektets miljøvirkninger. For at håndtere dette fastslog EU-Domstolen i sag C-290/03, Barker, at når et projekt kræver tilladelse efter flere forskellige lovregler (og evt. flere myndigheder), skal det være muligt at gennemføre VVM-screening, til den sidste tilladelse er meddelt, medmindre det på forhånd kan udelukkes, at den sidste tilladelse kan give anledning til miljøvirkninger, der ikke er taget højde for i den tidligere screening.²¹⁷ Dette forekommer velbegrunderet, fordi VVM-tilladelsen skal tage stilling til alle projektets væsentlige miljøvirkninger, jf. lovens § 27, og VVM-tilladelsen giver bygherren et retskrav, jf. § 5, nr. 8, men med de i § 28 indeholdte undtagelser for at tilbagekalde tilladelsen.²¹⁸

En bonuslokalplan kan ligeledes kræve VVM-screening, fordi den afløser en landzonetilladelse, jf. MAD 2012.3381 Nmk. Det følger endvidere af MAD 2016.293 Nmk, at selv om ændrede miljøvilkår for en bestående listevirksomhed meddeles som påbud efter miljøbeskyttelseslovens § 41, vil også en sådan afgørelse være omfattet af kravet om VVM-screening, og da det ikke var sket, blev påbud med lempede støjvilkår for Tivoli ophævet.

Hvis VVM-screeningen fører til, at der ikke kræves VVM-procedure, skal screeningsafgørelsen offentliggøres med begrundelse, der bl.a. skal beskrive, hvordan de i bilag 6 anførte kriterier er anvendt, og hvilke forebyggende foranstaltninger der påtænkes iværksat for at undgå skadelig virkning, jf. miljøvurderingslovens § 21, stk. 2. Berørte borgere og miljøorganisationer kan påklage afgørelsen til Miljø- og Fødevarerklagenævnet for så vidt angår retlige spørgsmål, jf. § 49, stk. 1, inden for

217. Om dommen i sag C-290/03 se også Pagh: TfM 2006.373.

218. Når bortses fra § 28, stk. 2, fulgte dette tillige af sag C-290/03, Barker, hvilket dog blev bestridt af Anker: Planloven med kommentarer, 2013, s. 264. Med ændringen ved direktiv 2014/52 må tvivlen anses for bortfaldet. Se også MAD 2018.419 Ekn om etableringstilladelsen til havvindmøllepark Vesterhav Syd.

4 uger, jf. § 51, stk. 1.²¹⁹ Overskrides klagefristen for screeningsafgørelsen, fører det som klar hovedregel til afvisning af klagen, jf. fx MAD 2019.53 Mfk.

Manglende eller mangelfuld VVM-screening medfører som udgangspunkt ugyldighed, uanset om en efterfølgende screening måtte konkludere, at projektet ikke krævede VVM, jf. afsnit 4.6.6.

4.6.5 Kravene til en miljøkonsekvensrapport

Såfremt et projekt er omfattet af bilag 1, eller hvis projektet er omfattet af bilag 2 og efter en screening (eller bygherrens anmodning) kræver en miljøvurdering, skal bygherren fremsende en *miljøkonsekvensrapport* (tidligere betegnet en VVM-redegørelse) til den kompetente myndighed. Der er i miljøvurderingslovens § 20 og bilag 7 – som gennemfører VVM-direktivets art. 3 og 5 samt bilag IV – fastsat detaljerede krav til rapportens omfang og indhold.

Mens der er ført ganske mange retssager og klagenævnsager om VVM-direktivets anvendelsesområde og afgørelser om VVM-screening, er der kun i få trykte afgørelser taget stilling til, hvordan kravene til miljøkonsekvensrapporten skal fortolkes. Den første dom, hvor EU-Domstolen mere indgående forholdt sig hertil, var sag C-461/14, Kommissionen mod Spanien, hvor Domstolen afviste, at det var i strid med VVM-direktivets art. 3, at miljøvurderingen forud for tilladelse af en højhastighedsbane, der gik gennem et naturområde, som efterfølgende blev udpeget som fuglebeskyttelsesområde, ikke oplyste, at lokaliteten var opført på Important Bird and Biodiversity Area (IBA).²²⁰ Dommen må forstås således, at der som udgangspunkt tilkommer medlemsstaterne et vidtgående skøn med hensyn til kravene til miljøkonsekvensrapportens indhold. Hvor dette fører til, at materielle krav til miljøbeskyttelse i andre regler er overtrådt, indebærer det ikke nødvendigvis en overtrædelse af VVM-reglerne, men alene en overtrædelse af de materielle regler.

Samme tilbageholdende linje kan spores i sag C-461/17, Holohan m.fl., hvor EU-Domstolen understregede, at en miljøkonsekvensrapport ikke skal belyse alle indvirkninger på alle forekommende dyrearter, men kun de væsentligste indvirkninger herpå (præmis 58). For så vidt angår inddragelsen af alternativer bemærkede Domstolen, at

219. For så vidt angår afgrænsningen af nævnets prøvelsen til retlige spørgsmål henvises til MRF 2021.314 Mfk og MRF 2021.326 Mfk med kommentarer.

220. IBA er en fortegnelse over lokaliteter, som ifølge den internationale sammenslutning af ornitologiske foreninger er egnede som fuglebeskyttelsesområder.

4. Miljøvurdering af planer og projekter (SMV og VVM)

da bygherren efter direktivet kun skal give en oversigt over de »væsentligste alternativer« (med direktiv 2014/52 ændret til »rimelige alternativer«), kan det ikke kræves, at hvert enkelt alternativ underkastes en vurdering svarende til den, der skal foretages for det ansøgte projekt. Derimod skal bygherren begrunde, hvorfor valget faldt på netop den ansøgte løsning (præmis 66).

Sag C-535/18, Land Nordrhein-Westfalen, understreger dog samtidig, at medlemsstaterne ikke har frit spil ved fastlæggelsen af kravene til miljøkonsekvensrapportens indhold og form. Det har i den forbindelse navnlig betydning, om projektet kræver tilladelse efter eller dispensation fra materielle regler i lovgivningen, idet kravene til miljøkonsekvensrapporten i en vis udstrækning påvirkes heraf.

Sag C-535/18 angik anlæg af en tysk motorvejsstrækning, der bl.a. ville medføre forøget udledning af regnvand til tre vandområder og grundvandet. Forud for tilladelsen var der gennemført en miljøvurdering af projektet, som imidlertid ikke belyste afvandingens påvirkning af vandområderne og grundvandet. Disse oplysninger kom først frem, efter at en række lodsejere havde anlagt retssag mod myndighederne, hvilket førte til en præjudiciel forelæggelse. EU-Domstolen udtalte, at der efter vandrammedirektivets (2000/60) art. 4(1) ikke kan gives tilladelse til projekter, der kan medføre en forringelse af tilstanden for et målsat vandområde, medmindre undtagelsen i art. 4(7) finder anvendelse, jf. også sag C-461/13. Med henvisning hertil fastslog Domstolen, at miljøkonsekvensrapporten efter VVM-direktivet »skal indeholde de oplysninger, der er nødvendige for at vurdere et projekts indvirkninger på tilstanden for de pågældende vandområder i forhold til de kriterier og forpligtelser, der navnlig er fastsat i artikel 4, stk. 1, i direktiv 2000/60«. Selv om de oplysninger, som bygherren skal give efter VVM-direktivets art. 5, og som skal sendes i høring i offentligheden efter art. 6, ikke nødvendigvis skal fremgå af et enkelt dokument, såsom en rapport eller en teknisk undersøgelse, skal offentligheden »have faktisk mulighed for at deltage i beslutningsprocessen«. Offentligheden skal derfor ud fra oplysningerne kunne »få et præcist overblik over projektets indvirkninger på de pågældende vandområders tilstand, således at offentligheden kan efterprøve, om de forpligtelser, der navnlig følger af artikel 4 i direktiv 2000/60, overholdes«. Og offentligheden kan ikke deltage i beslutningsprocessen på en hensigtsmæssig måde, hvis oplysningerne er ufuldstændige eller usammenhængende (præmis 62 og 77-90).

Selv om miljøkonsekvensrapporten efter sag C-535/18 således ikke nødvendigvis skal fremgå af et enkelt dokument, må de oplysninger, der fremlægges i offentlig høring, ikke være ufuldstændige eller usammenhængende, ligesom oplysningerne skal give offentligheden faktisk mulighed for at deltage i beslutningsprocessen på en meningsfuld måde.

I sag C-463/20, *Namur-Est Environnement*, præmis 55, udtalte EU-Domstolen endvidere, at miljøvurderingen ikke nødvendigvis skal foretages inden for rammerne af en enkelt procedure, når projektet kræver tilladelse efter flere regelsæt.²²¹

Som det fremgår af sag C-535/18 får det materielle retsgrundlag særlig betydning i denne sammenhæng, idet miljøkonsekvensrapporten skal indeholde de oplysninger, der er nødvendige for at vurdere projektets miljøpåvirkninger *i forhold til* de materielle regler, der gælder ved tilladelse af projektet. Det kan – ud over vandrammedirektivets art. 4 – fx dreje sig om habitatdirektivets art. 6(3) og art. 12 om påvirkning af Natura 2000-områder henholdsvis bilag IV-arter (som er nævnt udtrykkeligt i VVM-direktivets art. 3(1)(b)), men også rent nationale miljø- og naturbeskyttelsesregler som naturbeskyttelseslovens § 3. Med andre ord påvirkes omfanget af og detaljeringsgraden i miljøkonsekvensrapportens oplysninger af de materielle regler, der er relevante for projektets gennemførelse. Denne retsstilling ligger i øvrigt ikke så fjernt fra dansk forvaltningsrets almindelige officialprincip, hvorefter oplysningen af en sag særligt skal belyse tilstedeværelsen af de betingelser, der skal være opfyldt for, at myndigheden kan træffe afgørelse.²²²

Miljø- og Fødevarerklagenævnets og danske domstoles praksis udvider tilsvarende tilbageholdenhed med at underkende afgørelser (udelukkende) pga. mangler i miljøkonsekvensrapporten.²²³

I MAD 2013.1115 Nmk ophævede klagenævnet en VVM-tilladelse til en omfartsvej meddelt på grundlag af en VVM-redegørelse, som nævnet i 2006 havde fundet tilstrækkelig. Nævnet henviste til, det ikke kunne udelukkes, at omfartsvejen vil skade rigkærsarter, som er en del af udpegningsgrundlaget for det Natura 2000-område, hvor omfartsvejen skulle ligge. I MAD 2014.349 Nmk blev ophævelsen af en VVM-tilladelse til en vindmøllepark ved Ulvemose bl.a. begrundet med, at projektets påvirkning af grundvand og overfladevand ikke var tilstrækkeligt belyst i VVM-redegørelsen, hvorefter arbejdet blev standset. Efter en ny miljøvurdering blev der meddelt VVM-tilladelse, som klagenævnet stadfæstede i MAD 2016.225 Nmk. Se også U 2012.3527 H.

