

Implementering af VVM-direktivet i dansk ret

af BERIT BIRKEMOSE og STINE DYHR

Denne afhandling vedrører implementeringen af EU's direktiv om vurdering af virkninger på miljøet (VVM-direktivet) i dansk ret, særligt med henblik på en analyse af den positive eller negative kritik implementeringen har givet anledning til. Afhandlingen indeholder dels en gennemgang af reglerne i EU's direktiv, samt en gennemgang af en række afgørelser fra EF-domstolen, der belyser særlige problemstillinger i relation til direktivets bestemmelser. Herefter følger en gennemgang af de danske regler om VVM i sammenhæng med planlovens regler, da man fra dansk side har valgt at implementere VVM-direktivet i dette allerede eksisterende regelsæt.

I forbindelse med analysen undersøges forskellige faktorer, der hver især kan have indvirkning på, om direktivet er korrekt implementeret. Indledningsvis gennemgås en række af de umiddelbare konsekvenser af VVM-reglernes placering i planloven, herunder de konsekvenser som følger af, at det er amtsrådet, der er den kompetente myndighed i VVM-sager. Herefter undersøges betydningen af det generelle EU-retlige princip om umiddelbar anvendelighed, de problemer der kan opstå ved den nationale fortolkning af undtagelsesbestemmelsen i direktivets art. 1.5 på trods af, at bestemmelsen er korrekt implementeret i national ret, samt betydningen af EU's manglende definition af projekt-begrebet i direktivet. Undervejs inddrages afgørelser fra Naturklagenævnet samt domstolsafgørelser, i det omfang disse er fundet relevante, for at belyse de udvalgte problemstillinger. På baggrund af gennemgangen af kritikken konkluderes det, at alle faktorerne er medvirkende til, at VVM-direktivet ikke på alle områder er korrekt implementeret i dansk ret.

Et nyt EU-direktiv om miljøvurdering af planer og programmer gennemgås til sidst i afhandlingen for at illustrere, at VVM-direktivet fortsat har stor betydning for dansk miljøet.

INDHOLDSFORTEGNELSE

1. INDLEDNING	3
2. PROBLEMFORMULERING	3
3. BAGGRUNDEN FOR MILJØKONSEKVENSVURDERING	5
3.1 MILJØKONSEKVENSVURDERING	5
3.2 UDVIKLINGEN I HJEMMELSGRUNDLAGET	5
3.3 MILJØHANDLINGSPROGRAMMERNE	6
3.4 MILJØRETLIGE PRINCIPPER	7
3.4.1 Integrationsprincippet	8
3.4.2 Forebyggelsesprincippet	8
3.4.3 Forsigtighedsprincippet	9
3.4.4 Forurener betaler princippet	9

4. EU'S DIREKTIV	9
4.1 RETSVIRKNINGERNE AF ET DIREKTIV	9
4.2 VVM-DIREKTIVET	10
4.2.1 Indledning.....	10
4.2.2 Formålet med VVM-direktivet.....	10
4.2.3 Anvendelsesområde og definitioner.....	11
4.2.4 Undtagelsen vedrørende anlægslove.....	13
4.2.5 Medlemsstaternes forpligtelser.....	14
4.2.6 Vurderingens omfang	14
4.2.7 Projekterne	15
4.2.8 Proceduren	16
4.3 AFGØRELSER FRA EF-DOMSTOLEN.....	19
4.3.1 Kommissionen mod Tyskland 1995.....	19
4.3.2 Kommissionen mod Belgien.....	20
4.3.3 Kraaijeveld-dommen	20
4.3.4 Kommissionen mod Tyskland 1998.....	22
4.3.5 Bozen-dommen	22
4.3.6 Kommissionen mod Irland.....	24
4.3.7 Linster-sagen	25
4.3.8 Opsummering	26
4.4 ÆNDRINGER TIL VVM-DIREKTIVETS BESTEMMELSER	28
4.4.1 Præamblen.....	28
4.4.2 Ændringer i de enkelte bestemmelser.....	29
5. DE DANSKE REGLER OM VVM	32
5.1 PLANLOVENS REGLER.....	32
5.1.1 Landsplanlægning	33
5.1.2 Regionplanlægning.....	34
5.1.3 Kommune- og lokalplan.....	35
5.1.4 Klage og søgsmål.....	36
5.2 PLANLOVENS REGLER OM VVM.....	36
5.2.1 Baggrund for placering af reglerne i planloven.....	36
5.2.2 De nærmere regler om VVM.....	37
5.3 SAMLEBEKENDTGØRELSEN	39
5.3.1 Samlebekendtgørelsen fra 1991.....	40
5.3.2 Samlebekendtgørelsen fra 1994.....	40
5.3.3 Samlebekendtgørelsen fra 1999.....	41
5.4 KLAGE OG SØGSMÅL I VVM-SAGER.....	43
6. KRITIK AF DEN DANSKE IMPLEMENTERING.....	44
6.1 KONSEKVENSER AF VVM-REGLERNES PLACERING I PLANLOVEN	44
6.1.1 Søterritoriet	45
6.1.2 Planlægning contra enkeltsagsbehandling.....	46
6.1.3 Tidspunktet for høring af borgere og myndigheder.....	48
6.2 AMTSRÅDET – DEN KOMPETENTE MYNDIGHED	49
6.2.1 Oplysningspligten	49
6.2.2 Alternativvurdering – bedre i dansk ret.....	54
6.2.3 Stedlig kompetence – en barriere for alternativvurderinger	58
6.2.4 Landsplandirektiver – et alternativ til VVM-vurderingen?	62
6.2.5 Amtsrådet – en demokratisk institution	64
6.2.6 Inhabilitet	64
6.3 BETYDNINGEN AF UMIDDELBAR ANVENDELIGHED.....	66
6.4 UNDTAGELSEN VEDRØRENDE ANLÆGSLOVE	71
6.4.1 Øresundssagerne	72
6.4.2 Højesteretssagen.....	72
6.4.3 Højesterets kendelse af 11. maj 1995	73
6.4.4 Højesterets dom af 2. december 1998.....	75
6.5 BEGREBET "PROJEKT"	79
7. NYT EU-DIREKTIV OM PLANER OG PROGRAMMER.....	84

8. KONKLUSION	87
LITTERATUR	88

1. Indledning

Igennem de seneste årtier har miljøet været genstand for en vedvarende og stigende fokusering, hvilket har medført en øget retlig regulering på hele miljøområdet. EU har valgt at regulere miljøområdet, da miljøet ikke kun relaterer sig til lokale eller nationale områder, men også vedrører internationale og globale interesser. Yderligere har den miljøretlige regulering udviklet sig fra at være genopbyggende til i højere grad også at være forebyggende; bl.a. på grund af ressourcemæssige hensyn. Som følge af Danmarks medlemskab af EU bliver den danske lovgivning i større eller mindre grad påvirket af den EU-retlige regulering af miljøområdet. Ét af de direktiver, der i høj grad har påvirket den danske miljølovgivning, er direktivet om *vurdering af visse offentlige og private projekters indvirkning på miljøet*, VVM-direktivet.

2. Problemformulering

Hovedformålet med nærværende opgave er at undersøge, om implementeringen af EU's VVM-direktiv er foretaget korrekt i dansk ret. Indledningsvis gennemgås den teoretiske baggrund for begrebet miljøkonsekvensvurdering efterfulgt af en gennemgang af udviklingen i EU's regulering af miljøområdet frem mod udstedelsen af direktivet om miljøkonsekvensvurdering, VVM-direktivet. I den forbindelse inddrages EU's tre første miljøhandlingsprogrammer, som er udstedt forud for det første VVM-direktiv, for på denne måde at kunne illustrere udviklingen frem mod VVM-direktivets endelige udformning.

For at kunne vurdere, hvorvidt Danmark har implementeret VVM-direktivet korrekt, vil det være nødvendigt at gennemgå direktivets regelsæt. Vi har i forbindelse med gennemgangen af direktivet og de tilhørende bilag valgt at inddrage offentligt tilgængelige dokumenter om reglernes tilblivelse, herunder udtalelser afgivet af Det Økonomiske og Sociale Udvalg (ØSU) og Europa Parlamentet, da de – i henhold til hjemmelsbestemmelserne i TEF art. 100 (nu art. 94) og art. 235 (nu art. 308) – skal afgive en udtalelse om direktivforslaget.

I forlængelse af gennemgangen af reglerne i direktivet vil det endvidere være relevant at undersøge, hvorledes reglerne er blevet fortolket og præciseret af EF-domstolen. Vi har valgt at gennemgå de mest centrale afgørelser på området, hvor EF-domstolen har taget stilling til en række tvivlsspørgsmål, som det oprindelige VVM-direktiv fra 1985 gav anledning til. I den forbindelse har vi valgt kun at medtage de dele af afgørelserne, som er relevante for vores problemstilling.

Da EF-domstolen normalt lader afgørelser omkring fastlæggelsen af betydningen af begreber danne præcedens – og dermed tillægger disse tidligere afgørelser stor betydning i forbindelse med dens

stillingtagen i efterfølgende tvister omkring selv samme begreber – vil sagerne i nærværende opgave blive behandlet i kronologisk rækkefølge. Afgørelserne illustrerer herudover, hvilke argumenter EF-domstolen generelt anvender ved fortolkning af direktivet. EF-domstolens præcisering og argumentation har betydning i forbindelse med medlemsstaternes – herunder Danmarks – implementering og anvendelse af reglerne, hvilket er relevant ved vurderingen af, om Danmark lever op til de forpligtelser, der følger af direktivet.

Det vil endvidere være nødvendigt at gennemgå de danske VVM-regler for at vurdere, om de danske regler opfylder kravene i direktivet. Da VVM-reglerne i dansk ret er placeret i planloven med tilhørende samlebekendtgørelse, vil reglerne om planlægning overordnet blive gennemgået. Reglerne har betydning for vurderingen af, hvordan VVM-proceduren er gennemført i dansk ret, og ved vurderingen og omfanget af betydningen af VVM-reglernes placering i et allerede eksisterende regelsæt. VVM-proceduren er i planloven knyttet til reglerne om regionplanlægning og tilvejebringelse af regionplantillæg, hvorfor der primært vil blive fokuseret på disse regler. Den tilhørende samlebekendtgørelse er ændret flere gange, men vi har valgt at behandle alle samlebekendtgørelser; dels for opnåelse af et samlet overblik over hele udviklingsforløbet, og dels ud fra den betragtning, at i det omfang reglerne er uændrede, har tidligere afgørelser – afsagt på baggrund af ældre samlebekendtgørelser – fortsat relevans.

Hovedvægten i denne opgave vil blive lagt på en analyse og dybdegående kritik af implementeringen. Af pladsmæssige hensyn vil kun udvalgte problemstillinger blive behandlet. Udvælgelsen af problemstillingerne er foretaget på baggrund af identifikationen af en vedvarende og særligt udbredt kritik på disse områder. Problemstillingerne er også valgt ud fra, om de afspejler særlige og individuelle årsager til, at direktivets formål ikke tilgodeses. Ved en undersøgelse af den manglende kongruens mellem EU's regler og de danske regler, vil det derfor være relevant at analysere, om selve placeringen af VVM-reglerne i den danske planlov har betydning for, om direktivet er korrekt implementeret. Derudover vil det være relevant at undersøge, om generelle EU-retlige principper har indvirkning på, om direktivet implementeres korrekt. I det omfang reglerne er korrekt implementeret, er det endvidere relevant at analysere, om der til trods herfor kan opstå problemer ved den nationale fortolkning af reglerne. Sluttelig kan det overvejes, om en fra EU's side manglende definition af begreber kan komplicere implementeringen. I analysen inddrages afgørelser fra Naturklagenævnet og danske domstolsafgørelser til belysning af de enkelte problemstillinger.

I forlængelse af analysen omkring implementeringen af de nuværende regler omhandlende miljøkonsekvensvurdering, vil de nye regler vedrørende planer og programmer blive gennemgået for at belyse, om der fortsat er stor fokusering på forebyggelse af miljøet, og for at illustrere, om VVM-proceduren stadig har selvstændig betydning.

3. Baggrunden for miljøkonsekvensvurdering

3.1 Miljøkonsekvensvurdering

Miljøkonsekvensvurdering er et af flere reguleringsinstrumenter indenfor miljøretten. Der er tale om processuelle rammer, der opstiller generelle principper for en forudgående vurdering af større projekters mulige virkninger på miljøet.

Begrebet stammer fra USA, som allerede i 1969 indførte National Environmental Policy Act (NEPA).¹ Loven indebærer, at der skulle foretages Environmental Impact Assessment (EIA), miljøkonsekvensvurdering, af både lovforslag og konkrete projekter inden disses gennemførelse. Mange lande er siden blevet inspireret til at indføre lignende regler. Et eksempel er EU's regler om vurdering af visse offentlige og private projekters indvirkning på miljøet gennemført ved Rådets direktiv 85/337 af 27. juni 1985 (VVM-direktivet).²

Mange forfattere har beskæftiget sig med begrebet miljøkonsekvensvurdering, og der er i teorien bred enighed om mange af de karakteristika, der kendetegner begrebet.³ De væsentligste forudsætninger er, at alle direkte og indirekte virkninger på miljøet af den påtænkte handling skal overvejes, og det skal sikres, at offentligheden inddrages i processen. Beslutningstagerne skal være orienteret om den påtænkte handling, men også om alternative handlinger, så de kan træffe den til formålet bedste beslutning.

3.2 Udviklingen i hjemmelsgrundlaget

Frem til starten af 1970'erne var der fra EU's side ikke stor opmærksomhed på miljøpolitik, og i Romtraktaten var der ingen selvstændig regulering af miljøområdet.⁴ Den stigende internationale diskussion op gennem 70'erne omkring behovet for miljøbeskyttelse og erkendelsen af naturressourcernes udtømmelighed, affødte en til dato større og mere intens fokusering på miljøet.

I 1987 indsattes ved den Europæiske Fælles Akt (EFA) for første gang en specifik hjemmel til regulering af miljøområdet. I årene frem til 1987 havde man derfor kun haft de generelle bestemmelser i TEF art. 100 og 235 (nu art. 94 og 308) som hjemmel til miljøregulering. Med EFA suppleredes TEF med art. 100A (nu art. 95) og et selvstændigt kapitel med overskriften "miljø", art. 130R-130T (nu art. 174 – 176).

I Maastricht-traktaten ændredes EU's generelle målsætning i TEF art. 2 til at omfatte et krav om en "bæredygtig og ikke-inflationær

¹ Se herom Miljøkonsekvensvurdering, s. 10, og EU-miljøret, s. 393ff.

² Som ændret ved Rådets direktiv 97/11.

³ Staffan Westerlund, professor i miljøret ved Uppsala Universitet, har eksempelvis opstillet kriterier, som han mener, kendetegner en komplet miljøkonsekvensvurdering, jf. Miljøkonsekvensvurdering, s. 101-128.

⁴ Romtraktaten består af Traktaten om det Europæiske Økonomiske Fællesskab (EØF) og af Traktaten om det Europæiske Atomenergifællesskab (Euratom). Traktaterne blev underskrevet den 25. marts 1957 og trådte i kraft den 1. januar 1958. Romtraktaten er senere ændret ved den Europæiske Fælles Akt og Maastricht-traktaten. Traktaten omtales som Traktaten om oprettelse af Det Europæiske Fællesskab (TEF).

vækst, som respekterer miljøet”.⁵ Amsterdamtraktaten tilføjede begrebet ”bæredygtig...vækst, som respekterer miljøet...” i TEF art. 2 og TEU art. 2.⁶ De respektive tiltag illustrerer på denne måde den generelle udvikling hen imod en intensiveret fokusering på miljøet.

3.3 Miljøhandlingsprogrammerne

Rådet har udarbejdet 6 miljøhandlingsprogrammer, der fastsætter miljøpolitiske målsætninger og principper, og giver derved et billede af udviklingen i EU’s miljøpolitik. De er generelle og fastslår således ikke konkret, hvorledes reglerne skal udformes. Herved giver miljøhandlingsprogrammerne ikke svar på, hvorfor der i en sekundær retsakt fastsættes en bestemt model til løsning af miljøproblemet. Programmerne er udformet som erklæringer og resolutioner og er ikke retligt bindende. Alligevel har de haft stor indflydelse på EU’s miljøpolitik.

I det 1. miljøhandlingsprogram fra 1973 fastslås, at en fællesskabs miljøpolitik er nødvendig.⁷ Miljøpolitikken har bl.a. som mål at ”forebygge, mindske og så vidt muligt fjerne forurening og gener” og ”sørge for i mere udstrakt grad, at inddrage miljøaspekterne i den fysiske planlægning”.⁸ Et middel hertil er de almindelige miljøretlige principper.⁹ Miljøhandlingsprogrammet fokuserer på objektiv viden om forureningen, på nødvendigheden af at opstille miljøbeskyttelsesnormer – f.eks. grænseværdier for hvor meget kviksølv en fabrik må udlede – og på bevarelsen af naturens ressourcer via genanvendelse.

Der er endnu ingen konkret løsning omkring udformningen af en procedure for miljøkonsekvensvurdering, men princippet om en forudgående vurdering nævnes som en mulig løsning på miljøproblemerne, selvom et ønske om at begrænse og bekæmpe forurening i højere grad præger miljøhandlingsprogrammet.

I det 2. miljøhandlingsprogram gentages målsætninger og principper fra det 1. miljøhandlingsprogram.¹⁰ Den fastlagte politik ønskes videreført således, at kontinuiteten bevares. Desuden tilføjes nye opgaver, herunder styrkelsen af miljøpolitikens forebyggende karakter, og opprioriteringen af beskyttelsen og forvaltningen af arealer og miljø.¹¹ Det fremhæves, at man skal ”sikre en forebyggende aktion, navnlig med hensyn til forurening, fysisk planlægning...”, og ”at der skal foretages undersøgelser af de nærmere betingelser for en såkaldt ”procedure for vurdering af miljøvirkninger””.¹² Der skal opnås en helhedspræget miljøpolitik, og princippet om *vurdering af virkninger på miljøet* nævnes første gang som en selvstændig procedure. I et særskilt

⁵ Med Maastricht-traktaten træder Unionstraktaten (TEU) i kraft. Dette skete den 1. november 1993.

⁶ Amsterdamtraktaten ændrer Traktaten om oprettelse af Det Europæiske Fællesskab og Traktaten om Den Europæiske Union.

⁷ EFT 1973 nr. C112/1.

⁸ EFT 1973 nr. C112/5.

⁹ Disse almindelige principper er klarlagt af miljøministrene forsamlet i Bonn den 31. oktober 1972 og gennemgås nærmere i afsnit 3.4 nedenfor.

¹⁰ EFT 1977 nr. C 139/1.

¹¹ EFT 1977 nr. C 139/2.

¹² EFT 1977 nr. C 139/6.

kapitel behandles begrebet ”vurderinger af virkninger på miljøet”, og det gentages, at miljøaspekterne i højere grad skal inddrages i den fysiske planlægning.

Spiren til VVM som en vigtig del af arealforvaltningen bliver lagt her, idet miljøhandlingsprogrammet som helhed er præget af erkendelsen af, at *forebyggelse* af forurening er en bedre miljøpolitik end bekæmpelse af virkningerne af forurening; dette gælder ud fra såvel miljømæssige som økonomiske betragtninger.

I det 3. miljøhandlingsprogram ønsker man fortsat at styrke miljøpolitikken forebyggende karakter, men nu blot inden for rammerne af en samlet strategi, og man ønsker at indføre en procedure for vurdering af virkninger på miljøet.¹³ Desuden ønskes en *helhedsstrategi* udviklet. Et vigtigt led i helhedsstrategien er princippet om forebyggelse og information af beslutningstagerne og inddragelse af offentligheden. En procedure for vurdering af visse projekters virkninger for miljøet skal gradvist indføres i planlægningen og i forberedelsen af enhver menneskelig aktivitet, der kan få væsentlige virkninger for miljøet.¹⁴ Desuden henvises til det foreløbige udkast til VVM-direktiv.¹⁵

Kernen i det 3. miljøhandlingsprogram er *helhedstænkning*. Planlægning og forudgående vurdering er vigtige brikker i en miljøpolitik, hvor målet er at forebygge fremfor at genoprette. Der er nu lagt op til, at miljøkonsekvensvurdering skal udgøre en del af fællesskabsretten.

3.4 Miljøretlige principper

TEF art. 174, stk. 2 nævner en række miljøretlige principper, der kan være fortolkningsbidrag til EU's retsakter.

Principperne er retligt bindende i den forstand, at de er udtryk for hovedregler, der ikke *vilkårligt* kan fraviges. Deres formål er at sikre, at miljøhensyn inddrages i lovgivningen. I modsætning hertil sætter traditionelle retlige principper rammer for de afvejninger, der skal foretages, og her forspildes formålet, såfremt de fraviges.

Spørgsmålet er, om de miljøretlige principper kan anvendes, når national lovgivning skal fortolkes. Ordlyden af TEF art. 2 siger, at det er *Fællesskabets* opgave at fremme ”et højt niveau for miljøbeskyttelse og forbedring af miljøkvaliteten”, hvilket taler *imod* en sådan anvendelse. Det supranationale element taler derimod *for* en sådan anvendelse. EU regulerer miljøområdet, og derfor må EU's principper slå igennem i forbindelse med reglernes implementering, og når reglerne er implementeret i national ret. Der er i teorien enighed om, at i det omfang principperne er kodificeret i EU retsakter, skal de nationale regler fortolkes i overensstemmelse med den EU-retlige forståelse af princippet,¹⁶ men EF-domstolen har også henvist til principperne i sager, hvor principperne ikke udtrykkeligt fremgik af de omtvistede

¹³ EFT 1983 nr. C 46/2.

¹⁴ EFT 1983 nr. C 46/6.

¹⁵ EFT 1980 nr. C 169/14.

¹⁶ Bl.a. Ellen Margrethe Basse i Miljøret, s. 22, og Peter Pagh i EU-miljøret, s. 54.

retsakter.¹⁷ EF-domstolen har desuden i Grimaldi-sagen udtalt, at henstillinger om forståelsen af fællesskabets retsakter udstedt af EU, har betydning for de nationale domstole, når de anvender EU-reglerne.¹⁸

Da principperne tydeligvis har betydning ved fortolkning af nationale regler, er det relevant for nærværende problemstilling at omtale de principper, der har haft særlig betydning for VVM-direktivet, da de kan spille ind på fortolkningen af de danske regler. Det drejer sig om *integrationsprincippet*, *forebyggelsesprincippet*, *forsigtighedsprincippet* og *forureneren betaler princippet*.

3.4.1 Integrationsprincippet

Integrationsprincippet blev tilføjet traktaten i art. 130R (nu art. 174, stk. 2) ved indførelsen af EFA i 1987, og blev senere præciseret i Amsterdamtraktaten ved indførelsen af en særskilt artikel, art. 6, under de generelle principper i første del af TEF.¹⁹

Princippet indebærer, at miljøprincipper og miljøhensyn skal integreres i *alle* områder nævnt i TEF art. 3. Ellen Margrethe Basse mener, at *integrationsprincippet* er selve baggrunden for miljøkonsekvensvurderinger, idet princippet er med til at sikre, at miljøhensyn inddrages i alle sektorer (vand, jord, etc.).²⁰ Princippet skal være med til at imødegå kravet om helhedsvurdering i relation til VVM-direktivet. Da princippet medfører, at en bred kreds af hensyn kan/skal inddrages, begrænser det betydningen af de danske forvaltningsretlige specialitetsprincipper.²¹

3.4.2 Forebyggelsesprincippet

Forebyggelsesprincippet blev nævnt allerede i det første miljøhandlingsprogram fra 1973 og traktatfæstet i 1987. Princippet bygger på erkendelsen af, at forebyggelse er bedre end bekæmpelse.²² På trods af, at princippet ikke siger noget om, hvordan forebyggelsen skal ske, har det haft stor indflydelse på EU's retsakter.²³

VVM-direktivet er et vidtgående eksempel på *forebyggelsesprincippet*, idet det kræver en omfattende stillingtagen til projekter, inden de føres ud i livet. Peter Pagh mener, at man kan tale om et selvstændigt VVM-princip,²⁴ men umiddelbart kan et sådant princip synes overflødigt, da det til dels kan rummes i *forebyggelsesprincippet*. Da VVM på den anden side dækker over en lang række forskellige aspekter, som f.eks. inddragelse af offentligheden, som ikke kan udledes af *forebyggelsesprincippet*, mener vi omvendt, der kan argumenteres for et egentligt selvstændigt VVM-princip.

¹⁷ Kommissionen mod Belgien, sag 2/90, Saml. 1992-I, s. 4431, hvor Domstolen henviser til *kildeprincippet*.

¹⁸ Sag 322/88, Saml. 1989, s. 4407.

¹⁹ Miljøret, s. 31.

²⁰ Miljøretten I, s. 102.

²¹ Denne diskussion uddybes nedenfor i afsnit 5.1.

²² Miljøret, s. 25.

²³ EU-miljøret, s. 58.

²⁴ EU-miljøret, s. 51.

3.4.3 Forsigtighedsprincippet

Forsigtighedsprincippet, der først kom med i TEF ved Maastricht-traktaten i 1992, er en udbygning af *forebyggelsesprincippet*.²⁵ Uvished om konsekvenserne for miljø og mennesker medfører, at man kan undlade at gennemføre et projekt, *hvis* der er risiko for større skader. Det er således muligt at afværge eventuelle negative miljømæssige virkninger, og princippet vender bevisbyrden, således, at den, der ønsker projektet gennemført, skal bevise, at der ikke er denne risiko.

I teorien er der bred enighed om, at *forsigtighedsprincippet* har en strukturel funktion; nemlig at der skal anvendes en bestemt fremgangsmåde.²⁶ Et eksempel herpå er VVM-direktivet, der som nævnt opstiller procedureregler for undersøgelser, der skal gennemføres, før konkrete handlinger udføres.

3.4.4 Forurenere betaler princippet

Allerede i det 1. miljøhandlingsprogram omtales *forurenere betaler princippet*, som oprindeligt udsprang af økonomiske betragtninger om at undgå konkurrenceforvridning og skjult statsstøtte. Løsningen var et fælles princip for alle medlemsstaterne; *forurenere betaler princippet*, der blev indsat i traktaten med EFA i 1987. Virksomhederne må betale for forebyggelse af forurening og ikke kun for genopretning, og det vil derfor være i overensstemmelse med princippet, hvis det som udgangspunkt er virksomhederne, der skal betale for en VVM-vurdering.²⁷

En udbygning af *forurenere betaler princippet* findes i *kildeprincippet*, der er indført med EFA. Princippet indebærer, at indgreb over for miljøskader skal ske direkte ved kilden, og det skal således hindre, at miljøproblemerne blot flyttes.

4. EU's direktiv

4.1 Retsvirkningerne af et direktiv

Indenfor EU-retten findes der 5 forskellige former for retsakter, der alle er oplyst i TEF art. 249, som også definerer retsakternes retsvirkninger.²⁸ Reglerne om vurdering af visse offentlige og private projekters indvirkning på miljøet, populært kaldet VVM, er udformet i et direktiv, hvilket har betydning for reglernes retsvirkninger for medlemsstaterne.

Et direktiv binder medlemsstaterne med hensyn til det tilsigtede mål, men ikke med hensyn til form og midler.²⁹ Det betyder, at det er op til medlemsstaterne selv at bestemme, hvordan reglerne skal gennemføres i national ret. Direktiver *skal* inkorporeres inden for en

²⁵ Se herom EU-miljøret, s. 60, og Miljøret I, s. 109.

²⁶ Se bl.a. Peter Pagh, EU-miljøret, s. 62.

²⁷ Jf. afsnit 6.2.1 for en diskussion af, om de danske regler om VVM i planloven er i overensstemmelse hermed.

²⁸ Disse fem former for retsakter er forordninger, direktiver, beslutninger, henstillinger og udtalelser.

²⁹ EU-ret, s. 144, og Role of EIA, s. 84.

nærmere angiven frist i modsætning til forordninger, der gælder umiddelbart i medlemsstaterne.³⁰

Når direktivet er inkorporeret, er det de nationale regler, borgeren kan støtte ret på og påberåbe sig ved domstolene. Direktivet kan dog fortsat have betydning ud fra pligten til direktivkonform fortolkning.³¹ Hvis et direktiv inkorporeres for sent – eller ikke inkorporeres korrekt – kan borgeren støtte ret på bestemmelser i selve direktivet, i det omfang de er umiddelbart anvendelige.³²

4.2 VVM-direktivet³³

4.2.1 Indledning

I 1980 kom det første officielle forslag,³⁴ men der gik yderligere fem år, før direktivet blev endeligt vedtaget af Rådet. Én af grundene hertil var modstand fra dansk side, hvor den danske regering især havde 5 kritikpunkter; det væsentligste – og det eneste, man tog alvorligt fra EU's side – var, at Danmark ikke ønskede at opgive traditionen med at vedtage større anlæg ved særskilt lov.³⁵ Årsagen til, at EU ikke tog notits af de andre kritikpunkter var, at kritikken fandtes at være i strid med det almindelige loyalitetsprincip, der ifølge TEF art. 10 (tidligere art. 5) gælder for alle medlemsstaterne.³⁶

VVM-direktivet er et rammedirektiv, der opstiller generelle grundlæggende definitioner, vurderingsprincipper (art. 1-4) og procesuelle krav (art. 5-10). Direktivet er samtidig det første direktiv, der vedrører naturbeskyttelse og arealanvendelse i bred forstand, hvilket er i modsætning til miljøbeskyttelse i snæver forstand, der normalt kun regulerer en ting af gangen – såsom luft, vand, eller en anden miljøfaktor – også kaldet sektorer.³⁷ VVM-direktivet sikrer dermed, at flere sektorer samtidig inddrages i den samlede vurdering, der skal foretages forud for gennemførelsen af arealanvendelsesprojekter. Det er i denne sammenhæng værd at bemærke, at reglerne om VVM ikke er en erstatning for regler om planlægning og arealanvendelse.³⁸

4.2.2 Formålet med VVM-direktivet

I præamblen henvises til de tre første miljøhandlingsprogrammer, og de heri indeholdte retningslinier gentages. Særligt fremhæves det, at ”den bedste miljøpolitik består i at undgå dannelse af forurening eller gener fra starten, fremfor senere at forsøge at modvirke deres virknin-

³⁰ Sidstnævnte følger direkte af ordlyden i art. 249.

³¹ Direktivkonform fortolkning vil sige, at de nationale regler tolkes i overensstemmelse med, hvad der kan udledes af det bagvedliggende direktiv. Begrebet vil blive behandlet nærmere i afsnit 6.3.

³² Dette følger ikke af ordlyden i art. 249, men EF-domstolen har i sag nr. 41/74 van Duyn mod Home Office, Saml. 1974-8, s. 1337 fastslået, at direktivbestemmelser under visse betingelser er umiddelbart anvendelige.

³³ Rådets direktiv af 27. juni 1985 om vurdering af visse offentlige og private projekters indvirkning på miljøet, EFT 1985 nr. L175/40-48.

³⁴ EFT 1980 nr. C169/14.

³⁵ Denne problemstilling uddybes nedenfor i afsnit 4.2.4.

³⁶ Denmark and EC Environmental Law, s. 313.

³⁷ Miljøkonsekvensvurdering, s. 78.

³⁸ Christopher Wood, seniorlektor i by- og landsplanlægning, University of Manchester, i Role of EIA, s. 88.

ger...virkninger på miljøet skal tages i betragtning på et så tidligt stadium som muligt i alle tekniske planlægnings- og beslutningsprocesser...”.

Dette forsøger man at opfylde ved at fastsætte en procedure for vurdering af virkninger på miljøet. VVM-direktivet er samtidig med til at ensrette medlemsstaternes lovgivning for herigennem at hindre konkurrenceforvridning og sikre, at målene for EU nås. Endvidere anføres i præambelen, at store projekter, der kan forventes at få væsentlig indvirkning på miljøet, ikke bør gennemføres, uden at der er foretaget en *forudgående vurdering* af de virkninger, projekterne kan forventes at få på miljøet.

Ulf Kjellerup fastslår, at der er tale om: ”et instrument, der bygger på formelt fastslået undersøgelsestrin, og som skal komme i en formelt fastslået rækkefølge, og som skal inddrage offentligheden, og som skal gennemføres før beslutning om tilladelse skal træffes”.³⁹

Ulf Kjellerup anfører endvidere, at formålet med reglerne er at tilvejebringe et beslutningsgrundlag, der gør miljøet synligt i de beslutninger, der træffes, og at tilvejebringe alternative løsninger for et projekt, enten ved en anden udformning eller en anden placering. Det er ikke direktivets formål at fremtvinge en bestemt beslutning, men derimod at skabe større forståelse for miljømæssige følger af et projekt, og at få oplysningerne frem til offentlig debat.⁴⁰

Sammenfattende er formålet med VVM-direktivet at sikre, at der foretages VVM-vurdering af projekter med væsentlig indvirkning på miljøet. Dette skal ske gennem en fuldt informeret, åben og demokratisk beslutningsproces, som gennemføres før der gives tilladelse til et projekt. Beslutningsprocessen skal bygge på en integreret og tilbunds gående helhedsvurdering, hvor alle relevante miljøfaktorer og alle tænkelige virkninger på miljøet inddrages.

4.2.3 Anvendelsesområde og definitioner

Art. 1 angiver anvendelsesområdet for direktivet. Der skal foretages VVM-vurdering af offentlige og private projekter, som kan påvirke miljøet væsentligt. Derudover indeholder art. 1.2 definitioner af begreberne projekt, bygherre, tilladelse og kompetent myndighed og nævner to former for projekter, som direktivet ikke finder anvendelse på; projekter vedrørende det nationale forsvar og projekter vedtaget ved national lov. I det oprindelige udkast til direktivet fra 1980 var definitionen på et projekt opdelt i udviklingsprojekter og i ændringsprojekter.⁴¹ Ved et udviklingsprojekt skulle forstås

- a) opførelse af bygninger, anlæg eller faciliteter,
- b) udvinding af mineraler og
- c) væsentlige ændringer i landskabet.
Et ændringsprojekt defineredes som
- d) en udvidelse eller ændring af bygninger, anlæg eller faciliteter,
- e) væsentlig ændret anvendelse af disse og

³⁹ Miljø og demokrati, s. 77f.

⁴⁰ Miljø og demokrati, s. 86.

⁴¹ Foreløbigt udkast til direktiv om vurdering af offentlige og private projekters virkning på miljøet, EFT 1980 nr. C169/14.

- f) udvidelse eller ændring af mineraludvinding.

Den endelige definition af et projekt i art. 1.2 er ”gennemførelse af anlægsarbejder eller andre installationer eller arbejder, andre indgreb i det naturlige miljø eller i landskaber, herunder sådanne, der tager sigte på udnyttelse af ressourcer i undergrunden”. Begreberne udviklingsprojekt og ændringsprojekt opgives hermed. Den endelige definition indeholder alle tre led i definitionen på et udviklingsprojekt, men ved at bruge ”anlægsarbejder” bliver definitionen mindre præcis og dermed bredere. Første led af definitionen på et ændringsprojekt er, så vidt angår ændringer af bilag I-projekter, omfattet via punkt 12 i bilag II til direktivet, men direktivet giver ikke svar på, om ændringer af bilag II-projekter er omfattet. Desuden mener vi ikke, at det fremgår tilstrækkeligt klart af den endelige definition, om direktivet også omfatter punkt b) i definitionen på et ændringsprojekt om *væsentligt ændret anvendelse*. Den manglende definition af ændringer i det endelige direktiv har givet anledning til problemer i praksis, og der har været mange sager vedrørende begrebet ”ændringer”.⁴²

Richard Macrory ser tillige et problem i relation til ændret/intensiveret anvendelse.⁴³ Han mener, at ændret anvendelse som udgangspunkt er omfattet af direktivet. I de tilfælde, hvor bilagene direkte nævner, at der skal være tale om et anlægsarbejde, mener han dog ikke, at direktivet omfatter ændret/intensiveret anvendelse, der ikke indebærer et konkret anlægsarbejde. Eksempler på dette findes i bilag II pkt. 10 a) anlægsarbejde i industrizoner, b) anlægsarbejder i byzoner og d) anlæg af veje, havne, herunder fiskerihavne og flyvepladser (projekter, som ikke er omfattet af bilag I). Han finder endvidere, at det kan diskuteres, om nedrivning og ophør af brug, som har væsentlige indvirkninger på miljøet, er omfattet af begrebet ”projekt”.⁴⁴ Det er især et problem, hvis en medlemsstat ikke på nationalt plan har nogen procedure herfor, da der så kan opstå et hul i reglerne om miljøkonsekvensvurderinger. På linie hermed anser Ulf Kjellerup rydning af arealer som et problem, hvis det sker inden et projekt og ikke i forbindelse med et projekt.⁴⁵ Herved er rydningen ikke omfattet af VVM-vurderingen. Hvis et areal allerede er ryddet, har det den konsekvens, at beslutninger, der bør foretages på baggrund af miljøkonsekvensvurderingen, foregribes, og at inddragelse af alternativer udelukkes; og der kan på dette tidspunkt allerede være skudt mange penge ind i et givent projektet.

Ulf Kjellerup påpeger yderligere den svaghed ved definitionen, at den ved behandlingen af projekter ikke tager stilling til, om et projekt kan udstrækkes over tid. Det betyder, at det er svært at fastslå, hvor grænserne for et ”projekt” går, samt at udlede hvor mange delprojekter, der skal inddrages, når der skal foretages en miljøvurdering. Ulf Kjellerup mener ikke, at man kan nøjes med at se på ordlyden af

⁴² Se afsnit 4.3.

⁴³ Planning Law, s. 38f. Richard Macrory er advokat og lektor i miljøret ved Imperial College, London.

⁴⁴ Planning Law, s. 39.

⁴⁵ EU og Norden, s. 23.

art. 1. 2, men at art. 3 også må inddrages. Art. 3 fastslår, at det både er direkte og indirekte virkninger, der skal vurderes. For at dette kan opfyldes, må alle de handlinger, der tilsammen udgør et projekt, inddrages.⁴⁶

4.2.4 Undtagelsen vedrørende anlægslove

Efter art. 1.5 kan medlemsstaterne undtage projekter, vedtaget ved national lov, fra VVM-proceduren. Betingelserne herfor er, at projektet skal vedtages i enkeltheder, og at dette skal ske ved en særlig national lov.

Undtagelsen var ikke nævnt i det oprindelige udkast til direktivet, men kom som nævnt med på foranledning af Danmark, der var bekymret for, at direktivet ville gribe forstyrrende ind i den lovgivningsproces, hvor man havde tradition for, at såvel større som mindre infrastrukturprojekter blev vedtaget ved anlægslov.⁴⁷ Danmark tvivlede på, om traditionen kunne fastholdes, da den danske lovgivningsproces ikke fuldt ud kunne forenes med den procedure, som udkastet til direktivet foreskrev med hensyn til høring af andre myndigheder og af offentligheden.

Direktivet har fortsat betydning, når undtagelsen bruges, da der stilles et yderligere krav om, at formålet med direktivet, herunder at stille oplysninger til rådighed, nås gennem lovgivningsprocessen. Ulf Kjellerup påpegede allerede i 1992, at det ikke af direktivteksten kan udledes om kravet vedrørende opfyldelse af formålet, blot er en konstatering, eller om det er en betingelse for, at undtagelsen kan finde anvendelse.⁴⁸ Han mener, at alle de virkninger projektet kan have på miljøet, skal foreligge for Folketinget inden vedtagelse af loven.⁴⁹ Det vil sige, at der skal foreligge de samme oplysninger og undersøgelser som ved en almindelig VVM-vurdering, og undtagelsen rækker således kun til, at den offentlige høring erstattes af debatten i Folketinget.⁵⁰

Peter Pagh mener, at man skal være opmærksom på to problemstillinger i relation til undtagelsen.⁵¹ Den ene vedrører spørgsmålet om et projekt, der er vedtaget ved lov og omfattet af undtagelsen, kan ændres senere i forløbet af regeringen eller ministeren ved brug af VVM-proceduren. Peter Pagh argumenterer for, at undtagelsen ikke giver adgang hertil, da VVM-proceduren i dette tilfælde vil mangle "helt afgørende forudsætninger", idet det ikke længere vil være et spørgsmål "om tilladelse skal gives, men derimod om *hvorledes tilladelsen skal udformes*" [vores fremhævelse].⁵²

Den anden problemstilling vedrører private projekter. Peter Pagh finder ikke, at disse er omfattet af undtagelsen vedrørende an-

⁴⁶ EU og Norden, s. 21.

⁴⁷ Bl.a. Peter Pagh i Denmark and EC Environmental Law, s. 305, og Ulf Kjellerup i Miljø og demokrati, s. 79.

⁴⁸ Miljø og demokrati, s. 79.

⁴⁹ Miljø og demokrati, s. 79f.

⁵⁰ Se også "Øresund tur-retur", s. 85, og på linie hermed Ellen Margrethe Basse i Miljøret, s. 60.

⁵¹ EU-miljøret, s. 401ff.

⁵² EU-miljøret, s. 402f.

lægslove; i hvert fald ikke hvor den private bygherre er i konkurrence med andre. Som han med rette anfører, vil dette være konkurrencefordrivende, og dermed i strid med en del af direktivets formål.⁵³

4.2.5 Medlemsstaternes forpligtelser

Art. 2 fastslår medlemsstaternes forpligtelse til at træffe de *nødvendige foranstaltninger* med henblik på at foretage VVM-vurdering af projekter, der på grund af bl.a. deres art, dimension eller placering kan få *væsentlig* indvirkning på miljøet, *inden* der gives tilladelse. Kommissionen har anført, at art. 2.1 opstiller en generel forpligtelse for medlemsstaterne.⁵⁴ Projekter, omfattet af pligten til VVM-vurdering, er opført i art. 4 via henvisning til bilag. Det påhviler medlemsstaterne selv at afgøre, om proceduren skal indgå i eksisterende regler, eller om der skal gennemføres nye procedureregler, jf. art. 2.2. Medlemsstaterne har ikke noget valg, *om* de vil foretage vurderingen, men er blot frit stillet med hensyn til valget af tidspunktet for denne, som dog skal være foretaget inden der gives tilladelse.⁵⁵ Art. 2.3 giver adgang til, at medlemsstaterne konkret kan undtage et projekt helt eller delvist, men en sådan undtagelse kræver dog forudgående underretning af Kommissionen. Vi er af den opfattelse, at bestemmelsen ikke lægger op til en hyppig anvendelse, da den foreskriver, at den kun skal anvendes i ”undtagelsestilfælde”.⁵⁶

4.2.6 Vurderingens omfang

Formålet med art. 3 er, at mulige miljømæssige konsekvenser skal fremlægges forud for den endelige vedtagelse af et projekt, og den afspejler således selve direktivets formål. Art. 3 uddyber, hvad det er for virkninger af projekter, det er, der skal undersøges, og oplister de miljøfaktorer, som virkningen skal påvises, beskrives og vurderes i forhold til. De miljøfaktorer, som art. 3 omhandler, er mennesker, fauna, flora, jordbund, vand, luft, klima, landskab, materielle goder og kulturarv. Det, der skal vurderes, er både de *direkte* og *indirekte* virkninger af et projekt på faktorerne og samspillet mellem en række af disse. Et eksempel kan være vurderingen af et projekts direkte påvirkning af luften, hvor dette i sig selv ikke vil være tilstrækkeligt, da der endvidere kræves en vurdering af, hvilken indirekte virkning den påvirkede luft har på mennesker. Eksemplet illustrerer bredden af bestemmelsen, som dermed kan medvirke til, at der i visse tilfælde kan blive tale om nogle meget omfattende vurderinger, hvorunder alle mulige virkninger afdækkes.⁵⁷ Bestemmelsen overlader et skøn til den

⁵³ EU-miljøret, s. 403.

⁵⁴ Miljøretten II, s. 108. Ulf Kjellerup anfører i EU og Norden, s. 19, at art. 2.1 er hovedreglen, og at direktivet derfor altid bør læses med udgangspunkt i denne bestemmelse.

⁵⁵ EU og Norden, s. 19.

⁵⁶ Se også Peter Pagh i EU-miljøret, s. 398, der mener, at der skal foreligge force majeure for at anvende bestemmelsen og Ulf Kjellerup i EU og Norden, s. 19.

⁵⁷ R.H. Williams, lektor i byplanlægning ved Department af Town and Country planning, University of Newcastle Upon Tyne, påpeger i Role of EIA, s. 83, at det potentielle omfang af en vurdering er vidtrækkende.

kompetente myndighed, idet den fastslår, at det i det konkrete tilfælde skal afgøres, hvad der er en passende vurdering.

4.2.7 Projekterne

Art. 4 definerer hvilke projekter, der skal undergives VVM-vurdering. Dette skulle sikre en vis forudberegnelighed, hvilket retssikkerhedsmæssigt er at foretrække for borgerne. Forudberegneligheden svækkes dog, idet flere typer af projekter mangler en klar definition af, hvad den pågældende projekttype dækker over. Kun for enkelte projekttyper findes en brugbar definition i andre EU-retsakter.⁵⁸ Richard Macrory henviser til, at eksempelvis projekttypen ”integrerede kemiske anlæg” har voldt problemer, og at medlemsstaternes løsning indtil nu har været at bruge definitioner fra national ret, hvorved der skabes grobund for udvikling af en uens retstilstand ved brugen af VVM-direktivet.⁵⁹

Art. 4.1 henviser til bilag I, der indeholder en liste over ni typer af projekter, der alle er særligt belastende for miljøet. Disse projekttyper *skal* altid underlægges en vurdering, medmindre de konkret er undtaget efter art. 2.3.

Art 4.2 henviser til bilag II, hvor 12 grupper af projekter er oplyst. For disse projekter gælder, at de skal underkastes VVM-vurdering, ”når medlemsstaterne finder det påkrævet på grund af projekternes karakter”. Medlemsstaterne skal med andre ord lave en foreløbig vurdering (screening) af et projekts mulige indvirkning på miljøet, for derved at finde ud af om projektet skal VVM-vurderes. En fortolkning af ordlyden, ”på grund af projekternes karakter”, fører til, at der i udformningen af bestemmelsen er overladt medlemsstaterne et frit skøn med hensyn til gennemførelsen og omfanget af screeningen.

Andet led af bestemmelsen indeholder forslag til hjælpemidler, som medlemsstaterne kan anvende ved udførelsen af screeningen:

- 1) de kan lave en kategori af projekter, der altid skal vurderes, eller
- 2) de kan fastsætte grænseværdier/kriterier for at afgøre, hvad der skal undergives VVM-vurdering.

Med brugen af formuleringen ”kan” har man altså valgt ikke at lade medlemsstaterne være bundet af disse forslag; de kan derfor frit vælge, om de vil benytte begge muligheder eller anvende en helt tredje løsning.

Bestemmelsens formulering har ført til megen tvivl. Flere medlemsstater, herunder Danmark, opfattede bestemmelsen som et frit skøn til helt at udelukke kategorier af bilag II-projekter fra VVM-vurderingen.⁶⁰ Kommissionen har efterfølgende givet udtryk for, at dette ikke er en korrekt opfattelse af bestemmelsen, idet medlemsstaterne som nævnt i afsnit 4.2.5 altid skal være opmærksomme på den generelle forpligtelse i art. 2.1 til at underkaste projekter en VVM-

⁵⁸ Eksempelvis motorveje og lufthavne.

⁵⁹ Planning Law, s. 37f.

⁶⁰ Miljøretten II, s. 108, og EU og Norden, s. 34.

vurdering, såfremt projektet ”kan få væsentlig indvirkning på miljøet”. Medlemsstaternes frie skøn begrænses dermed af art. 2.1.⁶¹

Andet led af art. 4.2 har ført til megen forskellig praksis i medlemsstaterne. Der er eksempler på, at nogle medlemsstater har fastsat meget klare kriterier for hver kategori af projekter, mens andre lande har foretaget en vurdering i hvert enkelt tilfælde (case-by-case vurdering).⁶² Vi mener, ud fra retssikkerhedsmæssige betragtninger, at den første metode er at foretrække, da borgeren ved brug af denne på forhånd vil vide, om der skal foretages en – muligvis bekostelig – VVM-vurdering. Ved brug af den sidste metode, er man mest tro mod direktivet, idet man vil være sikker på at få foretaget VVM-vurdering af de projekter, hvor det er påkrævet, og på samme tid tilgodese miljøet i videst muligt omfang; dette vil dog være en meget dyr løsning.

Det kan overvejes om projekter, der hverken er nævnt i bilag I eller bilag II, skal VVM-vurderes, hvis de kan få væsentlig indvirkning på miljøet, jf. art. 2. Efter vores opfattelse må dette formentlig afvises, idet art. 2 i sig selv henviser til art. 4, som netop kun nævner projekter oplyst i de to bilag.

4.2.8 Proceduren

Art. 5 til art. 10 indeholder procedurekravene til en VVM-vurdering. Medlemsstaterne skal iagttage alle disse krav, for at VVM-direktivet er opfyldt. De kan altså ikke egenhændigt udvælge, hvilke dele af proceduren de finder relevante – enten generelt eller i den pågældende sag.

Efter Art. 5 er det bygherren, som er pålagt oplysningspligten. Det betyder, at hvis et projekt er omfattet af reglerne efter art. 4, følger det af art. 5.1, at medlemsstaterne skal sikre, at *bygherren* kommer med oplysningerne. Hvilke oplysninger, der er tale om, er nævnt i bilag III. Det er kun oplysninger, der er *relevante* i den pågældende sammenhæng, og som det med *rimelighed* kan forlanges, at bygherren skal fremskaffe. Helle Tegner Anker anfører, at medlemsstaterne altid er bundet af den generelle bestemmelse i art. 3 om at beskrive og vurdere både direkte og indirekte virkninger på de nævnte miljøfaktorer, når det skal afgøres, hvilke oplysninger der er rimelige og relevante.⁶³ Art. 5.2 oplister de oplysninger, der som minimum altid skal kræves. Det betyder, at oplysningspligten kan reduceres til dette minimum. Ligger en myndighed inde med relevante oplysninger, skal medlemsstaten sikre, at bygherren får adgang til disse, jf. art. 5.3.

Bilag III-oplysninger uddyber, ligesom art. 3, hvilke virkninger af et projekt, der skal belyses. Oplysningerne består i en beskrivelse af et projekt, beskrivelse af hvilke miljøfaktorer der berøres, beskrivelse af foranstaltninger til at imødegå skadelige virkninger, beskrivelse af et projekts virkninger på miljøet, et ikke-teknisk resumé samt en oversigt over mangler i oplysningsgrundlaget. Bygherren skal fremskaffe oplysninger, og det er derfor ham, der skal udforme miljøkonsekvensvurderingen. I en note til punkt 4 om beskrivelse af virkningerne af

⁶¹ Miljøretten II, s. 108.

⁶² Planning Law, s. 35.

⁶³ Miljøkonsekvensvurdering, s. 86.

projektet på miljøet står der oplyst, at denne beskrivelse bl.a. *bør* indeholde direkte og indirekte virkninger af et projekt. Helle Tegner Anker anfører, at det ikke er i overensstemmelse med art. 3, at der står ”bør”, da art. 3 kræver en vurdering af både direkte og indirekte virkninger.⁶⁴

Herudover skal bygherren ifølge bilaget ”om fornøden [komme med] en oversigt over de væsentligste alternativer, som bygherren har undersøgt”. Kravet om alternative forslag var oprindeligt nævnt både i selve direktivet og i bilaget, men kom i det endelige direktiv kun med i bilaget; og blot i en vag formulering, hvor det alternative forslag ikke er et krav, men blot en mulighed. En af de faktorer, der kan have været medvirkende til opblødningen i det endelige direktiv, er ØSU’s bekymring med hensyn til bygherrens muligheder for at opstille alternativer til projektet.⁶⁵ Et krav om alternative forslag vil kræve mange oplysninger, som bygherren muligvis ikke har adgang til, og som kan være endog meget bekostelige at fremskaffe.

Efter gennemlæsning af Peter Pagh’s fremstilling i ”EU-miljøret”, er vi umiddelbart nået til den konklusion, at han er af den opfattelse, at bygherren altid *skal* komme med alternative forslag. Vi mener, at dette givetvis skyldes, at han har overset ordet ”fornøden”. Helle Tegner Anker mener på den anden side at:

”bestemmelsen [er] formuleret så vagt, at den ikke kan siges at sikre en reel alternativvurdering”...”en fortolkning af bestemmelsen synes at kunne føre til, at der ikke er nogen pligt til at lade alternativer, der er fremsat og undersøgt af andre end bygherren, indgå i vurderingen. Det er heller ikke klart, om bygherren overhovedet har nogen pligt til at overveje og til at undersøge alternativer.”⁶⁶

Ud fra ordlyden af bilag III og det faktum, at alternativer ikke er nævnt i selve direktivet, finder vi, at Helle Tegner Ankers opfattelse må anses som værende den mest korrekte.

Art. 5.1 og 5.2 har voldt en del problemer i praksis. Nogle medlemsstater har taget udgangspunkt i formuleringen af art. 5.2 som et minimumskrav, og herfra sluttet modsætningsvis, at art. 5.1 skal forstås som et skønsmæssigt maksimum. På denne måde har de på forhånd sorteret i bilag III-oplysningerne og fundet, at nogle af oplysningerne aldrig er nødvendige. En sådan fremgangsmåde i forbindelse med fortolkningen af en bestemmelse er noget usædvanlig, da man normalt vil tillægge opbygningen af en bestemmelse betydelig vægt, og derfor lade fortolkningen tage sit udspring i første stykke. Desuden må ordene ”rimelige” og ”relevante” i art. 5.1 lægge op til, at der skal foretages en vurdering i det *konkrete* tilfælde. Vi mener, at *udgangspunktet* er, at der skal gives oplysninger som nævnt i bilag III, når de er rimelige og relevante at kræve, men at art. 5.1 indeholder den mulighed, at medlemsstaterne i det konkrete tilfælde selv skønsmæssigt vurderer, hvad der er relevant og rimeligt for at opfylde kravene i direktivet. Ordlyden af art. 5.1 tillader ikke, at medlemsstaterne *på for-*

⁶⁴ Miljøretten II, s. 111.

⁶⁵ EFT 1981 nr. C185/9 pkt. 1.15.

⁶⁶ Miljøkonsekvensvurdering, s. 81.

hånd har sorteret i, hvilke bilag III-oplysninger, der skal gives, samt yderligere på forhånd har bestemt, hvorvidt visse oplysninger aldrig er nødvendige at afgive.⁶⁷ Derfor kan art. 5.1 næppe ses som et skøns-mæssigt *maksimum*, men må nærmere anses for at være et udgangspunkt og art. 5.2 som en nedre grænse for, hvad der skal oplyses om; uafhængigt af om det er relevant og rimeligt.

Formålet med VVM-direktivet er som nævnt at sikre en fuld informeret beslutningsproces. Dette nås via reglerne om oplysningspligten i art. 5. Derudover skal beslutningsprocessen være åben; og det vil sige, at andre myndigheder og offentligheden skal informeres om et påtænkt projekt og have lejlighed til at udtale sig. Dette sikres gennem bestemmelserne i art. 6-9.

Efter art 6.1 skal berørte myndigheder høres. Myndighederne har mulighed for at udtale sig om bygherrens ansøgning om tilladelse, mens de blot skal underrettes om oplysninger indhentet efter art. 5. De har ingen adgang til at udtale sig om andre myndigheders kommentarer. Både anmodning om tilladelse og oplysninger i henhold til art. 5 skal stilles til rådighed for offentligheden, mens det kun er den *berørte* offentlighed, der har ret til at udtale sig, hvilket kan ske forholdsvis sent i processen – inden et projekt påbegyndes, jf. art. 6.2. Dette medfører, at udtalelsen ikke får nogen særlig indflydelse på beslutningsprocessen.

Såfremt et projekt får indvirkninger på miljøet i en anden medlemsstat, følger det af art. 7, at oplysninger i henhold til art. 5, skal sendes til den anden medlemsstat. Om der skal foretages høring på grundlag af oplysningerne, afhænger af, om der er en bilateral aftale herom mellem de to stater.

I forbindelse med selve godkendelsesproceduren skal indhentede oplysninger tages i betragtning, jf. art. 8. Idet der henvises til art. 5 (bygherrens oplysninger om projektet og dets indvirkninger på miljøet), art. 6 (andre offentlige myndigheder og borgernes udtalelser) og art. 7 (andre berørte medlemsstaters udtalelser), må der heri implicit ligge, at det både gælder for oplysninger og *udtalelser*. Ved at bruge formuleringen ”tages i betragtning” i bestemmelsen, følger, at myndighederne ikke er forpligtede til at følge udtalelserne, og de afgør selv, hvilken vægt oplysningerne skal tillægges. Dette tydeliggør, at der alene er tale om procedureregler, som ikke sætter materielle begrænsninger for, hvordan et projekt må påvirke miljøet. Den kompetente myndighed kan således tillade et projekt, selvom VVM-vurderingen viser, at projektet har negative miljømæssige konsekvenser.⁶⁸ Geday og Peytz anfører, at art. 8 og formålet med direktivet forudsætter, at der foretages en offentlig høring inden *godkendelse* af projektet, og ikke som i henhold til ordlyden i art. 6 ”inden *påbegyndelse*”.⁶⁹ Om det er den logiske konsekvens af art. 8 eller ordlyden af art. 6, der er det korrekte fortolkningsgrundlag, er vanskeligt at fastslå, idet der i præambelen er anført, at ”vurdering bør foretages på grundlag af relevante oplysninger fra bygherren og *eventuelt* fra de myndighe-

⁶⁷ På linie hermed Gert Johansen i EU og Norden, s. 33.

⁶⁸ Miljøretten II, s. 172.

⁶⁹ Geday/Peytz, s. 63, note 8.

der og den offentlighed, der vil kunne berøres af projektet”, og derfor ikke angiver nogen umiddelbar løsning på konflikten.

Beslutningens indhold og betingelser skal stilles til rådighed for den berørte offentlighed og eventuelt for andre berørte medlemsstater, jf. art. 9. I de tilfælde, hvor der i medlemsstaternes lovgivning er krav om en begrundelse, skal denne også offentliggøres.

Medlemsstaterne har efter art. 12 en frist på tre år til at implementere direktivet, hvilket betyder, at VVM-direktivet skulle være implementeret inden den 3. juli 1988.

Art. 13 åbner mulighed, for at medlemsstaterne selv kan fastsætte strengere regler på området, og VVM-direktivet må derfor anses for at være et minimumsdirektiv.

Oprindeligt indeholdt forslaget en bestemmelse om efterfølgende kontrol af et projekt med hensyn til, om det faktisk levede op til de miljømæssige krav og betingelser, og om der skulle iværksættes yderligere foranstaltninger til beskyttelse af miljøet. Dette kom dog ikke med i det endeligt vedtagne direktiv.

4.3 Afgørelser fra EF-domstolen

Som nævnt har EF-domstolen i en række afgørelser fortolket og præciseret VVM-direktivets bestemmelser. I det følgende vil de afgørelser der, er relevante for vores problemstilling, blive gennemgået med henblik på at illustrere omfanget af medlemsstaternes – herunder Danmarks – forpligtelser.

4.3.1 Kommissionen mod Tyskland 1995⁷⁰

Tyskland havde givet tilladelse til bygning af en blok til et kraftværk med en termisk ydelse på 500 MW, uden at der var foretaget VVM-vurdering. Kommissionen anlagde traktatbrudssøgsmål mod Tyskland med påstand om overtrædelse af direktivets art. 2, 3 og 8, da Kommissionen fandt, at blokken selvstændigt var omfattet af bilag I, og ikke – som Tyskland anførte – var en ”ændring af et bilag I-projekt” som omhandlet i bilag II.

Domstolen bemærker, at bilag I indeholder et punkt vedrørende ”konventionelle kraftværker og andre fyringsanlæg med en termisk ydelse på mindst 300 MW”, og fastslår, at når et anlæg selvstændigt er omfattet af bilag I, ændres denne kategorisering ikke, ved at det pågældende anlæg opføres i tilknytning til et allerede eksisterende anlæg; det bliver dermed ikke til en ”ændring af projekter i bilag I”, jf. bilag II, punkt 12. Kommissionen får medhold i, at der skulle have været foretaget en obligatorisk VVM-vurdering af anlægget og ikke en vurdering af det enkelte tilfælde, jf. art. 4.2.⁷¹

Herefter tager Domstolen stilling til karakteren af de omtvistede bestemmelser – art. 2, 3 og 8. Domstolen fastslår, at bestemmelser kan opstille forpligtelser for medlemsstaterne uden samtidig, at tillægge borgerne rettigheder og adgang til national domstolsprøvelse.⁷² EF-

⁷⁰ Sag C-431/92, Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber mod Forbundsrepublikken Tyskland, Saml. I-2189 (1995).

⁷¹ Præmis 35.

⁷² Præmis 26.

domstolen fastslår endvidere, at art. 2, 3 og 8 opstiller utvetydige forpligtelser for de ansvarlige nationale myndigheder, og at alle tre bestemmelser derfor skal iagttages ved vurderingen af et projekt.⁷³

Sammenfattende fastslår Domstolen, at et projekt er omfattet af den obligatoriske vurdering efter art. 4.1, hvis projektet selvstændigt falder ind under et punkt i bilag I, uanset at projektet opføres i tilknytning til et eksisterende anlæg. Desuden fastslås det, at art. 2, 3 og 8 forpligter de nationale myndigheder direkte, hvilket har betydning ved administrationen af reglerne i dansk ret, og når det senere skal vurderes, om Danmark opfylder direktivets forpligtelser.⁷⁴

4.3.2 *Kommissionen mod Belgien*⁷⁵

Kommissionen anlagde traktatbrudssøgsmål mod Belgien med påstand om, at Belgien ikke havde gennemført VVM-direktivet korrekt. Kommissionen fik medhold, idet Belgien ikke havde pålagt pligt til at foretage VVM-vurdering for alle de i bilag I oplistede projekter, og forpligtelsen hertil kan ikke begrænses af en medlemsstat.⁷⁶ Belgien havde endvidere indført grænseværdier for kapaciteten af ”integrerede kemiske anlæg”, og det var heller ikke tilladt ud fra den betragtning, at hvis EU havde ønsket en sådan begrænsning, havde de udtrykkeligt truffet bestemmelse herom.⁷⁷ Herudover havde Belgien fastsat hvilke bilag II-projekter, der *altid* skulle vurderes – og derved udelukket resten af projekterne fra vurdering. En sådan udelukkelse af projekter fra VVM-vurderingen ansås for at være i strid med direktivet, da EU netop havde oplistet ”kategorier” ud fra den betragtning, at de alle kan have betydelig indvirkning på miljøet.⁷⁸

Sammenfattende fastslår Domstolen, at art. 4.1 forpligter medlemsstaterne, men ikke giver dem adgang til selv at begrænse projekterne oplistet i bilag I. Desuden må medlemsstaterne ikke på forhånd udelukke projekter oplistet i bilag II. Dommen er interessant, idet Danmark opfattede art. 4.2 som et frit skøn til på forhånd selv at sortere i bilag II-projekter. Danmark kunne – på dette tidspunkt – sandsynligvis være dømt ved EF-domstolen for overtrædelse af direktivets forpligtelser.

4.3.3 *Kraaijeveld-dommen*⁷⁹

I en sag om udarbejdelse af digeforstærkning vedtaget med hjemmel i lov, hvor VVM-vurdering ikke var foretaget, forelagde den hollandske domstol præjudicielle spørgsmål for EF-domstolen. EF-domstolen slog indledningsvis fast, at punkt 10e i bilag II – ”anlæg til regulering af vandløb” – også omfattede et dige langs en kanal, som var det, sagen omhandlede. Grundet uoverensstemmelse mellem de sproglige

⁷³ Præmis 39-40.

⁷⁴ Se afsnit 6.3.

⁷⁵ Sag C-133/94, Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber mod Kongeriget Belgien, Saml. I-2323 (1996).

⁷⁶ Præmis 14 og 19.

⁷⁷ Præmis 26.

⁷⁸ Præmis 41.

⁷⁹ Sag C-72/95 Aannemersbedrijf P.K. Kraaijeveld BV m.fl. mod Gedeputeerde Staten van Zuid-Holland, Saml. I-5403 (1996).

versioner i VVM-direktivet og i den hollandske lov om VVM-vurdering, måtte man – ved fortolkning af begreberne – se på formålet med direktivet. Direktivets formål er bredt, og diger *kan* have væsentlig indvirkning på miljøet, hvorfor digerne fandtes omfattet af direktivet.⁸⁰

Da direktivet ikke definerer begrebet ”ændring af projekt”, og da ændringer til bilag II-projekter ikke er nævnt i direktivet, var det nødvendigt at tage stilling til om ”ændring af projekt” – i den konkrete sag i form af forstærkning af et dige – faldt uden for bilag II. Domstolen bemærkede, at ændringer af bilag II-projekter ikke falder uden for direktivets anvendelsesområde, blot fordi de ikke er nævnt i direktivet. Formålet med direktivet kan bringes i fare, hvis ”ændringer af projekt” generelt undtages. Ændring af et dige ansås derfor for at være omfattet af bilag II.⁸¹

Domstolen tager stilling til konsekvensen, såfremt art. 4.2 ikke er korrekt gennemført i national ret. Den fastslår, at art. 4.2 overlader medlemsstaterne et skøn, som imidlertid begrænses af forpligtelsen i art. 2.1.⁸² Hjælpemidlerne i art. 4.2 skal lette vurderingen af, om et projekt skal VVM-vurderes; art. 4.2 må ikke bruges til at undtage hele kategorier af projekter.⁸³ Domstolen mener dog ikke – i modsætning til Kommissionen – at hvert tilfælde skal undersøges konkret, da hjælpemidlerne i art. 4.2 så ville være uden betydning.⁸⁴ Det præciseres, at en udelukkelse af hele kategorier ikke er en overskridelse af grænserne for skønnet, såfremt ”samtlige udelukkede projekter på grundlag af en samlet vurdering kan anses for ikke at have væsentlig indvirkning på miljøet”.⁸⁵ Det er op til de nationale domstole – og ikke op til EF-domstolen – at afgøre, om grænserne for skønnet er overskredet i en konkret sag, og såfremt det er tilfældet, har medlemsstaterne ikke levet op til deres forpligtelser. Domstolen henviser i denne forbindelse til en tidligere afgørelse, som fastslår, at borgeren kan påberåbe forpligtelsen direkte overfor de nationale domstole.⁸⁶ De nationale domstole skal – i det omfang de har kompetence hertil – undersøge, om forpligtelsen er overholdt, selvom parterne ikke har påberåbt dette,⁸⁷ da medlemsstaterne og de nationale myndigheder – herunder domstolene – er forpligtet til at træffe alle nødvendige foranstaltninger for at nå direktivets mål. Såfremt grænserne for skønnet i art. 2.1 og art. 4.2 er overskredet, skal medlemsstaternes myndigheder undersøge, om VVM-vurdering er nødvendig; og i så fald gennemføre denne, hvis beføjelserne ligger inden for deres kompetenceområde.⁸⁸

Dommen illustrerer, at direktivets formål er bredt, og at begreberne i direktivet derfor skal fortolkes bredt. Desuden må man ved

⁸⁰ Præmis 30-35.

⁸¹ Præmis 40 og 42.

⁸² Præmis 48 og 50.

⁸³ *Kommissionen mod Belgien*, præmis 42-43.

⁸⁴ Præmis 49.

⁸⁵ Præmis 53.

⁸⁶ Sag 51/76, *Verbond van Nederlandse Ondernemingen*, Saml. I-113 (1977), præmis 22.

⁸⁷ Præmis 57.

⁸⁸ Præmis 60-61.

fortolkning af direktivet ikke bringe dets formål i fare. Det påhviler medlemsstaten at sikre, at direktivets mål nås, og denne forpligtelse strækker sig således videre til de nationale myndigheder. EF-domstolen fastslår herved pligten til direktivkonform fortolkning – herunder at direktivets formål nås. Dette har betydning ved den nationale forvaltnings administration af reglerne. Art. 4.2. begrænses af forpligtelsen i art. 2.1, og overskrider medlemsstaterne grænserne for skønnet i art. 4.2, er art. 4.2 og art. 2.1 umiddelbart anvendelige. Den teoretiske diskussion om forholdet mellem art. 4.2 og art. 2.1 afklares hermed, hvilket har betydning for administrationen af de nationale regler – herunder de danske.

4.3.4 Kommissionen mod Tyskland 1998⁸⁹

Kommissionen anlagde traktatbrudssøgsmål mod Tyskland med påstand om, at Tyskland havde overtrådt skønnet i art. 4.2, og dermed tilsidesat forpligtelsen efter art. 2.1, da ikke alle projekter oplyst under bogstaver i bilag II, ”grupper”, var medtaget i den tyske lov om VVM-vurdering.

I sagen *Kommissionen mod Belgien* er det fastslået, at medlemsstaterne ikke må undtage en eller flere kategorier omfattet af bilag II.⁹⁰ Domstolen fortolker begrebet ”grupper” i direktivets art. 4, og da både art. 4.1 og art. 4.2 nævner ”de i bilag I/II anførte grupper”, må begrebet have samme indhold i relation til de to bestemmelser.⁹¹ Ordet ”gruppe” skal indholdsmæssigt dække over det samme i de to bilag, da effektiviteten af direktivet ellers kan svækkes. Herefter må ”gruppe” i bilag I relatere sig til tal og i bilag II relatere sig til bogstaver.⁹² Domstolen konkluderer, at Tyskland – ved at udelukke hele grupper af projekter fra VVM-vurdering – har tilsidesat sine forpligtelser.

Sammenfattende præciseres det, hvad der ligger i, at medlemsstaterne ikke må undtage hele kategorier af projekter oplyst i bilag II, og dommen viser, at domstolen – ved fortolkningen af begreber i direktivet – tillægger effektiviteten af direktivet betydning; hvilket har betydning ved fortolkningen af de nationale bestemmelser qua pligten til direktivkonform fortolkning.

4.3.5 Bozen-dommen⁹³

Et projekt om omstrukturering og udbygning af Bulzano-St.Jakob lufthavnen i Italien, som i henhold til grænseværdierne i den italienske VVM-lov ikke krævede foretagelse af VVM-vurdering, var vedtaget ved en særlig lov, ifølge hvilken en miljøundersøgelse var påkrævet. De italienske myndigheder var af den opfattelse, at en sådan *omstrukturering* faldt uden for bilag II, da kun *anlæg* af lufthavne var nævnt,

⁸⁹ Sag C-301/95, Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber mod Forbundsrepublikken Tyskland, Saml. I-6135 (1998).

⁹⁰ *Kommissionen mod Belgien*, præmis 43.

⁹¹ Præmis 39-40.

⁹² Præmis 44.

⁹³ Sag C-435/97, World Wildlife Fund (WWF) m.fl. mod Autonome Provinz Bozen m.fl., Saml. I-5613 (1999).

og de mente desuden, at projektet var omfattet af undtagelsen i art. 1.5.⁹⁴

EF-domstolen tog – under et præjudicielt søgsmål – stilling til fortolkningen af art. 4.2 og art. 2.1, og den fastslog yderligere, om en medlemsstat på forhånd kan udelukke projekter fra vurderingen; f.eks. et projekt om omstrukturering af en lufthavn med landingsbane under 2.100 meter, som ikke er omfattet af bilag I. Domstolen opridser den hidtidige retstilstand om, at art. 4.2 begrænses af art. 2.1,⁹⁵ og at medlemsstaterne ikke på forhånd må udelukke hele grupper af projekter fra VVM-vurdering,⁹⁶ medmindre samtlige udelukkede projekter efter en samlet vurdering ikke har væsentlig indvirkning på miljøet.⁹⁷ Det gentages, at ændringer af bilag II-projekter generelt er omfattet af direktivet, idet direktivets brede formål og vide anvendelsesområde ellers bringes i fare.⁹⁸ Hjælpe midlerne i art. 4.2 er forslag, og det er ikke i strid med art. 4.2 at anvende alternative metoder til screening – så længe direktivets formål ikke bringes i fare, hvilket dog vil ske, hvis f.eks. omstrukturering af en lufthavn undtages, da sådanne projekter kan have væsentlig indvirkning på miljøet.⁹⁹

Herefter fastslås det, at i tilfælde, hvor VVM-vurdering er påkrævet, kan medlemsstaterne anvende en alternativ vurderingsprocedure i henhold til art.2, men art. 3 og art. 5-10 skal opfyldes i forbindelse hermed.¹⁰⁰

Det fastslås, at der er to krav til lov og procedure, der skal opfyldes, for at medlemsstaterne kan anvende undtagelsesbestemmelsen i art. 1.5: 1. projektet skal vedtages i enkeltheder ved en særlig national lov, og 2. direktivets formål skal nås gennem lovgivningsprocessen.¹⁰¹ Den særlige lov skal altså have samme kendetegn som en tilladelse i henhold til art. 1.2,¹⁰² og for at denne betingelse er opfyldt:

”skal projektet vedtages i enkeltheder ved loven, dvs. tilstrækkeligt præcist og endeligt, således at den i lighed med en tilladelse indeholder alle de elementer i projektet, som er relevant for vurderingen af dettes indvirkning på miljøet, efter at lovgiver har taget disse i betragtning”.¹⁰³

Såfremt denne betingelse ikke er opfyldt, er den anden betingelse heller ikke opfyldt, idet direktivets formål bl.a. er, at et projekt, der kan have væsentlig indvirkning på miljøet, skal VVM-vurderes. Domstolen fremhæver, at i det omfang, der alene henvises til en efterfølgende VVM-vurdering, eller foranstaltninger er nødvendige forud for gen-

⁹⁴ Præmis 22-24.