221. Sag C-463/20 er også omtalt nedenfor i afsnit 7.1.

222. Fx Revsbech m.fl.: *Forvaltningsret – sagsbehandling* (8. udg.), 2019, s. 147.

223. Derimod ses en del eksempler på, at VVM-tilladelser er blevet ophævet som følge af manglende vurdering efter habitatreglerne, jf. fx MAD 2011.2645 Nmk, MAD 2013.3122 Nmk og MRF 2021.183 Mfk.

4. Miljøvurdering af planer og projekter (SMV og VVM)

I enkelte sager har Miljø- og Fødevarerklagenævnet foretaget en mere intensiv prøvelse af miljøkonsekvensrapportens indhold, som det illustreres af MAD 2018.86 Mfk og MAD 2020.54 Mfk.

I MAD 2018.86 Mfk fandt nævnet, at en VVM-redegørelse udarbejdet forud for en udledningstilladelse til et spildevandsrensaneanlæg var utilstrækkelig, da den bl.a. ikke i tilstrækkelig grad forholdt sig til projektets betydning for vandplanens miljømål og indsatsprogrammer for Roskilde Fjord, hvortil der skete udledning. Det er dog for vidtgående, når nævnet anfører, at »beskrivelsen og vurderingen i VVM-redegørelsen [...] ikke er i overensstemmelse med gældende bekendtgørelser om miljømål og indsatsprogrammer for berørte overfladevandområder«. I MAD 2020.54 Mfk fandt nævnet, at kommunen i miljøkonsekvensrapporten burde have lagt til grund, at projektområdet tjente som yngle- og rasteområde for bilag IV-arter, såfremt det ikke ved feltundersøgelser kunne fastlægges på tidspunktet for afgørelsen.²²⁴

Hvis indsigelser under den offentlige høring eller andre omstændigheder medfører *ændringer af det projekt, som er miljøvurderet*, vil det i mange tilfælde kræve en ny miljøvurdering, jf. MAD 2001.768 Nkn om udvidelse af større svinefarm ved Esrum Sø, hvor Naturklagenævnet hjemviste sagen med krav om fornyet miljøvurdering og VVM-procedure, fordi der var sket betydelige ændringer i det projekt, som havde været i offentlig høring. Er der alene tale om mindre ændringer af projektet, kan der næppe meddeles VVM-tilladelse, før det ved en VVM-screening er fastslået, at ændringerne ikke har væsentlige miljøvirkninger, jf. i samme retning MAD 2012.394 Ø om en vindmøllepark ved Lammefjorden. Dette blev derimod forbigået i MAD 2017.239 Ø, hvor ekspropriationskommissionen i forbindelse med ekspropriation til anlæg af en ny jernbanelinje mellem København og Ringsted foretog ændringer i projektet, uden at der var gennemført en VVM-screening.

Det er *bygherren*, der har ansvaret for at udarbejde miljøkonsekvensrapporten, jf. miljøvurderingslovens § 20, stk. 1, og VVM-direktivets art. 5. Når rapporten er udarbejdet, fremsender bygherren den til den kompetente myndighed. I forhold til miljøkonsekvensrapporten begrænser myndighedens opgaver sig derfor til at kontrollere, om bygherrens rapport er tilstrækkelig, eventuelt ved indhentelse af

224. Se også Miljø- og Fødevarerklagenævnets afgørelse af 15. april 2021, sag 19/06267 og 19/06275, hvor en VVM-tilladelse og miljøgodkendelse til et biogasanlæg blev ophævet, da kommunen ikke havde foretaget en tilstrækkelig vurdering af miljøpåvirkningen fra udledning af spildevand.

yderligere oplysninger fra bygherren, hvorefter myndigheden gennemfører en offentlig høring af ansøgning med ledsagende rapport, jf. lovens § 24.²²⁵

4.6.6 Retsvirkningerne af overtrædelse af VVM-reglerne

Overtrædelse af VVM-direktivets og lovens regler om VVM kan ske ved, at bygherren iværksætter et projekt eller en ændring af et projekt uden anmeldelse efter lovens §§ 18 eller 19, hvilket bevirker, at det iværksatte projekt er ulovligt. Bygherren er som følge heraf forpligtet til at lovliggøre forholdet, men det er som anført i afsnit 4.5 tvivlsomt, om denne forpligtelse med § 55 kan udstrækkes til ejeren af den faste ejendom, hvis ejeren ikke er bygherre, da en sådan succession ikke er forenelig med ansvarsfordelingen efter VVM-direktivet.

I praksis ses der kun få eksempler på overtrædelser af bygherrens anmeldelsespligt efter VVM-reglerne. Den altovervejende del af sagerne om overtrædelse af VVM-reglerne har i stedet drejet sig om, at myndigheden har meddelt tilladelse uden forudgående VVM-screening, at en screening er blevet underkendt af en klageinstans, fordi projektet krævede miljøvurdering, eller at en VVM-tilladelse er blevet ophævet pga. en utilstrækkelig miljøvurdering el.lign. I disse tilfælde er det således i første række myndigheden, der er ansvarlig for overtrædelsen af reglerne ved at meddele tilladelse til projektet.

Selv om VVM-direktivet ikke indeholder regler om håndhævelse i tilfælde af, at der sker en tilsidesættelse af direktivets regler, er de nationale myndigheder efter loyalitetsprincippet i TEU art. 4(3) forpligtet til inden for rammerne af deres kompetence at bringe ulovlige følger virkninger af en tilsidesættelse af EU-retten til ophør fx ved at tilbagekalde eller suspendere en tilladelse, der allerede er givet, for at sikre, at de nødvendige miljøvurderinger gennemføres.²²⁶ Rammerne for håndhævelsen fastlægges således i den nationale retsorden, men som EU-Domstolens praksis viser, stiller EU-retten også i denne sammenhæng en række krav til medlemsstaterne.

225. I den forbindelse skal myndigheden sikre, at den fornødne ekspertise inddrages, jf. § 24, stk. 1, 1. pkt., og Miljø- og Fødevareklagenævnets afgørelse af 15. april 2021, sag 19/06267 og 19/06275.

226. Se fx sag C-411/17, Inter-Environnement Wallonie og Bond Beter Leefmilieu Vlaanderen, præmis 170, og sag C-261/18, Kommissionen mod Irland, præmis 74-75.

4. Miljøvurdering af planer og projekter (SMV og VVM)

Efter fast praksis medfører overtrædelser af VVM-reglerne, at tilladelsen til projektet må ophæves som ugyldig,²²⁷ når en sådan ugyldighedsvirkning ikke er afskåret af en klage- eller søgsmålsfrist.²²⁸ I sag C-137/14, Kommissionen mod Tyskland, præmis 55-58, blev det yderligere præciseret, at det er i modstrid med VVM-direktivets art. 11, hvis annullation af tilladelsen er afhængig af, om de processuelle fejl er konkret væsentlige.²²⁹ Den omstændighed, at en VVM-screening ikke ville have ført til, at projektet krævede miljøvurdering, ophæver således ikke ugyldighedsvirkningen af manglende VVM-screening. Tilsvarende vil en efterfølgende bevisførelse for, at miljøvurderingen ikke ville have frembragt oplysninger om miljøvirkninger, der kunne føre til, at tilladelsen var blevet ændret, ikke ændre ved, at tilladelsen er ugyldig, jf. sag C-255/05, Kommissionen mod Italien.²³⁰

Dansk praksis er i overensstemmelse hermed. Som spredte eksempler kan nævnes: MAD 2010.2099 Nmk, hvor en tilladelse til udspreddning af spildevandsslam blev ophævet pga. manglende VVM-screening, MAD 2013.1199 Nmk, hvor en tilladelse til udspreddning af slam fra dambrug som gødning blev underkendt som ugyldig, fordi VVM-screeningen blev anset for mangelfuld, MAD 2013.3207 Nmk, hvor en tilladelse til prøveboringer blev ophævet pga. manglende VVM-screening, MAD 2016.20 Nmk, hvor en vandindvindingstilladelse til markvanding blev ophævet pga. manglende VVM-screening, MAD 2018.410 Mfk, hvor tilladelse til indvinding af

-
227. Sml. sag C-416/10, Križan m.fl., hvor det blev fastslået, at ophævelsen af en tilladelse meddelt i modstrid med IPPC-direktivet (nu IE-direktivet) ikke er i modstrid med bygherrens berettigede forventning og beskyttelsen af den private ejendomsret efter EMRK.
228. Sag C-201/02, Wells, præmis 65 og 69. Længden af klage- og søgsmålsfrister skal dog fastsættes under hensyn til de EU-retlige ækvivalens- og effektivitetsprincipper, jf. sag C-280/18, Flausch m.fl., præmis 51 ff. I sag C-348/15, Stadt Wiener Neustadt, præmis 43, fastslog EU-Domstolen dog, at den omstændighed, at en søgsmålsfrist er udløbet, ikke i sig selv kan medføre, at projektet ganske enkelt anses for lovligt tilladt i forhold til VVM-reglerne.
229. Se uddybende Pagh i Mørup m.fl. (red.): Festskrift til Karsten Revsbech, 2020, s. 309 ff. Rækkevidden af myndighedernes pligt til at genoptage tidligere tilladelser meddelt i strid med VVM-direktivet behandles i Pagh: U 2020B.161 med omtale af sag C-261/18, Kommissionen mod Irland.
230. I sag C-535/18, Land Nordrhein-Westfalen, præmis 61-62, accepterede EU-Domstolen dog, at processuelle fejl, der ikke kan ændre på indholdet af den endelige tilladelse, alene tillægges ugyldighedsvirkning, hvis fejlen faktisk har frataget borgerne deres ret til at deltage i beslutningsprocessen. Domstolen tilføjede, at hvis offentligheden mangler de oplysninger, der er nødvendige for at vurdere et projekts miljøpåvirkninger, er offentligheden ikke i stand til at deltage i beslutningsprocessen på en meningsfuld måde.