⁹⁵ Præmis 36.

⁹⁶ Præmis 37.

⁹⁷ Præmis 37-38.

⁹⁸ Præmis 39-40.

⁹⁹ Præmis 41-45.

¹⁰⁰ Myndighederne har dog udtalt, at de ikke har foretaget en VVM-vurdering, men derimod en forudgående vurdering af, om VVM er påkrævet. Det er derfor art. 4.2, der er relevant i en sådan sammenhæng, og ikke art. 2.

¹⁰¹ Præmis 57.

¹⁰² Præmis 58.

¹⁰³ Præmis 59.

nemførelsen af et projekt, er det ikke vedtaget i enkeltheder i art. 1.5's forstand.¹⁰⁴

Afslutningsvis fastslår Domstolen, at art. 4.2 og art. 2.1 har direkte virkning, i de tilfælde, hvor de nationale myndigheder har overskredet deres skønsbeføjelser i relation til valg af form og middel. Domstolen henviser til to tidligere afgørelser,¹⁰⁵ som fastslår, at den tilsigtede virkning – med hensyn til at pålægge medlemsstaterne en bestemt fremgangsmåde – bedst sikres, såfremt borgerne kan beråbe sig, at grænserne for skønnet er overskredet.¹⁰⁶

Sammenfattende kan det udledes af dommen, at medlemsstaterne – så længe direktivets formål ikke bringes i fare – kan anvende andre metoder end nævnt i art. 4.2 under forudsætning af, at alle oplysninger om projektet foreligger ved screeningen.¹⁰⁷ Domstolen fastslår, at ændring af bilag II-projekter – herunder omstrukturering af en lufthavn – er omfattet af bilag II. Richard Macrory's fremsatte kritik, om at "anlæg af lufthavn" i punkt 7 i bilag II ikke strækker sig til, at omfatte ændret brug, har herefter mistet sin betydning.¹⁰⁸ Det pointeres, at art. 3 og art. 5-10 *altid* skal opfyldes. Domstolen præciserer hvilke betingelser, der skal være opfyldt, for at medlemsstaterne må anvende undtagelsen i art. 1.5, og da Danmark har anvendt denne undtagelse, er det relevant at undersøge, om Danmark har opfyldt betingelserne og derved anvendt undtagelsen korrekt. Det gentages, at art. 4.2 og art. 2.1 kan være umiddelbart anvendelige, når grænserne for skønnet overtrædes, hvilket, som allerede nævnt, er relevant for administrationen af de nationale regler.

4.3.6 Kommissionen mod Irland¹⁰⁹

Kommissionen anlagde traktatbrudssøgsmål mod Irland med påstand om, at Irland havde overtrådt grænserne for skønnet i art. 4.2 og tilsidesat forpligtelsen i art. 2.1. Irland havde – for visse bilag II-projekter – fastsat absolutte grænseværdier ud fra et projekts dimension; og ikke ud fra dets art og placering. Kommissionen fandt, at et projekts art og placering kan have væsentlig indvirkning på miljøet, f.eks. hvis et projekt er placeret i et følsomt område, eller hvis flere projekter under grænseværdierne tilsammen har væsentlig indvirkning på miljøet – såkaldt kumulativ virkning.

Domstolen fastslår, at Irland har overskredet grænserne for skønnet i art. 4.2 – og dermed ikke opfyldt forpligtelsen i art. 2.1 – ved at fastsætte absolutte grænseværdier, der kun lægger vægt på et projekts dimensioner og ikke på dets art eller placering,¹¹⁰ da place-

¹⁰⁴ Præmis 62.

¹⁰⁵ Sag 51/76, *Verbond van Nederlandse Ondernemingen*, Samling I-113 præmis 22 og *Kraaijeveld-sagen*, præmis 56 og 61.

¹⁰⁶ Præmis 69.

¹⁰⁷ At andre metoder kan anvendes, kan også udledes direkte af ordlyden, se afsnit 4.2.7.

¹⁰⁸ Afsnit 4.2.3.

¹⁰⁹ Sag C-392/96, *Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber mod Irland*, Samling I-5901 (1999).

¹¹⁰ Præmis 65.

ring og art – uanset dimensionen – af et projekt kan medføre væsentlig indvirkning på miljøet, og væsentlig ændring af et område.¹¹¹

Domstolen fastslår, at et projekt, der ikke i sig selv har væsentlig indvirkning på miljøet, og derfor ikke skal VVM-vurderes, kan – når det vurderes i sammenhæng med andre projekter – have væsentlig indvirkning på miljøet. Nationale grænseværdier *skal* sikre, at disse projekter bliver VVM-vurderet, hvis de samlet kan have væsentlig indvirkning på miljøet. Da dette ikke var tilfældet i den omhandlede sag, havde Irland dermed overtrådt grænserne for skønnet.¹¹²

Sammenfattende præciseres skønnet i art. 4.2 yderligere ved, at grænserne for skønnet er overskredet, såfremt der fastsættes grænseværdier, der udelukkende lægger vægt på dimensionen, og derved ikke inddrager andre egenskaber, såsom art og placering. Desuden skal medlemsstaterne – herunder Danmark – sikre, at reglerne og formålet med direktivet ikke omgås ved opsplitning af et projekt.

4.3.7 Linster-sagen¹¹³

Luxembourgs parlament vedtog – efter drøftelse af flere linieføringer – en motorvejsforbindelse, der skulle forbinde det tyske og det belgiske vejnet. Der var ikke foretaget VVM-vurdering eller høring af offentligheden, hvorfor en gruppe borgere mente, at direktivets art. 5.1 og art. 6.2 var overtrådt. Under en verserende national sag blev spørgsmålet forelagt EF-domstolen.

EF-domstolen fastslår med henvisning til *Kraaijeveld- og Bozen-sagerne*, at de nationale domstole selv kan tage stilling til, hvorvidt en medlemsstat har overtrådt direktivet. På baggrund af direktivets art. 2 og art. 4.1 fastslås det, at der *altid* skal foretages VVM-vurdering af en motorvejsstrækning,¹¹⁴ og at medlemsstaten *skal* sørge for, at bygherren fremskaffer minimumsoplysninger efter art. 5.2, og at offentligheden bliver hørt inden et projekt påbegyndes, jf. art. 6.2.¹¹⁵ Herudover har medlemsstaten et skøn – ud fra hvad den finder *rimeligt* og *relevant* – med hensyn til hvilke oplysninger bygherren ellers skal bidrage med; og grænserne for dette skøn kan efterprøves.¹¹⁶

Begreberne ”særlig national lov” og ”projekter” i undtagelsesbestemmelsen art. 1.5 skal – i hele fællesskabet – underlægges en selvstændig og ensartet fortolkning ud fra direktivets kontekst og formål,¹¹⁷ hvilket Domstolen begrundes med kravet om *ensartet* anvendelse af fællesskabsretten.

Domstolen tager stilling til, om en retsakt vedtaget af et parlament efter offentlige parlamentariske forhandlinger er en ”særlig national lov”, og om en motorvejsstrækning, hvor linieføringen endnu ikke er fastlagt, er et ”projekt”. Art. 1.5 er en undtagelsesbestemmelse, og Domstolen fastslår, at bestemmelsen skal fortolkes indskrænkende,

¹¹¹ Præmis 66-67.

¹¹² Præmis 82.

¹¹³ Sag C-287/98, Storhertugdømmet Luxembourg mod Berthe Linster, Aloyse Linster, Yvonne Linster, Saml. I-6917 (2000).

¹¹⁴ Præmis 33-34.

¹¹⁵ Præmis 35.

¹¹⁶ Præmis 36-38.

¹¹⁷ Præmis 43.

da den begrænser direktivets anvendelsesområde, og at den i øvrigt skal fortolkes under hensyn til direktivets formål.¹¹⁸ Undtagelsesbestemmelsen kræver, at målene med direktivet nås gennem lovgivningsprocessen, og dette skal – for at et projekt kan anses for vedtaget i enkeltheder ved lov – fremgå af lovens affattelse, og lovgiver skal derfor have de samme oplysninger som den kompetente myndighed i almindelige VVM-sager – i hvilken forbindelse reglen om minimumsoplysninger i art. 5.2 fremhæves.¹¹⁹ Domstolen bemærker, at det – som fastslået i *Bozen-sagen* – ikke er tilstrækkeligt, at loven blot henviser til, at der skal foretages VVM-vurdering, eller der i modsat fald vil blive krævet yderligere foranstaltninger til gennemførelse af projektet.¹²⁰ Domstolen åbner dog mulighed for en undtagelse i de tilfælde, hvor flere linieføringer er undersøgt, og hvor de alle har *samme* indvirkning på miljøet – da er det ikke nødvendigt, at linieføringen er fastlagt i loven.

Sammenfattende *skal* bygherren fremskaffe minimumsoplysninger, og offentligheden *skal* høres; det vil sige, at proceduren skal følges, som allerede fastslået i *Bozen-sagen*. Desuden præciseres forholdet mellem art. 5.1 og art. 5.2, og det fastslås, at art. 5.1 er umiddelbart anvendelig, hvis grænserne for skønnet overtrædes. Den i afsnit 4.2.6 omtalte tvivl, må herefter besvares med, at art. 5.2 indeholder et skøn, og det ville være uden indhold, hvis medlemsstaterne på forhånd kan sortere i de oplysninger, der skal fremskaffes. Herudover fastslås det i dommen, at begreberne ”særlig national lov” og ”projekter” skal fortolkes ens i alle medlemsstater. Desuden skal undtagelsen i art. 1.5 fortolkes indskrænkende, og dommen præciserer de betingelser, der blev opstillet i *Bozen-sagen*, omkring anvendelse af undtagelsen i art. 1.5. Alle disse krav er som nævnt vigtige, når vi senere skal se på, om Danmark har anvendt undtagelsen i art. 1.5 korrekt.

4.3.8 Opsummering

Det fremgår af TEF, at EF-domstolens opgave er at værne om lov og ret. Domstolen har efter TEF art. 234 kompetence til at fortolke TEF og retsakter udstedt af Fællesskabets institutioner. Kompetencen er brugt dels til at udfylde huller i lovgivningen, hvilket i relation til VVM-direktivet ses af de gennemgåede afgørelser, og dels til at udvikle nye principper; eksempelvis princippet om umiddelbar anvendelighed.¹²¹

En del argumenter går igen i EF-domstolens afgørelser. Ofte argumenteres der for, at den effektive virkning af EU-reglerne skal sikres – ”Effet utile” – og dette argument vil ofte føre til en udvidet fortolkning af reglerne.¹²² Argumentet blev eksempelvis brugt i *Kommisjonen mod Tyskland 1998*, da det skulle fastslås, hvad begrebet ”grupper” i art. 4.1 og 4.2 dækker over. Herved sikredes det, at medlemsstaterne kun kan undtage så få projekter fra direktivet som over-

¹¹⁸ Præmis 49.

¹¹⁹ Præmis 54-55.

¹²⁰ Præmis 57.

¹²¹ Se afsnit 6.3.

¹²² EU-ret, s. 47 og 159.

hovedet muligt. Argumentet blev også brugt, da begrebet umiddelbar anvendelighed blev udviklet. Ved at tillægge bestemmelser umiddelbar anvendelighed, opnås en bedre kontrol med reglerne, idet den enkelte borger kan påberåbe reglerne direkte overfor den nationale domstol, og herved opretholdes direktivets effektivitet i videst muligt omfang. Alternativet havde været, at bede Kommissionen om at anlægge traktatbrudssøgsmål ved EF-domstolen. I relation til VVM-direktivet er det som omtalt fastslået, at flere bestemmelser er umiddelbart anvendelige. I nogle tilfælde udstrækkes umiddelbar anvendelighed til at omfatte skønsmæssige bestemmelser. Disse bestemmelser bliver dog først umiddelbart anvendelige, når grænserne for skønnet overtrædes. Dette er bl.a. fastslået i *Kraaijeveld-dommen*, hvor Domstolen udtaler, at:

”især i de tilfælde, hvor fællesskabsmyndighederne ved et direktiv har pålagt medlemsstaterne en bestemt fremgangsmåde, ville den tilsigtede virkning af en sådan retsakt formindskes, såfremt de retsundergivne var forhindret i at påberåbe sig den under retssager og de nationale domstole i at tage den i betragtning som en del af fællesskabsretten for at efterprøve, om den nationale lovgiver under udøvelse af det valg, som tilkommer vedkommende med hensyn til form og midler for direktivets gennemførelse, har holdt sig inden for de i direktivet afstukne grænser for skønnet”.¹²³

Til en vis grad hænger effektivitet sammen med ensartethed. Formålet med ensartetheden er at sikre udfoldelsen af fællesmarkedet. Ensartethed er dog normalt et dårligt argument i forbindelse med direktiver, da medlemsstaterne er overladt valgfrihed med hensyn til midlerne for deres gennemførelse. Er direktivbestemmelser umiddelbart anvendelige, vil denne egenskab medføre større sikkerhed for, at bestemmelsen anvendes ens i medlemsstaterne, da medlemsstaterne ikke længere er overladt et skøn. I *Linster-sagen* bruger Domstolen argumentet om ensartet forståelse i forbindelse med fastlæggelsen af begreber i undtagelsen i art. 1.5. I præambelen til VVM-direktivet nævnes desuden, at et af formålene med direktivet er, at søge mod en ensretning af lovgivningen; for på denne måde at nedsætte risikoen for skabelsen af ulige konkurrencevilkår og derved påvirke fællesmarkedets funktion negativt.

Hvorvidt Domstolen anlægger en indskrænkende eller udvidende fortolkning af bestemmelserne, afhænger af hvilken fortolkning, der vil være til fordel for fællesskabsretten; igen ud fra betragtningen om effektiviteten af reglerne. Årsagen til dette er, at jo mere der kan henføres under direktivets anvendelsesområde, og dermed omfattes af fællesskabsretten, des mere vil brugen af reglerne ensrettes, idet EF-domstolen herved får mulighed for at udtale sig om og fastlægge betydningen af reglerne. Dette fremgår bl.a. af *Kraaijeveld-dommen*, hvor Domstolen ud fra en bred formålsfortolkning – det vil sige en udvidet fortolkning – når frem til, at ”ændringer” er omfattet af direktivets anvendelsesområde. I samme sag når Domstolen frem til, at digter langs kanaler er omfattet af begrebet ”anlæg til regulering af vandløb”, endnu engang gennem en udvidet formålsfortolkning. I *Komis-*

¹²³ Præmis 56.

sionen mod Tyskland 1998 anvendes også en udvidet fortolkning for at nå frem til, at medlemsstaterne ikke på forhånd må udelukke hele grupper af projekter oplistet under et bogstav i bilag II. I *Bozen-sagen* fastslås, at formålet med direktivet ikke må bringes i fare, og at alle oplysninger derfor skal foreligge, når medlemsstaterne foretager en screening. I *Kommissionen mod Irland* fastslås, at nationale regler – fastsat i henhold til art. 4.2 – skal være så omfattende, at det sikres, at formålet med direktivet ikke omgås. I *Linster-sagen* fastslås, at undtagelsesbestemmelsen i art.1.5 skal fortolkes indskrænkende, hvilket sker ud fra det samme formål; nemlig at så meget som muligt bør henføres under direktivets anvendelsesområde og dermed Domstolens kompetence.

Det må konkluderes, at Domstolen, når de skal fastlægge rækkevidden af omtvistede begreber i VVM-direktivet, fokuserer på nogle få konkrete mål, såsom effektivitet og ensartethed. Dette sker ved anvendelse af enslydende argumenter for derved at sikre formålet med bestemmelserne; også kaldet teleologisk fortolkningsmetode.¹²⁴

4.4 Ændringer til VVM-direktivets bestemmelser

Det følger af art. 11, stk. 3 i det oprindelige direktiv, at der efter 5 år skal udarbejdes en rapport om implementeringen af VVM-direktivet. Kommissionens beretning kommer dog først den 2. april 1993.¹²⁵ Som opfølgning på denne rapport foreslår Kommissionen direktivet ændret på en række punkter.¹²⁶ Art. 11, stk. 4 kræver, at Kommissionen, i det omfang det er nødvendigt, skal stille supplerende forslag til direktivet. Ændringen af direktivet blev endeligt vedtaget ved Rådets direktiv 97/11/EF af 3. marts 1997 med hjemmel i art. 130 S.¹²⁷

De vedtagne ændringer i direktivet omfatter sproglige ændringer og præciseringer af en række bestemmelser, som har til formål at imødegå de uklarheder, der har været forbundet med direktivet. På de områder, hvor bestemmelserne har givet anledning til stor tvivl, er hele bestemmelsen omformuleret. I det omfang bestemmelserne er opfattet og anvendt forskelligt, er målet om undgåelse af konkurrenceforvridning ikke fuldt ud nået. ØSU fremhæver, at en mere systematisk og bedre koordineret anvendelse af miljøvurderingsproceduren kan bidrage til en formindskelse af den konkurrenceforvridning, der opstår som følge af den i medlemsstaterne forskellige anvendelse af direktivbestemmelserne.¹²⁸

4.4.1 Præamblen

I præamblen fremhæves, at VVM er et meget vigtig redskab inden for miljøretten, og at formålet med VVM-direktivet er at sørge for, at

¹²⁴ EU-ret, s. 159.

¹²⁵ KOM(93) 28 endelig udgave af 2/4-1993.

¹²⁶ Forslag til Rådets direktiv om ændring af direktiv 85/337/EØF om vurdering af visse offentlige og private projekters indvirkning på miljøet, EFT 1994 nr. C130/8.

¹²⁷ Rådets direktiv 97/11/EF af 3. marts 1997 om ændring af direktiv 85/337/EØF om vurdering af visse offentlige og private projekters indvirkning på miljøet, EFT 1997 nr. L073/5-15.

¹²⁸ EFT 1994 nr. C393/1.

myndighederne er fuldt informerede, inden de træffer deres afgørelse. Desuden fremhæves *forsigtighedsprincippet*, *forebyggelsesprincippet*, *kildeprincippet* og *forurenere betaler princippet*, som værende væsentlige hjælpemidler på miljøområdet. Det anføres, at grundprincipperne i VVM bør harmoniseres ved at gøre dem klarere og bedre defineret; for på denne måde at medvirke til effektivisering i brugen af disse.

4.4.2 Ændringer i de enkelte bestemmelser

Det oprindelige udkast indeholder en definition af ”ændring af projekt”. ØSU tilslutter sig denne definition.¹²⁹ Af Regionsudvalgets udtalelse fremgår, at de også bifalder en definition af, hvad der skal forstås ved ændring af et projekt, da den manglende definition har skabt en del fortolkningsproblemer. Regionsudvalget mener dog ikke, at problemerne løses, da ”de [definitionerne] er for abstrakte til...at kunne mindske fortolkningsvanskelighederne”. De foreslår, at man nøje skal definere, hvad der ligger i ”væsentlig ændring”.¹³⁰ I det endeligt vedtagne direktiv opgiver man herefter – på trods af de mange tvister vedrørende begrebet ”ændringer” – at medtage en definition af ”ændring af projekt”.

I art. 2, stk. 1 stod der tidligere, at der skulle foretages VVM-vurdering, inden tilladelse blev givet, men det har tilsyneladende ikke været klart nok. Det er derfor nødvendigt at fremhæve, at projekterne ”undergives et krav om tilladelse...”, hvilket medfører, at man flere steder i direktivet har ændret ordet ”godkendelse” til ”tilladelse”.

Som tidligere nævnt har der været en del problemer med forståelsen af art. 4 og de tilhørende bilag. Der er derfor ønske om at fastlægge nærmere retningslinier for skønnet, men art 4.1 ændres ikke, hvorfor Domstolens afgørelser vedrørende denne bestemmelse fortsat er gældende. Hvis et anlæg selvstændigt er omfattet af et punkt i bilag I, kan tilknytning til et eksisterende anlæg ikke medføre, at det nye anlæg vil blive betragtet som en ”ændring af et bilag I-projekt”.¹³¹ Alle projekter opført i bilag I skal VVM-vurderes, og medlemsstaterne må ikke fastsætte grænseværdier for projekterne i bilag I.¹³² Man har forsøgt at definere nogle af projekterne på en mere hensigtsmæssig måde; herunder definitionen af integrerede kemiske anlæg.¹³³ Dette er sket i håbet om, at få en fælles forståelse af, hvad begrebet dækker over, så man undgår en fortsættelse af den hidtidige uens praksis på området. Herudover er listerne i bilag I og II udvidet. I bilag I er projektyper fra bilag II og helt nye grupper – bl.a. anlæg vedrørende vandressourcerne – tilføjet. I bilag II er ændringer af bilag II-projekter nu også medtaget, og der er tilføjet en helt ny kategori vedrørende turisme og fritid. Både det 4. miljøhandlingsprogram og det 5. miljøhandlingsprogram fremhæver vandressourcer og turisme som særlige indsats-

¹²⁹ EFT 1994 nr. C393/3.

¹³⁰ Regionsudvalgets udtalelse om Kommissionens forslag til Rådets direktiv om ændring af direktiv 85/337/EØF om vurdering af visse offentlige og private projekters indvirkning på miljøet, EFT 1995 nr. C210/78.

¹³¹ *Kommissionen mod Tyskland 1995*.

¹³² *Kommissionen mod Belgien*.

¹³³ VVM-vejledningen kritiserer dog fortsat definitionen.

områder, hvilket kan være grunden til, at områderne er medtaget i bilaget.¹³⁴

Rådet forsøger at gøre art. 4, stk. 2 mere overskuelig ved at præcisere medlemsstaternes skøn. Formuleringen ”projekternes karakter” fjernes, hvorved medlemsstaternes skøn begrænses. Derudover fjernes muligheden for at have kategorier af bilag II-projekter, som *altid* skal vurderes. Til gengæld *skal* medlemsstaterne fastsætte grænseværdier/kriterier eller foretage en konkret vurdering af, om projektet skal VVM-vurderes (case-by-case vurdering). Medlemsstaterne har stadig mulighed for at kombinere disse to alternativer.

I art. 4, stk. 3 begrænses fastlæggelsen af grænseværdierne, samt den konkrete vurdering og det skøn der ligger heri, idet der nu kræves hensyntagen til udvælgelseskriterier oplistet i det nye bilag III. Udvalgte kriterierne dækker over projektets karakteristika, projektets placering og den potentielle miljøpåvirknings kendetegn. Herved sikres, at medlemsstaterne inddrager alle aspekter af projektet, så skønnet i art. 4.2 ikke overtrædes, som det blev fastslået i *Kommissionen mod Irland*. Ved at begrænse skønnet bliver EF-domstolens afgørelser om den hidtidige art. 4.2 ikke uden betydning, da medlemsstaterne fortsat skal benytte grænseværdier eller case-by-case vurdering. Dette betyder, at EF-domstolens fortolkning af art. 4.2 om, at ”kategorier af projekter ikke må udelukkes på forhånd,¹³⁵ medmindre *samtlig*e udelukkede projekter efter en samlet vurdering, herunder den kumulative virkning af anlæggene,¹³⁶ kan antages ikke at have væsentlig indvirkning på miljøet”, fortsat er gældende.¹³⁷

Medlemsstaterne kan ikke længere bruge alternativer til hjælpemidlerne i art. 4.2, da medlemsstaterne *skal* vælge én af de to hjælpemidler. Dette betyder, at *Bozen-dommen* på dette punkt ikke længere kan anses for gældende. Ved at opstille udvælgelseskriterier er der større sandsynlighed for, at EF-domstolens fortolkning automatisk følges, og at den generelle forpligtelse i art. 2.1 automatisk opfyldes. Af samme grund er medlemsstaterne ikke forpligtet til at screene projekter, der ligger under grænseværdierne, da man ved at følge udvælgelseskriterierne og EF-domstolens fortolkning sikrer, at alle projekter, der kan have væsentlig indvirkning på miljøet indkredses. Dette fremgår også af direktivets præambel, hvori der står, at ”medlemsstaterne bør ikke være forpligtet til at foretage en individuel gennemgang af projekter, der ligger under disse tærskler, eller som ikke opfylder disse kriterier”.

Regionsudvalget stiller sig kritisk over for udvælgelseskriterierne, idet de mener, at de er for generelle og vil føre til uensartethed.¹³⁸ Overordnet er de imod enkeltafgørelser, da de mener, at det vil føre til afvigelser i brugen af VVM-reglerne. De er af den opfattelse, at man kan konkretisere de projekter, der vil have væsentlig indvirkning på miljøet, og at man derfor kan nøjes med én liste, hvor samtlige nævnte

¹³⁴ Henholdsvis EFT 1987 nr. C328/1 og EFT 1993 nr. C138/1.

¹³⁵ *Kommissionen mod Belgien og Kommissionen mod Tyskland 1998*.

¹³⁶ *Kommissionen mod Irland*.

¹³⁷ *Kraaijeveld-dommen*.

¹³⁸ EFT 1995 nr. C210/79f.

projekter skal underlægges vurdering. Kritikken førte dog ikke til ændringer i det endelige direktiv.

Derudover tilføjes art. 4, stk. 4 om, at medlemsstaterne skal sørge for, at de kompetente myndigheders afgørelser efter art. 4.2 offentliggøres, hvilket er med til at styrke formålet om en åben beslutningsproces.

I art. 5 indsættes et nyt stk. 2, der giver bygherren mulighed for at få forhåndsbesked fra myndighederne indeholdende krav til ansøgningens indhold, samt krav til de oplysninger, han skal fremskaffe. Derved styrkes informationsudvekslingen, men forhåndsbeskeden er dog ikke bindende for myndighederne, idet de senere kan kræve yderligere oplysninger af bygherren. Kommissionen ønskede art. 5.2 (nu art. 5.3) ophævet, men bestemmelsen bibeholdes og udvides til yderligere at omfatte et krav om tilvejebringelse af en oversigt over de væsentligste alternativer, som bygherren har undersøgt. Som allerede omtalt har *Linster-sagen* afklaret den tvivl, der har været om forholdet mellem art. 5.1 og 5.2. Bilag IV (tidligere bilag III) ændres, idet ordet ”fornøden” i punktet om alternativer fjernes. Det er nu et krav – og ikke blot en mulighed – at bygherren skal *oplyse* om undersøgte væsentlige alternativer. Formuleringen lægger op til, at det kun er bygherren, der har pligt til at oplyse om alternativer, og det er kun, hvis han rent faktisk *har undersøgt* alternativer, at denne forpligtelse realiseres. Helle Tegner Anker påpeger, at en sådan opfattelse af bestemmelsen er i strid med direktivets formål.¹³⁹

Art. 6, stk. 1 udvides til også at omfatte høring af miljømyndighederne i relation til bygherrens oplysninger og ikke kun i relation til selve ansøgningen. Det fastslås desuden, at høring af offentligheden skal ske *inden*, der gives tilladelse til projektet, jf. art. 6, stk. 2. Derved løses den tvetydighed, den tidligere formulering gav anledning til med hensyn til tidspunktet for foretagelsen af høringen. Muligheden, for at offentligheden får reelt større indflydelse på afgørelsen, er nu større end tidligere; dog stadig med den begrænsning, at myndighederne ikke er bundet af udtalelserne, men blot skal tage hensyn til dem i forbindelse med afgørelsen, jf. art. 8.

Art. 7 er udvidet væsentligt, og det følger af den nye præambel, at denne udvidelse skyldes et ønske om at leve op til Espookonventionen.¹⁴⁰

Som en naturlig konsekvens af ændringerne af art. 5, 6 og 7, ændres art. 8 til også at omfatte de foretagne høringer.

Det er nu efter art. 9 et generelt krav, at begrundelser og betragtninger skal stilles til rådighed for offentligheden, og det er derfor ikke længere afhængigt af medlemsstaternes lovgivning. Hermed tilsigtes en ensretning af medlemsstaternes praksis. Der tilføjes yderligere et krav om, at de vigtigste foranstaltninger til at undgå og afbøde væsentlige negative virkninger også skal offentliggøres, hvilket er med til at styrke åbenheden i beslutningsprocessen.

¹³⁹ Miljøretten II, s. 111.

¹⁴⁰ Konventionen om miljøkonsekvensvurderinger i et grænseoverskridende perspektiv.

Fristen for at gennemføre de nye regler i national ret er 14. marts 1999.

5. De danske regler om VVM

Det var som ovenfor nævnt en betingelse, at det første VVM-direktiv var implementeret i de nationale lovgivninger senest den 3. juli 1988. I Danmark skete dette dog først i juli 1989, hvor man valgte at implementere reglerne ved at knytte dem til allerede eksisterende procesregler, jf. tilladelsen hertil i direktivets art. 2.2. I første omgang blev VVM-direktivet implementeret i lands- og regionplanloven¹⁴¹ med en dertil hørende bekendtgørelse.¹⁴² Ved miljølovreformen i starten af 1990'erne blev reglerne overført i uændret form til planloven (PL).¹⁴³ I det følgende gennemgås planlovens regler generelt og de specifikke regler om VVM i planloven og den tilhørende samlebekendtgørelse behandles særskilt i henholdsvis afsnit 5.2 og afsnit 5.3.

5.1 Planlovens regler

Planloven trådte i kraft den 1. januar 1992, og den har efterfølgende været ændret flere gange. Bl.a. har man indsat regler om planlægning i kystområderne og planlægning til butiksmål. Ændringerne har ikke haft betydning for selve planlægningsproceduren.

Loven vedrører først og fremmest arealanvendelse. Det fremgår af PL § 1, stk. 1, at formålet med loven bl.a. er, at ”den sammenfattende planlægning forener de samfundsmæssige interesser i arealanvendelsen”, og at både menneskers livsvilkår og dyre- og plantelivet skal respekteres. Ved at bruge ordet ”sammenfattende” sigtes der mod varetagelse af generelle samfundsmæssige hensyn ud fra en helhedsbetragtning i modsætning til sektorplanlægning, som tager sigte på en enkelt miljøfaktor.¹⁴⁴ PL § 1, stk. 2 fremhæver særlige hensyn, der skal inddrages ved administration af loven, herunder helhedstænkning, forebyggelse af forurening og inddragelse af offentligheden. Planlægning kan være et middel til forebyggelse af forurening og kan for eksempel hindre, at en motorvej løber langs en børnehaves legeplads. Karsten Revsbech bemærker, at ordene ”sammenfattende planlægning” og ”helhedstænkning”, der begge er nævnt i formålsbestemmelsen, har væsentlig betydning for hele planloven.¹⁴⁵ Helhedstænkning skal inddrages ved alle former for planbeslutninger, da ét areal kun

¹⁴¹ Disse regler vil ikke blive nærmere behandlet her. VVM-pligtige anlæg på søteritoriet er reguleret særskilt i bekendtgørelse nr. 128 af 12. marts 1999, bekendtgørelse nr. 330 af 28. maj 1999 og bekendtgørelse nr. 126 af 4. marts 1999.

¹⁴² Bekendtgørelse nr. 446 af 23. juni 1989 om vurdering af større anlægs virkning på miljøet (VVM).

¹⁴³ Lovbekendtgørelse 1991 nr. 388 om planlægning afløst af Lovbekendtgørelse nr. 746 af 16. august 1994, som igen er afløst af Lovbekendtgørelse nr. 536 af 30. juni 1997. Senest ændret ved Lovbekendtgørelse nr. 518 af 11. juni 2000.

¹⁴⁴ Miljøretten II, s. 127.

¹⁴⁵ Lærebog i Miljøret, s. 14 og 22.

kan anvendes til ét formål, men mange interesser kan være knyttet til dette areals anvendelse.

Planloven er et miljøretligt regelsæt, og miljøretten er en særlig gren indenfor forvaltningsretten. Det vil sige, at de regler og principper, der findes indenfor miljøretten, suppleres af almindelige forvaltningsretlige regler og principper.¹⁴⁶ Helhedstænkningen indenfor miljøretten medfører, at et af miljørettens karakteristika er, at det bliver relevant at inddrage en bred kreds af hensyn, hvilket også ses i planlovens meget brede formålsbestemmelse. Karsten Revsbech anfører her til, at betydningen af specialitetsprincipperne derfor nedtones, hvilket han begrundes med, at alle de hensyn en kommune normalt har kompetence til at inddrage, kan rummes i den brede formålsbestemmelse uden at komme i konflikt med det materielle specialitetsprincip.¹⁴⁷ Dette harmonerer også med det EU-retlige integrationsprincip.¹⁴⁸

Planlovens plantyper er stillet op i et rammestyringssystem, hvilket vil sige, at der er forskellige trin i plansystemet, og at en plan på et lavere trin skal være i overensstemmelse med en plan på et højere trin. Det overordnede trin er landsplanlægning, og herunder ligger regionplanlægning, kommuneplanlægning og nederst lokalplanlægning. Planerne bliver mere og mere detaljerede nedad i plansystemet, hvilket betyder, at lokalplaner er de mest detaljerede. De eneste planer, der har retsvirkning for borgerne, er lokalplaner. Baggrunden for rammestyringssystemet er et ønske om at sikre en vis statslig styring og samtidig sikre, at alle hensyn i planerne kanaliseres ned til den enkelte grundejers disposition.¹⁴⁹

5.1.1 Landsplanlægning

Reglerne om landsplanlægning findes i PL kap. 2. Miljøministeren har ansvaret for den sammenfattende fysiske landsplanlægning. Der udstedes ikke én samlet landsplan, men ministeren skal afgive en redegørelse om landsplanarbejdet til Folketinget, jf. PL § 2, stk. 2. Der gælder ingen procedurekrav til landsplanlægningen.

Som led i landsplanlægningen har miljøministeren, efter PL § 3, en række retlige styringsinstrumenter til at varetage landsplanmæssige interesser; det vil sige nationale interesser. Miljøministeren kan udstede generelle regler for anvendelsen af lovens beføjelser – et eksempel herpå er samlebekendtgørelsen¹⁵⁰ – og han kan udstede landsplandirektiver, som er rettet mod et geografisk afgrænset område, jf. stk. 1. Miljøministeren kan tillægge et landsplandirektiv videregående retsvirkning som en regionplan eller som en kommune- og lokalplan, jf. stk. 2. Efter stk. 3 kan miljøministeren pålægge kommunen at vedtage planer med et bestemt indhold eller udstede påbud om at bringe lovens bestemmelser i anvendelse. Sidst, men ikke mindst, kan miljøministeren overtage beføjelser efter loven, herunder call-in, jf. stk. 4. Det vil sige, at miljøministeren har mulighed for at indkalde et offentliggjort

¹⁴⁶ Se om de miljøretlige principper ovenfor i afsnit 3.4.

¹⁴⁷ Lærebog i Miljøret, s. 15.

¹⁴⁸ Gennemgået i afsnit 3.4.1.

¹⁴⁹ Miljøretten II, s. 128 og Lærebog i Miljøret, s. 15.

¹⁵⁰ Denne omtales nedenfor i afsnit 5.3.

planforslag. Ministeren skal i denne situation overholde de gældende procedureregler i PL kap. 6. PL § 3, stk. 3 og stk. 4 må være tænkt som undtagelsesbestemmelser, da de begge indeholder formuleringen ”i særlige tilfælde”.

Efter PL § 5, stk. 1 og 2 kan miljøministeren kræve oplysninger af offentlige myndigheder til brug for landsplanarbejdet. Private virksomheder kan pålægges at afgive oplysninger og foretage undersøgelser, når de ønsker et VVM-pligtigt anlæg opført, jf. PL § 5, stk. 3.

5.1.2 Regionplanlægning

Reglerne om regionplanlægning findes i PL kap. 3. Det følger af PL § 5g, at amtsrådet og Hovedstadens Udviklingsråd er regionplanmyndighed. Der skal udarbejdes én samlet regionplan for hele amtskommunen for en periode på 12 år, jf. PL § 6. Som nævnt bygger al planlægning på helhedstænkning. Vi er af den opfattelse, at en helhedsvurdering især er af betydning i relation til regionplanlægning, da PL § 6, stk. 3 direkte nævner, at der skal foretages en ”samlet vurdering” af de oplyste emner. Desuden udarbejdes der, som nævnt, ikke én samlet landsplan, og regionplanen er derfor i nogle tilfælde den øverste egentlige plan for området. Af samme grund er det vigtigt, at der allerede her foretages en afvejning af de mange interesser, der kan være knyttet til et areal, da arealet, som nævnt, kun kan anvendes til ét formål. Dette synspunkt støttes i litteraturen, hvor der er enighed om, at formålet med en regionplan bl.a. er at sikre afvejningen af mange interesser med henblik på, hvilken anvendelse af det pågældende areal, der *samfundsmæssigt* er mest hensigtsmæssig. Herved har regionplanen en konfliktafklarende funktion.¹⁵¹

En regionplan må ikke være i strid med regler eller beslutninger efter PL § 3, jf. PL § 6, stk. 2, hvilket er et udslag af rammestyringsprincippet. Selve indholdet af en regionplan *skal* omfatte retningslinier, der geografisk placerer bestemte typer anlæg, samt indeholde en prioritering af konkrete interesser, jf. PL § 6, stk. 3-5. Retningslinierne er reservation af arealer, men indeholder sjældent den konkrete udformning af et anlæg, da den vanskeligt kan forudsiges flere år i forvejen. Derudover skal en regionplan indeholde en redegørelse, hvori regionplanens forudsætninger og amtsrådets målsætninger kommer til udtryk, jf. PL § 6, stk. 6-8. Redegørelsen kan anvendes til fortolkning af retningslinierne.

PL § 7 vedrører muligheden for at afkræve myndigheder og virksomheder oplysninger som led i regionplanlægningen.

Den procedure, regionplanmyndigheden skal følge ved vedtagelse af en regionplan, fremgår af PL kap. 6 om planers tilvejebringelse og ophævelse. Proceduren finder anvendelse ved vedtagelse af en ny regionplan, samt ved revision og ændring af en regionplan, jf. PL § 22, stk. 1. Efter PL § 22, stk. 2 er der krav om en forudgående offentlighedsfase, idet der skal ske offentlig indkaldelse af ideer og forslag inden udarbejdelse af forslag til en regionplan. Der skal fastsættes en frist for afgivelse af ideer og forslag, som ikke bør være kortere end 2

¹⁵¹ Lærebog i Miljøret, s. 14 og 22, og Miljøretten II, s. 145.

uger.¹⁵² Med reglerne sikres, at offentligheden får lejlighed til at udtale sig, inden regionplanmyndigheden har lagt sig fast på en bestemt planløsning.¹⁵³ Fremkomne ideer og forslag skal inddrages i regionplanmyndighedens overvejelser, men amtsrådet er ikke forpligtet til at følge disse, og forslag/ideer kan forkastes uden nærmere begrundelse.¹⁵⁴ Ved egentlige planrevisioner gælder der yderligere det krav efter PL § 23, at der bl.a. skal udarbejdes beretning om den hidtidige planlægning. Efter udløb af den fastsatte frist, kan endeligt forslag vedtages, hvorefter dette offentliggøres sammen med redegørelsen, jf. PL § 24. Det endelige forslag sendes til miljøministeren samt øvrige berørte myndigheder, jf. PL § 25. Både myndigheder og offentligheden kan fremsætte indsigelser til forslaget inden for en frist på 8 uger, jf. PL § 24, stk. 3. Efter udløb af fristen, kan regionplanforslaget vedtages endeligt, medmindre der er sket call-in efter PL § 3, stk. 4, eller miljøministeren eller andre regionplanmyndigheder har fremsat indsigelser (veto-ret) efter PL § 29, § 29a eller § 29b, jf. PL § 28, stk. 1, 1. pkt. I disse tilfælde kan forslaget først vedtages endeligt, når der er opnået enighed mellem parterne, jf. PL § 28, stk. 1, 2. pkt. Efter PL § 27, stk. 3 kan der inden endelig vedtagelse af forslaget foretages mindre ændringer i planforslaget, uden at proceduren skal gentages.

Retsvirkningerne af en regionplan fremgår af PL § 9. For det første må amtsrådet og kommunalbestyrelsens planlægning og anlægsvirksomhed ikke stride mod regionplanen, jf. PL § 9, 2. pkt. Desuden er regionsplanen administrationsgrundlag for amtsråd og kommunalbestyrelse, da disse skal "virke for" gennemførelse af regionplanens retningslinier. Dette betyder bl.a., at der ved afgørelser efter andre miljølove, skal tages hensyn til, hvad der er fastsat i en regionplan.¹⁵⁵ Karsten Revsbech antager, at formuleringen "virke for" også kan tages til indtægt for, at amtsråd og kommunalbestyrelse undtagesvis i konkrete tilfælde kan fravige en regionplan; under forudsætning af, at der angives en særlig begrundelse herfor.¹⁵⁶

5.1.3 Kommune- og lokalplan

PL kap. 4 omhandler regler om kommuneplanlægning, og kap. 5 indeholder regler om lokalplanlægning. Kommunalbestyrelsen har pligt til at udarbejde en kommuneplan, mens udarbejdelse af en lokalplan kun er påkrævet under visse nærmere betingelser oplistet i PL § 13, stk. 2. Som nævnt gælder der inden for planloven et rammestyringsprincip, hvoraf følger, at en kommuneplan ikke må være i strid med en regionplan eller en beslutning efter PL § 3, jf. PL § 11, stk. 2. En lokalplan skal tillige holde sig inden for rammerne af en kommuneplan, jf. PL § 13, stk. 1, 2. pkt. Da VVM-proceduren som nævnt knytter sig til regionplanproceduren, vil reglerne for kommune- og lokalplaner ikke blive gennemgået nærmere her, da rammestyringssystemet med-

¹⁵² Karnov 2000, s. 2275, note 266.

¹⁵³ Karnov 2000, s. 2275, note 264.

¹⁵⁴ Lærebog i Miljøret, s. 28-29.

¹⁵⁵ Lærebog i Miljøret, s. 29, og Miljøret II, s. 146.

¹⁵⁶ Lærebog i Miljøret, s. 29, og på linie hermed Ellen Margrethe Basse i Miljøret, s. 59.

fører, at disse regler ligger under regionplanproceduren, og dermed er uden betydning for VVM-proceduren.

5.1.4 Klage og søgsmål

Naturklagenævnet er klagemyndighed for amtsrådets og kommunalbestyrelsens endelige afgørelser efter planloven, jf. PL § 58, stk. 1. Det almindelige forvaltningsretlige udgangspunkt er, at alle elementer i den påklagede afgørelse kan efterprøves fuldt ud.¹⁵⁷ For afgørelser truffet i henhold til planloven, som påklages efter den generelle klagebestemmelse i PL § 58, stk. 1, nr. 4, er der indsat en begrænsning i prøvelsen, således at udgangspunktet er, at kun retlige spørgsmål kan påklages. Dette betyder, at det *skøn*, som myndighederne udøver, for eksempel med hensyn til, hvad et areal skal udlægges til, ikke kan efterprøves.¹⁵⁸ Naturklagenævnets afgørelse kan ikke påklages til anden administrativ myndighed, jf. PL § 58, stk. 3. Til gengæld kan der med hjemmel i Grundlovens § 63 anlægges søgsmål, hvilket skal ske inden 6 måneder efter meddelelse af afgørelse, jf. PL § 62, stk. 1.

Klageberettiget er miljøministeren og enhver med retlig interesse, jf. PL § 59 stk. 1.¹⁵⁹ Desuden er miljøforeninger og -organisationer eksplicit tillagt klageadgang.¹⁶⁰

5.2 Planlovens regler om VVM

5.2.1 Baggrund for placering af reglerne i planloven

Som nævnt valgte man fra dansk side at implementere VVM-direktivet i allerede eksisterende lovgivning. At VVM-reglerne i dag er placeret i planloven, mener vi umiddelbart er velbegrundet, da begge regelsæt angår arealanvendelse, og da der bag begge regelsæt ligger et krav om en helhedsvurdering.¹⁶¹ Desuden stemmer formålene – fremhævet i direktivets præambel – til en vis grad overens med formålsbestemmelsen i PL § 1. Begge steder fremhæves forebyggelse af forurening som et væsentligt formål, og der lægges vægt på inddragelse af offentligheden i forbindelse med proceduren.¹⁶² Inddragelse af offentligheden fremhæves også i bemærkningerne til det oprindelige lovforslag, som én af grundene til at knytte VVM-proceduren til regionplanlægningen, da de eksisterende regler i lands- og regionplanloven allerede indeholdt regler om forudgående inddragelse af offentligheden.¹⁶³ Denne begrundelse kan fortsat opretholdes, da planloven som nævnt også indeholder regler om inddragelse af offentligheden både i formålsbestemmelsen og i procedurereglerne i kap. 6. Desuden begrundes valget med, at regionplanproceduren, og dermed VVM-

¹⁵⁷ Forvaltningsret – Almindelige emner, s. 276.

¹⁵⁸ Der gælder en særlig klageregel i VVM-sager, som vil blive gennemgået nærmere i afsnit 5.4 i forlængelse af gennemgangen af planlovens regler om VVM.

¹⁵⁹ Oprindeligt var miljøministeren ikke særskilt nævnt.

¹⁶⁰ Dette skyldes Århuskonventionen, der er implementeret i planloven ved Lov nr. 447 af 31. maj 2000.

¹⁶¹ Afsnit 4.2.2, afsnit 5.1 og afsnit 6.

¹⁶² Det første VVM-direktiv, præambelen og art. 6.2 (se afsnit 4.2.8) sammenholdt med PL § 1, stk. 2, nr. 4 og PL § 1, stk. 2, nr. 5.

¹⁶³ Lovforslag nr. L 152 af 10. januar 1989, FT 1988-89, Tillæg A, bind II, spalte 3641 og spalte 3648.

vurderingen, ligger forud for andre godkendelser/tilladelser. Denne begrundelse, mener vi, harmonerer godt med direktivet, idet præambelen fastslår, ”at virkninger på miljøet skal tages i betragtning på et så tidligt stadium som muligt....”.¹⁶⁴ Det har dog efterfølgende vist sig, at det først i 1999 lykkedes at få alle VVM-pligtige anlæg underlagt krav om tilladelse.¹⁶⁵

5.2.2 De nærmere regler om VVM

Hovedparten af planlovens bestemmelser er generelle regler vedrørende planlægning, mens der kun er få regler, der direkte angår VVM. VVM-reglerne i planloven blev suppleret som følge af direktivændringen i 1997. De oprindelige regler er PL § 6, stk. 3, nr. 4, § 6, stk. 8 (nu § 6, stk. 7), § 7, stk. 3 og § 8. Ved lovændringen i 1999 blev § 6c, stk. 1-3 og § 8, stk. 2 tilføjet.¹⁶⁶ For at opnå et fuldstændigt overblik over VVM-reglerne, er det også nødvendigt at læse samlebekendtgørelsens regler om VVM.

Indtil 1999 følger det af PL § 6, stk. 3, nr. 4, at der i regionplannens retningslinjer skal angives beliggenhed og udformning af større anlæg, der kan have væsentlig indvirkning på miljøet. Desuden følger det af PL § 6 stk. 8 (nu § 6, stk. 7), at der for disse anlæg skal udarbejdes en redegørelse indeholdende en miljøkonsekvensvurdering. Inden udførelsen af et konkret projekt, skal der tilvejebringes og vedtages regionplantillæg efter de i afsnit 5.1.2 gennemgåede procedureregler.¹⁶⁷ Geday og Peytz mener, at der i relation til disse tidligere bestemmelser kan være tilfælde, hvor et projekt er så konkretiseret i retningslinierne og redegørelsen, at det ikke er nødvendigt med yderligere tilvejebringelse af et regionplantillæg.¹⁶⁸ Ud fra en formålsfortolkning kan man have sympati for dette synspunkt, idet høring af offentligheden allerede har fundet sted ved vedtagelse af en regionplan. På den anden side skal VVM-vurderingen foretages på baggrund af aktuelle oplysninger om miljøpåvirkningen, og man kan ikke nøjes med at basere vurderingen på gamle oplysninger.

PL § 7 sikrer som nævnt, at regionplanmyndighederne generelt kan få de nødvendige oplysninger af andre myndigheder og private virksomheder til brug for udarbejdelse af en regionplan og et regionplantillæg. Ønskes et VVM-pligtigt anlæg opført, gælder desuden, at private virksomheder – ud over at skaffe oplysninger – skal foretage de nødvendige undersøgelser og stille disse til rådighed for regionplanmyndigheden, jf. PL § 7, stk. 3.

Miljøministeren har efter PL § 8, stk. 1, 1. pkt. kompetence til at fastsætte nærmere regler om hvilke anlæg, der er omfattet af PL § 6, stk. 3, nr. 4, samt regler om hvilke minimumsoplysninger, der er nødvendige, for at foretage en miljøkonsekvensvurdering, jf. PL § 8, stk.

¹⁶⁴ Præambelen til det første VVM-direktiv, og afsnit 4.2.2.

¹⁶⁵ Forslag til Lov om ændring af lov om planlægning, FT 1998-99, Tillæg A, Bind V, s. 3181.

¹⁶⁶ Se lov om ændring af lov om planlægning, L 368 af 2. juni 1999.

¹⁶⁷ Kommenteret Planlov, s. 93, og Karnov 1992, s. 1543, note 34, sammenhold Karnov 1992, s. 1544, note 51.

¹⁶⁸ Geday/Peytz, s. 67, og på linie hermed Kommenteret Planlov, s. 93.

1, 3. pkt. Regler herom er fastsat i samlebekendtgørelsen. Anlæg, der vedtages i enkeltheder ved særlig lov, er undtaget fra planlovens VVM-regler, jf. PL § 8, stk. 1, 2. pkt.¹⁶⁹

Grundet direktivændringen i 1997 er reglerne, som nævnt, suppleret i 1999 med PL § 6c, stk. 1-3 og PL § 8, stk. 2. Den nye formulering af direktivets art. 2.1, kræver udtrykkeligt forudgående tilladelse til projekter.¹⁷⁰ Tilladelsen må ikke gives, før VVM-vurdering er foretaget. Miljøministeren fandt det på denne baggrund nødvendigt at indsætte en generel regel med krav om foretagelse af VVM-vurdering, inden projekter påbegyndes, og krav om forudgående tilladelse, hvilket skete med § 6c, stk. 1 og stk. 3. Af bemærkningerne til lovforslaget fremgår, at det ikke tidligere var nødvendigt at tilvejebringe en lokalplan i forbindelse med opførelse af et VVM-pligtigt anlæg, hvor en allerede eksisterende lokalplan kunne rumme projektet.¹⁷¹ I disse situationer blev der ikke foretaget VVM-vurdering, før projektet blev påbegyndt. Tidligere var der således ikke på alle områder krav om tilladelse, inden et projekt blev påbegyndt.

Ud over tilfælde, hvor der allerede var tilvejebragt en lokalplan, fremhæves i bemærkningerne vejanlæg uden for byer og rekreative områder og el- og gasledninger som eksempler på områder, der også faldt uden for kravet om tilladelse.

PL § 6c, stk. 1 fastslår, at større anlæg med væsentlig indvirkning på miljøet ikke må påbegyndes inden tilvejebringelse af retningslinier og redegørelse.¹⁷² Grundet den nye § 6c ændres PL § 6, stk. 3, nr. 4 til blot at henvise direkte til PL § 6c, og ikke selv fastslå hvilke anlæg, det drejer sig om. PL § 6c, stk. 1 henviser til PL § 6, stk. 7, der fortsat kræver, at redegørelsen skal indeholde en miljøkonsekvensvurdering af det påtænkte anlæg. Det fremhæves i forslaget til ændring af planloven, at denne bestemmelse tillægges direkte virkning for borgeren, hvilket er usædvanligt, da det som nævnt ellers kun er lokalplaner, der har direkte virkning for borgeren.¹⁷³

Herudover indsættes PL § 6c, stk. 3, hvori miljøministeren bemyndiges til at fastsætte regler om forudgående tilladelse til projekter. Dette er en direkte følge af ændringen af direktivets art. 2.1.¹⁷⁴ Miljøministeren har fastsat regler om en generel VVM-tilladelse i samlebekendtgørelsen. Ved at indsætte PL § 6c, stk. 1 sikres det, at der foretages VVM-vurdering af et projekt, *inden* det påbegyndes, mens PL § 6c, stk. 3 åbner mulighed for, at der stilles krav om *tilladelse*. Tillige fastholdes kravet om udarbejdelse af regionplanretningslinier og en regionplanreddegørelse via § 6c, stk. 1. Helle Tegner Anker fremsætter kritik af PL § 6c, idet hun mener, at den, ved at fokusere på påbegyn-

¹⁶⁹ Sammenhold direktivets art. 1.5.

¹⁷⁰ Se afsnit 4.4.2.

¹⁷¹ FT 1998-99, Tillæg A, Bind V, s. 3181.

¹⁷² Helle Tegner Anker fremhæver i Miljøretten II, s. 176, at dette ikke er i overensstemmelse med direktivet, idet PL § 6c, stk. 1 ikke hindrer, at der gives andre tilladelser end tilladelser efter Samlebekendtgørelsen § 8, stk. 1 eller stk. 3 inden påbegyndelse af et projekt.

¹⁷³ FT 1998-99, Tillæg A, Bind V, s. 3181.

¹⁷⁴ Betænkning af 7. maj 1999, bilag 9, pkt. 3, FT 1998-99, Tillæg B, Bind II, s. 889.

delse af et projekt, fraviger det almindelige plansystem.¹⁷⁵ Herved får reglerne direkte virkning for borgerne, hvorimod det sædvanlige system efter planloven er fokuseret på kravet om tilladelse og dermed på regler rettet mod myndighederne. Samtidig gør hun opmærksom på, at regionplanretningslinierne ikke får direkte virkning for borgerne efter PL § 6c; det er kun tilladelsen, der får direkte virkning. Vi mener, at Helle Tegner Anker her kommer med en god pointe; nemlig at Danmark nu er villig til at bryde med det traditionelle plansystem for at opfylde kravene fra EU – korrekt implementering af VVM-direktivet. Danmark har nu erkendt, at blot fordi der findes velfungerende nationale miljøregler, er dette ikke ensbetydende med, at man samtidig lever op til EU's krav.

PL § 6c, stk. 2 er indsat for at præcisere, at regionplanmyndigheden har pligt til at tilvejebringe forslag til et regionplantillæg, når et anlæg, der er i overensstemmelse med regionplanretningslinierne, ønskes opført.¹⁷⁶ Regionplanmyndigheden er dog ikke forpligtet til at vedtage regionplantillægget.¹⁷⁷ Af betænkningen til lovforslaget fremgår, at § 6c, stk. 2 ikke er indsat efter krav fra EU, men er et dansk ønske om at præcisere forpligtelsen.¹⁷⁸ Vi mener, det kan skyldes, at regionplanmyndigheden tidligere havde mulighed for at blokere for projekter ved ikke at tage initiativ til tilvejebringelse af et regionplantillæg. Samtidig får man afklaret den nævnte tvivl om nødvendigheden af at tilvejebringe et regionplantillæg ved det konkrete projekt, idet det nu klart fremgår, at forslag til et regionplantillæg *skal* tilvejebringes.

Den nye bestemmelse i PL § 8, stk. 2 giver miljøministeren bemyndigelse til at fastsætte nærmere regler om offentliggørelse af afgørelser og beslutninger, hvilket er sket i samlebekendtgørelsen. Baggrunden for den nye bestemmelse er EU's krav – i den nye art. 4.4 og den ændrede art. 9.1 – om, at offentligheden skal informeres i videre omfang.¹⁷⁹ Miljøministerens kompetence til at fastslå, hvilke anlæg, der er omfattet af VVM-pligten, og hvilke minimumsoplysninger redegørelsen skal indeholde, findes fortsat i PL § 8, stk. 1.

Regionplanmyndighederne kan fortsat kræve oplysninger og undersøgelser angående VVM efter PL § 7, stk. 3.

Sammenfattende kan det konkluderes, at reglerne suppleres ved at indsætte bemyndigelse til miljøministeren til at fastsætte regler om krav om tilladelse og til at fastsætte regler om, at flere afgørelser vedrørende VVM-pligtige anlæg skal offentliggøres. Endvidere præciseres det, at VVM-vurdering skal foretages forud for en tilladelse.

5.3 Samlebekendtgørelsen

Miljøministeren har – som omtalt – kompetence til at udstede supplerende regler om VVM, jf. PL § 3, stk. 1 og PL § 8, hvilken han har

¹⁷⁵ Miljøretten II, s. 177.

¹⁷⁶ Betænkning af 7. maj 1999, bilag 9, pkt. 3, FT 1998-99, Tillæg B, Bind II, s. 889.

¹⁷⁷ FT 1998-99, Tillæg A, Bind V, s. 3181.

¹⁷⁸ Betænkning af 7. maj 1999, bilag 9, pkt. 3, FT 1998-99, Tillæg B, Bind II, s. 889.

¹⁷⁹ Se afsnit 4.4.2.

benyttet til at udstede samlebekendtgørelsen.¹⁸⁰ Samlebekendtgørelsen supplerer planlovens regler om VVM og er med til at implementere VVM-direktivet. Den første samlebekendtgørelse kom i 1991,¹⁸¹ men er siden ændret flere gange og vi har, som nævnt, valgt at behandle alle sambekendtgørelserne.

5.3.1 Samlebekendtgørelsen fra 1991

Oprindeligt indeholdt samlebekendtgørelsens kap. 2 to bestemmelser om VVM med to tilhørende bilag. Af § 3, stk. 1 fremgår det, at for de i bilag 1 angivne anlæg skal regionplanretningslinier ledsages af en redegørelse med ”særlig vurdering af anlæggets virkning på miljøet” (VVM-pligtige anlæg). Kravet gælder for ”nyanlæg samt væsentlige ændringer af bestående anlæg, der kan sidestilles med nyanlæg”, hvilket fremgår af selve bilaget. Samlebekendtgørelsens bilag 1 svarer næsten til bilag I i det oprindelige direktiv.¹⁸² Redegørelsen skal som minimum indeholde oplysninger oplistet i bilag 2, jf. § 3, stk. 2.

Bilaget indeholder stort set direktivets bilag III's (senere ændret til bilag IV) krav til oplysninger, som bygherren efter direktivet skal belyse.¹⁸³ De oplysninger, der skal foreligge, er bl.a. en beskrivelse af projektet, en oversigt over de væsentligste alternativer, en beskrivelse af de berørte omgivelser, samt en beskrivelse af anlæggets såvel kortsigtede som langsigtede virkninger på miljøet.¹⁸⁴ Desuden understreges, at anlæg vedtaget ved særlig lov er undtaget fra disse krav, jf. § 3, stk. 1. Efter § 4 skal regionplanmyndigheden underrette miljøministeren, hvis det erfarer, at et VVM-pligtigt anlæg vil kunne få betydelig indvirkning på miljøet i en anden stat.

5.3.2 Samlebekendtgørelsen fra 1994

Samlebekendtgørelsen blev revideret og udvidet betydeligt i 1994, da Danmark efter kritik fra Kommissionen erkendte, at de oprindelige regler var for begrænsede til at opfylde EU's krav.¹⁸⁵ Danmark var som nævnt af den opfattelse, at hver medlemsstat havde lov til at udelukke hele kategorier af projekter fra det oprindelige direktivs bilag II.¹⁸⁶ Denne opfattelse fremgår af bemærkningerne til det oprindelige lovforslag, hvor direktivets art. 4, stk. 2 – og dermed bilag II – omtales som ”frivillig”.¹⁸⁷ At dette var en fejlagtig opfattelse, er fastslået i dommene *Kommissionen mod Belgien, Kraaijeveld-sagen*, *Kommissionen mod Tyskland 1998* og *Bozen-sagen*.¹⁸⁸ Ændringen af samlebe-

¹⁸⁰ Bekendtgørelse om supplerende regler i medfør af lov om planlægning nu bekendtgørelse nr. 428 af 2. juni 1999.

¹⁸¹ Bekendtgørelse nr. 903 af 17. december 1991.

¹⁸² Som omtalt i afsnit 4.2.7 og under *Kommissionen mod Belgien*, var det ikke en korrekt implementering af bilag II helt at udelade dette.

¹⁸³ Se afsnit 4.2.8 og 4.4.2.

¹⁸⁴ Kravet til en oversigt over de væsentligste alternativer vil blive behandlet i afsnit 6.2.2.

¹⁸⁵ Bekendtgørelse nr. 847 af 30. september 1994.

¹⁸⁶ Se afsnit 4.2.7.

¹⁸⁷ Lovforslag nr. L 152 af 10. januar 1989, FT 1988-1989, Tillæg A, bind II, spalte 3647.

¹⁸⁸ Sagerne er gennemgået i afsnit 4.3.2-4.3.5.

kendtgørelsen indebærer, at antallet af projekter, der skal VVM-vurderes, øges, idet bilag 1 udvides fra at omfatte 15 punkter til at omfatte 34 punkter. Derudover bliver et helt nyt bilag 2 indsat med yderligere anlæg, der under visse betingelser kræver VVM-vurdering.

§ 3, stk. 1 fastholder kravet om at bilag 1-anlæg – for så vidt angår nyanlæg og væsentlige ændringer af bestående anlæg, der kan sidestilles med nyanlæg – skal ledsages af en redegørelse med en vurdering af et anlægs virkninger på miljøet. Anvendelsesområdet for bestemmelsen udvides qua den betydelige udvidelse af antallet af anlæg omfattet af bilag 1.

§ 3, stk. 2 fastslår, hvornår anlæg opført i bilag 2 er omfattet af VVM-pligt, og dermed kræver udarbejdelse af redegørelse indeholdende en særlig vurdering af anlæggets virkninger på miljøet. Denne VVM-pligt indtræder ved nyanlæg, når anlægget er omfattet af ét af de fem opførte punkter i § 3, stk. 2. Dette nye bilag 2 medfører derfor også en væsentlig udvidelse af antallet af projekter, der skal VVM-vurderes.

Kravet om, at redegørelsen som minimum skal indeholde oplysninger nævnt i bilag 3 (tidligere bilag 2), fastholdes, jf. § 5.

I § 4 præciseres nu, at bestemte enkeltanlæg er undtaget fra VVM-vurdering. Det drejer sig fortsat om anlæg, der vedtages i enkeltheder ved særlig lov, mens anlæg, der tager sigte på det nationale forsvar og midlertidige anlæg, der skønnes ikke at ville påvirke miljøet væsentligt, nu også undtages fra VVM-pligt.

Der er fortsat en pligt til at underrette miljøministeren, hvis det erfare, at et VVM-pligtigt anlæg vil kunne få betydelig indvirkning på miljøet i en anden stat, jf. § 6.

5.3.3. Samlebekendtgørelsen fra 1999

Som følge af direktivændringen i 1997, blev planloven som nævnt ændret i 1999. Ved samme lejlighed blev samlebekendtgørelsen også ændret, og de nye regler gælder fortsat i dag.¹⁸⁹ De ændringer af direktivet, der foranlediger ændringer af de danske regler i planloven og samlebekendtgørelsen, er som nævnt, at der i art. 2.1 indsættes en pligt til, at anlæg, omfattet af VVM-reglerne, undergives et krav om tilladelse. Desuden ændres direktivets art. 4.2, og der tilføjes en ny art. 4.3, så det, som tidligere nævnt, præciseres, hvilke udvælgelseskriterier medlemsstaterne skal lægge vægt på, når de skal vurdere, om et anlæg er undergivet VVM-pligt.¹⁹⁰ Disse udvælgelseskriterier fremgår af direktivets bilag III. Endvidere ændres direktivets art. 9, så der nu gælder et øget krav til offentliggørelse af afgørelser.

I samlebekendtgørelsens § 3, stk. 1 fastholdes endnu engang kravet om, at bilag 1-anlæg – for så vidt angår nyanlæg og væsentlige ændringer af bestående anlæg, der kan sidestilles med nyanlæg – skal ledsages af en redegørelse med vurdering af anlæggets virkninger på miljøet. Bilag 1 udvides til 37 punkter, omfattende alle projekter nævnt i direktivets bilag I, en række af de projekter, som er nævnt i di-

¹⁸⁹ Bekendtgørelse nr. 428 af 2. juni 1999.

¹⁹⁰ Se afsnit 4.4.2.

rektivets bilag II, samt yderligere projekttyper, der end ikke er omtalt i direktivet – eksempelvis vindmøller.

§ 3, stk. 2 ændres igen, hvilket denne gang skyldes præciseringen i direktivets art. 4.2 og 4.3. Bilag 2-projekter skal ved nyanlæg og – som noget nyt – ved væsentlige ændringer, der kan sidestilles med nyanlæg, fortsat ledsages af en redegørelse med særlig vurdering af anlæggets virkninger på miljøet. Kriteriet for, om et anlæg er VVM-pligtigt, er nu, om anlægget har væsentlig indvirkning på miljøet på grund af dets art, dimensioner eller placering. For at afgøre, om dette er tilfældet, er det nødvendigt at se på de kriterier, der er oplyst i det nye bilag 3. Danmark har derved valgt den konkrete vurdering af et projekt efter art. 4.2. Bilag 3 er fuldt ud i overensstemmelse med direktivets nye bilag III. I forhold til bekendtgørelsen fra 1994 skal det bemærkes, at bilag 2-projekter nu også omfatter ændringer og udvidelser af allerede godkendte bilag 1- og bilag 2-projekter, når de kan være til skade for miljøet, jf. bilag 2, pkt. 13. Herefter er ændringer af allerede godkendte bilag 2-projekter som noget nyt omfattet, og ændringer af allerede godkendte bilag 1-projekter er udtrykkeligt nævnt. Herved må alle former for ændringer i relation til direktivets ordlyd være dækket af de danske regler.

Redegørelsen skal stadig som minimum indeholde de i bilag 4 (tidligere bilag 3) nævnte oplysninger, jf. § 5, stk. 2. Derudover kræves nu efter § 5, stk. 1, at redegørelsen ”på passende måde [skal] påvise, beskrive og vurdere et anlægs direkte og indirekte virkninger” på en række faktorer. Ordlyden svarer til direktivets art. 3, og herved tydeliggøres kravene til vurderingens omfang.

Anlæg, der vedtages i enkeltheder ved særlig lov, samt anlæg, der tager sigte på det nationale forsvar, er fortsat undtaget fra kravet om VVM-vurdering, jf. § 4. Midlertidige projekter er fortsat undtaget, såfremt de ikke har væsentlig indvirkning på miljøet. Om dette er tilfældet, afgøres nu efter kriterierne i det nævnte bilag 3.

Som noget nyt indsættes med hjemmel i PL § 8, stk. 2 en bestemmelse om, at regionplanmyndighederne skal offentliggøre afgørelsen af, om et anlæg er omfattet af VVM-pligt. Dette skal som udgangspunkt ske samtidig med, at afgørelsen meddeles ansøgeren, jf. § 6, 1. og 2. pkt. Må anlægget ikke påbegyndes uden en særlig tilladelse, der også skal offentliggøres, kan offentliggørelse vente til denne tilladelse offentliggøres, jf. § 6, 3. pkt.

Desuden indsættes § 7, med et krav om offentliggørelse af regionplanmyndighedens afgørelse med dertil hørende begrundelse om enten at vedtage eller undlade at vedtage regionplanretningslinier for VVM-pligtige anlæg. Vælger regionplanmyndigheden at vedtage retningslinier, gælder der yderligere krav til offentliggørelsens indhold. Den skal bl.a. indeholde afgørelsens indhold, eventuelle betingelser, begrundelser og betragtninger, samt eventuelle begrænsende foranstaltninger, jf. § 7, stk. 2, nr. 1-3.

Det må konkluderes, at § 6 og § 7 tilsammen opfylder kravene i det ændrede direktivs art. 9.1 om øget offentliggørelse.

For at opfylde direktivets art. 2.1 er der med hjemmel i PL § 6c, stk. 3 indsat en særlig tilladelsesordning i § 8. Et VVM-pligtigt anlæg

må nu ikke påbegyndes, før regionplanmyndigheden har givet tilladelse hertil. Denne tilladelse kan først opnås, når retningslinierne er endeligt vedtaget, jf. § 8, stk. 2. Kræves der tilladelse efter anden lovgivning, er anlægget undtaget fra krav om tilladelse efter § 8, stk. 1, jf. § 8, stk. 3. Eksempelvis får en listevirksomhed godkendelse efter Miljøbeskyttelsesloven kapitel 5 samtidig med den endelige vedtagelse af et regionplantillæg.¹⁹¹

Den ”særlige tilladelse”, som er omtalt i § 6, 3. pkt., mener vi, må henvise til tilladelser efter § 8. Ordningen i § 8 medfører, at *alle* VVM-pligtige anlæg kræver tilladelse, enten via stk. 1 eller via stk. 3. Dette har den virkning for § 6, at offentliggørelse af alle afgørelser, der medfører VVM-pligt for et anlæg, kan udskydes til offentliggørelse af tilladelsen. Det som *skal* offentliggøres efter § 6 – det vil sige, det, som ikke kan udskydes – er herefter afgørelser, hvor regionplanmyndigheden finder, at VVM-vurdering ikke er påkrævet. Det må således konkluderes, at formålet med § 6 er at sikre, at borgeren får underretning om de tilfælde, hvor et anlæg *ikke* er VVM-pligtigt.

Efter § 9, er der fortsat pligt til at underrette miljøministeren, såfremt det erfarer, at et VVM-pligtigt anlæg vil kunne få væsentlig indvirkning på miljøet i en anden stat.

5.4 Klage og søgsmål i VVM-sager

Som nævnt i afsnit 5.1.4 er Naturklagenævnet klageinstans for afgørelser efter planloven. Udgangspunktet er ifølge PL § 58, stk. 1, nr. 4, at kun retlige spørgsmål kan påklages. Dette var også tidligere gældende ret for VVM-spørgsmål, men i 1999 indsattes en ny regel i PL § 58, stk. 1, nr. 3, hvorefter der er adgang til at påklage alle spørgsmål vedrørende afgørelser om tilladelser til VVM-pligtige anlæg efter regler fastsat med hjemmel i PL § 6c, stk. 3. I dag er der dermed, med hensyn til *tilladelsen* i VVM-sager, adgang til fuld efterprøvelse af både retlige spørgsmål og hensigtsmæssighedsspørgsmål.¹⁹² Retlige spørgsmål i andre relationer end selve VVM-tilladelsen kan stadig påklages efter den generelle klageregel i planlovens § 58, stk. 1, nr. 4.

Der kan nævnes flere eksempler på, hvad et retligt spørgsmål er i relation til VVM-sager. Det kan for eksempel være, om et anlæg kræver udarbejdelse af et regionplantillæg med en VVM-redegørelse, eller med andre ord *om* et anlæg er VVM-pligtigt (resultatet af screeningen). Dette fremgår af VVM-vejledningen s. 7 og af Naturklagenævnets afgørelse i sagen om et transportcenter ved Slagelse.¹⁹³ Der-

¹⁹¹ Bekendtgørelse om godkendelse af listevirksomhed nr. 807 af 25. oktober 1999, kap. 5, §10, stk. 1, som ændret ved bekendtgørelse nr. 646 af 29. juni 2001.

¹⁹² Dette betyder at i tilfælde hvor der er givet tilladelse, kan Naturklagenævnet ændre denne til et afslag på trods af, at regionplanretningslinierne er vedtaget, mens hvis der er givet afslag kan dette efterprøves, men ikke ændres til en tilladelse, hvis der ikke er vedtaget de fornødne regionplanretningslinier, jf. Forslag til lov om ændring af lov om Planlægning, FT 1998/99, Tillæg A, bind V, s. 3181. Har ministeren overtaget beføjelserne via call-in efter PL § 3, stk. 4 kan der ikke klages, da der i PL § 58, stk. 1, nr. 3 udtrykkeligt står afgørelser truffet af amtsrådet og Hovedstadens Udviklingsråd.

¹⁹³ Naturklagenævnets afgørelse af 11. februar 1999, J.nr. 97-33/300-0070, NKO nr. 190B, august 1999, som gennemgås nedenfor i afsnit 6.5.

næst er det et retligt spørgsmål, om VVM-redegørelsen opfylder kravene til indholdet af en sådan redegørelse.¹⁹⁴ Sluttelig kan nævnes den anden sag om Nordjyllandsværket,¹⁹⁵ hvor Naturklagenævnet ikke fandt, at de kunne tage stilling til indholdet af Danmarks energipolitik, men alene kunne afgøre, om regionplantillægget var tilvejebragt under tilsidesættelse af forskrifter i planloven eller bestemmelser udfærdiget i medfør af loven. Afgørelsen er et eksempel på, at i det omfang Naturklagenævnet kun kan tage stilling til retlige spørgsmål, tager de alene stilling til, om reglerne er overholdt. I disse situationer afholder de sig fra at tage stilling til, om afvejningen af forskellige hensyn er praktisk eller ønskværdig – om indholdet af afgørelsen er rimeligt.