200.000 m³ sand, sten og grus blev ophævet som følge af manglende inddragelse af kumulative virkninger i screeningen, og MRF 2021.50 Mfk, hvor tilladelse til bypass af ca. 24.000 m³ rent sediment blev ophævet pga. manglende VVM-screening.

Hvis projektet allerede er blevet etableret, når overtrædelsen af VVM-reglerne konstateres, rejser det to spørgsmål: Dels om det efter EU-retten er muligt at gennemføre en retlig lovliggørelse af en overtrædelse af VVM-direktivet. Dels om retsvirkningerne af den meddelte tilladelse af tungtvejende grunde kan opretholdes, indtil der er gennemført en sådan retlig lovliggørelse.

Med hensyn til spørgsmålet om efterfølgende retlig lovliggørelse af et projekt gennemført i strid med VVM-reglerne er problemet, at VVM-reglerne kræver en bestemt fremgangsmåde og rækkefølge, hvilket i sagens natur ikke kan lovliggøres. Omvendt kan en vurdering af projektets miljøvirkninger og offentlighedens kendskab hertil samt fremtidig overvågning af miljøvirkninger fortsat være relevante. Med baggrund i de sidstnævnte hensyn har EU-Domstolen i flere sager accepteret, at der kan ske retlig lovliggørende af en manglende screening eller miljøvurdering, forudsat at to betingelser er overholdt.

For det første må den nationale håndhævelsesordning ikke være indrettet på en sådan måde, at den giver bygherrer anledning til at omgå reglerne, hvilket indebærer, at retlig lovliggørelse kun undtagelsesvist kan accepteres.²³¹ *For det andet* kan en screening eller miljøvurdering under den efterfølgende lovliggørelse ikke begrænses til anlæggets fremtidige indvirkninger på miljøet, men skal også inddrage de indvirkninger, der har været siden anlæggets opførelse.²³²

Nyere praksis fra Miljø- og Fødevareklagenævnet er i overensstemmelse med disse rammer for lovliggørelsen, jf. fx MAD 2021.132 Mfk, hvor Kystdirektoratets lovliggørende tilladelse til en kabelbane på søterritoriet blev ophævet, da direktoratet ikke i VVM-screeningen havde taget kabelbanens hidtidige miljøpåvirkninger i betragtning.

Det klare udgangspunkt er som nævnt, at en tilladelse meddelt i strid med VVM-direktivet skal annulleres med henblik på, at de påkrævede vurderinger gennemføres. Da en sådan annulation – med et deraf

231. De forenede sager C-196/16 og C-197/16, Comune di Corridonia m.fl., præmis 38-40, med henvisninger til retspraksis.

232. De forenede sager C-196/16 og C-197/16, Comune di Corridonia m.fl., præmis 41. Se også sag C-117/17, Comune di Castelbellino, præmis 33, hvor det blev præciseret, at der »ikke [er] noget til hinder for, at [myndighederne] efter denne undersøgelse på ny konkluderer, at en miljøkonsekvensvurdering ikke er nødvendig«.

følgende muligt driftsstop – efter omstændighederne kan få negative konsekvenser for miljøet, forsyningssikkerheden og andre interesser, opstår spørgsmålet, om retsvirkningerne af en tilladelse meddelt i strid med VVM-reglerne af tungtvejende grunde alligevel kan opretholdes, indtil der er gennemført en sådan retlig lovliggørelse.

Det blev besvaret bekræftende af EU-Domstolen i sag C-411/17, *Inter-Environnement Wallonie og Bond Beter Leefmilieu Vlaanderen*, om forlængelse af driftstiden for to ældre atomkraftreaktorer i Belgien, men som det fremgår af dommen, er adgangen til en sådan midlertidig opretholdelse af en ellers ugyldig tilladelse meget snæver. Efter dommen kan det kun ske undtagelsesvist og forudsætter navnlig, at der i tilfælde af en annullation eller udsættelse af tilladelsen foreligger en reel og alvorlig trussel for fx miljøet eller elforsyningssikkerheden, som ikke kan imødegås med andre midler og alternativer. Dertil kommer, at den midlertidige opretholdelse af retsvirkningerne kun må omfatte den tidsperiode, som er strengt nødvendig for at gennemføre den retlige lovliggørelse.²³³

Da overtrædelsen af VVM-reglerne som nævnt næsten undtagelsesvis er begået af myndigheden, rejser dette yderligere spørgsmål. Det første er, om en annullation eller tilbagekaldelse af en tilladelse meddelt i strid med VVM-direktivet, giver bygherren krav på erstatning for de tab, som tilbagekaldelsen medfører, hvilket formentlig må besvares bekræftende, hvis bygherren var i god tro.²³⁴

Det andet spørgsmål er, hvordan *myndigheden* sanktioneres for overtrædelsen, idet der ikke i miljøvurderingslovens § 56 er hjemmel til at straffe myndigheden for at overtræde reglerne. Spørgsmålet er derfor, om myndigheden kan blive erstatningsansvarlig i forhold til naboer og andre tredjemænd, som måtte blive påført et tab ved etablering af projektet. Dette blev der taget stilling til i sag C-420/11, *Leth*, hvor EU-Domstolen afviste, at overtrædelse af VVM-reglerne giver grundlag for, at staten direkte på grundlag af EU-retten er erstatningsansvarlig for de tab, som naboer lider ved, at projektet er tilladt i strid med reglerne, medmindre der konkret er en direkte årsagssammenhæng mellem overtrædelsen og tabet, eller en sådan erstatningspligt kan udledes af ækvivalensprincippet på grundlag af national ret om myndigheders

233. EU-Domstolen overførte dermed sin retspraksis vedrørende overtrædelser af SMV-direktivet til VVM-direktivet og habitatdirektivet, jf. også afsnit 4.7.4. Dette blev i øvrigt oversat i MRF 2021.312 Mfk, hvor en miljøgodkendelse til en opbevarings-tank blev ophævet pga. manglende væsentlighedsvurdering efter habitatbekendtgørelsens § 6 med virkning 1 år efter nævnets afgørelse.

234. Se sag C-201/02, *Wells*, præmis 66, sag C-348/15, *Stadt Wiener Neustadt*, præmis 45, og de forenede sager C-196/16 og C-197/16, *Comune di Corridonia m.fl.*, præmis 36.

erstatningsansvar for lignende overtrædelser. Sammenholdes det sidste med, at danske myndigheder kan ifalde erstatningsansvar for de tab, som påføres naboer ved overtrædelse af lokalplanpligten, jf. fx U 1989.420 V, og at der ikke i miljøvurderingsloven er andre sanktioner for myndigheders overtrædelse af reglerne, begrundes dette, at myndigheder kan blive erstatningsansvarlige for at tillade projekter i strid med VVM-reglerne, når erstatningsbetingelserne i øvrigt er opfyldt.²³⁵

4.7 SMV – miljøvurdering af planer og programmer

SMV-direktivets regler om miljøvurdering og offentlig høring af planer er gennemført i miljøvurderingslovens §§ 8-14 og §§ 32-34 suppleret af fælles bestemmelser med VVM-reglerne om bl.a. formål, definitioner, tilsyn og klage.

Reglerne omhandler planer besluttet af offentlige myndigheder eller den nationale lovgiver, men ikke planer vedtaget af private.²³⁶ Meningen med en offentligretlig plan er at fastlægge en retlig ramme for, hvordan myndighederne fremadrettet skal håndtere en kompleks problemstilling. I nogle tilfælde har en plan karakter af overordnede (strategiske) rammer, hvis virkeliggørelse forudsætter yderligere konkrete beslutninger, mens planen i andre tilfælde er så detaljeret, at den i sig selv udgør den endelige stillingtagen til et givet problem, som det kendes fra fx lokalplaner. Mellem disse yderpunkter er der en række variable afhængigt af planens indhold og retsvirkninger.

4.7.1 Hvilke planer kræver SMV?

Det er ikke enhver offentligretlig retsakt, der opfylder ovennævnte vage kriterier, som er omfattet af SMV-direktivets og miljøvurderingslovens regler om planer. Direktivet og loven afgrænser de omfattede planer ud fra to kriterier, nemlig en legaldefinition af »planer og programmer« og en saglig afgrænsning.²³⁷

235. Se uddybende Pagh i Pagh m.fl. (red.): Offentlige myndigheders erstatningsansvar, 2017, s. 204 ff.

236. Dog omfattes også planer, som i medfør af lovgivningen tilvejebringes af fysiske eller juridiske personer, jf. miljøvurderingslovens § 2, stk. 3. I motiverne til bestemmelsen nævnes som eksempel privatiserede forsyningselskaber, der ved en retsforordning er pålagt at udføre en række opgaver eller pligter, som under ikke-privatiserede ordninger udføres af offentlige myndigheder, jf. FT 2015-16, lovforslag L 147, bem. til § 2.