6. Kritik af den danske implementering

I årenes løb har der været en del kritik af den måde, hvorpå VVM-direktivet er implementeret i dansk ret. Kritikken har hovedsagelig været negativ, men på enkelte punkter er implementeringen omtalt positivt. Peter Pagh påpeger, at problemerne med implementeringen skyldes, at der mangler strukturel kongruens mellem EU-lovgivning og de nationale lovgivninger.¹⁹⁶ Han anfører, at i det omfang medlemsstaterne har forskellige måder at lovgive på, og deres institutionelle systemer er opbygget forskelligt, vil der opstå retlige forskelle ved implementeringen af direktivet i de respektive lovgivninger. Han nævner endvidere en række områder, hvor forskellene mellem dansk miljøret og miljølovgivningen fra EU's side er særligt udtalte. Det er relevant at fremhæve, at Danmark i vid udstrækning benytter sig af rammelovgivning, mens EU ofte benytter sig af retligt bindende standarder. Peter Pagh bemærker, at Danmark kun har retligt bindende standarder på de områder, hvor EU har dikteret det.¹⁹⁷ Ydermere er det i Danmark ofte op til de lokale/regionale myndigheder at fastsætte normer, mens EU i højere grad opererer med ensartede minimumsstandarder.

6.1 Konsekvenser af VVM-reglernes placering i planloven

Indledningsvis er det værd at bemærke, at det, som fremhævet af blandt andre Inger Vaaben, kan være en fordel at implementere reglerne i et allerede eksisterende system.¹⁹⁸ Implementeringen bliver derved forholdsvis enkel, og der kræves kun enkelte justeringer i den gældende lovgivning. I modsætning hertil anfører Peter Pagh, at et direktiv sjældent kan gennemføres fuldt ud tilstrækkeligt i en enkelt lov, såfremt der er grundlæggende forskellige træk ved de to regelsæt. Det

¹⁹⁴ Se til illustration heraf sagen om udvidelse af Århus Havn, s. 5, Naturklagenævnets afgørelse af 17. september 1998, J.nr. 97-33/700-0080, NKO nr. 182, januar 1999, der vil blive gennemgået i afsnit 6.5.

¹⁹⁵ Naturklagenævnets afgørelse af 11. april 1994, J.nr. 33/800-0059, NKO nr. 39A, april 1994, der gennemgås nærmere i afsnit 6.2.3.

¹⁹⁶ Denmark and EC Environmental Law, s. 303, og s. 318.

¹⁹⁷ Denmark and EC Environmental Law, s. 303.

¹⁹⁸ Retligt set, s. 341.

mener han, er tilfældet med hensyn til VVM-direktivet og planloven.¹⁹⁹

Det påpeges flere steder, at man oprindeligt så en række fordele ved at placere reglerne i planloven.²⁰⁰ Fordelene var bl.a., at vurderingen kan foretages på så tidligt et stadium som muligt, at der bliver grundlag for vurdering af alternativer, at amterne i forvejen er i besiddelse af mange af de nødvendige oplysninger, samt at der er tale om en veletableret offentlighedsprocedure. I praksis har det dog vist sig, at ikke alle disse antagelser holdt stik.

6.1.1 Søterritoriet

Den første umiddelbare konsekvens, af at VVM-reglerne er placeret i planloven, er, at søterritoriet udelukkes fra reglerne om VVM. Planloven med tilhørende samlebekendtgørelse dækker kun projekter på landjorden, mens VVM-direktivet også omfatter anlæg på søterritoriet.

I 1999 blev bekendtgørelse om miljømæssig vurdering af anlæg på søterritoriet udstedt,²⁰¹ samtidig med at tilsvarende regler blev tilføjet havneloven, råstofloven samt havmiljøloven.²⁰² Det fremgår af VVM-vejledningen s. 6f., at det kun er selve anlægget på søterritoriet, der er omfattet af bekendtgørelsen. Eksempelvis er en mole et anlæg på søterritoriet, mens anlæg, der etableres på molen efterfølgende, er anlæg på landjorden, som er omfattet af de almindelige VVM-regler i planloven.

Naturklagenævnets afgørelse om renseanlægget Lynetten er et eksempel på, at det er afgørende, om et projekt ligger på landjorden, og dermed er omfattet af planlovens regler, eller det ligger på søterritoriet, og dermed ikke er omfattet af planloven.²⁰³ Sagen drejede sig om etablering af et havneslamdeponi på et vandområde. Spørgsmålet var, om der var krav om udarbejdelse af VVM-tillæg, da anlægget var omfattet af samlebekendtgørelsens bilag I. Kommunen bestred, at anlægget var omfattet af planlovens regler, da de mente, det var et anlæg på søterritoriet. Naturklagenævnet forelagde spørgsmålet for Trafikministeriet, der udtalte, at arealet, hvor deponiet skulle etableres, ikke kunne betragtes som søterritorium. Denne udtalelse blev lagt til grund, og 1. etape af deponiet blev derfor anset for et anlæg på landjorden. Naturklagenævnet traf herefter afgørelse på grundlag af planlovens bestemmelser.

VVM-vejledningen s. 6 anbefaler kommunikation mellem de kompetente myndigheder i tilfælde, hvor et anlæg både vedrører landjorden og søterritoriet. På den måde etableres et samarbejde omkring VVM-vurderingen. Er der tale om et anlæg på søterritoriet, som også

¹⁹⁹ Fortalen til Jyske lov, s. 261f.

²⁰⁰ Forslag til lov om ændring af lov om lands- og regionplanlægning, lov om regionplanlægning i hovedstadsområdet og lov om miljøbeskyttelse, FT 1988-89, Tillæg A, Bind II, spalte 3648-3650, og kommenteret af Helle Tegner Anker i Miljøretten II, s. 173, og tilsvarende Ellen Margrethe Basse i Retligt set, s. 27.

²⁰¹ Bekendtgørelse nr. 128 af 11. marts 1999.

²⁰² Lærebog i miljøret, s. 31, note 35, og Miljøretten II, s. 173.

²⁰³ Naturklagenævnets afgørelse af 14. december 1994, J.nr. 33/101-0049, NKO nr. 71A, juni 1995.

omfatter anlæg på land, der er VVM-pligtigt, kan amtsrådet bemyndiges til at overtage anlægget på søterritoriet, således at der foretages en samlet VVM-vurdering og offentlighedsperioderne afholdes samtidigt. På den måde bliver anlæg på søterritoriet i nogle tilfælde alligevel vurderet efter planlovens VVM-regler, hvilket er en fordel, da der på denne måde sker en forenkling og bedre koordination af to selvstændige procedurer. Desuden lever en sådan vurdering bedre op til et af VVM-direktivets formål: at der skal foretages en *samlet miljøkonsekvensvurdering* fremfor en opsplitning af projekterne. I *Kommissionen mod Irland* fastslog EF-domstolen også, at medlemsstaterne overtræder deres forpligtelse, hvis der ikke tages hensyn til projekters kumulative virkning, og hvis der foretages opdeling af projekter, så formålet med direktivet omgås.

6.1.2 Planlægning contra enkeltsagsbehandling

Dernæst er det som påpeget af blandt andre Mogens Moe et problem, at VVM-direktivet vedrører projekter, mens planloven vedrører arealudlægning.²⁰⁴ Dansk planlovgivning vedrører som bekendt prioritering af arealanvendelsen, og en regionplan er en forholdsvis generel regulering af et område. Direktivet foreskriver derimod, at der foretages enkeltsagsbehandling af et konkret projekt. Herved minder en VVM-vurdering mere om konkret sagsbehandling i godkendelses- og tilladelsessager, end det minder om almindelig regionplanlægning.²⁰⁵ Grundet den mangeårige danske tradition indenfor planlægning, foretages i praksis ofte en forholdsvis overfladisk vurdering af et projekt end en egentlig VVM-vurdering.²⁰⁶ Ellen Margrethe Basse kritiserer, at der herved ikke foretages den detaljerede undersøgelse af og redegørelse for et konkret projekts forventede effekt på miljøet som forudsat i VVM-direktivet.²⁰⁷ Vi finder, at denne kritik er velbegrundet, da formålet med en VVM-vurdering netop er at sikre en integreret helhedsvurdering af et givent projekt. Da direktivet endvidere præciserer, hvad denne vurdering skal omfatte, burde der ikke være tvivl om, at disse krav skal opfyldes, og *hvorledes* de skal opfyldes.

Kritikken af den manglende tilbundsgående vurdering af VVM-pligtige anlæg afspejler sig endvidere i Naturklagenævnets praksis. Sagen om Hillerødmotorvejens forlængelse illustrerer problemstillingen.²⁰⁸ Et vedtaget forslag til regionplantillæg for motorvejsanlægget blev påklaget, bl.a. fordi selve regionplanredegørelsen fandtes utilstrækkelig på flere punkter.²⁰⁹ Klagepunkterne gik på, at regionplanredegørelsen ikke angav foranstaltninger til imødegåelse af støjpåvirkningen, ikke oplyste de metoder, der var anvendt til forudberegning af virkningerne på miljøet og var mangelfuld med hensyn til påvirkninger af flora og fauna. Alle disse punkter er nævnt både i direk-

²⁰⁴ Moe Miljøret, s. 175.

²⁰⁵ Retligt set, s. 29.

²⁰⁶ Miljøkonsekvensvurdering, s. 235, og Retligt set, s. 29.

²⁰⁷ Retligt set, s. 29.

²⁰⁸ Naturklagenævnets afgørelse af 11. april 1994, J.nr. 33/200-0042 og 0066, NKO nr. 39B, april 1994.

²⁰⁹ Afgørelsen vedrører også spørgsmålet om alternativvurderinger, og omtales derfor mere udførligt i afsnit 6.2.2.

tivets bilag IV og i det nuværende bilag 4 til samlebekendtgørelsen, og det er et krav, at der er oplyst om dem. Nævnet fandt, at der var betydelige mangler i relation til de to sidstnævnte klagepunkter, og at kravene i den daværende bekendtgørelses bilag 2 derfor ikke var opfyldt. Manglerne var dog ikke så væsentlige, at de medførte ugyldighed for det endeligt vedtagne regionplantillæg.

Afgørelsen illustrerer, at det, ifølge nævnets opfattelse, er nødvendigt at foretage en tilbundsående undersøgelse i relation til alle de forskellige punkter, som er direkte nævnt i det nuværende bilag 4 til samlebekendtgørelsen. Sker det ikke, foreligger der en formel mangel, som fører til afgørelsens ugyldighed, såfremt den må anses for væsentlig.

Et andet eksempel til illustration af, at en VVM-vurdering vedrører et konkret projekt og ikke planlægning, er Naturklagenævnets afgørelse om Gittervej.²¹⁰ Den i nærværende sammenhæng relevante del af klagen gik på, at VVM-kravene i bilag 2 til samlebekendtgørelsen fra 1991 (nu bilag 4) ikke var opfyldt. Ifølge denne skulle anlæggets såvel kortsigtede som langsigtede virkninger på miljøet belyses. Klagerne mente ikke, at de langsigtede virkninger, som vedrørte den overordnede trafikplanlægning, blev belyst, som påkrævet i bekendtgørelsen. Heroverfor anførte Kommunen, at der ikke var begået fejl i relation til vurderingen af projektets langsigtede virkninger, da projektet ikke indebar ændringer i den overordnede trafikplanlægning.

Naturklagenævnet udtaler, at der er redegjort for, i hvilken udstrækning omgivelserne berøres af projektet, samt for den trafikale og miljømæssige påvirkning. De fastslår herefter:

”Det kan i relation til det foreliggende kommuneplantillæg ikke anses som en mangel, at hele kommunens overordnede trafikplanlægning ikke er inddraget, da der på tilstrækkelig vis er redegjort for projektets selvstændige betydning”.²¹¹

Her var vurderingen således tilstrækkelig tilbundsående. Sagen illustrerer, at det er et konkret projekts selvstændige indhold, der skal vurderes, og ikke projektet set i sammenhæng med den overordnede planlægning.

Sammenfattende viser sagerne, at det er det konkrete projekt, der skal vurderes, og at dette skal vurderes til bunds for at opfylde kravene til en VVM-vurdering. En afledt konsekvens af reglerens placering i planloven er som nævnt risikoen for, at disse krav overses.

Man kan endvidere rejse spørgsmålet, om myndighederne kun tager stilling til det konkrete ansøgte projekt, og derfor ikke får foretaget en vurdering af alternativer samt den nødvendige helhedsvurdering. Hvad angår konkrete tilladelses- og godkendelsesbehandlinger, udtrykker Ellen Margrethe Basse en vis skepsis med hensyn til, om vurdering af alternativer udelukkes, idet myndighedernes bedømmelsesgrundlag bestemmes af det konkrete ansøgte projekt.²¹² Der bliver

²¹⁰ Naturklagenævnets afgørelse af 13. august 1993, J.nr. 33/101-0015, NKO nr. 16B, november 1993.

²¹¹ Afgørelsen, s. 3.

²¹² Miljøkonsekvensvurdering, s. 233.

således tale om det, hun kalder en defensiv prøvelse, i modsætning til planlægning (offensiv prøvelse), hvor myndighederne ikke er begrænset af et konkret projekt. Ved defensiv prøvelse begrænses myndighederne til at minimere de miljøskadelige effekter af det ansøgte anlæg, i modsætning til myndighedernes mulighed for brugen af planlægning, hvorved de ikke er begrænsede af et konkret projekt (offensiv prøvelse). Hun konkluderer, at den defensive prøvelse slet ikke sikrer den helhedstænkning og langsigtede konsekvensvurdering, som ellers er så central for en miljøkonsekvensvurdering.²¹³

De traditionelle forvaltningsretlige specialitetsprincipper indebærer, at der kun må inddrages hensyn, der lovligt kan varetages efter den pågældende lov, og som er indenfor den pågældende myndigheds saglige og stedlige kompetenceafgrænsning. Derfor vil det ikke være muligt at vurdere *alle* miljøeffekter i forbindelse med behandlingen af ansøgningen om et konkret projekt. Her må dog erindres, at planlovens formålsbestemmelse er bred, således at det er tilladt at inddrage en lang række hensyn, når der skal træffes afgørelser efter loven. Dette er i sig selv med til at nedtone betydningen af specialitetsprincipperne, men det kan næppe helt undgås, at principperne begrænser vurderingen, således at den ønskede helhedsvurdering ikke opnås i tilstrækkeligt omfang.

Det må konkluderes, at der kan opstå problemer, når regler om anlæg, der skal enkeltstatsbehandles, placeres i et planlægningsystem, idet der herved ikke opnås den tilbundsående helhedsvurdering, som er et af VVM-direktivets primære formål. Desuden er det, som sagen om Gittervej illustrerer, et konkret projekts selvstændige indhold, der skal vurderes, og planlægning vedrører som nævnt ikke et konkret projekt. Sammenfattende mener vi ikke, at de danske regler på tilfredsstillende måde sikrer kravet om helhedsvurdering.

6.1.3 Tidspunktet for høring af borgere og myndigheder

I henhold til det oprindelige direktiv var det, som nævnt i afsnit 4.2.8, tilstrækkeligt, at offentligheden blev hørt inden et projekts påbegyndelse, mens det efter direktivændringen i 1997 i art. 6.2 blev slået fast, at offentligheden skal have lejlighed til at udtale sig, inden der gives tilladelse til et projekt.²¹⁴

PL § 22 giver borgere adgang til at komme med forslag og ideer inden udarbejdelse af forslag til regionplanretningslinier. Efter udarbejdelse af forslag til regionplanretningslinier skal borgerne høres igen efter PL § 24, stk. 1. På samme tidspunkt sendes forslaget til andre berørte myndigheder, jf. PL § 25, der dermed også høres. Denne procedure åbner op for indflydelse på *udformningen* af retningslinierne og indirekte for indflydelse på tilladelsen. I relation til tidspunktet for foretagelsen af høringen og muligheden for indflydelse på beslutningen, giver de danske regler dermed en bedre retsstilling end direktivet foreskriver. At amtsrådet ikke er forpligtet til at følge de forslag og ideer, der fremkommer under offentlighedsfasen, er ikke i strid med direkti-

²¹³ Miljøkonsekvensvurdering, s. 233.

²¹⁴ Se afsnit 4.4.2.

vet, da art. 8 i direktivet netop ikke pålægger en forpligtelse til at følge udtalelserne.

I flere afgørelser fra Naturklagenævnet er betydningen af PL § 22 understreget.²¹⁵ Der lægges vægt på, at den forudgående offentlighedsfase iagttages, således at det sikres, at offentligheden får lejlighed til at udtale sig, inden en bestemt planløsning vedtages. Ved i en afgørelse særligt at fremhæve PL § 22, fastlægger Naturklagenævnet således en praksis vedrørende VVM, der er bedre, end de egentlige VVM-regler foreskriver.

6.2 Amtsrådet – den kompetente myndighed

Kompetencen til at foretage VVM-vurderingen ligger hos amtsrådet, hvilket af forskellige årsager medfører konflikter med direktivet.²¹⁶ Da amtsrådet kun har kompetence inden for amtets grænser, mens et projekt og derved en VVM-vurdering kan have virkninger ud over amtets grænser, mangler der endnu en direkte kongruens mellem VVM-direktivet og planloven. Det bør derfor overvejes, om ikke kompetencen allerede af den grund burde placeres hos en statslig myndighed, fremfor at være placeret hos en amtslig.²¹⁷

Placeringen af kompetencen hos en amtslig myndighed kan medføre problemer i relation til indsamling af oplysninger i forbindelse med VVM-vurderingen, idet det ifølge direktivet er bygherren, der har pligt til at indsamle oplysninger, mens denne pligt efter planlovens regler påhviler myndighederne. Denne problemstilling vil blive nærmere behandlet i afsnit 6.2.1.

Ellen Margrethe Basse anfører, at de begrænsninger, der efter de forvaltningsretlige regler gælder for planmyndighedernes stedlige kompetence, medfører uheldige retlige barrierer for en integreret helhedsbedømmelse af miljøkonsekvenserne, som netop er en del af formålet med VVM-direktivet.²¹⁸ De problemer, der opstår som følge heraf, vil blive gennemgået i afsnit 6.2.2 til afsnit 6.2.6.

6.2.1 Oplysningspligten

I dansk ret gælder der som udgangspunkt et officialprincip/undersøgelingsprincip, hvilket betyder, at det påhviler forvaltningen at sørge for det fornødne oplysningsgrundlag ved indsamling af oplysninger, for derved at sikre, at en afgørelse baseres på det materielt rigtige grundlag.²¹⁹ Hvem der skal fremskaffe oplysningerne, afhænger af sagstypen. I sager om generelle foranstaltninger, der ikke retter sig mod bestemte borgere, er det som udgangspunkt myndighederne, der skal indhente oplysningerne. Dog kan det ved lovhjemmel pålægges en borger at bidrage med oplysninger til generelle sager. I ansøg-

²¹⁵ Blandt andet den første sag om Nordjyllandsværket og sagen om forlængelse af Hillerødmotorvejen, gennemgået i afsnit 6.2.2.

²¹⁶ I hovedstadsområdet ligger kompetencen dog hos Hovedstadens Udviklingsråd, jf. PL, 5g, 1. pkt. For nemheds skyld anvendes fremover betegnelsen amtsrådet om den myndighed, der har kompetencen i VVM-sager.

²¹⁷ Om muligheden for at bringe miljøministerens beføjelse efter planlovens § 3 i anvendelse som løsning på dette problem, se nedenfor afsnit 6.2.4.

²¹⁸ Retligt set, s. 27, og Miljøkonsekvensvurdering, s. 235.

²¹⁹ Forvaltningsret Sagsbehandling, s. 120f.

ningssager, hvor borgeren har krav på at få tilladelsen, såfremt de nødvendige oplysninger fremskaffes, kan borgeren – grundet sin egen interesse i sagen – uden lovhjemmel afkræves oplysninger til sagen.²²⁰ Såfremt det er op til myndigheden at skønne, hvorvidt tilladelse kan gives, kan borgeren afkræves oplysninger, hvis der er den fornødne lovhjemmel hertil.²²¹ Myndigheden skal dog i alle tilfælde kontrollere, at oplysningerne er korrekte.

I VVM-direktivets art. 5 fastslås, at det er bygherren, der har oplysningspligten i VVM-sager. Det betyder, at bygherren skal indsamle de oplysninger, der er rimelige og relevante, samt foretage en vurdering af projektets konsekvenser for miljøet, jf. direktivets bilag III. Ifølge de danske regler, jf. PL § 7, stk. 3, kan det pålægges den private bygherre at bidrage med nødvendige oplysninger og foretage nødvendige undersøgelser til brug for en vurdering af de miljømæssige konsekvenser. Miljøkonsekvensvurderingen indgår som led i regionplanredegørelsen, jf. PL § 6, stk. 7. Som følge af officialprincippet skal myndighederne indsamle oplysninger og udarbejde en regionplanredegørelse. De oplysninger, der skal indsamles, er fastlagt i samlebekendtgørelsen § 5, der henviser til bilag 4, herunder pkt. 3 og 4.²²² I de danske VVM-regler har myndighederne således oplysningspligten.²²³ Det fremgår også af flere sager fra Naturklagenævnet, at det er amtet, der har foretaget (eller ikke foretaget) den miljømæssige vurdering af de fremkomne forslag.²²⁴

I litteraturen har der været en del kritik af, at oplysningspligten ligger hos myndighederne. Helle Tegner Anker påpeger, at implementeringen i planloven ikke har været gavnlige for VVM-proceduren.²²⁵ Det skyldes, at Danmark har fastholdt officialprincippet, og derved ikke sikret nogen klar fordeling af oplysningsansvaret mellem bygherren og myndighederne. På linie hermed anfører Peter Pagh, at direktivet ikke harmonerer med officialprincippet i dansk ret, idet det pålægger bygherren oplysningspligten.²²⁶ Ellen Margrethe Basse finder tilsvarende, at ansvarsfordelingen mellem myndighed og bygherre i de danske regler ”næppe er i overensstemmelse med direktivteksten”.²²⁷ Heroverfor står Geday og Peytz, der som de eneste ikke finder det i strid med direktivet, at det er myndighederne, der skal udarbejde redegørelsen.²²⁸ Dette synspunkt begrundes med, at direktivet kun stiller krav om, at bygherren skal fremkomme med bestemte oplysninger. Det mener de også vil være tilfældet i Danmark, da der ved udarbej-

²²⁰ Forvaltningsret Sagsbehandling, s. 147.

²²¹ Forvaltningsret Sagsbehandling, s. 147.

²²² Disse bestemmelser er stort set uændret fra indsættelsen i lands- og regionplanloven. Se afsnit 5.2 og 5.3.

²²³ Ulla Steen i Bæredygtig arealanvendelse, s. 141, og Ellen Margrethe Basse i Miljøkonsekvensvurdering, s. 237.

²²⁴ Se de to sager om Nordjyllandsværket og sagen om Avedøreværket, der vil blive gennemgået nedenfor.

²²⁵ Miljøkonsekvensvurdering, s. 92.

²²⁶ EU-miljøret, s. 394, med note 18.

²²⁷ Miljøkonsekvensvurdering, s. 237.

²²⁸ Geday/Peytz, s. 68, note 42.

delsen af en regionplanredegørelse skal bruges mange oplysninger, som bygherren skal fremskaffe.

Vi kan ikke tilslutte os dette sidste synspunkt, idet problemet er, at der i de danske regler står, at der i en regionplanredegørelse skal indgå en miljøkonsekvensvurdering, og at det i realiteten er amtet, der foretager denne. I direktivets bilag IV står der derimod, at bygherren skal udarbejde en beskrivelse af projektets indvirkning på miljøet – miljøkonsekvensvurderingen. Geday og Peytz overser, at bygherren i henhold til direktivet ikke kun skal indsamle oplysninger, men også udarbejde en vurdering af påvirkningerne af miljøet.

I litteraturen er der fremsat forskellige begrundelser for, hvorfor en fastholdelse af officialprincippet ikke er i overensstemmelse med direktivet. Ellen Margrethe Basse fremfører, at der er tale om en misforståelse af VVM-direktivet, når oplysningspligten er placeret hos myndighederne.²²⁹ Hun mener, at reglerne skal sikre, at myndighederne ikke er for involverede i de miljømæssige vurderinger af projektet, da myndighederne selv skal efterprøve miljøkonsekvensvurderingen, når de træffer den endelige afgørelse om projektet.

Kritikken, af at myndighederne er for involverede i beslutningen, mener vi, bygger på et urigtigt grundlag. Der kan ikke ud af de to direktiver udledes et krav om, at myndighederne skal være uvildige.²³⁰ At myndighederne har ansvaret for indsamling af oplysninger, medfører ikke nødvendigvis, at de har en forudindtaget holdning. Officialprincippet i dansk ret er netop med til at sikre et materielt rigtigt grundlag, qua myndighedernes indsamling af oplysningerne. Officialprincippet ville være indholdsløst, hvis det betød, at myndighederne havde en forudindtaget holdning til en sag, blot fordi de var ansvarlige for oplysningsgrundlaget. Vi mener ikke, at det er placeringen af oplysningspligten hos amtet, der skal vække bekymring, men snarere VVM-reglernes placering i et plansystem, idet amtets planbeslutninger som nævnt ofte er mere præget af lokaliseringsvalget end af miljøhensyn.

Ellen Margrethe Basse har fremført, at den danske ordning strider med direktivets ordlyd, hvilket hun må antages at have ret i. For at afgøre, hvilken betydning det har, er det nødvendigt at se, hvad incitamentet bag reglerne er. Ulla Steen anfører, at tankegangen bag VVM-direktivet er, at bygherren i overensstemmelse med *forurener betaler princippet* er pålagt oplysningspligten.²³¹ Peter Pagh finder på linie hermed, at Danmark bryder med *forurener betaler princippet* ved at pålægge andre end bygherren oplysningspligten.²³² Dette synspunkt støttes af Geday og Peytz, der mener, at det kan overvejes, om myndighedernes oplysningspligt er i strid med *princippet om forurener betaler*, hvis redegørelsen bliver meget omfangsrig.²³³ Derudover mener

²²⁹ Miljøkonsekvensvurdering, s. 234 og s. 237.

²³⁰ Se afsnit 6.2.6 hvor spørgsmålet om inhabilitet behandles.

²³¹ Bæredygtig arealanvendelse, s. 141. Ellen Margrethe Basse er selv inde på det i Miljøret, s. 60.

²³² Fortalen til Jyske lov, s. 261, 1. spalte. *Forurener betaler princippet* er gennemgået i afsnit 3.4.4.

²³³ Geday/Peytz, s. 68, note 42.

de, at myndighedernes oplysningspligt er i strid med reglerne om statsstøtte i TEF art. 92 (nu art. 87).

Vi er enige med Ulla Steen i, at direktivets valg af ansvarsfordeling mellem bygherren og myndigheden har støtte i det EU-miljøretlige *princip om forurenere betaler*. Princippet bliver for det første nævnt direkte i præambelen til direktivændringen. For det andet er direktivet vedtaget med det formål at harmonisere medlemsstaternes regler for at undgå konkurrenceforvridning; og *forurenere betaler princippet* er netop et middel hertil.²³⁴ At undgå konkurrenceforvridning og derved skabe et fælles marked er som nævnt i afsnit 4.2.2 et af målene for EU, og det vil formentlig være vigtigt for EF-domstolen at sikre dette. Som nævnt i afsnit 3.4 er der enighed i teorien om, at såfremt EU-retsakter kodificerer et miljøretligt princip, så skal nationale regler fortolkes i overensstemmelse hermed. I Danmark er der tilsyneladende ikke taget hensyn til princippet ved udformningen af de nationale regler, og da princippet er nævnt direkte i direktivets præambel – og derved under formålsafsnittet – er det ikke utænkeligt, at EF-domstolen vil tillægge det en vis betydning under en eventuel retssag. Specielt ikke i lyset af, at EF-domstolen i sager om fortolkning af VVM-direktivet anlægger en bred formålsfortolkning.²³⁵ Som et yderligere argument, kan det tilføjes, at EF-domstolen i *Bozen-sagen* har anført, at procedurereglerne i art. 5-10 skal opfyldes. Kritikken af, at de danske regler – ved at tillægge myndighederne oplysningspligten – er i strid med *forurenere betaler princippet*, finder vi derfor berettiget.

Peter Pagh mener desuden, at oplysningspligtens placering bryder med direktivet på et andet punkt; nemlig direktivets intention om at inddrage miljøkonsekvensvurderingen så tidligt i forløbet som muligt, så bygherren kan tage hensyn til de miljømæssige aspekter af projektet.²³⁶ Denne kritik af miljøkonsekvensvurderingens for sene foretagelse i dansk ret er omtvistet.

Peter Pagh henviser til, at direktivets idé er, at miljøhensyn skal indgå i forslagsfasen, og at projektherren skal overveje miljøvirkninger så tidligt som muligt i forløbet. Det fremgår af direktivets præambel, at virkningerne på miljøet skal tages i betragtning så tidligt som muligt i alle planlægnings- og beslutningsprocesser. Selve direktivet kræver utvivlsomt, at miljøkonsekvensvurderingen indgår i beslutningsgrundlaget jf. art. 8. Betydningen af, at miljøvurderingen skal indgå i planlægningsprocessen, er derimod mere tvivlsom.

Helle Tegner Anker anfører, at det har en ”afsmittende effekt” på bygherrens miljømæssige overvejelser, at direktivet pålægger bygherren oplysningspligten på et tidligt tidspunkt, idet bygherren således selv bliver opmærksom på de miljømæssige konsekvenser.²³⁷ Tilsyneladende mener hun ikke, at direktivet kræver, at bygherren også skal inddrage konsekvenserne i sine overvejelser vedrørende selve udformningen af et projekt. På den anden side er bygherrens tilrettelæggelse af ansøgningen en del af planproceduren, medmindre begrebet

²³⁴ Se afsnit 4.2.2. *Forurenere betaler princippet* er gennemgået i afsnit 3.4.4.

²³⁵ Afsnit 4.3.8.

²³⁶ Fortalen til Jyske lov, s. 262, 1. Spalte, og EU-miljøret, s. 405.

²³⁷ Miljøkonsekvensvurdering, s. 82.

”planlægningsprocedure” skal opfattes som det, der foregår i offentligt regi; det vil sige fra det tidspunkt, ansøgningen modtages hos myndigheden. Imod dette taler, at EF-domstolen, som nævnt i afsnit 3.3, har fastslået, at der skal anlægges en bred formålsfortolkning af direktivet, hvilket taler for, at begrebet planlægningsprocedure skal forstås som værende fra det tidspunkt, hvor bygherren begynder at indsamle oplysninger om projektet. Jævnfør ovenstående gennemgang, er der gode argumenter for begge opfattelser.

Hjemlen i PL § 7, stk. 3, til at pålægge en privat bygherre at give de *nødvendige* oplysninger og foretage de *nødvendige* undersøgelser, kan diskuteres. Det er i teorien antaget, at det er tilstrækkeligt med en generel hjemmel til at afkræve borgeren oplysninger i skønsmæssige tilladelsessager.²³⁸ Problemet med VVM-reglerne er det usædvanlige sagsforløb, der dels kan tilskrives reglernes placering i planloven, og dels skyldes den sidste ændring af planloven, hvor kravet om tilladelse før påbegyndelse af et VVM-pligtigt projekt er blevet indført. En privat virksomhed, der ønsker et VVM-pligtigt anlæg opført, skal ansøge om tilladelse, og inden denne tilladelse kan gives, skal der tilvejebringes et regionplantillæg, som ikke er rettet mod borgeren på samme måde som tilladelsen. Idet der er dette ”ekstra” led mellem ansøgningen og en eventuel tilladelse, kan det diskuteres, om det kan pålægges bygherren at foretage en eventuel bekostelig undersøgelse, der i realiteten kommer til at indgå i en generel planbeslutning, som ikke er rettet mod borgeren. Det kan overvejes, om det offentlige ikke selv burde afholde denne omkostning. Det, at borgeren skal betale til udarbejdelsen af en plan, er ikke et nyt fænomen, idet der allerede i lands- og regionplanloven § 11, stk. 3 var og fortsat i PL § 13, stk. 3 er hjemmel til at pålægge borgeren udgifter i forbindelse med udarbejdelsen af en lokalplan. Her må det dog erindres, at en lokalplan – i modsætning til en regionplan – har direkte virkning for borgeren.

En anden problemstilling er, hvor *stort* et beløb, det kan pålægges bygherren at betale, hvilket bør ses ud fra den betragtning, at bygherren indirekte betaler til udarbejdelsen af en plan, der ikke direkte vedrører bygherren. En lignende problemstilling var fremme i U 1991.791 ØLK (Brüel og Kjær-sagen), hvor myndighederne ville pålægge tiltalte udgifter, der ikke var i dennes interesse. Sagens faktum er, at myndighederne – med hjemmel i den daværende miljøbeskyttelseslov – havde pålagt virksomheden at foretage undersøgelser af en grundvandsforurening. Prisen for undersøgelserne ville beløbe sig til 660.000 kr. Virksomheden nægtede at betale, og Østre Landsret fastslog efterfølgende, at der – på trods af bestemmelsens ordlyd ”alle oplysninger” – ikke var hjemmel til at pålægge virksomheden udgifter i denne størrelsesorden. Efter retspraksis er der altså grænser for, hvor store udgifter borgeren kan pålægges i sager, der ikke direkte er i dennes interesse. Karsten Revsbech anfører, at proportionalitetssynspunktet må have haft betydning for dommens udfald,²³⁹ hvilket også ses af byrettens dom i sagen. Dommen er usædvanlig, idet proportionalitetsprincippet sædvanligvis kun bruges, hvor myndighederne er overladt

²³⁸ Forvaltningsret Sagsbehandling, s. 147.

²³⁹ Lærebog i miljøret, s. 335.

et skøn, (hvilket ”alle oplysninger” ikke ligger op til). Til gengæld er PL § 7, stk. 3 en skønsmæssig bestemmelse, idet kun de ”nødvendige” undersøgelser kan kræves. Proportionalitetsprincippet sætter her grænser for, hvor store beløb bygherren skal afholde. Det bliver som det mindre i det mere bekræftet af den gennemgæede dom. Der er tale om en vanskelig afvejning, men bygherren ansøger – på trods af det usædvanlige sagsforløb – reelt om en tilladelse, og i sådanne tilfælde er det accepteret at pålægge ansøgeren at komme med oplysninger og betale for undersøgelser; dog begrænset af proportionalitetsprincippet, som nævnt ovenfor.

Det kan overvejes, om officialprincippet hindrer en eventuel løsning af det i afsnit 6.2.3 omtalte problem vedrørende amternes stedlige kompetence som barriere for gennemførelsen af en alternativvurdering. Var bygherren med hjemmel i loven blevet pålagt at udarbejde en miljøkonsekvensvurdering, kunne han også vurdere virkninger af alternativer ud over amtets grænser, idet en privat bygherre ikke er bundet af en stedlig kompetence på samme måde, som amterne er det. Samtlige vurderinger kunne da fremlægges for amtet, der så kunne inddrage dem i beslutningsgrundlaget, som det er påkrævet i henhold til direktivet. Amtets manglende mulighed for at træffe afgørelse om placering af projekter uden for amtsgrænsen, er ikke i strid med direktivet, så længe de indgår i beslutningsgrundlaget, jf. diskussionen af dette i afsnit 6.3. Det er dog ikke motiverende for bygherren at vide, at de fremlagte og undersøgte alternativer ikke kan vedtages af det pågældende amt, men at bygherren i tilfælde, hvor amtet ikke vedtager projektet, henvises til at søge hos det amt, hvor alternativet foreslås placeret.

Konklusionen må være, at det er i strid med *forurener betaler princippet*, at Danmark lader oplysningspligten påhvile myndighederne. Det kan overvejes, om problemerne med amternes stedlige kompetence kan løses, ved at oplysningspligten pålægges bygherren. Når Danmark opretholder placeringen af oplysningspligten hos amterne, hindres amterne i at leve op til direktivets krav om at foretage og tage stilling til undersøgelse af alternativer udenfor amtsgrænsen.²⁴⁰

6.2.2 Alternativvurdering – bedre i dansk ret

På enkelte punkter er implementeringen af VVM-direktivet i dansk ret bedre, end det er påkrævet fra EU's side. Som nævnt i afsnit 6.1.3 er de danske VVM-regler bedre end forudsat i direktivet med hensyn til tidspunktet for høring af offentligheden og andre myndigheder. Herudover indeholder de danske regler eksempelvis også en stramning med hensyn til vurdering af alternativer.