237. SMV-direktivets art. 3(8) indeholder enkelte undtagelser fra direktivets anvendelsesområde, som er gennemført i miljøvurderingslovens § 3. Det drejer sig om planer, der alene tjener et nationalt forsvarsformål eller et civilt beredskabsformål, samt om

4. Miljøvurdering af planer og projekter (SMV og VVM)

I lovens § 2, stk. 1, nr. 1, er *planer og programmer* defineret som

»planer og programmer, jf. dog § 3,

- a) som enten fastlægger rammerne for fremtidige anlægstilladelser til projekter eller medfører krav om en vurdering af virkningen på et internationalt naturbeskyttelsesområde under hensyntagen til områdets bevaringsmålsætninger, og
- b) som udarbejdes eller vedtages af en myndighed, udarbejdes med henblik på Folketingets vedtagelse af planer og programmer via en lovgivningsprocedure samt udarbejdes i henhold til love, administrative retsfor skrifter eller administrative beslutninger«.

Denne begrebsmæssige definition genfindes ikke ordret i SMV-direktivet, men svarer indholdsmæssigt til en sammenskrivning af direktivets art. 2(1)(a) og art. 3(2), som disse bestemmelser fortolkes af EU-Domstolen. Efter Domstolens praksis skal planbegrebet i lighed med VVM-direktivets projektbegreb fortolkes bredt.²³⁸

Definitionen i lovens § 2, stk. 1, nr. 1, suppleres af følgende saglige afgrænsning af kravet om miljøvurdering af planer i § 8:

»Myndigheden skal gennemføre en miljøvurdering af planer og programmer, hvor disse

- 1) udarbejdes inden for landbrug, skovbrug, fiskeri, energi, industri, transport, affaldshåndtering, vandforvaltning, telekommunikation, turisme, fysisk planlægning og arealanvendelse og fastlægger rammerne for fremtidige anlægstilladelser til de projekter, der er omfattet af bilag 1 og 2,
- 2) medfører krav om en vurdering af virkningen på et internationalt naturbeskyttelsesområde under hensyntagen til områdets bevaringsmålsætninger, eller
- 3) vurderes at kunne få væsentlig indvirkning på miljøet, jf. stk. 2.

Stk. 2. Myndigheden skal gennemføre en vurdering af, om planer og programmer kan få væsentlig indvirkning på miljøet, når disse

- 1) er omfattet af stk. 1, nr. 1, og kun fastlægger anvendelsen af mindre områder på lokalt plan eller angiver mindre ændringer i sådanne planer eller programmer, eller
- 2) i øvrigt fastlægger rammerne for fremtidige anlægstilladelser og kan forventes at få væsentlig indvirkning på miljøet.«

finansielle og budgetmæssige planer. Til forskel for VVM-direktivets undtagelse for anlægslove er SMV-reglerne om offentlig høringsprocedure derimod også bindende for lovgiver.

238. Se fx sag C-567/10, Inter-Environnement Bruxelles m.fl., præmis 37.

Den saglige afgrænsning svarer indholdsmæssigt til SMV-direktivets art. 3(2)-(4). Der er dog i den danske version af SMV-direktivet den sprogforbistring, at begrebet »rammerne for fremtidige *anlægstilladelser*« med baggrund i de øvrige sprogversioner skal fortolkes som »rammerne for fremtidige *tilladelser til projekter*«. Den udvidende fortolkning af VVM-direktivets projektbegreb samt bilag I og II gælder derfor også for afgrænsningen af SMV-reglernes anvendelsesområde, jf. herom afsnit 4.6.1.

Dette blev imidlertid overset i MRF 2021.331 Mfk, hvor Miljø- og Fødevarerklagenævnet fandt, at efterafgrødebekendtgørelsen ikke fastlagde rammerne for fremtidige anlægstilladelser til etablering af husdyrbrug, idet husdyrgødningsanvendelsen ved en lovændring i 2017 blev adskilt fra reguleringen af husdyrbrugets anlæg. Som det fremgår af kommentaren til MRF 2021.331 Mfk, kan det imidlertid ikke have betydning for fortolkningen af projektbegrebet, at der i dansk ret er foretaget en reguleringsmæssig opdeling af husdyrbrugets anlæg og arealer.

Det følger af den begrebsmæssige definition i § 2, stk. 1, at reglerne om miljøvurdering af planer er begrænset til *retsakter*, og at beslutningen af planen derfor skal have hjemmel. Det er indlysende, at dette omfatter lokalplaner og spildevandsplaner, som har udtrykkelig hjemmel i lov, men reglerne er ikke begrænset hertil. I sag C-24/19, A m.fl., blev det således fastslået, at et cirkulære kan udgøre en plan i SMV-direktivets forstand, når det begrænser myndighedernes skønsudøvelse og ikke blot har en rent vejledende karakter.²³⁹ Reglerne omfatter dermed formentlig også en myndigheds vedtagelse af et internt administrationsgrundlag, når dette danner rammen for myndighedens fremtidige opgavevaretagelse, jf. MAD 2014.54 Nmk og MAD 2014.204 Nmk. I MAD 2018.262 Mfk ansås en kommunal trafikplan vedtaget efter vejlovens § 23 for at være en plan i miljøvurderingslovens forstand, eftersom den fastsatte præcise kriterier for efterfølgende beslutninger til gennemførelse af planen.

Uanset at SMV-direktivets anvendelsesområde efter ordlyden af art. 2(a) er begrænset til planer, »som *kræves* ifølge love og administrative bestemmelser«, har EU-Domstolen ved en udvidende fortolkning fastslået, at kravet om miljøvurdering også omfatter planer, som myndigheden ikke er forpligtet til at udarbejde eller vedtage, dvs. som er fakultative. Det afgørende er derimod alene, om planens »vedtagelse er reguleret ved nationale love og administrative bestemmelser, som

239. Om dommen sag C-24/19 se også Pagh: Juristen 2020, s. 206.

4. Miljøvurdering af planer og projekter (SMV og VVM)

fastlægger, hvilke myndigheder der har beføjelse til at vedtage dem, samt proceduren for deres udarbejdelse«. ²⁴⁰ Dette er baggrunden for ordlyden af miljøvurderingslovens § 2, stk. 1, litra b, hvorefter loven omfatter planer, som »udarbejdes i henhold til love, administrative retsfor skrifter eller administrative beslutninger«. I sag C-24/19, A m.fl., fandtes det flamske vindmøllecirkulære at opfylde denne betingelse, allerede fordi det var udstedt af myndighederne på grundlag af deres forvaltningskompetencer og skønsbeføjelser.

Den saglige afgrænsning af SMV-reglernes anvendelse i lovens § 8 skal ligeledes fortolkes udvidende og er uafhængig af, om en retsakt betegnes »plan« eller »program«. ²⁴¹ I sag C-295/10, Valčiukienė m.fl., fastslog EU-Domstolen, at SMV-direktivet også gælder, når en plan alene fastlægger rammerne for et enkelt projekt. Uanset at grænsedragningen mellem projekter og planer dermed kan være uklar, er det vigtigt at fastholde, at der skal være tale om en *plan*, idet enhver projektgodkendelse selvsagt ikke fastlægger rammerne for den fremtidige arealanvendelse, jf. sag C-43/10, Aitolokarnanias m.fl., hvor EU-Domstolen afviste, at beslutningen om omlægning af en flod kunne anses for en plan omfattet af SMV-direktivet. ²⁴² Se også MAD 2017.423 Ø om en lokalplan for Dyrskuepladsen i Roskilde.

Det følger endvidere af miljøvurderingslovens § 8, stk. 1, nr. 2, at hvis en plans vedtagelse kræver konsekvensvurdering efter habitatdirektivets art. 6(3), skal der tillige gennemføres en miljøvurdering efter SMV-reglerne, jf. også sag C-177/11, Syllogos.

Som det allerede er fremgået, er det et centralt kendetegn ved en plan omfattet af SMV-reglerne, at den *fastlægger rammerne for fremtidige tilladelser til projekter*. Hvad der mere præcist ligger heri, har givet anledning til en række sager for EU-Domstolen, som navnlig har drejet sig om, hvorvidt også generel regulering, der ikke tilsigter at »planlægge« for et afgrænset geografisk område, men derimod fastsætter generelle kriterier for fremtidige tilladelser inden for en bestemt sektor, kan udgøre en plan i direktivets forstand. I de forenede sager C-105/09 og C-110/09, Terre wallonne I, fastslog EU-Domstolen, at SMV-direktivets regler også

240. Dette blev første gang fastslået i sag C-567/10, Inter-Environnement Bruxelles m.fl., præmis 24-32. Der har blandt medlemsstaterne været stor utilfredshed med denne udvidende fortolkning, som dog endegyldigt blev fasttømret med EU-Domstolens Store Afdelings dom i sag C-24/19, A m.fl.

241. Også ophævelse af planer kan være omfattet af SMV-reglerne, jf. sag C-567/10, Inter-Environnement Bruxelles m.fl., præmis 43, og Planklagenævnets afgørelse af 15. april 2020, sag 18/05952.

242. Om dommen i sag C-43/10 se Pagh: TfM 2012.165.

omfatter medlemsstaternes vedtagelse af det handlingsprogram for nedbringelse af landbrugets kvælstofforurening, som medlemsstaterne efter nitratdirektivets (91/676) art. 5 er forpligtet til at vedtage, uanset at der var tale om en generel retsakt, der tjente til at forbedre miljøbeskyttelsen.

Dette blev yderligere uddybet i sag C-290/15, D'Oultremont m.fl., der drejede sig om gyldigheden af den vallonske regerings bekendtgørelse om vindmølleparker, der indeholdt nærmere regler om skyggegener, grænseværdier for støj, afstandskrav til magnetfelt, lysmarkering mv.²⁴³ I hovedsagen gjorde sagsøgerne bl.a. gældende, at bekendtgørelsen var ugyldig, fordi den var vedtaget uden at overholde reglerne i SMV-direktivet, hvilket den vallonske regering bestred med henvisning til, at der var tale om generel regulering, som ikke fastlagde anvendelsen af eller beskyttelsesordninger for en eller flere bestemte lokaliteter, men som derimod omfattede alle vindmølleparker, uanset hvor den enkelte vindmøllepark blev placeret.