Som nævnt i afsnit 4.2.8 indeholdt det oprindelige direktiv i bilag III pkt. 2 krav om, at der om *fornøden* skulle oplyses om alternativer undersøgt af bygherren, hvilket ikke sikrede en reel alternativvurdering. Ordet ”fornøden” udgik som nævnt ved direktivændringen i 1997, således at der efter det nugældende bilag IV (tidligere bilag III) skal oplyses om de af bygherren undersøgte alternativer. Det er stadig

²⁴⁰ Se nærmere herom afsnit 6.3 om umiddelbar anvendelighed.

uklart, i hvilket omfang der – i henhold til direktivet – er pligt til at foretage en sådan undersøgelse.²⁴¹ Ved samme direktivændring blev kravet om tilvejebringelse af en *oversigt* over de væsentligste alternativer, som bygherren har undersøgt, tillige indsat i selve direktivet – i art. 5.3 – men dog i en vag formulering.

Ifølge den nugældende bestemmelse i samlebekendtgørelsens bilag 4 pkt. 2 sammenholdt med § 5, stk. 2, kræves der – ud over de væsentligste alternativer bygherren selv har undersøgt – en *oversigt* over de væsentligste alternativer og alternative placeringer, som derudover har været undersøgt.²⁴² Der kræves oplysning om en 0-løsning, det vil sige en beskrivelse af konsekvenserne af, at et projekt ikke gennemføres, og det er ikke nødvendigvis det samme som en beskrivelse af, hvordan forholdene er på ansøgningstidspunktet.²⁴³ Endvidere skal der oplyses om de væsentligste grunde til valget af alternativ under hensyn til virkningen på miljøet. I VVM-vejledningen fremhæves det, at 0-alternativet er en god referenceramme til vurdering af et anlægs miljøkonsekvenser.

Denne løsning mener vi, giver det mest retvisende billede og det bedste sammenligningsgrundlag for, at vurdere indvirkningen på miljøet, da man herved ikke blot vurderer status quo-situationen, men også vurderer hvorledes situationen ville have udviklet sig uden det pågældende anlæg, og sammenholder det med den forventede udvikling, såfremt et projekt var blevet gennemført. Som Annelise Bramsnæs anfører, er 0-alternativet – og vurderingen af alternativer i det hele taget – et meget vigtigt led i den helhedsvurdering VVM-direktivet foreskriver.²⁴⁴ Generelt er problemet med alternativvurdering dog, at det koster tid og penge for bygherren, og det giver utvivlsomt anledning til i større eller mindre grad at negligere denne del af processen. Vurderingen af alternativer kan også føre til ændringer i et projekt, som ellers er færdigprojekteret, hvilket igen vil medføre øgede omkostninger og øget tidsforbrug. Disse momenter er alle medvirkende til at kunne påvirke en helhedsvurdering i negativ retning.

Kravet om alternative placeringer og angivelse af 0-alternativet er nyt i forhold til direktivet, ligesom kravet, om oplysning om alternativer undersøgt af *andre* end bygherren, er en dansk tilføjelse.²⁴⁵ Det må herefter konkluderes, at i dansk ret tilsyneladende kræves en mere vidtgående alternativvurdering, end direktivet foreskriver. Om dette i praksis rent faktisk er tilfældet, vil blive nærmere behandlet nedenfor samt i afsnit 6.2.3.

²⁴¹ Miljøretten II, s. 111, hvor Helle Tegner Anker anfører, at det er i strid med direktivet slet ikke at undersøge alternativer.

²⁴² Sondringen mellem, om alternativer er undersøgt af bygherren eller af andre, blev først præciseret i samlebekendtgørelsen fra 1999. Helle Tegner Anker anfører i Miljøretten II, s. 185, at grunden til, at det ikke kun er alternativer undersøgt af bygherren, der kan være relevante, er, at planlovens system medfører, at der kan være alternativer, som ikke kan forlanges undersøgt af bygherren. Regionplanmyndigheden vil da selv i et vist omfang undersøge forhold, som indgår i vurderingen, hvorfor den nævnte tilføjelse i de danske regler bliver nødvendig.

²⁴³ VVM-vejledningen s. 22, fremhæver, at 0-alternativet som udgangspunkt ikke er en beskrivelse af status quo.

²⁴⁴ VVM i praksis, s. 62.

²⁴⁵ Kravet om angivelse af 0-alternativet blev tilføjet samlebekendtgørelsen i 1994.

I praksis er der flere eksempler på, at en afgørelse kendes ugyldig på grund af manglende eller utilstrækkelig vurdering af alternativer. Én af de mere principielle afgørelser er den første sag om Nordjyllandsværket,²⁴⁶ som stadig er aktuel, idet samlebekendtgørelsen ikke er ændret på de punkter, afgørelsen vedrører.

Amtsrådet havde vedtaget et forslag til et regionplantillæg med dertil hørende VVM-redegørelse, som – efter Folketingets og Energi-styrelsens godkendelse af Nordjyllandsværket – blev endelig vedtaget efter indsigelsesfristens udløb. Det vedtagne forslag blev efterfølgende påklaget af nogle beboere, der mente, at VVM-redegørelsen var behæftet med så væsentlige mangler, at forslaget måtte erklæres ugyldigt.

Et af de væsentligste klagepunkter var, at VVM-redegørelsen ikke indeholdt alternativer til det foreslåede projekt. Klagerne mente, at de ideer og forslag, som var fremkommet under offentlighedsfasen, burde have været undersøgt nærmere. Amtet var af den opfattelse, at der kun krævedes oplysninger om alternative placeringer og udformninger af det konkrete projekt; og kun med hensyn til alternativer, som faktisk var blevet undersøgt. I sagen var der ikke blevet undersøgt nogle alternativer, hvorfor amtet ikke anså sig for værende forpligtet til at vurdere sådanne. Amtet mente endvidere ikke, at der var anledning til at undersøge alternativer, da såvel Folketinget som Energistyrelsen havde godkendt Nordjyllandsværket. På grund af den begrænsede stedlige kompetence, anså de sig yderligere for inkompetente til at behandle alternative placeringer uden for amtet.

Nævnet udtaler i sagen, at den i samlebekendtgørelsen nævnte oversigt over alternativer ”skal angå både eventuelle alternativer til det pågældende VVM-pligtige anlæg og eventuelle alternative placeringer af anlægget”. ”En blot og bar oplysning” om de væsentligste alternativer er ikke tilstrækkelig til, at opfylde samlebekendtgørelsens krav, idet der decideret skal være tale om en konkret ”oversigt”. Ud over oplysninger om et projekt er det:

”...nødvendigt at forstå kravet som et forlangende om, at redegørelsen mere eller mindre indgående skal belyse de miljømæssige fordele og ulemper ved hvert enkelt af de behandlede alternativer og alternative placeringer.”²⁴⁷

Nævnet begrundede denne opfattelse med VVM-reglernes placering i planloven og formålet med EU-direktivet. Formålet med direktivet er, at der skal foretages en helhedsvurdering, og for at dette kan lade sig gøre, er det naturligvis nødvendigt med en lang række forskellige oplysninger; herunder oplysninger om og vurdering af alternativer.

Naturklagenævnet fremhæver, at planlovens bestemmelser i § 22, stk. 2 og stk. 3 – som omtalt ovenfor – giver en bedre retsstilling, end direktivet foreskriver. Direktivet kræver kun oplysning om de af bygherren undersøgte alternativer oplyst, men ifølge de danske regler skal der endvidere oplyses om andre – end de af bygherren – under-

²⁴⁶ Naturklagenævnets afgørelse af 14. september 1993, j.nr. 33/800-0003, NKO nr. 16A, november 1993.

²⁴⁷ Se tillige sagen om Hillerødmotorvejen, der behandles nedenfor i nærværende afsnit.

søgte eller foreslåede alternativer; foretaget i forbindelse med den forudgående offentlighedsfase, jf. PL § 22, stk. 2 og stk. 3.

Et flertal på seks finder, at amtsrådet – på trods af Energistyrelsens godkendelse af Nordjyllandsværket – har pligt til at foretage miljøkonsekvensvurdering af det pågældende anlæg efter bestemmelsen i PL § 6, stk. 8 (nu § 6, stk. 7). De fremhæver endvidere, at Folketingets godkendelse heller ikke fritager amtsrådet for VVM-vurdering, idet Folketinget næppe har ønsket at træffe en afgørelse i strid med EU's direktiv; uanset måden hvorpå direktivet er implementeret i dansk ret. De anser herefter manglerne ved VVM-redegørelsen for så væsentlige, at det medfører ugyldighed af forslaget og dermed af det endeligt vedtagne regionplantillæg. Naturklagenævnets afgørelse betød, at Nordjyllandsværket ikke kunne opføres uden tilvejebringelse af et nyt regionplantillæg, som ville opfylde kravene i de danske regler.

Den i afsnit 6.1.2 tidligere gennemgåede sag om Hillerødmotorvejens forlængelse, er et andet eksempel på, at behandlingen af nogle foreslåede alternativer var for utilstrækkelig til at kunne opfylde lovgivningens krav. Som nævnt, blev det vedtagne forslag til regionplantillæg påklaget på grund af påståede mangler ved plangrundlaget. Én af disse mangler var, at VVM-redegørelsen ikke indeholdt alternativer og alternative placeringer, som påkrævet efter pkt. 2 i det daværende bilag 2 til samlebekendtgørelsen. I regionplanredegørelsen var der alene vurderet to situationer, som begge blev forkastet med den begrundelse, at de respektivt ikke var et tilfredsstillende alternativ til vejprojektet. Amtet anførte, at det – ved at forkaste forslagene – havde foretaget den nødvendige vurdering af, hvilken løsning der var den bedste, og amtet mente hermed, at kravene til en alternativvurdering var opfyldt.

Naturklagenævnet bemærker indledningsvis, at bilag 2, pkt. 2 i samlebekendtgørelsen kun kræver en oversigt over de faktisk undersøgte alternativer, og at alternativet i den pågældende sag ikke blot er undersøgt, men også VVM-vurderet. Der er, som følge af kravet om forudgående offentlighedsfase i PL § 22, stk. 2 og stk. 3, også pligt til at belyse de miljømæssige virkninger af forslag fremkommet under denne offentlighedsfase. Nævnet finder ikke, at den blotte afvisning af de fremkomne forslag er tilstrækkelig til at opfylde bekendtgørelsens krav, og nævnet anser derfor regionplantillægget for mangelfuldt. Selvom manglen blot er én blandt flere, fandt Naturklagenævnet dog ikke, at manglerne tilsammen var så væsentlige, at det medførte regionplantillæggets ugyldighed.

Resultatet i de to ovenstående afgørelser kan sammenfattes til, at kravet om en oversigt over de væsentligste alternativer indebærer, at redegørelsen mere eller mindre indgående skal belyse de miljømæssige fordele og ulemper ved hvert enkelt af de behandlede alternativer og alternative placeringer – både alternativer foreslået af bygherren, og alternativer foreslået af andre borgere og myndigheder under den forudgående offentlighedsfase. Direktivet kræver i modsætning hertil kun, at det er alternativer foreslået af bygherren, der skal indrages i vurderingen. Kravet er dog i begge tilfælde begrænset til de muligheder, der har været undersøgt, og umiddelbart ser det herefter ud til, at

de krav, der i Danmark stilles til alternativvurderingen, er noget skærpede i forhold til de krav, som direktivet opstiller.

6.2.3 Stedlig kompetence – en barriere for alternativvurderinger

Forvaltningens sagsbehandling er inddelt i forskellige kompetenceområder.²⁴⁸ Man taler om saglig, stedlig og funktionel kompetence. Begrebet stedlig kompetence indebærer, at der er tale om en inddeling af landet i geografisk afgrænsede enheder – eksempelvis et amt. Det er den stedligt kompetente myndighed, der har kompetence til at behandle og afgøre alle former for sager – herunder VVM-vurderinger – med tilknytning til et vist geografisk område.

Som nævnt i afsnit 4.2.5 om VVM-direktivets art. 2.2, overlader EU det til medlemsstaterne selv at afgøre, hvorvidt VVM-proceduren skal indgå i eksisterende procedureregler, eller om der skal indføres nye regler. Det skyldes, at man formoder, at medlemsstaterne bedst selv kan afgøre, hvem de anser for mest egnede som ansvarlig myndighed.²⁴⁹ Medlemsstaterne kan yderligere frit vælge, hvilken myndighed, de ønsker, skal have kompetence til at træffe afgørelse i VVM-sager, idet direktivet ikke stiller krav til den valgte myndigheds sagkundskab, uvildighed, stedlige eller materielle kompetence.²⁵⁰ Danmark har som bekendt valgt en regional myndighed med en dertil afgrænset stedlig kompetence. I teorien har der været megen debat om, hvorvidt planmyndighedernes stedlige kompetence udgør en barriere for VVM-direktivets formål om at sikre en integreret miljøkonsekvensvurdering.²⁵¹ Peter Pagh mener, at kompetencefordelingen udgør en retlig barriere for den ønskede miljøkonsekvensvurdering, som er direkte i strid med VVM-direktivet.²⁵² Helle Tegner Anker synes at tilslutte sig denne mangel ved det danske VVM-system.²⁵³ Hun mener, at det er i strid med VVM-direktivet, at et amt, ifølge praksis, ikke har mulighed for – og derfor ikke pligt til – at vurdere alternativer, der ligger uden for det pågældende amts grænser. Der kan således siges at være en konflikt mellem direktivets forskrifter og de danske regler; på den ene side er der VVM-direktivets krav om, at alle de af byherren undersøgte alternativer skal inddrages i vurderingen, og på den anden side er der de danske forvaltningsretlige regler om stedlig kompetence, som indebærer, at amtet som udgangspunkt skal holde sig inden for amtsgrænsen. I praksis har begrænsningen i den stedlige kompetence vist sig, at være en væsentlig hindring for alternative lokaliseringsvalg, og Naturklagenævnet har behandlet en lang række sager vedrørende dette emne. Nedenfor vil de mest centrale afgørelser på området blive gennemgået.

Som nævnt i afsnit 6.2.2 statuerede Naturklagenævnet i den første sag om Nordjyllandsværket, at der ikke var givet den nødvendige ”oversigt” over alternativer, og dermed, at der var så væsentlige

²⁴⁸ Forvaltningsret Sagsbehandling, s. 30 ff.

²⁴⁹ Dette er i overensstemmelse med subsidiaritetsprincippet.

²⁵⁰ Miljøkonsekvensvurdering, s. 236.

²⁵¹ Retligt set, s. 27.

²⁵² Fortalen til Jyske lov, s. 261-262.

²⁵³ Miljøretten II, s. 186.

mangler ved regionplantillægget, at det blev erklæret for ugyldigt. Som erstatning for det tidligere regionplantillæg blev der herefter vedtaget et nyt med mere omfattende retningslinier; herunder med en grundigere VVM-vurdering. Det nye regionplantillæg blev efterfølgende påklaget i den anden sag om Nordjyllandsværket.²⁵⁴

Klagerne var i denne sag af den opfattelse, at VVM-redegørelsen var behæftet med så væsentlige mangler, at den ikke på behørig vis sikrede en tilstrækkelig orientering af offentligheden. Argumentet var, at alternativerne ikke var behandlet tilstrækkeligt, idet det ikke fremgik af redegørelsen, hvilke alternativer amtsrådet havde anset for de væsentligste. Derudover var fordele og ulemper ved hvert enkelt af de behandlede alternativer ikke blev belyst, ligesom der ikke var foretaget en sammenligning mellem bygherrens forslag og alternativerne.

Nordjyllands amtsråd bestred, at der forelå væsentlige retlige mangler ved regionplantillægget, og amtet afviste desuden, at det havde pligt til at foretage VVM-vurdering af et kraftvarmeværks alternative beliggenheder, når disse var placeret uden for amtskommunens område.

Naturklagenævnet anfører, at:

”nævnet må på den nævnte baggrund give Nordjyllands amtsråd medhold i, at amtsrådet ikke har mulighed for og derfor ikke pligt til at VVM-vurdere energipolitiske alternativer til Nordjyllandsværket, der rækker ud over amtskommunen, eller alternative placeringer af et sådant kraftværk uden for amtskommunen, uanset om dette måtte stride mod hensigten med EF-direktivet”.

Trods den mulige modstrid med direktivet anser nævnet sig ikke for kompetent til at afgøre, om PL § 3 eventuelt skulle have været bragt i anvendelse i den pågældende sag.²⁵⁵

Nævnets flertal finder ikke, at der er sådanne retlige mangler ved forslaget til regionplantillæg, at det kan medføre forslagets ugyldighed. Generelt kan det udledes af afgørelsen, at et amt efter de danske regler ikke har mulighed for – og derfor ikke pligt til – at VVM-vurdere alternativer uden for amtet.

Ovenstående afgørelse har dog siden hen mistet en del af sin betydning efter Naturklagenævnets afgørelse i sagen om Avedøreværket.²⁵⁶ Københavns Amt havde vedtaget et regionplantillæg vedrørende en blokudvidelse af Avedøreværket, hvilket med påstand om bl.a. procedurefejl blev påklaget af Hvidovre Kommune.

Inden forslaget til regionplantillægget blev udarbejdet, var der indkaldt ideer og forslag efter PL § 22, stk. 2. På grundlag af en række klager besluttede amtsrådet at spørge regeringen til råds, som efterfølgende på nærmere angivne vilkår godkendte en ny kraftvarmeanhed på Avedøreværket. Herefter vedtog amtsrådet regionplantillægget med

²⁵⁴ Naturklagenævnets afgørelse af 11. april 1994, J.nr. 33/800-0059, NKO nr. 39A, april 1994.

²⁵⁵ Se nærmere afsnit 6.2.4.

²⁵⁶ Naturklagenævnets afgørelse af 12. december 1997, J.nr. 97-33/150-0063, NKO nr. 157, marts 1998.

dertil hørende VVM-redegørelse, hvori der bl.a. var foretaget sammenligning af forskellige brændselsformer. Det var også blevet vurderet og konkluderet, at de miljømæssige påvirkninger i Københavns Amts geografiske område ikke ville overskride de påvirkninger, som var blevet beskrevet og vurderet i forslaget til regionplantillægget. Derefter blev der foretaget en kort gennemgang af alternativvurderingen i VVM-redegørelsen, og det fremgår heri, at 15 bygherrealternativer var blevet undersøgt; herunder vurdering af forskellige brændsels sammensætninger, et decentralt alternativ samt "0-alternativet". Derudover var der fremkommet 11 alternativer i forbindelse med indkaldelsen af ideer og forslag under den forudgående offentlighedsprocedure, hvoraf hovedparten rakte uden for amtets myndighedsområde. Alternativerne var undergivet en miljømæssig vurdering, i det omfang aktiviteterne ikke rakte ud over Københavns Amts område.

Sagens væsentligste klagepunkt var, at alternativer uden for Københavns Amts grænser ikke var inddraget i VVM-vurderingen. Hvidovre Kommune mente, at den gennemførte VVM-procedure var uforenelig med de gældende danske regler og det bagvedliggende direktiv. Kommunen forsøgte at få ministeren til at overtage beføjelsen i sagen efter PL § 3. Miljø- og energiministeriets svar hertil var, at et amt – ved ideer og forslag, som indebar alternative anlægsplaceringer uden for amtets geografiske område – burde rette henvendelse til såvel bygherre som det eller de pågældende amter, for at få vurderet alternative placeringer. I nærværende sag var alene bygherren inddraget i behandlingen. Til støtte for klagepunktet henviste kommunen endvidere til, at direktivet foreskriver, at der foretages en systematisk vurdering af projekter med betydelige indvirkninger på miljøet. Denne systematiske vurdering drejer sig særligt om bilag I-projekter, herunder konventionelle kraftværker med en termisk ydelse på mindst 300 MW, som sagen netop omhandlede. Hvidovre Kommune anførte, at det, af hensyn til fremtidige sager, ville være meget uheldigt, hvis Københavns Amts opfattelse af amtsgrænsen som barriere for VVM-vurderingen skulle blive accepteret. En vurdering, der stopper ved amtsgrænsen, lever ikke op til den i direktivet foreskrevne systematiske vurdering.

Amtet anførte, at procedurereglerne var overholdt. Det mente ikke, at det havde mulighed for eller kompetence til at vurdere alternative projekter placeret uden for amtets grænser, hvilket synspunkt netop var givet medhold i to tidligere klagesager.²⁵⁷ Vedrørende den manglende inddragelse af alternativer uden for Københavns Amt i VVM-vurdering, henviste amtet til, at de krav til den territoriale kompetence, der var blevet opstillet i sagen om Nordjyllandsværket, var opfyldt.

²⁵⁷ Anden sag om Nordjyllandsværket samt sagen om et midlertidigt produktionsanlæg ved Øresundsforbindelsen, J.nr. 33/101-0078, NKO nr. 71B, juni 1995. I sidstnævnte afgørelse var det igen et spørgsmål om der skulle foretages VVM-vurdering uden for amtsgrænsen, og amtet henviste til den anden sag om Nordjyllandsværket som begrundelse for ikke at VVM-vurdere alternative placeringer uden for amtskommunen. Naturklagenævnet statuerede endnu engang, at amtets ansvar for at foretage VVM-vurdering ikke rækker ud over myndighedens geografiske kompetenceområde.

Naturklagenævnet udtaler indledningsvis:

”Amtet har dog bl.a. ikke vurderet hvilke miljømæssige konsekvenser aktiviteter uden for Københavns Amts område har for amtets område, fordi amtet ikke har kompetence til at foretage en sådan vurdering...Naturklagenævnet har i to tidligere afgørelser [...] fastslået, at VVM-proceduren er knyttet til regionplanlægningen, og at regionplanmyndighedens ansvar ikke rækker ud over myndighedens geografiske kompetenceområde. Københavns Amt har derfor ikke anset sig for forpligtet til at vurdere alternative placeringer, der ligger uden for amtskommunens område...”

Sluttelig bemærker nævnet dog at:

”det må anses for tvivlsomt, om der – set i forhold til EU’s VVM-direktiv – er foretaget en tilstrækkelig vurdering af alternativer uden for amtets område, men at eventuelle mangler i den henseende ikke i denne sag bør medføre ugyldighed, da amtet har støttet sig til Naturklagenævnets tidligere afgørelser...”²⁵⁸

Med andre ord lægger Naturklagenævnet til grund, at amtet i dette tilfælde ikke kan straffes for at have overtrådt reglerne, da man støttede sig til tidligere afgørelser, men bemærker i forlængelse heraf, at amterne for fremtiden ikke kan bruge dette argument til støtte for ikke at foretage alternativvurderinger, der rækker ud over amtsgrænsen. Spørgsmålet er herefter, om et amt har *pligt* til at inddrage alternative lokaliseringsvalg, som ligger uden for amtets grænser, når der skal foretages VVM-vurdering af et konkret projekt. På baggrund af nævnets seneste praksis, fastslår Ellen Margrethe Basse, at amter er forpligtede til at inddrage alternative lokaliseringsvalg; også selvom disse eventuelt måtte ligge uden for amtets egne grænser.²⁵⁹ Da det i flere andre afgørelser er lagt til grund, at direktivet kan have direkte bindende virkning, forventer hun, at nævnet i fremtidige sager vil gå mere minutøst ind i en prøvelse af og stillingtagen til påståede overtrædelser af direktivet.²⁶⁰

Da der endnu ikke har verseret nogen sager omhandlende dette spørgsmål, kan vi kun gisne om denne antagelse holder stik. Som nævnt indledningsvist, går Helle Tegner Anker ikke så vidt i sin fortolkning af Avedøre-sagen, idet hun ikke direkte nævner en sådan forpligtelse for amterne. I henhold til VVM-vejledningen s. 22 er regionplanmyndigheden forpligtet til at tage alternativer uden for amtets grænser i betragtning i forbindelse med beslutningen om at vedtage eller ikke vedtage et forslag til regionplanretningslinier for et givet anlæg; *uanset hvem* der måtte have foreslået disse alternativer. Endvidere skal alternativer uden for amtet undersøgt af bygherren også fremgå

²⁵⁸ Afgørelsen s. 15.

²⁵⁹ Miljøret, s. 62. Samme sted anføres endvidere, at afgørelsen i sagen om Avedøre-reværet fremmer *integrationsprincippet* og begrænser specialitetsprincippernes betydning, da det nu er muligt at gå ud over amtsgrænsen, når der skal foretages VVM-vurdering. Dette harmonerer også med at planlovens brede formålsbestemmelse i sig selv nedtoner betydningen af specialitetsprincipperne, sammenholdt med afsnit 5.1.

²⁶⁰ Se *Kommissionen mod Tyskland 1995*, og afsnit 6.3.

af redegørelsen, ligesom begrundelsen for ikke at vælge et alternativ uden for amtet bør fremgå af redegørelsen.²⁶¹

Man har altså både i praksis og i VVM-vejledningen forsøgt at leve op til VVM-direktivets krav om, at bygherrens alternativer skal undersøges. Her er det værd at bemærke, at hverken Naturklagenævnets praksis eller vejledningen løser problemet endegyldigt. Dette skyldes for det første, at der er tvivl om, hvorvidt der foreligger en egentlig pligt til at følge den linie, en rekursmyndighed har lagt.²⁶² I den forbindelse anføres det dog, at det er uhensigtsmæssigt for den første instans ikke at følge rekursinstansens praksis, idet de så blot risikerer at blive underkendt gang på gang.²⁶³ For det andet er en vejledning ikke retligt bindende for hverken borgere eller myndigheder – i dette tilfælde amtet. Konsekvensen er, at direktivet ikke kan anses for at være korrekt gennemført i national ret, i den udstrækning reglerne alene står anført i en vejledning. Peter Pagh påpeger, at to betingelser skal være opfyldt, for at en medlemsstat har opfyldt kravene i et direktiv.²⁶⁴ For det første skal direktivets normer rent faktisk være fulgt, og for det andet skal disse også komme til udtryk i bindende retsforskrifter.²⁶⁵ Den sidste betingelse er som nævnt ikke opfyldt i de tilfælde, hvor de nationale gennemførelsesbestemmelser er udformet i form af en vejledning

6.2.4 Landsplandirektiver – et alternativ til VVM-vurderingen?

Som omtalt i afsnit 5.1.1 om landsplanlægning, har miljøministeren forskellige beføjelser efter planlovens § 3; deriblandt beføjelse til at udstede landsplandirektiver, jf. PL § 3, stk. 2. Udgangspunktet er, at der for VVM-pligtige anlæg skal fastsættes regionplanretningslinier, idet VVM-proceduren som nævnt knytter sig til regionplanlægning. Da større anlæg, som for eksempel et VVM-pligtigt anlæg, også kan gennemføres på grundlag af et landsplandirektiv efter PL § 3, stk. 2, opstår spørgsmålet, om der i givet fald vil være tale om omgåelse af VVM-proceduren. Der vil være tale om en begrænsning i kravene til gennemførelse af miljøkonsekvensvurdering, da miljøministeren ved gennemførelse af landsplandirektiver ikke er forpligtet af VVM-reglerne.²⁶⁶ Situationen har givet anledning til problemer, men der kan også fremhæves en enkelt fordel ved at anvende landsplandirektiver til gennemførelse af større anlæg. Ellen Margrethe Basse påpeger, at der på denne måde i større omfang sikres inddragelse af alternative lokaliseringer, end hvis projektet kun anskues regionalt.²⁶⁷ Denne betragtning bygger på den tidligere nævnte praksis, hvorefter der ikke skulle foretages alternativvurderinger ud over amtsgrænsen. Anskuelsen har således ikke længere samme betydning, da Naturklagenævnet på dette

²⁶¹ VVM-vejledningen, s. 22.

²⁶² Forvaltningsret – Almindelige emner, s. 246.

²⁶³ Forvaltningsret – Almindelige emner, s. 246.

²⁶⁴ Fortalen til Jyske lov, s. 258.

²⁶⁵ På linie hermed Ulf Kjellerup i EU og Norden, s. 18.

²⁶⁶ Retligt set, s. 28.

²⁶⁷ Retligt set, s. 28.

område netop har foretaget en praksisændring, jf. sagen om Avedøreværket.

Som nævnt rejser den anden sag om Nordjyllandsværket indirekte spørgsmålet om, hvornår en VVM-vurdering i stedet bør foregå i statsligt regi, qua miljøministerens anvendelse af beføjelsen i planlovens § 3. Naturklagenævnet besvarer ikke spørgsmålet, idet de finder, at det ligger uden for deres kompetence at tage stilling til dette. Mange VVM-pligtige anlæg belaster miljøet langt ud over amtsgrænserne, og der kunne derfor argumenteres for, at kompetencen, til at træffe afgørelse i VVM-sager, burde placeres hos en statslig og ikke hos en regional myndighed.

Ellen Margrethe Basse er af den opfattelse, at det ikke er i overensstemmelse med direktivet at vedtage et VVM-pligtigt anlæg ved et landsplandirektiv. Hun fremsætter dog modstridende udtalelser, idet hun ét sted antager, at der ikke i praksis er problemer med den manglende overensstemmelse, da VVM-kravene stadigvæk iagttages; og et andet sted anfører hun, at det ikke er nok, at myndighederne i praksis vil bestræbe sig på at iagttage intentionerne bag direktivet, da et nævns praksis ikke vil være tilstrækkeligt til at opfylde direktivets forskrifter.²⁶⁸

Helle Tegner Anker tilslutter sig, at det er en omgåelse af VVM-reglerne, såfremt et VVM-pligtigt anlæg vedtages ved et landsplandirektiv, idet man herved undgår VVM-proceduren.²⁶⁹ Hun anfører samtidig, at anlæg, der gennemføres ved et landsplandirektiv ikke hidtil har været omfattet af planlovens regler om VVM, men at dette nu vil være tilfældet.²⁷⁰ Begrundelsen herfor finder hun i den nye regel i PL § 6c, stk. 3 og samlebekendtgørelsens § 8, stk. 1, der tilsammen stiller krav om en forudgående tilladelse. Hun antager, at disse bestemmelser også omfatter anlæg, der vedtages ved et landsplandirektiv. Miljøministeren må derfor overtage kompetencen til at meddele VVM-tilladelsen, som han har mulighed for efter PL § 3, stk. 4 (call-in), da landsplandirektiver ikke i sig selv udgør en sådan forudgående tilladelse.

Vi er enige med Helle Tegner Anker i, at et anlæg vedtaget ved landsplandirektiv, også kræver en VVM-tilladelse, og at denne tilladelse kan meddeles af miljøministeren på baggrund af kompetencen til at foretage call-in. Herved kan der dog forsat ske omgåelse af VVM-reglerne, idet miljøministeren ved call-in af den *særskilte* kompetence til at give VVM-tilladelse, ikke bliver bundet af den procedure, der skal følges forud for dette trin i VVM-proceduren – eksempelvis VVM-vurderingen. Han bliver kun bundet af procedurereglerne fra det tidspunkt call-in sker.²⁷¹ Udstedelse af et landsplandirektiv er altså forsat ikke omfattet af reglerne om VVM.

Landsplandirektiver lever ikke op til den tidligere nævnte forudsætning om, at et direktiv skal gennemføres ved bindende retsfor skrifter, og derfor er udstedelse af landsplandirektiver ikke en gyldig alter-

²⁶⁸ Henholdsvis Retligt set, s. 28 og Miljøkonsekvensvurdering, s. 240.

²⁶⁹ Miljøretten II, s. 134.

²⁷⁰ Miljøretten II, s. 181.

²⁷¹ Kommenteret Planlov, s. 58.

nativ måde at opfylde Danmarks forpligtelser på. At EF-domstolen i sagen *Kommissionen mod Tyskland 1995* ud fra en formålsfortolkning nåede frem til, at Tyskland, ved udvidelsen af et kraftværk, tilfældigvis opfyldte forpligtelserne i henhold til direktivet, ændrer ikke herpå. Tyskland opfyldte *ikke* forpligtelsen ud fra praksis, men kun fordi der tilfældigvis var *eksisterende* regler på området, der opfyldte direktivets formål. Desuden svækkes betydningen af afgørelsen, idet Kommissionen ikke selv havde løftet bevisbyrden med hensyn til de punkter, hvor Tyskland havde overtrådt direktivet.

6.2.5 Amtsrådet – en demokratisk institution

Amtsrådet er politisk valgt og dermed demokratisk. Spørgsmålet er, om dette har nogen negativ betydning for udfaldet af beslutningen om, at gennemføre et VVM-pligtigt anlæg. Ellen Margrethe Basse mener, at dette må være tilfældet. Hun anfører, at det får betydning for de vurderinger, prioriteringer og afvejsninger, der vil blive foretaget.²⁷² Synspunktet underbygges bl.a. med den nævnte problemstilling om, at amtsrådets regionalt begrænsede stedlige kompetence udgør en barriere for alternative lokaliseringsvalg. Ulla Steen mener tillige, at den offentlige forvaltnings traditioner og principper kan have betydning for de afvejsninger og skøn, der foretages ved en VVM-vurdering,²⁷³ hvilket dog ikke i alle tilfælde vil kunne forsvare amtets beslutning.

Geday og Peytz anfører, at amtsrådet er et politisk organ, der bl.a. skal varetage regionens beskæftigelsesmæssige interesser.²⁷⁴ De mener, at der på denne baggrund er en risiko for, at amtsrådet – på trods af anlæggets mulige negative miljømæssige konsekvenser – accepterer anlægget ud fra et ønske om at skaffe flere arbejdspladser til amtet. Vi mener, at denne kritik kan diskuteres, idet det som nævnt ikke er et krav, at der aldrig må vedtages et anlæg med negative miljømæssige konsekvenser, når bare VVM-proceduren er overholdt.

6.2.6 Inhabilitet

En anden problemstilling, der udspringer af amtsrådet som den kompetente myndighed i VVM-sager, er, hvorvidt amtet kan antages at være inhabil i situationer, hvor man selv ønsker at opføre et VVM-pligtigt anlæg. Med andre ord er spørgsmålet, om amtet i denne situation er tilstrækkeligt uvildigt til at kunne foretage miljøkonsekvensvurderingen. Såfremt det ikke kan antages at opfylde kravet om tilstrækkelig uvildighed, vil der være tale om speciel inhabilitet; med andre ord har amtet en særlig tilknytning til eller interesse i sagen, der gør, at det ikke bør deltage i beslutningsprocessen.²⁷⁵ Det er værd at erindre, at direktivet ikke i sig selv stiller krav til den kompetente myndigheds uvildighed.

I forvaltningsloven (FVL) findes der kun regler om personlig inhabilitet, mens myndigheders inhabilitet ikke er omfattet af forvaltningsloven.

²⁷² Retligt set, s. 28.

²⁷³ Bæredygtig arealanvendelse, s. 131.

²⁷⁴ Geday/Peytz, note 83.

²⁷⁵ Forvaltningsret Sagsbehandling, s. 71f.

Ulla Steen fremhæver, at borgerne – i tilfælde, hvor amtet selv er bygherre – ikke altid kan se det rimelige i, at det er den selvsamme myndighed, der både planlægger nye anlæg, indsamler oplysninger til brug for VVM-vurderingen, samt har kompetencen til at meddele dispensationer efter reglerne i naturbeskyttelsesloven.²⁷⁶ Hun kommer dog ikke med noget konkret bud på, om hun mener, at situationen vil være i strid med direktivet eller eventuelt alene i strid med de danske forvaltningsretlige regler.

Ellen Margrethe Basse antager, at der foreligger inhabilitet i de tilfælde, hvor et amt selv ønsker at opføre et VVM-pligtigt anlæg, i hvilken forbindelse hun henviser til Naturklagenævnets afgørelse i sagen om Avedøreværket.²⁷⁷ I denne sag var der tale om, at et medlem af amtsrådet tillige var bestyrelsesformand i et under amtet liggende selskab, NESA. Medlemmet sad i NESA's bestyrelse som repræsentant for og dermed udpeget af amtsrådet. Han var endvidere medlem af bestyrelsen i I/S Sjællandske Kraftværker, som lå under NESA. Naturklagenævnet antog, at det ikke var amtsrådet, men derimod NESA, der havde udpeget ham til denne post, men alligevel anså de ham dog for inhabil i den pågældende sag. Naturklagenævnet henviste i sin argumentation bl.a. til FVL § 3, stk. 1, nr. 3, hvorefter den, der virker inden for den offentlige forvaltning, er inhabil i forhold til en bestemt sag, hvis vedkommende deltager i ledelsen af eller i øvrigt har nær tilknytning til et selskab, en forening eller lignende, der har en særlig interesse i sagens udfald. Inhabiliteten medførte dog ikke afgørelsens ugyldighed, idet der fortsat ville have været flertal for vedtagelse af regionplantillægget, selvom man så bort fra medlemmets stemme.