EU-Domstolen tog udgangspunkt i, at planbegrebet skal fortolkes bredt, og at reglerne ikke er begrænset til planlægning af et bestemt område. Domstolen lagde til grund, at vindmøllebekendtgørelsen bidrog til at definere rammerne for gennemførelsen af vindmølleparker i Vallonien, der er blandt projekterne i VVM-direktivets bilag II, og udtalte herefter (præmis 49-50):

»begrebet 'planer og programmer' vedrører enhver retsakt, der, idet den definerer de regler og kontrolprocedurer, der skal finde anvendelse på den pågældende sektor, fastlægger en betydningsfuld helhed af kriterier og fremgangsmåder for tilladelse og iværksættelse af et eller flere projekter, der kan have væsentlige indvirkninger på miljøet [...]. I det foreliggende tilfælde skal det bemærkes, at [vindmøllebekendtgørelsen] navnlig vedrører tekniske regler, nærmere bestemmelser for driften (herunder de stroboskopiske skygger), forebyggelse mod ulykker og brand (herunder standsning af vindmøllen), regler for støjniveauet, reetablering og sikkerhedsstillelse for vindmøllerne. Sådanne regler har en betydning og rækkevidde, der er tilstrækkeligt væsentlig for fastlæggelsen af de betingelser, der skal gælde for den pågældende sektor, og de valg, navnlig af miljømæssig art, der kan træffes i henhold til de nævnte regler, skal afgøre de betingelser, hvorunder de konkrete projekter vedrørende opførelse og drift af vindmøllelokaliteter kan tillades i fremtiden.«

Med henvisning hertil fastslog Domstolen, at den vallonske vindmøllebekendtgørelse var omfattet af SMV-direktivet, idet bekendtgørelsen

243. Om dommen i sag C-290/15 se også Pagh: TFM 2016, s. 411, Basse: Erhvervsmiljøretten, 2017, s. 189 f. og Brandt og Walters: Miljøret (9. udg.), 2018, s. 340 ff.

»indeholder forskellige bestemmelser vedrørende opstilling af vindmøller, som skal overholdes i forbindelse med udstedelse af administrative godkendelser til opførelse og drift af sådanne anlæg«. Det følger således af dommen i sag C-290/15, at SMV-direktivet ikke er begrænset til retsakter, der regulerer et begrænset geografisk område i en medlemsstat, men også kan omfatte generel sektorspecifik planlægning af områder eller zoner omfattende hele en medlemsstats område, hvad enten dette sker ved lov, bekendtgørelse, cirkulære el.lign. Dette forudsætter dog, at den pågældende retsakt kan siges at fastlægge »en betydningsfuld helhed af kriterier og fremgangsmåder for tilladelse og iværksættelse af et eller flere projekter, der kan have væsentlig indvirkning på miljøet«.

Efter dommen i sag C-290/15 blev der rejst tvivl om gyldigheden af den dagældende danske vindmøllebekendtgørelse,²⁴⁴ som heller ikke havde været undergivet miljøvurdering efter SMV-direktivet. I to notater fra oktober 2017 hhv. februar 2018 anerkendte Miljøministeriet, at der var visse ligheder mellem den vallonske vindmøllebekendtgørelse og dens danske pendant, men fandt det dog tvivlsomt, om den danske bekendtgørelse var omfattet af SMV-reglerne, da den alene regulerer støj og derfor ikke fastlægger »en betydningsfuld helhed af kriterier«. Dette synspunkt gjorde den danske regering efterfølgende gældende i et mundtligt indlæg for EU-Domstolen i sag C-671/16, Inter-Environnement Bruxelles m.fl., og sag C-160/17, Thybaut m.fl., hvor Domstolen imidlertid afviste den danske udlægning af sag C-290/15. I stedet fastslog Domstolen, at »en betydningsfuld helhed af kriterier« skal forstås kvalitativt og ikke kvantitativt, og at medlemsstaterne ikke kan omgå SMV-direktivet ved at opdele foranstaltninger.²⁴⁵ Den danske vindmøllebekendtgørelse blev senere afløst af bekendtgørelse nr. 135 af 7. februar 2019, som er vedtaget efter forudgående miljøvurdering. Efterfølgende (ændringer af) en række andre bekendtgørelser har tilsvarende været undergivet miljøvurdering eller i det mindste en screening efter SMV-reglerne.²⁴⁶

For så vidt angik den tidligere vindmøllebekendtgørelse bestred Miljøministeriet dog, at den manglende miljøvurdering førte til ugyldighed for bekendtgørelsen og de tilladelser, der var udstedt på grundlag heraf. Denne opfattelse er blevet tiltrådt af Miljø- og Fødevareklagenævnet og Planklagenævnet i en række sager om plangrundlag og VVM-tilladelser til konkrete vindmølleprojekter udstedt på grundlag af den tidligere bekendtgørelse, jf. bl.a. MAD 2017.439 Pkn, MAD 2017.481 Mfk, MRF 2021.19 Pkn,

244. Bekendtgørelse nr. 1736 af 21. december 2015 om støj fra vindmøller.

245. Om hændelsesforløbet se Pagh: TfM 2017, s. 365, Pagh: TfM 2018, s. 429, Pagh: TfM 2019, s. 293 og Pagh: Juristen 2020, s. 206.

246. Det gælder bl.a. godkendelsesbekendtgørelsen, husdyrgodkendelsesbekendtgørelsen, husdyrgødningsbekendtgørelsen og efterafgrødebekendtgørelsen. Miljørapporterne kan tilgås på Høringsportalen.

MRF 2021.56 Mfk, MRF 2022.93 Mfk og MRF 2022.100 Mfk.²⁴⁷ Afgørelserne var navnlig begrundet i, at tilladelserne og plangrundlagene selv var blevet miljøvurderet efter SMV- og VVM-reglerne, og at grænseværdierne for støjbelastning i den tidligere vindmøllebekendtgørelse forblev uændrede i den senere bekendtgørelse, der var blevet miljøvurderet. Med samme begrundelse blev præjudiciel forelæggelse for EU-Domstolen afvist i MAD 2019.244 V, der angik gyldigheden af plangrundlaget for 10 vindmøller. Begrundelsen er imidlertid ikke afstemt med EU-Domstolens praksis om følgevirkningerne ved overtrædelse af SMV-direktivet, jf. afsnit 4.7.4.

I kølvandet på dommen i sag C-290/15 fulgte flere domme fra EU-Domstolen, der fastholdt den udvidende fortolkning af SMV-direktivets saglige afgrænsning.²⁴⁸ Domstolen fastslog således, at en forordning om byplanlægning, der ikke fastsatte positive begrænsninger for projekter, men som tillod fravigelse af gældende byplanlægningskrav (sag C-160/17), og et regeringsdekret, der fastsatte kapacitetskrav til affaldsforbrændingsanlæg (sag C-305/18), kunne udgøre planer i direktivets forstand. I sag C-671/16 blev det fastslået, at en forordning om byplanlægning af et byområde i Bruxelles var omfattet af SMV-direktivet, uanset at der var gennemført miljøvurdering af en bekendtgørelse om arealanvendelse for samme byområde. I sag C-24/19, A m.fl., om den flamske vindmøllebekendtgørelse og -cirkulære fastholdt EU-Domstolens Store Afdeling som nævnt den udvidende fortolkning af SMV-direktivets anvendelsesområde og udtalte endvidere, at retsakterne ikke nødvendigvis skal udgøre en udtømmende ramme.

Den omstændighed, at en plan vedtages for at forbedre beskyttelsen af miljøet, indebærer heller ikke, at planen er undtaget fra SMV-direktivets krav om forudgående miljøvurdering og offentlig høring, jf. sag C-473/14, Dimos Kropias Attikis, om mindre ændringer af en fredningskendelse for et beskyttet bjergområde omkring Athen, der betød en bedre beskyttelse af naturen.²⁴⁹ Dette blev gentaget i sag C-43/18, CFE, hvor Domstolen fandt, at en bekendtgørelse, der udpegede et Natura 2000-område og fastsatte bevaringsmålsætninger, forebyggende foranstaltninger og forbud mod visse projekter kunne være omfattet af

247. Se også Miljø- og Fødevareklagenævnets afgørelser af 22. november 2017 (sag NMK-34-00616), af 9. november 2020 (sag 18/05687 m.fl.), af 19. november 2020 (sag 18/04713 m.fl.), af 16. december 2020 (sag 18/05692 m.fl.) samt af 17. december 2020 (sag 18/05688 m.fl.).

248. Fra dansk praksis kan fx nævnes MAD 2020.189 Pkn, hvor tillæg til en kommuneplanstrategi ansås for en plan. Se også MRF 2021.363 Pkn og MRF 2021.372 Pkn.

249. Om dommen i sag C-473/14 se også Pagh: TfM 2016, s. 3.

4. Miljøvurdering af planer og projekter (SMV og VVM)

SMV-reglerne, medmindre bekendtgørelsen kun forbød projekter, der ikke krævede tilladelse.²⁵⁰

På trods af, at EU-Domstolen i en række sager tog stilling til SMV-reglernes anvendelsesområde, var det efter de ovennævnte domme fortsat uklart, hvor den »nedre grænse« for planbegrebet skulle trækkes. Dommene bidrager nemlig kun i begrænset omfang til at afklare, hvornår en retsakt *ikke* fastlægger en betydningsfuld helhed af kriterier for tilladelse til projekter, udover at det som nævnt blev fastslået i bl.a. sag C-160/17, at betingelsen skal forstås kvalitativt. Efter sag C-290/15 og sag C-24/19 foreligger der en tilstrækkelig betydningsfuld helhed af kriterier, når der fastsættes sektorspecifikke tekniske regler, mens det derimod ikke nødvendigvis er tilfældet, når den pågældende retsakt fx blot indfører et forbud mod eller begrænsning i udøvelsen af visse aktiviteter uden i øvrigt at fastsætte kriterier for meddelelse af tilladelser.

Dette spørgsmål fik EU-Domstolen dog anledning til at besvare i en præjudiciel forelæggelse fra den tyske forbundsforvaltningsdomstol i sag C-300/20, Bund Naturschutz in Bayern.

Sagen angik en lokal tysk myndigheds vedtagelse af en bekendtgørelse om landskabsbeskyttelse for et område ved Inn-floden. Bekendtgørelsen indeholdt et forbud mod enhver aktivitet, der ændrede områdets karakter eller stred mod beskyttelsesformålene, og fastsatte krav om tilladelse for en række aktiviteter, herunder opførelse af bygninger, anlæg af veje og ændring af vandområder. Efter bekendtgørelsen kunne tilladelse meddeles, hvis aktiviteterne ikke stred mod områdets karakter og beskyttelsesformålene, eller hvis de negative miljøvirkninger kunne imødegås ved hjælp af andre foranstaltninger. Spørgsmålet for EU-Domstolen var navnlig, om bekendtgørelsen kunne siges at fastlægge rammerne for tilladelse af projekter i det beskyttede område. EU-Domstolens Store Afdeling udtalte, at det i denne sammenhæng er afgørende, om retsakten »fastlægger en betydningsfuld helhed af kriterier og fremgangsmåder for tilladelse og iværksættelse af et eller flere af disse projekter, navnlig med hensyn til placering, art, størrelse og betingelser for drift af sådanne projekter eller ved tildeling af midler til disse projekter« (præmis 62, vores fremhævelse). Domstolen konstaterede, at bekendtgørelsen kun fastsatte krav om tilladelse til projekter, men ikke fastlagde kriterier eller fremgangsmåder for, om tilladelse kunne meddeles. Domstolen henviste endvidere til, at bekendtgørelsens generelle forbud mod aktiviteter svarede til den tyske forbundslov om naturbeskyttelse og landskabspleje, og at tilladelseskra-
vet alene

250. I overensstemmelse hermed afviste EU-Domstolen i sag C-321/18, Terre wallonne III, at en bekendtgørelse, der blot sammenfattede bevaringsmålsætningerne for Natura 2000-netværket i Vallonien, var omfattet af SMV-direktivet, da den ikke fastsatte rammer for tilladelse til projekter.

var undergivet en generel betingelse om, at aktiviteten ikke havde skadelige virkninger, eller at disse kunne imødegås. Selv om bekendtgørelsen kunne have en vis indflydelse på projekternes placering ved at vanskeliggøre placering inden for projektområdet, udgjorde dette ikke en betydningsfuld helhed af kriterier og fremgangsmåder for tilladelse til projekterne, og bekendtgørelsen var derfor ikke omfattet af kravet om miljøvurdering.

Med dommen i sag C-300/20 har EU-Domstolen for første gang trukket en egentlig nedre grænse for, hvornår SMV-reglerne finder anvendelse, om end præmisserne giver anledning til usikkerhed om dommens rækkevidde.²⁵¹ I en dansk sammenhæng rejser dommen bl.a. tvivl om, hvorvidt fredningskendelser uden videre skal anses for planer omfattet af SMV-reglerne, som det har været lagt til grund i nyere klagenævnspraksis, jf. fx MAD 2020.205 Mfk.²⁵²

4.7.2 Reglerne for screening af planer

Miljøvurderingslovens § 10 indeholder på linje med SMV-direktivets art. 3(3) og (4) to regler om screening af planer, der begrebsmæssigt er omfattet af loven. Den ene regel er § 8, stk. 2, nr. 2, hvorefter planer, som hverken kræver konsekvensvurdering efter habitatdirektivets art. 6(3) eller regulerer rammer for tilladelse til projekter omfattet af lovens bilag 1 eller 2, skal screenes for, om planen har væsentlige miljøvirkninger. Reglen må forstås således, at hvis en retsakt, der ikke er omfattet af § 8, stk. 1, nr. 1 og 2, fastsætter fremtidige rammer for tilladelse til projekter, skal myndigheden foretage en screening af, om retsakten medfører væsentlige miljøvirkninger, idet der i bekræftende fald skal gennemføres en miljøvurdering og offentlig høring.²⁵³

Den anden regel er § 8, stk. 2, nr. 1, hvorefter mindre ændringer af planer henholdsvis planer, som for et mindre geografisk område fastsætter rammer for tilladelse til bilag 1- og bilag 2-projekter, er omfattet af krav om screening af, om forslaget har væsentlige miljøvirkninger.

251. Se uddybende kommentaren til MRF 2022.10, hvor dommen er optrykt.

252. Se også Miljø- og Fødevarerklagenævnets afgørelse af 30. september 2020, sag 20/07653, hvor nævnet ikke gav medhold i klage over screeningsafgørelse om, at et fredningsforslag ikke skulle undergives miljøvurdering. Nævnets afgørelse blev opretholdt ved Retten i Koldings dom af 8. juli 2022 (sag BS-12763/2021-KOL), der efter det oplyste er anket til landsretten.

253. Med henvisning § 8, stk. 2, nr. 2, udtalte Planklagenævnet i MAD 2018.278 Pkn, at »alle forslag til lokalplaner og kommuneplantillæg efter planloven er omfattet af miljøvurderingsloven og skal miljøscreenes efter kriterierne i bilag 3 og/eller miljøvurderes efter kriterierne i bilag 4«. Om bestemmelsen se også MAD 2020.124 Pkn om et plangrundlag for et mindre boligområde.

4. Miljøvurdering af planer og projekter (SMV og VVM)

Denne regel betyder, at mindre ændringer af planer og projekter for selv et meget begrænset geografisk område i første række er omfattet af et krav om screening. Reglen må endvidere forstås således, at miljøvurdering af planer omfattet af § 8, stk. 1, nr. 1, (om rammer for bilag 1- og bilag 2-projekter) er obligatorisk, medmindre undtagelsen for mindre ændringer mv. i § 8, stk. 2, nr. 1 kan anvendes.²⁵⁴ I så fald kan en miljøvurdering kun undlades, efter det ved en screeningsafgørelse efter § 10 er fastslået, at planen ikke kan forventes at få væsentlig indvirkning på miljøet.

Der foreligger indtil videre kun to domme fra EU-Domstolen, der belyser den nærmere rækkevidde af reglerne om SMV-screening.

I sag C-444/15, Associazione Italia Nostra Onlus, fastslog EU-Domstolen, at undtagelsen for planer for »mindre områder på lokalt plan« er begrænset til retsakter, der vedtages af en lokal myndighed, og forudsætter, at det berørte areal har en mindre størrelse i forhold til den lokale myndigheds stedlige kompetence. Planer vedtaget af statslige myndigheder er derfor omfattet af obligatorisk miljøvurdering, hvis planen fastsætter rammer for tilladelse til projekter omfattet af bilag 1 eller bilag 2, hvilket har givet anledning til tvivl ved fredningskendelser, som vedtages af en statslig myndighed. I sag C-463/11, L, blev det endvidere fastslået, at det er i modstrid med SMV-direktivet at fritage en bebyggelsesplan eller ændringer af denne for miljøvurdering, fordi planen kun angår et areal på mindre end 20.000 m² og ikke krænker miljøhensyn.

Planklagenævnet har i flere nyere afgørelser foretaget en selvstændig prøvelse af, om en lokalplan omfatter et så begrænset geografisk område, at en screening efter miljøvurderingslovens § 8, stk. 2, nr. 1, er tilstrækkelig.

I MRF 2021.358 Pkn udtalte Planklagenævnet på baggrund af en gennemgang af de forskellige sprogversioner af dommen i sag C-444/15, at reglen om »mindre områder på lokalt plan« i § 8, stk. 2, nr. 1, skal forstås sådan, at planen skal være udarbejdet af en lokal myndighed, og at planen omfatter et område, der er af begrænset størrelse *set i forhold til* hele det område, som hører under den lokale myndigheds stedlige kompetence. Det er således ikke tilstrækkeligt, at der er tale om et geografisk område, som blot er mindre end myndighedens samlede areal. Et plangrundlag, der muliggjorde opførelsen af et 67 ha stort solcelleanlæg på et hidtil ubebygget landbrugsareal

254. Det følger heraf, at en kommunens spildevandsplan, der gælder for hele kommunen, altid skal miljøvurderes, da den ikke er omfattet af undtagelsen for et mindre geografisk område. Dette blev overset i MAD 2012.2441 Nmk, se uddybende Pagh: Tfm 2014.112.

i landzone, angik derfor ikke et mindre område på lokalt plan, hvorfor der var krav om miljøvurdering.²⁵⁵ Derimod fandtes betingelserne opfyldt i bl.a. MRF 2021.4 Pkn, MRF 2021.24 Pkn, MRF 2021.62 Pkn og MRF 2021.66 Pkn.

Ved screeningsafgørelser efter § 10 af, om en plan eller ændring af en plan har væsentlig indvirkning på miljøet, skal myndigheden anvende kriterierne i lovens bilag 3, hvorefter der bl.a. skal tages hensyn til kumulative virkninger. Som led i screeningen skal myndigheden endvidere høre andre myndigheder, der kan blive berørt af planen, jf. § 32, stk. 3, nr. 1. Har kommunen undladt en sådan høring af andre myndigheder, kan planen ikke vedtages, jf. MAD 2005.957 Nkn. Hvis kommunen har fravalgt bestemte myndigheder, vil dette dog normalt ikke blive tilsidesat, jf. MAD 2007.940 Nkn.