Sagen drejede sig altså om personlig inhabilitet, og ikke om myndighedens inhabilitet. Det er derfor ikke uden betænkeligheder at drage konklusioner på baggrund af netop denne sag, som Ellen Margrethe Basse har gjort det. Vi mener derimod, at det er mere centralt at se på, hvorledes man generelt har forholdt sig i lignende sager. Ombudsmanden har bl.a. udtalt, at det i sager, hvor en kommune er bygherre og samtidig har kompetence til at meddele de relevante dispensationer, er betænkeligt at lade den pågældende kommune træffe afgørelser om dispensation.²⁷⁸ Det er endvidere et faktum, at en person oftere anses for inhabil ved konkrete afgørelser sammenlignet med afgørelser af mere generel karakter.²⁷⁹ Planbeslutninger er generelle, i modsætning til VVM-vurderinger, hvor der er tale om en konkret afgørelse. Dette er i endnu større grad tilfældet nu, hvor der gælder et krav om tilladelse til et VVM-pligtigt projekt, inden det påbegyndes. Ud fra disse momenter mener vi, at et amtsråd – i tilfælde hvor det selv ønsker at opføre et VVM-pligtigt anlæg – efter dansk ret meget ofte vil være inhabil til at foretage miljøkonsekvensvurderingen.

Uanset om amtsrådet efter de danske forvaltningsretlige regler er inhabil i sager, hvor de selv er bygherre, opstår der ingen konflikt

²⁷⁶ Bæredygtig arealanvendelse, s. 141

²⁷⁷ Miljøret, s. 62.

²⁷⁸ Forvaltningsret Sagsbehandling, s. 97.

²⁷⁹ Forvaltningsret Sagsbehandling, s. 75.

med VVM-direktivet, da det som nævnt ikke stiller krav til den kompetente myndigheds uvildighed.

6.3 Betydningen af umiddelbar anvendelighed

Indenfor EU-retten findes der ikke et sammenhængende forvaltningsretligt regelsæt. I stedet bruges de nationale forvaltningsretlige regler ved administration af EU-retlige regler. EU-retten bygger på dette område på et grundprincip om medlemsstaternes processuelle og organisatoriske autonomi; og der forudsættes et nationalt forvaltningsapparat, der kan administrere de fællesskabsregler, der giver borgerne rettigheder og pligter.²⁸⁰ På enkelte områder har EU udstedt fælles regler for national sagsbehandling. VVM-direktivet er et eksempel herpå, idet det fastlægger krav om en godkendelsesprocedure for anlæg, der har væsentlig indvirkning på miljøet. Selvom der ikke er et sammenhængende EU-forvaltningsregelsæt, har EU-retten fortsat stor betydning i forbindelse med administrationen af regler med baggrund i EU-regler.²⁸¹ EF-domstolen har, som omtalt i afsnit 4.3.8, gennem retsskabende virksomhed udviklet principper om direktivers effektive anvendelse, om umiddelbar anvendelighed og direktivkonform fortolkning. Disse principper har betydning for brugen af nationale regler, i forbindelse med gennemførelsen af de respektive direktiver.

Såfremt en EU-regel er umiddelbart anvendelig, betyder det, at reglen ved vedtagelsen får retsvirkning på lige fod med en national retsregel. Den skaber rettigheder og pligter for borgerne og kan håndhæves ved de nationale domstole. Direktivbestemmelser kan være umiddelbart anvendelige, hvis de er klare og utvetydige; hvilket vil sige, at de ikke må overlade et skøn til de nationale myndigheder. Desuden må bestemmelsen ikke være betinget af, at myndighederne skal vedtage en yderligere retsakt for at effektuere reglerne.²⁸² Princippet om *direktivets* umiddelbare anvendelighed medfører, at nationale administrative myndigheder har pligt til at anvende direktivet.²⁸³ Når bestemmelsen pålægger den *offentlige myndighed* en forpligtelse, kan borgeren, hvis direktivet samtidig har tillagt denne rettigheder, påberåbe sig bestemmelsen direkte overfor den nationale domstol.²⁸⁴ Dette har betydning, hvis medlemsstaten ikke har implementeret en bestemmelse inden udløbet af den i direktivet fastsatte tidsfrist, eller hvis en bestemmelse ikke er korrekt implementeret.

²⁸⁰ Niels Fenger i "Introduktion til Fællesskabsretten", s. 1.

²⁸¹ EU-retten har kun betydning, hvis der er et fællesskabsretligt element i den konkrete sag. Niels Fenger fremhæver i "Introduktion til Fællesskabsretten", s. 9, at det altid er tilfældet, hvis direktivet indfører en generel harmonisering af medlemsstaternes regler; hvilket VVM-direktivet er et eksempel på. Det betyder, at i alle sager om VVM skal EU-regler iagttages.

²⁸² Sag nr. 41/74 van Duyn mod home Office.

²⁸³ EU-ret, s. 173, note 17, Geday/ Peytz, s. 61, 1. spalte, og s. 75, 2. spalte, og Introduktion til Fællesskabsretten, s. 8. De to sidstnævnte henviser begge til Sag 103/88 Constanzo, Samling I-1839 (1989).

²⁸⁴ Der er ikke adgang til at påberåbe sig forpligtelser, som påhviler andre borgere, da EF-domstolen har afvist at tillægge direktiver horisontal umiddelbar virkning, jf. Sag C-152/84, M.H. Marshall mod Southampton and South-West Hampshire Area Health Authority (Teaching), Samling I-723 (1986).

Når EU-reglerne ikke er umiddelbart anvendelige, eller når umiddelbart anvendelige bestemmelser ikke er korrekt implementeret, anvendes direktivkonform fortolkning.²⁸⁵ Det er dog under forudsætning af, at der er eksisterende nationale regler, der regulerer samme retsområde som direktivet. EF-domstolen har i den forbindelse truffet flere afgørelser under anvendelse af direktivkonform fortolkning, og den har sammenfattet praksis til, at de nationale domstole – i forbindelse med anvendelsen af nationale forskrifter – i videst muligt omfang er forpligtet til at fortolke dem i lyset af direktivets ordlyd og formål; for derved at nå det resultat, som direktivet tilsigter.²⁸⁶ På denne måde sikrer man, at der handles i overensstemmelse med TEF art. 189, stk. 3 (nu art. 249), selvom det i teorien er blevet diskuteret, hvor langt de nationale domstole skal gå for at opfylde denne forpligtelse. Jens Hartig Danielsen har anført, at det er fortolknings- og formodningsreglen, der sætter grænsen,²⁸⁷ mens Gulman og Hagel-Sørensen anfører, at forpligtelsen går langt videre end disse to regler.²⁸⁸

EF-domstolen har, som gennemgået i afsnit 4.3, i flere sager udtalt sig om umiddelbar anvendelighed og direktivkonform fortolkning i forhold til VVM-direktivet. I *Kommissionen mod Tyskland 1995* fastslår EF-domstolen, at direktivets art. 2, 3 og 8, utvetydigt forpligter myndighederne i medlemsstaterne, hvilket betyder, at bestemmelserne er umiddelbart anvendelige.²⁸⁹ EF-domstolen fastslår, at den skønmæssige bestemmelse i art. 4.2 begrænses af art. 2.1, og i den forbindelse henviser de til en tidligere afgørelse, som fastslår, at direktivbestemmelser, der sætter *grænser* for medlemsstaternes skøn, kan være umiddelbart anvendelige og derfor påberåbes overfor de nationale domstole, såfremt skønnet overtrædes. De nationale domstole har kompetencen til at påse, om skønnet er overtrådt, og hvis det er tilfældet, er de nationale myndigheder forpligtet til, inden for deres kompetenceområde, at iværksætte en forudgående VVM-vurdering. I *Bozen-sagen* gentages det, at overtrædelse af skønnet i art. 4.2 medfører, at bestemmelsen bliver umiddelbar anvendelig. I *Linster-sagen* fastslås det, at også art. 5.1 indeholder et skøn, som medlemsstaterne kan overtræde, og som kan prøves af de nationale domstole. Det vil sige,

²⁸⁵ Der er altså en *glidende overgang* mellem umiddelbar anvendelighed og direktivkonform fortolkning.

²⁸⁶ Eksempelvis Sag C-14/83, Sabine von Colson og Elisabeth Kamann mod Land Nordrhein-Westfalen, Samling I-1891 (1984), Sag 80/86, Straffesag mod Kolpinghuis Nijmegen, Samling I-3936 (1987), Sag C-106/89, Marleasing SA mod Comercial Internacional de Alimentación SA, Samling I-4135 (1990). Se også Sag C-91/92, Paoli Faccini Dori mod Recreb Srl., Samling I-3325 (1994), præmis 26.

²⁸⁷ Suverænitetsafgivelse, s. 340-341, og på linie hermed Niels Fenger i Introduktion til Fællesskabsretten, s. 47.

²⁸⁸ EU-ret, s. 166.

²⁸⁹ Dommens præmis 39-40. Se også Miljøretten II, s. 186, Geday/Peytz, s. 64, samt EU-karnov, s. 1608, note 4. Geday og Peytz anfører samme sted, at det er tvivlsomt, om art. 2 også ville kunne påberåbes ved en national domstol, hvis der havde været tale om en privat bygherre. Dette begrundes de med, at en VVM-procedure kan have meget vidtrækkende konsekvenser for en privat bygherre, og det ville være det samme som at tillægge direktivet horisontal virkning, hvis art. 2 også i disse tilfælde var umiddelbar anvendelig. EF-domstolen har som omtalt afvist at tillægge direktiver horisontal direkte virkning.

at art. 5.1 også er umiddelbart anvendelig, hvis grænserne for skønnet overtrædes. I *Kraaijeveld-dommen* udtaler EF-domstolen, at *alle* myndigheder – herunder de nationale domstole – er forpligtet til at anlægge en direktivkonform fortolkning i forbindelse med fortolkningen af de nationale bestemmelser.²⁹⁰

Sammenfattende kan man udlede, at art. 2, 3, 8, 4.2 og 5.1 er umiddelbart anvendelig – de to sidste dog under forudsætning af, at grænserne for skønnet overtrædes – myndigheder og domstole er derfor forpligtet til at anvende disse. Det pålægges dog domstolene – og ikke myndighederne – at vurdere, om skønnet i direktivet er blevet overtrådt i forbindelse med udformningen af de nationale regler. Desuden er alle myndigheder forpligtet til at anlægge en direktivkonform fortolkning.

På baggrund af ovenstående gennemgang, vil det følgende være relevant at undersøge, hvilken betydning det har for administrationen af de danske regler, at EF-domstolen har fastslået, at der ved administrationen af regler med baggrund i VVM-direktivet, pålægges myndighederne forskellige forpligtelser.

Betydningen af umiddelbar anvendelighed og direktivkonform fortolkning har været behandlet i flere danske afgørelser. Spørgsmålet var fremme i den første sag om Nordjyllandsværket, hvor Naturklagenævnet fastslog:

”at EF-direktivet ikke er en bestanddel af dansk ret, at NKN ikke kan tage stilling til påståede overtrædelser af direktivet, men at der ved forståelsen af de i Danmark gældende bestemmelser må lægges vægt på direktivets ordlyd og formål.”²⁹¹

Naturklagenævnet anerkender hermed ikke, at de skal anvende umiddelbart anvendelige regler i VVM-direktivet af egen drift, men anerkender pligten til at anlægge en direktivkonform fortolkning. Naturklagenævnet fastholder dette synspunkt i den anden sag om Nordjyllandsværket, hvor det udtales:

”at amtsrådet ikke har mulighed for og derfor ikke pligt til at VVM-vurdere energipolitiske alternativer til Nordjyllandsværket, der rækker ud over amtskommunen, eller alternative placeringer af et sådant kraftvarmeværk uden for amtskommunen, *uanset om dette måtte stride mod hensigten med EF-direktivet*” [vores fremhævelse].²⁹²

Dette synspunkt blødes tilsyneladende op i en efterfølgende afgørelse om udvidelse af Avedøreværket.²⁹³ Her havde Københavns Amt som nævnt ikke foretaget miljømæssig konsekvensvurdering af alternative forslag uden for amtets område. Derved havde amtet følgelig ikke

²⁹⁰ Dette sker ved i præmis 55 at henvise til *Marleasing-dommen* præmis 8, som domstolen herved præciserer rækkevidden af.

²⁹¹ Naturklagenævnets afgørelse af 14. september 1993, J.nr. 33/800-0003, NKO nr. 16A, november 1993, gennemgået i afsnit 6.2.2

²⁹² Naturklagenævnets afgørelse af 11. april 1994, J.nr. 33/800-0059, NKO nr. 39A, april 1994, gennemgået i afsnit 6.2.2.

²⁹³ Naturklagenævnets afgørelse af 12. december 1997, J.nr. 97-33/150-0063, NKO nr. 157, marts 1998, gennemgået i afsnit 6.2.3.

inddraget disse alternativer i deres endelige afgørelse med den begrundelse, at Naturklagenævnet i den ovenfor omtalte sag havde ”undtaget” amterne denne forpligtelse. Naturklagenævnet fastslår, at eventuelle mangler i denne sag ikke medførte ugyldighed, men inden da udtaler Naturklagenævnet, at det er *tvivlsomt*, om der var foretaget en tilstrækkelig vurdering af alternativer uden for amtets område i relation til VVM-direktivets forskrifter. I en kommentar sidst i afgørelsen tilkendegiver Naturklagenævnet:

”NKN forudsætter herved, at EU’s VVM-direktiv kan have direkte bindende virkning i forhold til den danske administration, hvilket i et vist omfang er fastslået af EU-domstolen i en dom fra 1995 (sag C-431/92). Det må herefter forventes, at nævnet i fremtidige sager, uanset tilkendegivelsen i ... [afgørelse om Nordjyllandsværket], vil tage stilling til påståede overtrædelser af direktivet.”

Hermed anerkender Naturklagenævnet, at de også er forpligtet til at inddrage umiddelbart anvendelige direktivbestemmelser, når de skal træffe en afgørelse. Det løser dog ikke problemet med amternes forpligtelse til at anvende umiddelbart anvendelige bestemmelser. Med hensyn til alternativer betyder det, som gennemgået i afsnit 6.2.3, at *undersøgte* alternativer skal inddrages i beslutningsgrundlaget; uanset amternes stedlige kompetence. For ikke at overtræde EU-retten, burde amterne i forbindelse med miljøkonsekvensvurderingen derfor af egen drift inddrage alle de af bygherren undersøgte alternativer, hvilket dog, som nævnt i afsnit 6.2.3, ikke sker pga. amternes begrænsede stedlige kompetence.

Det kan overvejes, om inddragelse af alle alternativer i beslutningsgrundlaget er tilstrækkeligt til at opfylde direktivets krav, idet amterne alligevel ikke vil have mulighed for at træffe endelig afgørelse om placeringen af et projekt udenfor amtsgrænsen.

Spørgsmålet er, hvilken funktion det vil have at inddrage alternativer, hvis amtet alligevel ikke kan gennemføre projektet. Direktivet kræver kun, at alternativerne inddrages i beslutningen, og der foreligger ikke en konkret forpligtelse til at vedtage et af alternativerne. Ved at skulle inddrage alternativer sikres det, at amtet gør sig det klart og forholder sig til, at der er flere løsningsmuligheder at vælge imellem; og på denne måde sikres en bedre afvejning af forskellige miljømæssige konsekvenser. Miljøet vil da i vidt omfang blive tilgodeset, og med inddragelse af alternativer i beslutningsgrundlaget måtte formålet med direktivet anses for opfyldt. Det må i den forbindelse erindres, at VVM-direktivet ikke sikrer imod, at et projekt med negative miljømæssige konsekvenser vedtages, men blot at konsekvenserne for miljøet inddrages i beslutningsprocessen; og at dette sker så tidligt som overhovedet muligt.

Løsningen er ikke at indbringe sager for Naturklagenævnet, da de kun har kompetence for så vidt angår retlige spørgsmål.²⁹⁴ Derved kan Naturklagenævnet ikke ”rette op” på en dårlig afgørelse ved selv at skulle inddrage og tage stilling til alternative løsninger. Det eneste,

²⁹⁴ Jf. afsnit 5.1.4.

nævnet kan gøre, er at fastslå procedurereglernes manglende overholdelse, og dermed hjemvise sagen til fornyet behandling. Retssikkerhedsmæssigt vil det ikke være forsvarligt, hvis det kun er den påklagende borger, der reelt får taget stilling til problemet, idet den første instans i denne henseende ikke vil have den nødvendige kompetence.

Løsningen er heller ikke, at VVM-vejledningen fastslår, at regionplanmyndigheden er forpligtet til at inddrage alternativer, der ligger uden for amtets grænser, idet vejledninger ikke er retligt bindende hverken for amtet eller borgerne. Kravet fra EU's side er, som omtalt i afsnit 6.2.3, vedtagelse af regler, der binder myndigheder og borgere; og forpligtelsen i art. 8 er på nuværende tidspunkt ikke sikret godt nok i national ret. Konsekvensen er, at amterne fortsat – efter EF-domstolens fortolkning – er forpligtet til at bruge bestemmelsen direkte, da man i modsat fald vil overtræde VVM-direktivet.

I Avedøre-sagen lagde den påklagende kommune som nævnt op til, at der skulle have været vedtaget et landsplandirektiv i stedet for et regionplantillæg, da man ved vedtagelse af et landsplandirektiv kommer ud over begrænsningerne i den stedlige kompetence. Som omtalt ovenfor i afsnit 6.2.4, er der ikke krav om VVM-procedure ved vedtagelse af et landsplandirektiv, og problemet kan derfor heller ikke løses ad denne vej.

Generelt skaber anvendelsen af umiddelbart anvendelige EU-regler problemer i amterne, da det kræver, at sagsbehandlerne i den enkelte kommune er klar over, *at* der eksisterer EU-regler inden for det pågældende sagsbehandlingsområde, *at* lovgiver har overskredet fristen for implementering af reglerne i direktivet, eller at implementeringen ikke er sket korrekt, og *at* EU-reglen er umiddelbart anvendelig. Sagsbehandleren skal da af egen drift anvende direktivbestemmelsen, og det må derfor konkluderes, at det er (for) mange krav at stille til den enkelte sagsbehandler.²⁹⁵

Samme problem gør sig gældende ved direktivkonform fortolkning. Her skal den enkelte sagsbehandler for det første vide, at de nationale regler gennemfører EU-retlige regler. For det andet skal sagsbehandleren kende indholdet af og formålet med EU-reglerne, for at kunne anlægge en direktivkonform fortolkning af de nationale regler. Hertil kommer, at EF-domstolen, som belyst i afsnit 4.3, ofte præciserer reglerne eller præciserer hvilken fortolkning, der skal anlægges af et direktiv, hvilket for VVM-direktivet betyder en meget bred fortolkning, som det forudsættes, at sagsbehandleren har kendskab til.²⁹⁶

Sammenfattende kan det fastslås, at umiddelbar anvendelighed skaber problemer for de amtslige myndigheder; dels specifikt ved vurdering af alternativer på grund af den stedlige kompetence, men også mere generelt på grund af de mange krav, der stilles til den enkelte sagsbehandler. Det sidste gør sig også gældende ved pligten til direktivkonform fortolkning. Problemerne er ikke unikke for VVM-direktivet, men belyser blot, hvilke problemer, der altid vil være ved

²⁹⁵ Se også Peter Pagh i Juristen nr. 5 – 2000, s. 188, der stiller sig kritisk overfor den danske implementering, og derved forpligtelsen for forvaltningen til at følge EU-reglerne.

²⁹⁶ Jf. afsnit 4.3.8.

en decentral administration af EU-regler, og som følgelig er medvirkende til, at et direktiv – som f.eks. VVM-direktivet – ikke bliver korrekt opfyldt i dansk ret.

Såfremt direktivet overlader et skøn til medlemsstaterne, og dette skøn er overtrådt ved implementeringen, er det blevet fastslået i *Kraaijeveld-* og *Bozen-sagerne*, at myndighederne så skal anvende den umiddelbart anvendelige bestemmelse, der sætter grænsen for skønnet, så de EU-retlige regler ikke længere overtrædes. Afgørelserne, hvori EF-domstolen fastslår dette, vedrører alle det gamle direktivs art. 4.2 og art. 2.1, som nu begge er ændret betydeligt, så der i dag ikke længere i samme omfang er overladt et skøn til medlemsstaterne.²⁹⁷ Det betyder dog ikke, at afgørelserne nu er uden betydning, da medlemsstaterne fortsat har et skøn, som kan overtrædes; især hvis medlemsstaten benytter sig af adgangen til at fastsætte kriterier som grundlag for screeningen, frem for en vurdering af det enkelte projekt. Danmark har i sin tidligere udformning af reglerne overskredet grænserne for skønnet, men er dog aldrig blevet dømt for overtrædelsen ved EF-domstolen. Ved den sidste ændring af samlebekendtgørelsen har man i Danmark valgt en løsning, hvor man benytter sig af en konkret vurdering af det enkelte projekt.²⁹⁸ Ved en ordret gengivelse af direktivets bilag III som bilag 3 til samlebekendtgørelsen, er det svært at forestille sig, at Danmark nu kan overtræde skønnet. Problemet med denne fremgangsmåde er snarere, at sagsbehandleren, som ofte er jurist, kan have svært ved – ud fra bilag 3 – at vurdere, om et projekt skal sendes videre til screening. Baggrunden herfor er, at reglerne er vagt formulerede og derfor svære at administrere i praksis. Endvidere skyldes det, det tidligere nævnte problem med pligten til direktivkonform fortolkning, idet det forudsætter en viden om, hvordan man fortolker reglerne fra EU's side.

Da problemerne bunder i den vage formulering af direktivet, som Danmark nu har implementeret ordret, må det herefter konkluderes, at Danmark ikke længere overtræder det skøn, der er overladt medlemsstaterne i art. 4.2. Det kan dog stadig diskuteres, om ordningen så er hensigtsmæssig, men en ændring herpå vil kræve en direktivændring, hvilket rækker ud over nærværende opgave.

Sammenfattende kan det fastslås, at amterne burde anvende enkelte direktivbestemmelser direkte i deres sagsbehandling, og at kravene fra EU's side – med hensyn til administration af reglerne – må anses for svære for medlemsstaterne at leve op til.

6.4 Undtagelsen vedrørende anlægslove

I forbindelse med forhandlingerne om VVM-direktivet fik Danmark som bekendt indsat bestemmelsen i art. 1.5, der undtager projekter vedtaget i enkeltheder ved en særlig lov fra VVM-proceduren. Det forudsættes, at de mål, der forfølges ved direktivet – herunder at stille oplysninger til rådighed – nås gennem lovgivningsprocessen. Disse anlæg er også undtaget i samlebekendtgørelsens § 4. Danmark har efterfølgende benyttet denne undtagelse – eksempelvis i forbindelse

²⁹⁷ Se afsnit 4.4.

²⁹⁸ Se afsnit 5.3.3.

med vedtagelsen af lov om anlæg af fast forbindelse over Øresund.²⁹⁹ Undtagelsen har givet anledning til nationale retssager, hvor rækkevidden af VVM-direktivet – herunder art. 1.5 – er behandlet. EF-domstolen har også haft lejlighed til at udtale sig om rækkevidden af art. 1.5. Det er derfor relevant for vores problemstilling at undersøge om Danmark i praksis har anvendt undtagelsen korrekt, eller om Danmark har overtrådt direktivet.

6.4.1 Øresundssagerne

Øresundsloven blev vedtaget den 19. august 1991, men allerede inden og kort tid efter lovens vedtagelse blev der fremsat megen kritik af den måde, hvorpå loven var blevet vedtaget. Kritikken gik på, at der ikke havde været en bred nok debat om projektet. Ulf Kjellerup påpeger, at der ved brug af undtagelsesbestemmelsen opstår det problem, at borgerne ikke har kendskab til proceduren for indsigelser og klager, da man i dette tilfælde befinder sig uden for direktivets almindelige procedureregler.³⁰⁰ Herved sikres hensigten med hensyn til at nå direktivets mål – herunder at stille oplysninger til rådighed – ikke, hvilket ellers er direkte påkrævet i art. 1.5. Det finder Ulf Kjellerup absurd, idet det ved beslutningen om at placere VVM-reglerne i planloven netop var afgørende, at borgerne hermed var sikret adgang til deltagelse i proceduren.³⁰¹ Denne borgerdeltagelse sikres ikke ved vedtagelse af statens egne projekter, og Ulf Kjellerup mener, at der heri ligger et særligt problem, da statens anlæg altid er meget store anlæg med store indvirkninger på miljøet. Han påpeger endvidere, at idet de overordnede miljømæssige mål for projektet ikke var blevet fastsat inden vedtagelsen af loven, endte Danmark i en situation, hvor man pga. VVM-reglernes krav og indhold blev holdt fast på en bestemt projektudformning, mens man i Sverige fortsat kunne kræve vidtgående miljøtiltag opfyldt, da de som ikke-medlemsstat ikke var bundet af VVM-reglerne.³⁰²

Ulf Kjellerup havde svært ved at forestille sig, at en dansk domstol ville behandle sager omhandlende EU-regler uden en forudgående forelæggelse for EF-domstolen, da de danske regler skal fortolkes ud fra hensynet bag og formålet med EU-reglerne.³⁰³ Den antagelse skulle dog vise sig ikke at holde stik, og de danske domstoles manglende forelæggelse for EF-domstolen har efterfølgende også medført en del kritik.

6.4.2 Højesteretssagen

Øresundsforbindelsen gav anledning til en retssag, anlagt af Greenpeace mod trafikministeren. I begyndelsen af 1991 fremlagdes rapporten ”Miljø Øresund 1991, den faste forbindelse København – Malmø”, som indeholdt en samlet miljømæssig vurdering af forbindelsen. Efter vedtagelse af anlægsloven skulle der dog – med hensyn til den detalje-

²⁹⁹ Lov nr. 590 af 19. august 1991.

³⁰⁰ Øresund tur-retur, s. 86.

³⁰¹ Øresund tur-retur, s. 87, og Miljø og demokrati, s. 80.

³⁰² Øresund tur-retur, s. 89.

³⁰³ Øresund tur-retur, s. 90.

rede udformning af forbindelsen – foretages *yderligere* undersøgelser og vurderinger af teknisk og miljømæssig karakter. Den 23. marts samme år indgik Danmark og Sverige aftale om en fast forbindelse over Øresund, og den 2. maj blev der fremsat forslag til lov om anlæg af fast forbindelse over Øresund. Det fremgik af § 15, at trafikministeren skulle fastlægge den endelige linieføring af Øresundsforbindelsen. Af bemærkningerne til lovforslaget fremgik det, at regeringen var af den opfattelse, at de hidtidige gennemførte undersøgelser udgjorde et tilstrækkeligt miljømæssigt grundlag for lovforslaget. Inden den endelige vedtagelse af loven fandt der brevveksling sted med Kommissionen, hvoraf det fremgik, at regeringen fandt, at projektet faldt ind under VVM-direktivets undtagelsesbestemmelse i art. 1.5. Loven blev endeligt vedtaget d. 19. august 1991. Den 11. november 1992 udsendte Kommissionen en pressemeddelelse, hvori de fastslog, at regeringen kunne bruge undtagelsesbestemmelsen i art. 1.5, da der var stillet indgående oplysninger til rådighed, og en borger kunne gøre synspunkter gældende under den åbne folketingsdebat. Der blev nedsat et ekspertpanel, der skulle rådgive med hensyn til Øresundsforbindelsen. I løbet af 1993 indkaldte trafikministeren to gange til offentlig debat, hvor basisprojektet og tre anlægsvarianter blev præsenteret. I henhold til anlægslovens § 15 godkendte trafikministeren den 8. juli 1994 anlæggets hovedudformning og linieudføring, og i henhold til lovens § 4, stk. 2 godkendte trafikministeren – efter offentlig høring, men inden igangsættelse af anlægsarbejderne – den 23. oktober 1995 en ændring af det oprindelige projekt. På Ekspertpanelets møde d. 11.-13. september 1995 blev det fastslået, at man fortsat ikke havde beregninger nok til at kunne fastsætte Øresundsforbindelsens miljøeffekt på Østersøen.

Greenpeace nedlagde under sagen påstand om, at Trafikministeriet var uberettiget til at udføre de i Øresundsloven beskrevne anlægsarbejder. Efterfølgende nedlagde Greenpeace påstand om, at sagsanlægget skulle tillægges opsættende virkning. Heroverfor nedlagde Trafikministeriet påstand om frifindelse. Spørgsmålet om opsættende virkning blev udskilt til særskilt behandling.

6.4.3 Højesterets kendelse af 11. maj 1995³⁰⁴

Greenpeace's påstand om opsættende virkning begrundes med, at fremgangsmåden i VVM-direktivet ikke er fulgt i forbindelse med vedtagelsen af anlægsloven. Desuden mener de ikke, at projektet er vedtaget i enkeltheder, hvorfor det således ikke kan være omfattet af undtagelsen i direktivets art. 1.5. De mener, at anlægsloven bygger på en mangelfuld miljøvurdering, som er i strid med direktivets art. 2.1. Da projektet efter vedtagelsen er ændret på væsentlige punkter, kan det ikke anses for vedtaget i enkeltheder. Heroverfor anfører trafikministeren, at loven opfylder betingelserne i art. 1.5 og dermed ikke er omfattet af direktivet. Såfremt loven skulle anses for omfattet af direktivet, medfører det blot, at bestemte procedureregler skal følges og *ikke*, at der skal findes et bestemt miljøresultat. Desuden finder trafik-

³⁰⁴ U1995.634HK.

ministeren, at det – på baggrund af yderligere miljøvurderinger – er legitimt at ændre projektet efterfølgende. Da ændringen sker efter lovens vedtagelse, er det derfor ikke nødvendigt at høre offentligheden.

For Højesteret nedlægger Greenpeace yderligere en subsidiær påstand om, at Højesteret skal stille præjudicielle spørgsmål til EF-domstolen. Greenpeace anfører endvidere, at trafikministeren ikke kan gøre gældende, at direktivet var overholdt, da tilladelsen til gennemførelse af projektet blev givet, idet Folketinget jo netop mente, at loven var omfattet af undtagelsesbestemmelsen i direktivet, hvorfor loven efterfølgende ikke skal overholde direktivets almindelige procedure-regler.

Højesterets flertal (6 dommere) udtaler indledningsvis, at formålet med direktivet er, at der – på baggrund af relevante oplysninger fra bygherren, berørte myndigheder og borgere – skal foretages miljøkonsekvensvurdering, inden et projekt vedtages. Desuden fastslår flertallet, at der ikke er noget i vejen for, at trafikministeren i forbindelse med en godkendelse henviser til, at direktivet er opfyldt, på trods af at der ved vedtagelse af loven henvises til art. 1.5. Flertallet fastslår endvidere, at der forud for godkendelsen forelå tilstrækkelige oplysninger fra eksperter, samt via offentlige høringer, og via projektets debattering i Folketinget. På den baggrund mener de, at direktivet er opfyldt ved trafikministerens godkendelse d. 8. juli 1994, selvom man fortsat afventede målinger fra ekspertpanelet. Flertallet afviser herefter at tillægge sagsanlægget opsættende virkning, og de finder det derfor ikke relevant at tage stilling til rækkevidden af art. 1.5.

Højesterets mindretal (1 dommer) tilslutter sig, at direktivet var opfyldt ved trafikministerens godkendelse, men mener ikke, at anlægsloven lever op til art. 1.5's krav om at være vedtaget i enkeltheder. Dette begrundes med, at projektet var uklart og væsentligt ændret mere end ti gange siden vedtagelsen af loven.³⁰⁵

Afgørelsen har været omdiskuteret i litteraturen. Ellen Margrethe Basse³⁰⁶ mener, at kendelsen må læses på den måde, at Folketinget – ved større anlæg, der ikke vedtages ved detaljeret lov – skal sikre, at der foretages en reel VVM-vurdering.³⁰⁷ Denne VVM-vurdering kan foretages i forbindelse med administrative beslutninger efter vedtagelsen af en lov. Ellen Margrethe Basse konkluderer, at Højesteret vurderede sagen ud fra de almindelige VVM-regler; dog uden at kræve en streng iagttagelse af procedurekravene. Peter Pagh omtaler tillige kendelsen i relation til om regeringen – efter anvendelse af undtagelsesbestemmelsen – har adgang til at ændre projektet ved at bruge de almindelige VVM-regler.³⁰⁸ Peter Pagh fremhæver, at denne adgang er fastslået i forbindelse med Højesterets kendelse fra 1995, hvilket han stiller sig uforstående overfor, idet han mener, det er en misforståelse af reglerne. Anvendelse af reglerne på denne måde kommer ikke til at afgøre, om der skal gives tilladelse, men tager i stedet stilling til, *hvordan* tilladelsen skal udformes. Proceduren ændres da, fra at være

³⁰⁵ Denmark and EC Environmental Law, s. 315, note 46.

³⁰⁶ Miljøkonsekvensvurdering, s. 268.

³⁰⁷ Øresund tur-retur, s. 90.

³⁰⁸ EU-miljøret, s. 402. Problemstillingen er også omtalt i afsnit 4.2.4.

en miljøvurdering, til at være en vilkårsfastsættelse. Efter vores opfattelse, må Peter Pagh opfatte kendelsen sådan, at Højesteret har lagt til grund, at loven *var* omfattet af undtagelsen, idet det ellers ville have været irrelevant at diskutere problemstillingen.

Jævnfør ovenstående gennemgang, har Ellen Margrethe Basse og Peter Pagh ikke samme opfattelse af dommen. Ellen Margrethe Basse mener ikke, at Højesteret finder loven omfattet af undtagelsen, men derimod vurderer hele processen ud fra VVM-direktivets almindelige regler. Modsat mener Peter Pagh, at Højesteret finder loven omfattet af undtagelsen, og at Højesteret dermed fastslår, at et projekt efterfølgende kan ændres via den almindelige VVM-procedure. Peter Pagh modererer dog senere denne opfattelse af kendelsen, idet han konstaterer, at Højesteret ikke decideret tog stilling til art. 1.5, men blot antog, at VVM-proceduren – efter anlægslovens vedtagelse – var overholdt.³⁰⁹ Godkendelsen fra trafikministeren var derfor en ”tilladelse” i VVM-direktivets forstand, og de almindelige VVM-regler var således opfyldt.

6.4.4 Højesterets dom af 2. december 1998³¹⁰

I den endelige sag var der nedlagt de samme påstande af parterne, men begrundelserne herfor var ændret. Greenpeace’s påstand vedrørende trafikministerens manglende tilladelse til anlægsarbejdets udførelse var begrundet med, at Øresundsforbindelsen ikke var vedtaget i enkeltheder; hverken ved lovens vedtagelse eller ved trafikministerens godkendelse d. 8. juli 1994. Til støtte for påstanden om frifindelse anførte trafikministeren heroverfor, at loven var omfattet af undtagelsen i art. 1.5; subsidiært at VVM-proceduren – i hvert fald ved godkendelsen d. 8. juli 1994 – var opfyldt.

En enig Højesteret fastslår, at anlægsloven ikke var at anse for værende endelig, men blot angav de væsentligste enkeltelementer, der skulle indgå i projektet om Øresundsforbindelsen. Efter lovens vedtagelse er der siden hen foretaget præciseringer og ændringer af projektet. Højesteret fastslår dog, at der forelå så mange oplysninger, og at projektet var så konkret udformet i loven, at man var i stand til at foretage en miljøvurdering, der levede op til direktivets krav. Loven faldt derfor ind under undtagelsen i art. 1.5, og det synspunkt støttes også af den pressemeddelelse, som Kommissionen udsendte. Hvorvidt senere ændringer og præciseringer kan karakteriseres som værende omfattet af direktivet, afgøres af direktivets almindelige regler i art. 4.2. Uanset om de – i den konkrete sag – var omfattet eller ej, foretog man høring med hensyn til ændringerne, og da trafikministeren senere gav sin godkendelse, var den givet til et af de forslag, der var foretaget høring om. Det var årsagen til, at man ikke skulle høre endnu en gang, da man gav den endelige tilladelse. Trafikministeren blev hermed frifundet.

Efter Højesterets dom har Danmarks anvendelse af undtagelsen i art. 1.5 igen været diskuteret i litteraturen. Peter Pagh behandler dommen indgående i artiklen ”Efter Korsbæks død”, og her påpeger

³⁰⁹ Efter Korsbæks død, s. 270, 1. Spalte.