Fra den omfattende klagenævnspraksis om SMV-screeningsafgørelser kan nævnes MAD 2018.278 Pkn, hvor en lokalplan for et bofællesskab i en landsby blev ophævet, da det bl.a. ikke fremgik af screeningsafgørelsen, hvilke faglige vurderinger der begrundede, hvorfor miljøvurdering ikke var nødvendig. I MRF 2021.145 Pkn blev en screeningsafgørelse vedr. plangrundlaget for et nyt etageboligområde ophævet, da kommunen havde lagt forkerte støjgrænser til grund for sin vurdering. I MRF 2021.244 Pkn blev en screeningsafgørelse vedr. plangrundlaget for et asfaltenlæg ophævet, da den anbefalede mindsteafstand til nærmeste bolig var overskredet, og da kommunen alene havde angivet, at støjgrænseværdier ville fastsættes som krav i en efterfølgende miljøgodkendelse til det konkrete projekt.²⁵⁶

Hvis screeningsafgørelsen efter § 10 konkluderer, at planen eller ændringen af planen ikke kan få væsentlig indvirkning på miljøet, skal denne afgørelse offentliggøres med begrundelse snarest muligt og før den endelige godkendelse af planen eller ændringen, jf. § 33.

4.7.3 Kravene til en miljørapport

Såfremt en plan er omfattet af legaldefinitionen i miljøvurderingslovens § 2, stk. 1, nr. 1, og den saglige afgrænsning i § 8, stk. 1, skal den kompetente myndighed gennemføre en miljøvurdering af planen, herunder udarbejde en miljørapport. De nærmere krav til miljørapporten fremgår

255. Tilsvarende MRF 2021.361 Pkn, hvor et kommuneplantillæg for et solcelleanlæg på i alt 220 ha ikke fandtes at udgøre et mindre område på lokalt plan. Se også MAD 2016.354 Nmk om en virksomhed med et areal på ca. 13,4 ha.

256. Som ældre eksempler på, at screeningsafgørelser er blevet tilsidesat, kan nævnes MAD 2007.1623 Nkn, MAD 2007.936 Nkn, MAD 2008.2237 Nkn, MAD 2013.1973 Nmk, MAD 2014.305 Nmk og MAD 2014.307 Nmk.

4. Miljøvurdering af planer og projekter (SMV og VVM)

af miljøvurderingslovens § 12 og bilag 4, der svarer til SMV-direktivets art. 5 og 10 samt bilag I.

Af væsentlig praktisk betydning bestemmer § 12, stk. 2, at miljørapporten skal indeholde de oplysninger, som med rimelighed kan forlanges med hensyntagen til bl.a., hvor detaljeret planen er, hvad planen indeholder, på hvilket trin i et beslutningsforløb planen befinder sig, og hvorvidt bestemte forhold vurderes bedre på et andet trin i det pågældende forløb. Se fx MAD 2018.320 Pkn, MAD 2018.341 Pkn og MAD 2020.189 Pkn.

Der foreligger ikke praksis fra EU-Domstolen om fortolkning af disse krav. Planklagenævnet og det tidligere Natur- og Miljøklagenævnet har i en række afgørelser taget stilling til indsigelser mod indholdet af miljørapporter, men har generelt ikke fundet grundlag for at underkende vurderingerne som værende i strid med miljøvurderingslovens minimumskrav.²⁵⁷

Som en af de få undtagelser kan nævnes MAD 2012.3200 Nmk, hvor et kommuneplantillæg for en vindmølleplan blev ophævet for et delområde, fordi vindmøllecirkulærets afstandskrav til et sommerhus ikke var opfyldt, og den foretagne miljørapport ikke indeholdt en vurdering af påvirkning af natur, kulturmiljøer mv. I MAD 2014.204 Nmk blev en temaplan for vindmøller ophævet som ugyldig, fordi miljørapporten ikke forholdt sig konkret til de mulige miljøvirkninger. I MAD 2020.76 Mfk blev Region Hovedstadens Råstofplan 2016 ophævet, da miljørapporten ikke omfattede de interesseområder, der blev udlagt med planen.²⁵⁸ I MRF 2022.134 Pkn blev plangrundlaget for 11 vindmøller ophævet, bl.a. fordi miljørapporten ikke forholdt sig til, at størstedelen af planområdet var kortlagt som var okkerpotentielt område med stor risiko for udvaskning af okker.

Når miljørapporten er udarbejdet, sendes den i offentlig høring med forslaget til planen, jf. miljøvurderingslovens § 32, stk. 3, nr. 3. Ved den endelige vedtagelse af planen skal myndigheden inddrage miljørapporten og bemærkningerne fra den offentlige høring, uden at myndigheden dog er bundet heraf, ligesom myndigheden skal udarbejde en sammenfattende redegørelse, der bl.a. beskriver, hvordan miljøhensyn

257. Derimod ses en del eksempler på, at miljørapporter er fundet utilstrækkelige som følge af manglende vurdering efter habitatreglerne, jf. fx MAD 2021.79 Pkn, MAD 2021.299 Pkn, MRF 2021.79 Pkn og MRF 2022.63 Pkn.

258. Miljø- og Fødevarerklagenævnet afslog ved afgørelse af 28. maj 2020, sag 20/00592, regionens anmodning om genoptagelse af sagen.

er integreret i planen, og hvordan bemærkningerne fra høringen er indarbejdet, jf. § 13.

4.7.4 Retsvirkningerne af overtrædelse af SMV-reglerne

Hvis en plan omfattet af SMV-direktivet vedtages uden fornøden miljøvurdering efter direktivets regler, medfører dette, at planen er ugyldig, og at den som udgangspunkt skal suspenderes eller annulleres.²⁵⁹ Dette er tilsvarende lagt til grund i dansk praksis med henvisning til miljøvurderingslovens § 13, jf. fx MRF 2021.358 Pkn og MRF 2022.63 Pkn, men sml. dog U 2019.2943 H og U 2019.2960/1 H, der er omtalt afslutningsvis i dette afsnit.

Det er ikke endeligt afklaret i EU-Domstolens praksis, om manglende screening af planer og ændringer af planer efter SMV-direktivets art. 3(3) og (4) har ugyldighedsvirkning på linje med, hvad der gælder for manglende VVM-screening, jf. afsnit 4.6.6. Efter fast dansk praksis fører mangelfuld eller manglende screening af en plan eller ændring heraf dog til, at den vedtagne plan ophæves som ugyldig, forudsat at klagen over screeningsafgørelsen eller planen er indgivet rettidigt, jf. fx MAD 2018.37 Pkn og MRF 2021.145 Pkn.

Som gennemgået i afsnit 4.7.1 er det et centralt kendetegn for en plan, at den fastlægger rammerne for fremtidige tilladelser til projekter. Når følgevirkningen af en overtrædelse af reglerne om miljøvurdering er, at den vedtagne plan er ugyldig, opstår i naturlig forlængelse heraf spørgsmålet, om også tilladelser og andre afgørelser *udstedt på grundlag af planen* rammes af ugyldighedsvirkningen. Dette har EU-Domstolen besvaret bekræftende i sag C-24/19 med henvisning til loyalitetsprincippet i TEU art. 4(3),²⁶⁰ hvilket også synes at være den herskende opfattelse i dansk praksis.

I MAD 2014.54 Nmk ophævede Natur- og Miljøklagenævnet således Københavns Kommunes rammeafgørelse for støjkrav mv. på de enkelte byggepladser i Metro Cityringen pga. manglende miljøvurdering. I konsekvens heraf udtalte nævnet, at påbud udstedt på baggrund af rammeafgørelsen også var ugyldige. Samme ugyldighedsvirkning blev anerkendt forudsætningsvist i U 2021.3373 V, der er omtalt nedenfor.

En overtrædelse af SMV-reglerne kan således have vidtrækkende konsekvenser ikke kun for den vedtagne plan, men også for afgørelser udstedt

259. Sag C-41/11, *Terre wallonne II*, præmis 43-46, hvor der henvises analogt til sag C-201/02, *Wells*, om VVM-direktivet, jf. afsnit 4.6.6.

260. I samme retning sag C-379/15, *Association France Nature Environnement*.

på grundlag heraf.²⁶¹ Sådanne følger virkninger kan imidlertid efter omstændighederne være til skade for vægtige modstående interesser. Det kan fx være tilfældet, hvor en plan, der fastlægger en generel sektorspecifik regulering for vindmøller eller industrianlæg, ophæves, idet der herved vil kunne efterlades væsentlig usikkerhed om, hvilke regler der så gælder for de pågældende aktiviteter. EU-Domstolen er derfor i flere sager blevet bedt om tage stilling til, om følger virkningerne af en overtrædelse af SMV-reglerne kan begrænses, og hvilke betingelser der i givet fald gælder herfor.²⁶²

I sag C-41/11 var spørgsmålet, om den øverste franske forvaltningsdomstol kunne opretholde retsvirkningerne af et handlingsprogram for nedbringelse af landbrugets kvælstofforurening, der gennemførte nitratdirektivet (91/676), men som var vedtaget uden forudgående miljøvurdering i strid med SMV-direktivet. EU-Domstolen fastslog, at overtrædelsen af SMV-direktivet betød, at handlingsprogrammet var ugyldigt og som udgangspunkt skulle ophæves, men anerkendte herefter, at dette undtagelsesvist kan fraviges, hvis det sker af tvingende hensyn til miljøbeskyttelsen. Efter dommen forudsætter en sådan fravigelse dog, at følgende fire kumulative betingelser er opfyldt: (1) Planen (retsakten) gennemfører nitratdirektivet, (2) en øjeblikkelig ophævelse af planen vil have skadelige virkninger på miljøet, som ikke kan afhjælpes, (3) ophævelsen vil skabe et retligt tomrum for så vidt angår gennemførelsen af nitratdirektivet, som vil være mere skadelig for miljøet end opretholdelsen af retsakten, og (4) den undtagelsesvise opretholdelse af virkningerne af retsakten sker kun så længe, som det er strengt nødvendigt til at afhjælpe overtrædelsen af EU-retten.²⁶³

Disse betingelser blev bekræftet og uddybet i sag C-379/15, *Association France Nature Environnement*, hvor Domstolen fastslog, at undtagelsen ikke alene finder anvendelse på retsakter (planer) til gennemførelse af nitratdirektivet, men også på andre foranstaltninger, der gennemfører EU-retten på miljøbeskyttelsesområdet, forudsat at

261. EU-Domstolen har endnu ikke haft lejlighed til at tage stilling til betydningen af klage- og søgsmålsfrister ved overtrædelse af SMV-direktivets regler. I lighed med Domstolens praksis for så vidt angår VVM-direktivet, jf. afsnit 4.6.6, må det dog antages, at EU-retten respekterer sådanne frister inden for rammerne af ækvivalens- og effektivitetsprincipperne, hvilket ligeledes kan have betydning for medlemsstaternes forpligtelse til at genoptage tidligere afgørelser udstedt på grundlag af en plan, der er vedtaget i strid med SMV-reglerne, jf. også Pagh: U 2020B.161 (169).

262. Se også Fenger: U 2022B.133 (142 f.), der omtaler denne praksis fra EU-Domstolen i relation til spørgsmålet om EU-dommes tidsmæssige virkninger.

263. Om dommen i sag C-41/11 se også Pagh: TfM 2012.62.

betingelserne i sag C-41/11 i øvrigt er opfyldt. Samtidig understregede EU-Domstolen, at såfremt en national domstol i sidste instans påtænker at opretholde en retsakt vedtaget i strid med SMV-direktivet med henblik på en retlig lovgivning, skal retten forelægge spørgsmålet for EU-Domstolen, medmindre der ikke er nogen rimelig tvivl med hensyn til anvendelsen af de fire betingelser, hvilket den nationale domstol i så fald skal redegøre for på detaljeret vis.

Samlet set betyder dommene i sag C-41/11 og sag C-379/15, at retsvirkningerne af en retsakt vedtaget i strid med SMV-direktivets regler om miljøvurdering midlertidigt kan opretholdes, når de fire anførte betingelser er opfyldt, hvilket i så fald tydeligt skal fremgå af begrundelsen. Dette gælder formentlig ikke alene appeldomstole, men må også gælde for byretterne og de administrative myndigheder, hvor denne udvidede begrundelsespligt dog ikke er en betingelse for, at præjudiciel forelæggelse for EU-Domstolen kan undlades.

I sag C-24/19, A m.fl., om den flamske vindmøllebekendtgørelse og -cirkulære blev undtagelsen udvidet til også at omfatte tilfælde, hvor en ophævelse af retsakten vedtaget i strid med SMV-direktivet vil kunne skade tvingende hensyn til elforsynings sikkerheden. Det forudsætter dog, at der som følge af annullationen foreligger en reel og alvorlig trussel om afbrydelse af elforsyningen, som ikke kan imødegås med andre midler, herunder inden for rammerne af det indre marked. Da hovedsagen angik en tilladelse til fem vindmøller fandt EU-Domstolen det tvivlsomt, om denne betingelse var opfyldt. Hensynet til fremme af vedvarende energi kunne heller ikke begrunde en midlertidig opretholdelse af tilladelsen. EU-Domstolen præciserede endvidere, at såfremt opførelsen af de omhandlede vindmøller endnu ikke var påbegyndt, var betingelserne for at opretholde af vindmøllebekendtgørelsen og -cirkulæret i alle tilfælde ikke opfyldt.

I dansk praksis har de fire betingelser udviklet af EU-Domstolen udtrykkeligt været anvendt i en enkelt sag (U 2021.3373 V), som angik den tidligere husdyrgodkendelsesbekendtgørelse, der var blevet vedtaget uden forudgående miljøvurdering i strid med SMV-reglerne.

Sagen i U 2021.3373 V angik en kommunes afslag på en ansøgning om udvidelse af et husdyrbrug efter de tidligere regler i husdyrbruglovens § 12. Afslaget var begrundet i, at den ansøgte udvidelse ikke overholdt kravene til ammoniakpåvirkning af Natura 2000-områder, der fremgik af den dagældende husdyrgodkendelsesbekendtgørelse (2014/1283). Ansøgeren anfægtede kommunens afslag ved domstolene og gjorde navnlig gældende, at afslaget var ugyldigt, da der ikke var foretaget en miljøvurdering af den dagældende husdyrgodkendelsesbekendtgørelse efter miljøvurderingslovens

4. Miljøvurdering af planer og projekter (SMV og VVM)

SMV-regler. Under sagen intervenerede Miljøministeriet til støtte for kommunen, og mens ministeriet ikke bestred, at der burde have været gennemført en miljøvurdering af den dagældende bekendtgørelse, gjorde ministeriet navnlig gældende, at betingelserne i sag C-41/11 og sag C-379/15 for at opretholde retsvirkningerne af bekendtgørelsen var opfyldt. Efter en gennemgang af EU-Domstolens praksis fandt landsretten, at de fire betingelser oplyst i sag C-41/11 og efterfølgende sager var opfyldt. Landsretten lagde vægt på, at bekendtgørelsens krav til ammoniakpåvirkningen varetog habitatdirektivets miljøbeskyttelseshensyn, at kravet måtte anses som en relevant og sagligt velbegrundet måde at implementere direktivet på, at der ved en tilsidesættelse af bekendtgørelsen ville opstå en sådan mangel på klar regulering, at det ville indebære en risiko for skadelige virkninger på miljøet i strid med EU-rettens beskyttelsesformål ved, at der konkret kunne tillades større udledning end efter bekendtgørelsens grænseværdier, samt at en opretholdelse af bekendtgørelsens retsvirkninger frem til tidspunktet for meddelelsen af kommunens afslag, ikke udstrakte sig længere end nødvendigt. På denne baggrund var de konkrete afgørelser truffet på baggrund af bekendtgørelsen, herunder kommunens afslag, også gyldige, og kommunen blev derfor frifundet.²⁶⁴

Hvis der ses bort fra U 2021.3373 V har de danske klagenævn og domstole imidlertid undvejet EU-Domstolens praksis om midlertidig opretholdelse af retsvirkningerne af retsakter vedtaget i strid med SMV-direktivet i sager, uanset at parterne i en række sager har henvist udtrykkeligt til Domstolens ovennævnte domme.²⁶⁵

Det var således tilfældet i de mange klagenævnsager og MAD 2019.244 V, hvor det efter dommen i sag C-290/15 blev gjort gældende, at den tidligere vindmøllebekendtgørelse var vedtaget i strid med SMV-direktivet, jf. afsnit 4.7.1. Som nævnt her blev tilladelserne og plangrundlagene for de enkelte vindmølleprojekter opretholdt med den uholdbare begrundelse, at tilladelserne og plangrundlagene selv var blevet miljøvurderet, og at grænseværdierne for støjbelastning i den tidligere vindmøllebekendtgørelse forblev uændrede i den senere bekendtgørelse, som også havde været undergivet miljøvurdering.

I U 2019.2943 H og U 2019.2960/1 H var spørgsmålet, om to landmænd skulle idømmes straf for at have overtrådt reglerne for tildeling af kvælstofkvoter fastsat efter gødningsanvendelsesloven. Med henvisning til sag C-41/11 gjorde landmændene bl.a. gældende, at de danske regler skulle have været undergivet en miljøvurdering efter SMV-direktivet og konsekvensvurdering efter habitatdirektivet, og at de derfor var

264. For en kritik af dommens begrundelse se kommentaren til MRF 2021.97 V. Dommen er også omtalt nedenfor i afsnit 6.2.2.2.

265. Se også Pagh: KFE 2020.3.

ugyldige, hvormed landmændene ikke kunne straffes for at have overskredet deres kvælstofkvoter. Højesteret fandt imidlertid, at »en eventuel tilsidesættelse af procedurerreglerne i SMV-direktivet og habitatdirektivet« ikke kunne føre til, at landmændene ikke kunne straffes, da der var tale om minimumsharmonisering. Der var derfor ikke anledning til at tage stilling til, om EU-reglerne var tilsidesat.²⁶⁶

5. Naturbeskyttelsesloven

Naturbeskyttelseslovens formål er på et bæredygtigt grundlag at beskytte og bevare naturen samt bidrage til genopretning af væsentlige naturværdier og sikre offentligheden adgang til naturen, jf. lovens § 1.

Lidt forenklet kan naturbeskyttelseslovens regulering opdeles i ti hovedsøjler: (1) forbuddet mod tilstandsændring i beskyttede biotoper efter § 3; (2) forbuddet mod indgreb i klitfredede arealer og inden for beskyttelseslinjer i forhold til strand, åer/søer, skove, fortidsminder og kirker i anden del af kapitel 2; (3) fredning af bestemte arealer efter kapitel 6; (4) beskyttelse af internationale naturbeskyttelsesområder (betegnet Natura 2000-områder) efter kapitel 2 a; (5) beskyttelse af truede arter efter kapitel 5; (6) reglerne om statslig naturforvaltning og genopretning af vådområder samt naturnationalparker i kapitel 8 og 8 a; (7) reglerne om naturovervågning i kapitel 9; (8) reglerne om offentlighedens adgang i kapitel 4; (9) begrænsninger for etablering af anlæg og skiltning i det åbne land i kapitel 3; og (10) regler om miljøansvar for miljøskader i kapitel 11 a.

I forhold til rådigheden over fast ejendom indeholder naturbeskyttelsesloven både *generelle begrænsninger*, der følger direkte af loven, og begrænsninger som følge af *konkrete arealudlæg* af beskyttede områder. Som naturbeskyttelseslovens væsentligste generelle begrænsninger af rådigheden over fast ejendom må fremhæves forbuddet mod tilstandsændring af beskyttede naturtyper efter § 3, lovens beskyttelseslinjer i §§ 15-19, reglerne om offentlighedens adgang til naturen i §§ 22-27 og den generelle beskyttelse af EU-beskyttede arter i § 29 a.

De generelle forbudsnormer i kapitel 2 mod tilstandsændringer henholdsvis mod byggeri mv. kan fraviges ved dispensation, men med en kompliceret fordeling af dispensationskompetencen mellem kommunerne og Miljøministeriet, der yderligere påvirkes af habitatbekendtgørelsen og § 29 a om EU-beskyttede arter. Det er efter § 65, stk. 1 og 2, kommunerne, der kan dispensere fra naturbeskyttelseslovens § 3 (beskyttede

266. Om Højesterets domme se uddybende Pagh: TfM 2019, s. 293.