³¹⁰ U1999.367H.

han, at Højesteret i denne sag har valgt en anden begrundelse for, at VVM-direktivet ikke anses for værende overtrådt – og at anlægsloven dermed er omfattet af undtagelsen – idet Højesteret ved en fortolkning af art. 1.5 finder, at grundelementerne i projektet er til stede i loven, og at der dermed er dokumentationsmateriale nok til, at der kan foretages en miljøvurdering. Peter Pagh finder det tankevækkende, at Højesteret ikke omtaler ekspertpanelets udtalelser om manglende undersøgelser, da de var blevet omtalt i Højesterets kendelse. Yderligere stiller Peter Pagh sig undrende overfor Højesterets bemærkninger til de senere ”ændringer og præciseringer”. Han opfatter det som om, at Højesteret mener, at VVM-proceduren efterfølgende ikke skal følges så strengt; og det på trods af, at Højesteret selv fastslår, at man eventuelt er underlagt direktivets almindelige regler. Peter Pagh mener ikke, at det kan være i overensstemmelse med den måde, hvorpå EF-domstolen sædvanligvis fortolker procedureregler. Peter Pagh peger i den forbindelse på, at EF-domstolen i sagen *Kommissionen mod Tyskland 1995* fastslår, at det er meget vigtigt, at bygherren indsender minimumsoplysningerne i henhold til art. 5.2, og at disse oplysninger skal danne grundlag for den offentlige høring. Peter Pagh kritiserer på den baggrund Højesteret for ikke at bemærke, at offentligheden blev hørt, inden Øresundskonsortiet ansøgte om tilladelse; det vil sige inden den endelige udformning af projektet. Valget af denne løsning binder, ifølge Peter Pagh i, at Højesteret ikke – blot på grund af nogle procedureregler – ønsker at gå imod et politisk flertal. Vi er helt enige i Peter Pags kritik; især i lyset af *Bozen-sagen*, hvor EF-domstolen fastslog, at procedurereglerne i art. 5 -10 *skal* følges.³¹¹ I forbindelse med anvendelsen af VVM-direktivet, er det som nævnt ovenfor i afsnit 4.3.8 netop ikke EF-domstolens stil at tillade, at reglerne ikke følges, hvilket åbenlyst forklares ud fra den betragtning, at formålet med direktivet i givet fald ikke opfyldes.

Peter Pagh stiller sig herudover uforstående over for, at Højesteret ikke forelagde spørgsmålet for EF-domstolen, da EF-domstolen har fastslået, at de nationale domstole *skal* spørge EF-domstolen, såfremt der er fortolkningsstvivl.³¹² Peter Pagh mener, der har været fortolkningsstvivl, da den dissenterende dommer i sagen fra 1995 *ikke* mente, at anlægsloven opfyldte kravene til at være omfattet af undtagelsen i art. 1.5. Peter Pagh konkluderer, at Højesteret giver udtryk for reservation i prøvelsen, og at det ikke modsvarer de krav, som fællesskabsretten stiller med hensyn til effektivitet. Vi finder kritikken berettiget, da effektivitet som tidligere omtalt er et meget vigtigt mål og samtidig et meget ofte anvendt argument for EF-domstolen.³¹³ Desuden fastslår EF-domstolen i *Linster-sagen*, at begreberne i art. 1.5 skal underkastes en ens fortolkning for netop at sikre ensartetheden og effektiviteten. Det betyder, at Højesteret ikke selv har adgang til at fastlægge forståelsen af art.1.5.

Peter Pagh gentager ikke kritikken med hensyn til, om man efter brugen af art. 1.5 kan ændre et projekt efter de almindelige VVM-

³¹¹ Se afsnit 4.3.5.

³¹² Dette gentager Peter Pagh i Fortalen til Jyske Lov, s. 259.

³¹³ Jf. afsnit 4.3.8.

regler. Da Højesteret har fastslået, at anlægsloven *er* omfattet af undtagelsesbestemmelsen, finder vi, at Peter Pagh's kritik – af regeringens adgang til ændring af et projekt efter vedtagelse med hjemmel i undtagelsen – er berettiget. Medmindre *Bozen-sagen* skal tages til indtægt herfor, så har EF-domstolen endnu ikke taget stilling til denne problemstilling; nemlig, det irrelevante i at diskutere, hvorvidt et projekt efterfølgende kan ændres, når loven netop skal være den endelige godkendelse.

EF-domstolen har efterfølgende afsagt to domme omhandlende art. 1.5. Det er i den forbindelse interessant at se, hvordan den danske højesteretsdom harmonerer med disse to afgørelser, for at finde ud af, om Danmark i praksis bryder med fællesskabsforpligtelserne. I den første sag, *Bozen-sagen*, fastslår EF-domstolen, at loven skal indeholde alle nødvendige elementer til foretagelse af en miljøvurdering, og ikke blot henviser til en efterfølgende undersøgelse.³¹⁴ Er denne betingelse ikke opfyldt, er et projekt ikke at anse for vedtaget i enkeltheder. Desuden er en lov heller ikke vedtaget i enkeltheder, hvis den ikke giver den endelige tilladelse. Peter Pagh anfører, ”at der næppe er tvivl om, at proceduren ved gennemførelsen af Øresundsbroen overtrådte VVM-direktivet”.³¹⁵ Helle Tegner Anker stiller sig ligeledes uforstående overfor Højesteretsdommen, idet hun anfører, at Højesterets antagelse om, at projektet forelå i en så konkret udformning, at der kunne foretages VVM-vurdering, og at projektet derved var omfattet af undtagelsen, ikke harmonerer med betingelserne opstillet i *Bozen-sagen*.³¹⁶ Vi kan kun tilslutte os dette synspunkt, da der ikke er tvivl om, at linieføringen ikke var indeholdt i loven, da den ifølge anlægslovens § 15 var overladt til trafikministeren. Der forelå heller ikke på noget tidspunkt de nødvendige undersøgelser af påvirkningen af Østersøen. Begge disse elementer er påkrævet i forbindelse med en sædvanlig tilladelsesprocedure. Højesteretsdommen omtaler ikke de manglende målinger for påvirkningen af Østersøen, hvilket, vi mener, må tolkes derhen, at de ikke har tillagt dem nogen betydning. Dette bestyrkes af, at Højesteret påpeger, at der inden lovens vedtagelse forelå et omfattende dokumentationsgrundlag som grundlag for vurderingen, hvorfor yderligere dokumentation ikke var nødvendig. Herudover var loven ikke den endelige tilladelse til udførelse af projektet, idet yderligere en tilladelse fra trafikministeren var påkrævet, da projektet ikke var endeligt udformet i loven. Den danske anlægslov opfyldte altså ingen af de krav, EF-domstolen har opstillet. De af Højesteret opstillede betingelser, om at der blot skal foreligge ”grundelementerne” til et projekt, kan ikke anses for værende i overensstemmelse med EF-domstolens fortolkning af art. 1.5. Det er som omtalt ikke i overensstemmelse med, at der skal anlægges en fællesskabsretlig fortolkning af dette begreb.

I den seneste sag fra EF-domstolen vedrørende dette spørgsmål, *Linster-sagen*, præciseres fortolkningen af art. 1.5.³¹⁷ Der skal anlæg-

³¹⁴ Sagen er gennemgået i afsnit 4.3.5.

³¹⁵ Fortalen til Jyske Lov, s. 260, 1. spalte.

³¹⁶ Miljøret II, s. 106f.

³¹⁷ Sagen er omtalt i afsnit 4.3.7.

ges en indskrænkende fortolkning af art.1.5, og lovgiver skal have samme oplysninger som ved et almindeligt VVM-pligtigt projekt; minimum oplysninger i henhold til art. 5.2. Kriterierne i *Bozen-sagen* gentages med den præcisering, at det skal fremgå af lovens affattelse, at direktivets formål er nået. EF-domstolen opstiller dog en undtagelse, hvor flere linieføringer er blevet undersøgt, og hvor de alle har den samme indvirkning på miljøet. I disse tilfælde er det ikke nødvendigt, at linieføringen er fastlagt i loven. Vi mener ikke, at anlægsloven er omfattet af denne modifikation, idet der, som nævnt, ikke var fastlagt linieføringer på tidspunktet for lovens vedtagelse. Anlægsloven opfylder heller ikke kravet til minimumsoplysningerne, idet art. 5.2 som minimum kræver oplysninger om projektets placering, art og dimension, påtænkte foranstaltninger og data nødvendige for vurderingen af de væsentligste virkninger. Ulf Kjellerup anførte i 1992 flere kritikpunkter af loven, bl.a. manglende undersøgelse af virkningen på ilt- og saltbalancen i Østersøen og kompensationsgravning var ikke undersøgt eller vurderet i baggrundsmaterialet.³¹⁸

Jævnfør ovenstående vil man derfor falde tilbage på, at kriterierne opstillet i *Bozen-sagen* ikke er opfyldt. Desuden var der ikke i selve loven anført nogen af de oplysninger, der kunne bruges til en miljøvurdering, idet de ”kun” var anført i bemærkningerne til loven. Det opfylder ikke den i *Linster-sagen* foretagne præcisering om, at man ud fra affattelsen af en lov skal kunne konstatere, om direktivets formål er opfyldt, da bemærkningerne til en lov ikke i sig selv er bindende, men blot indgår som fortolkningsbidrag.³¹⁹

Helle Tegner Anker kritiserer også Højesteretsdommen på baggrund af *Linster-sagen*, idet Højesterets afgørelse ikke indeholdt en vurdering af, om loven dækkede alle relevante aspekter af projektet, og at loven overlod noget skøn til yderligere undersøgelser af elementer ved anlægget, der var nødvendige for at vurdere projektet.³²⁰ Kritikken er berettiget, men ovenstående argumenter kan fremføres alene på baggrund af *Bozen-sagen*, idet *Linster-sagen* som nævnt blot gentager kriterierne.

Ovenstående gennemgang viser, at det ikke kun er den formelle implementering af VVM-direktivet, som har givet anledning til problemer. Som Peter Pagh anfører, har undtagelsen vedrørende anlægslove også skabt problemer i praksis.³²¹ Danmark var i 1985 af den opfattelse, at *alle* anlægslove var undtaget fra VVM-reglerne efter art. 1.5 i direktivet. Undtagelsens rækkevidde var dog snævrere end først antaget, og det var denne misforståelse af reglen, der førte til sagsanlægget vedrørende Øresundsforbindelsen. Sammenfattende må det konkluderes, at Danmark ved vedtagelsen af anlægsloven om en fast forbindelse over Øresund ikke opfyldte kravene for anvendelse af undtagelsen i art. 1.5; og det på trods af, at Højesteret kom til modsatte det resultat. Som Peter Pagh med rette fastslår, har Danmark ikke

³¹⁸ Miljø og Demokrati, s. 81ff.

³¹⁹ Forvaltningsret – Almindelige emner, s. 139f.

³²⁰ Miljøretten II, s. 457.

³²¹ Denmark and EC Environmental Law, s. 314.

implementeret undtagelsen forkert, men anvender den blot forkert i praksis.³²²

6.5 Begrebet ”projekt”

Definitionen af begrebet ”projekt” har væsentlig betydning, da det er afgørende for, hvornår VVM-reglerne skal bringes i anvendelse, jf. direktivets art. 1. Problemet i relation til direktivet – og dermed også i relation til implementeringen af reglerne i dansk ret – er, at begrebet ”projekt” som nævnt ikke er defineret på en brugbar måde i art. 1.2.³²³ Ulf Kjellerup mener, at projektbegrebet må være bredt defineret, men ser samtidig et problem i, at direktivet ikke selv har taget stilling til rækkevidden af begrebet.³²⁴ Manglen på en konkret definition afspejler sig følgelig i den måde, hvorpå de danske regler administreres.

I de danske regler anvendes hovedsageligt begrebet ”anlæg”, og det er så et spørgsmål, hvilken betydning denne forskel i terminologien har. Det fremgår af VVM-vejledningen s. 6, at der med ”anlæg” menes såvel anlægsarbejder som konkrete projekter hertil. Ordvalget skyldes, at man ønsker fremhævet, at den blotte plan om et anlæg ikke er omfattet af VVM-reglerne.

Helle Tegner Anker finder, at det har været meningen, at ”anlæg” skal dække over det samme som ”projekt”.³²⁵ Det begrundes hun med, at det ville have været i strid med VVM-direktivet at indskrænke reglerne til kun at finde anvendelse på fysiske anlægsaktiviteter. At der formentlig ikke har været tilsigtet nogen forskel mellem begreberne, begrundes hun endvidere med, at ordene bruges i flæng, idet samlebekendtgørelsens bilag 3 anvender ordet projekt. Efter vores opfattelse kan denne brug af ordet projekt også skyldes, at Danmark som nævnt i afsnit 5.3.3 har valgt at indsætte bilag 3 med tilsvarende ordlyd som direktivets bilag III, idet direktivet netop bruger ordet projekt.

Ulf Kjellerup anfører, at der i relation til infrastrukturprojekter ofte opstår afgrænsningsproblemer med hensyn til, hvad der skal indtages ved vurdering af et projekt.³²⁶ Det bunder i, at sådanne projekter ofte strækker sig over lang tid, og direktivet netop ikke tager stilling til tidsperspektivet.³²⁷ Herefter får medlemsstaterne problemer ved anvendelse af de nationale regler. Spørgsmålet omkring den tidsmæssige udstrækning af et projekt var fremme i en sag for EF-domstolen,³²⁸ men blev ikke besvaret, da sagens udfald afhang af andre spørgsmål. Generaladvokaten fremkom i sit forslag til afgørelsen med momenter for, at det kun er delstrækningen – det vil sig det konkrete projekt, man anmoder om tilladelse til – der skal vurderes. Der er dog ikke nødvendigvis altid en detailplanlægning at inddrage. Momenter, der taler for at inddrage hele strækningen, er, at der i modsat fald kan være risiko for omgåelse, at formålet med direktivet forspil-

³²² Denmark and EC Environmental Law, s. 317.

³²³ Se afsnit 4.2.3, hvor det er anført, at der er svagheder ved definitionen.

³²⁴ EU og Norden, s. 21.

³²⁵ Miljøretten II, s. 177.

³²⁶ EU og Norden, s. 20.

³²⁷ EU og Norden, s. 21.

³²⁸ Sag C-396/92 Bund Naturschutz o. a. mod Freistaat Bayern, Samling I-3717 (1994).

des og sidst, men ikke mindst, at en delstrækning rent faktisk har betydning for resten af linieføringen. Generaladvokaten mener dog, at idet præambelen anfører, at miljøkonsekvensvurderingen skal gennemføres på så tidligt et stadie som muligt, og at formålet med direktivet har stor vægt, skal aktuelle planer om en videreføring inddrages i det omfang, det er praktisk muligt.

Naturklagenævnet fastslog i den omtalte sag om Gittervej, at der ikke var pligt til at inddrage hele kommunens overordnede trafikplanlægning.³²⁹ Ulf Kjellerup finder denne afgørelse kritisabel af flere årsager.³³⁰ For det første var det en del af et større projekt vedrørende omlægning af trafikken, og såfremt det hele ikke inddrages, er det ikke muligt at vurdere både ”direkte og indirekte virkninger”, som er kriterierne opstillet i art. 3. For det andet vil en delstrækning utvivlsomt have indvirkning på resten af en linieføring, og der bør derfor foretages en samlet miljøkonsekvensvurdering.

Et infrastrukturprojekt var også under påbedømmelse i Roskildesagen.³³¹ Sagen forelå i første omgang til påbedømmelse ved Naturklagenævnet, men blev senere indbragt for domstolene. Sagens omstændigheder var, at en rammeplan var vedtaget for Roskilde bymidte med henblik på at formindske trafikken. Projektet gik ud på at aflaste en eksisterende vej, hvilket medførte ændringer af den eksisterende vej og etablering af en ny vej i forlængelse heraf. Et rådgivende ingeniørfirma havde udtalt, at den nye vejforbindelse ville få en årsdøgntrafik på over 10.000 køretøjer, hvilket – ifølge samlebekendtgørelsen fra 1991 bilag 1, punkt 6 – indebar, at anlægget skulle VVM-vurderes. Der blev herefter fremsat forslag til en lokalplan, som skønnede, at den eksisterende vej ville få en årsdøgntrafik på mellem 9.200 og 9.800 biler. Roskilde Amt kom herefter med en udtalelse, men nævnte i den sammenhæng intet om VVM. Lokalplanen blev vedtaget d. 17. august 1994, og heraf fremgik det, at årsdøgntrafikken på den eksisterende vejstrækning ville blive på ca. 12.000 køretøjer, mens den på den nye vejstrækning ville blive på ca. 9.000 køretøjer.

En beboerforening påklagede lokalplanen til Naturklagenævnet, bl.a. på grund af manglende VVM-vurdering. Amtet anførte, at årsagen til, at der ikke blev foretaget VVM-vurdering, var, at årsdøgntrafikken var anslået til mellem 9.200 og 9.800 køretøjer. Endvidere anførte amtet, at den nye vejstrækning ikke ville komme over 10.000 biler, mens den eksisterende vejstrækning ikke kunne anses for at blive ændret væsentligt; og amtet mente således ikke, at der var krav om VVM-vurdering for de to strækninger.

Naturklagenævnet lægger til grund, at der må træffes en afgørelse på grundlag af bekendtgørelsen fra 1991. Denne kræver kun foretagelse af VVM-vurdering for vejstrækninger med en årsdøgntrafik på mere end 10.000 køretøjer. Flertallet finder ikke, at der var krav om VVM-vurdering, da et infrastrukturprojekt, som det omhandlede, ikke ved implementeringen af direktivet i dansk ret er undergivet noget

³²⁹ Sagen er nærmere gennemgået i afsnit 6.1.2.

³³⁰ EU og Norden, s. 30.

³³¹ Naturklagenævnets afgørelse af 24. april 1995, J.nr. 33/250-0054, NKO nr. 90, februar 1996 og UFR2000.1103H.

krav om VVM-vurdering. Det var kun den eksisterende vejstrækning, der ville nå op over de 10.000 køretøjer, og da Naturklagenævnet ikke fandt, at der var tale om væsentlige ændringer af denne strækning, der kunne sidestilles med nyanlæg, var VVM-vurdering ikke påkrævet. Naturklagenævnet finder, at det er uden betydning, at vejstrækningerne er en del af et samlet projekt.

Det kan diskuteres, om afgørelsen er forkert som følge af en forkert implementering af direktivets bilag II. Naturklagenævnet lægger afgørende vægt på grænseværdien på 10.000 køretøjer, men direktivets bilag II nævner under punktet ”anlæg af veje” ikke noget om årsdøgntrafik over 10.000 køretøjer. Såfremt direktivets regler havde været korrekt implementeret i dansk ret, skulle den nye vej således have været undergivet screening.

Dansk Cyklist Forbund anlagde herefter retssag mod kommunen med påstand om, at lokalplanen var ugyldig; bl.a. på grund af manglende VVM-vurdering. Forinden var der blevet forelagt en række spørgsmål for Kommissionen. Det særligt relevante spørgsmål for vores problemstilling er, om man i overensstemmelse med VVM-direktivets regler kan foretage en opdeling af et påtænkt og endelig vedtaget projekt; herunder en opdeling af et projekt, som umuliggør en samlet miljøvurdering af de direkte og indirekte virkninger på miljøet. Kommissionen svarede hertil, at formålet med direktivet er at sikre, at virkninger på miljøet tages i betragtning så tidligt som muligt. For at tilgodese dette formål bør et projekt vurderes i en funktionel og strukturel sammenhæng. Funktionelt skal et projekt vurderes i sammenhæng med de nationale myndigheders hensigter med et projekts realisering. Strukturelt skal et projekt vurderes i relation til den samlede infrastruktur og de udvidelser heraf, som et projekt vil medføre. Kommissionen finder ikke, at ”salami-metoden”, hvorefter projekter opdeles, for at kunne komme uden om grænseværdierne, eller for at få de negative konsekvenser til at syne mindre, er i overensstemmelse med direktivets formål.

Landsretten tilslutter sig Naturklagenævnet, mens Højesteret kommer til et andet resultat. Højesteret finder, at en del af den eksisterende vej og den nye vej såvel anlægsmæssigt – det vil sige strukturelt – som funktionelt udgør en samlet vejstrækning. Da der således er tale om et *samlet anlæg*, vil den forventede årsdøgntrafik for de to vejstrækninger overstige 10.000 køretøjer. I henhold til den dagældende samlebekendtgørelse var der således krav om udarbejdelse af en VVM-redegørelse for hele anlægget.

Højesteret følger hermed den linie, som Kommissionen har lagt vedrørende opdeling af projekter, og det er i overensstemmelse med direktivets vide anvendelsesområde, den brede formålsbestemmelse, og at omgåelse af reglerne skal undgås. Hermed følges også den linie EF-domstolen generelt har fastlagt ved fortolkning af VVM-direktivet.³³² Endvidere er det i overensstemmelse med afgørelsen i *Kommissionen mod Irland*, hvor EF-domstolen fastslog, at det er en overtrædelse af skønnet i art. 4.2, hvis de nationale regler ikke sikrer, at direktivets formål tilgodeses i forbindelse med opdeling af projek-

³³² Se afsnit 4.3.

ter. Baggrunden herfor er, at den kumulative virkning af flere projekter kan have væsentlig indvirkning på miljøet.

Helle Tegner Anker påpeger på baggrund af Roskildesagen, at et anlæg kun i begrænset omfang kan vurderes særskilt; eksempelvis hvis det udgør en del af et større infrastrukturprojekt.³³³ Hun konstaterer yderligere, at der – for at undgå VVM-pligt – ikke lovligt kan foretages en opdeling af anlægsarbejder.³³⁴ Ulf Kjellerup anfører på linie hermed, at fragmentering, hvorved dele af et projekt udskilles til særskilte tilladelsesordninger, er en klar fravigelse af VVM-reglerne.³³⁵ Det begrundes han med, at der i givet fald ikke vil ske vurdering af alle virkninger, som det er påkrævet i art. 3, og at afgørelsen således vil blive mangelfuld. Vi kan kun tilslutte os, at det – til opfyldelse af forpligtelsen i art. 3 – meget ofte vil være nødvendigt at se på den samlede udvikling i infrastrukturen.

Såfremt der er tale om udvidelse af en lufthavn, fremgår det af Naturklagenævnets afgørelse om udvidelse af Tune Lufthavn, at den enkelte start- og landingsbane – og ikke det samlede baneanlæg – skal være over 2.100 m for at udløse VVM-pligt.³³⁶ Afgørelsen er afsagt før Højesterets dom i Roskildesagen, og det kan derfor alene på den baggrund overvejes, om sagen i dag ville få et andet udfald. Det vil dog næppe være tilfældet, da den danske udlægning af reglen svarer til direktivteksten. Desuden hænger en lufthavns baneanlæg ikke sammen, på samme måde som flere vejstrækninger gør det.

Naturklagenævnet har også truffet afgørelser om afgrænsningen af et projekt i andre sager end lige dem, der direkte vedrører infrastruktur. Retstilstanden er, at der skal foreligge et konkret og aktuelt projekt, før der kan kræves VVM-vurdering, og det fremgår bl.a. af Naturklagenævnets afgørelse om et transportcenter ved Slagelse.³³⁷ En kommune påklagede vedtagelsen af et regionplantillæg vedrørende et transportcenter med påstand om, at placeringen medførte potentiel risiko for grundvandsforurening, og at det derfor var omfattet af samlebekendtgørelsens bilag 2 og således krævede VVM-redegørelse. Hertil anførte amtet, at der ikke på dette tidspunkt kunne udarbejdes VVM-redegørelse, da man endnu ikke var bekendt med hvilke virksomheder, der ville etablere sig i området. Amtet mente endvidere ikke, at transportcentret var omfattet af noget punkt i samlebekendtgørelsens bilag 1 eller 2, og det var derfor efter deres opfattelse ikke VVM-pligtigt. Naturklagenævnet udtalte i sagen:

”Ifølge bekendtgørelsens kapitel 2 er kravet om VVM-vurdering knyttet til anlæg, der er så konkrete, at der om anlæggene kan afgives de i bilag 3 til bekendtgørelsen nævnte oplysninger til brug for vurderinger af anlæggets virkninger på miljøet....Det er oplyst, at der *endnu ikke foreligger konkrete projekter*, hverken for hele transportcentret eller enkelte funktioner i centret.”

³³³ Miljøretten II, s. 182.

³³⁴ Miljøretten II, s. 177.

³³⁵ EU og Norden, s. 25.

³³⁶ Naturklagenævnets afgørelse af 22. december 1997, J.nr. 97-33/250-0036, NKO nr. 158, marts 1998.

³³⁷ Naturklagenævnets afgørelse af 11. februar 1999, J.nr. 97-33/300-0070, NKO nr. 190B, august 1999.

Herefter konkluderede nævnet, at der alene var foretaget en arealreservation, og at der ikke forelå et endeligt projekt for transportcentret. Derefter var amtet *endnu ikke* forpligtet til at tage stilling til spørgsmålet om udarbejdelse af en eventuel VVM-redegørelse. Sagen afspejler det problem, Danmark har skabt ved at implementere VVM-reglerne i planloven. Ved at gøre VVM-reglerne til en del af et plan-system, der forudsætter planlægning 12 år frem i tiden, opstår diskussionen om VVM-pligt tidligere, end hvis man kun havde et krav om tilladelse til projektet. Ved implementeringen i PL opstår der et krav om reservation af arealer meget tidligt, samt et krav om udarbejdelse af en dertil hørende redegørelse. Det bliver især et problem i de situationer, hvor man reserverer et areal til et muligt VVM-pligtigt projekt; og der endnu ikke er en bygherre tilknyttet det pågældende projekt – og der dermed ikke foreligger konkrete planer for projektet. I disse tilfælde er det ikke muligt at udarbejde en VVM-redegørelse og foretage VVM-vurdering i forbindelse med den langsigtede planlægning.

Mogens Moe bemærker, at det ikke kan forlanges, at man ved store VVM-pligtige projekter forudser alle fremtidige udviklinger. Fremtidige udviklinger må være konkretiseret på tilstrækkelig vis, før det kan vurderes, om de er VVM-pligtige. Heri ligger ifølge Moe, at man har lov til at udskyde fremtidige *mulige* delprojekter til ny VVM-vurdering.³³⁸ Problemstillingen var fremme i sagen om udvidelsen af Århus Havn.³³⁹ Der var tale om en udbygning af havnen i etaper over en periode på 20-25 år. Havneudvidelsen var omfattet af samlebekendtgørelsens bilag 1, og der var tilvejebragt regionplantillæg med dertil hørende VVM-redegørelse. Regionplantillægget blev bl.a. påklaget med den påstand, at det måtte være i strid med planlovens regler, at VVM-redegørelsen ikke indeholdt VVM-vurdering af *alle* aspekter af projektet. Naturklagenævnet anfører i afgørelsen, at formålet med en VVM-redegørelse er at redegøre for et anlægs konsekvenser for miljøet, og at der i denne forbindelse gælder visse minimumskrav i samlebekendtgørelsens bilag 3 (nu bilag 4). Man skal ikke alene se på de enkelte punkter i bekendtgørelsen. Redegørelsen skal tillige vurderes samlet i forhold til reglernes formål. Det anføres endvidere i afgørelsen:

”Reglerne i planloven om VVM-redegørelser gælder alene *konkrete aktuelle projekter*. Uanset at der ved udarbejdelse af en VVM-redegørelse principielt skal tages stilling til alle miljømæssige aspekter af projektet, kan det ikke forlanges, at man ved et projekt som det foreliggende – der skal realiseres over en 20 årig periode – har taget stilling til samtlige planlægningsmæssige spørgsmål, der opstår som led i projektets gradvise realisering. *Senere led i projektet, der ikke er en forudsætning for selve hovedprojektet, må om nødvendigt VVM-vurderes særskilt når et konkret projekt foreligger*”³⁴⁰ [vores fremhævelser].

³³⁸ Miljøret, s. 178, og tilsvarende Helle Tegner Anker i Miljøretten II, s. 181.

³³⁹ Naturklagenævnets afgørelse af 17. september 1998, J.nr. 97-33/700-0080, NKO nr. 182, januar 1999.

³⁴⁰ Afgørelsen, s. 7.

Der var altså efter Naturklagenævnets opfattelse ikke mangler ved VVM-redegørelsen.

Det skal bemærkes, at afgørelserne vedrørende transportcentret ved Slagelse og Århus havn også er afsagt før Højesterets dom i Roskildesagen. Ved at fremhæve, at delprojektet ikke er en forudsætning for selve hovedprojektet, pointeres én af de forskelle, der figurerer i forbindelse med sagerne omkring infrastrukturprojekter. I infrastruktursagerne har den pågældende vej betydning for den efterfølgende udvikling. I sager, der eksempelvis omhandler udbygning af en havn, er der ikke samme afhængighed mellem projekterne. Her kan man ændre på de forskellige dele undervejs, uden at det påvirker de andre delprojekter. På den baggrund mener vi, at det godt kan forsvares ikke at kræve en samlet miljøvurdering af samtlige projekter, der påtænkes gennemført 20-25 år ude i fremtiden.

Det må konkluderes, at Højesteret i infrastruktursager har lagt en linie, der er i overensstemmelse med EF-domstolens fortolkning af direktivet. For så vidt angår andre anlæg, må der hver gang foretages en afvejning for at undersøge, om formålet med direktivet omgås eller ej. Generaladvokatens argumenter for, at det kun er en delstrækning, der skal vurderes, må sammenfattende siges fortsat at have betydning; i hvert fald så længe direktivet ikke indeholder en bedre definition. I den henseende er det stadigvæk svært for medlemsstaterne at vide, i hvilken retning direktivet skal fortolkes.

Danmark har på det punkt ikke implementeret reglerne forkert; men derimod er det reglerne fra EU's side, der ikke er udarbejdet godt nok, hvilket slår igennem i den nationale administration heraf.

7. Nyt EU-direktiv om planer og programmer³⁴¹

VVM-direktivet vedrører som bekendt konkrete projekter og *ikke* planer og programmer.³⁴² I den forbindelse anfører Geday og Peytz, at der ikke skal gennemføres VVM-procedure for generelle principper i forbindelse med den overordnede planlægning; så længe denne ikke indeholder godkendelse af enkeltprojekter.³⁴³

Geday og Peytz påpeger endvidere, at myndighederne kan føle sig bundet af den overordnede plan, så de undlader at gennemføre projekter, der er i strid med denne.³⁴⁴ Det var bl.a. tilfældet i den omtale første sag om Nordjyllandsværket. Amtsrådet mente ikke, at det var nødvendigt at behandle ideer og forslag i strid med den overordnede energipolitik, som det anså for afklaret ved Energistyrelsens godkendelse af det omhandlede forslag. De anfører, at en mulig løsning på problemet kunne være at indføre en VVM-procedure for generelle

³⁴¹ Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2001/42/EF af 27. juni 2001 om vurdering af bestemte planers og programmets indvirkning på miljøet, EFT nr. L197 af 21/07/2001, s. 30-37.

³⁴² Dette understreges blandt andet af Peter Pagh i EU-miljøret, s. 403, og Geday/Peytz, s. 71.

³⁴³ Geday/Peytz, s. 71.

³⁴⁴ Geday/Peytz, s. 72.

planer og programmer. Et forslag hertil var da også fremme i ændringsforslaget til direktivet fra 1997, men blev dog ikke medtaget i det endelige direktiv.

Peter Pagh anfører, at en overordnet plan også kan tænkes kædet sammen med gennemførelsen af et konkret projekt, hvilket bl.a. er tilfældet i relation til de før omtalte infrastrukturprojekter.³⁴⁵ I en sådan situation må fremtidige planer til en vis grad inddrages ved vurderingen af konkrete projekter.

Allerede i det andet miljøhandlingsprogram blev en helhedspræget miljøpolitik som nævnt anført, og et ønske om strategiske miljøvurderinger gentages i de senere miljøhandlingsprogrammer.³⁴⁶ En miljøvurdering af planer og projekter udgør en vurdering på et højere beslutningsniveau i forhold til den sædvanlige vurdering af projekter efter VVM-direktivet. For dansk rets vedkommende skal der eksempelvis foretages miljøvurdering af region- og kommuneplaner allerede i forbindelse med udarbejdelsen af disse.

Den 27. juni 2001 udstedte EU et direktiv om vurdering af bestemte planers og programmets indvirkning på miljøet. Det første forslag hertil blev fremlagt allerede i 1996 af Kommissionen, og det er siden hen revideret flere gange med henblik på at opnå enighed om hvilke typer af beslutningsprocesser, der skulle være omfattet. I henhold til direktivets art. 13 skal medlemsstaterne efterkomme direktivet inden den 21. juli 2004. Der er i skrivende stund endnu ikke fremsat lovforslag fra dansk side med henblik på implementering af direktivet, hvorfor det ikke er muligt at sige noget om, hvordan de danske regler vil blive udformet. Derfor foretages kun en kortfattet gennemgang af de væsentligste hovedpunkter i direktivet.

Direktivets præambel nævner bl.a. integrationsprincippet i TEF art. 6 som et vigtigt led i målsætningen om, at der skal tages hensyn til planers og programmets indvirkning på miljøet allerede i forbindelse med udarbejdelsen af disse. Det fremgår endvidere, at der er tale om et minimumsdirektiv, og det er da overladt til medlemsstaterne at fastlægge de nærmere detaljer vedrørende reglerne. Der er igen tale om procedureregler, som medlemsstaterne kan indarbejde i eksisterende procedurer, eller de kan udarbejde helt nye regler.

Direktivet kræver, at der skal foretages miljøvurdering af planer og programmer, der kan få væsentlig indvirkning på miljøet. Det fastslås i præambelen, at alle planer og programmer, der fastsætter rammer for anlæg opført i VVM-direktivets bilag I og bilag II, kan få en sådan væsentlig indvirkning på miljøet. I forbindelse med vurderingen bør der udarbejdes en miljørapport. Et vigtigt led i vurderingen er – som det er tilfældet med VVM-direktivet – at myndigheder og offentligheden skal høres og have mulighed for at komme med en udtalelse. I forbindelse med udarbejdelsen af en plan eller et program skal der tages hensyn til såvel miljørapporten som til de fremkomne udtalelser. Det kan på baggrund af præambelen konkluderes, at der også med dette nye direktiv tilsigtes en åben og fuldt informeret beslutningsproces.

³⁴⁵ EU-miljøret, s. 403f.

³⁴⁶ Miljøhandlingsprogrammerne er gennemgået i afsnit 3.3.

Direktivet er til en vis grad bygget op som VVM-direktivet i form af angivelse af formål, definition af begreber, der anvendes i direktivet, samt beskrivelse af direktivets anvendelsesområde, efterfulgt af en nærmere gennemgang af de respektive procedureregler.

Det fremgår af art. 1, at direktivets formål er at sikre et højt miljøbeskyttelsesniveau, samt at bidrage til integration af miljøhensyn i forbindelse med udarbejdelse og vedtagelse af planer og programmer. Som ved VVM-proceduren skal der foretages en helhedsvurdering, og for at nå målet skal der foretages en miljøvurdering i overensstemmelse med direktivets procedureregler.

Direktivets anvendelsesområde fremgår af art. 3. Hovedreglen er, at der – som nævnt i præambelen – skal gennemføres miljøvurdering af alle planer og programmer, der fastlægger rammer for fremtidige anlægstilladelser til projekter i bilag I og II til VVM-direktivet.

Medlemsstaterne forpligtelser er fastlagt i art. 4 og de følgende bestemmelser. Det er især værd at bemærke, at miljøvurderingen skal foretages på et meget tidligt tidspunkt; nemlig under udarbejdelsen og inden vedtagelsen eller indledningen af lovgivningsproceduren for en plan eller et program, jf. art. 4.1. Selvom et af formålene med VVM-direktivet er, at miljøkonsekvensvurderingen skal foretages på så tidligt et tidspunkt som muligt, har man altså ikke fundet, at det sker tidligt nok.

Den omtalte miljørapport er nærmere beskrevet i art. 5, og der er her et direkte krav om, at rimelige alternativer til planen/programmet skal angives. Art. 6 indeholder høringsregler, mens art. 7 vedrører grænseoverskridende høringer.

Det fremgår af art. 8, at der også her skal tages hensyn til, hvad der er fremkommet under den forudgående offentlighedsproces, men som det også er gældende i relation til VVM-direktivet, har myndighederne dog ingen pligt til at følge dette.

Art. 9 vedrører underretning om afgørelsen, mens der som noget nyt i forhold til VVM-direktivet også gælder et krav om overvågning, jf. art. 10. Baggrunden herfor er, at man ønsker at imødegå negative virkninger så tidligt som muligt.

Art. 11 vedrører forholdet til anden fællesskabslovgivning og fastslår, at en miljøvurdering, der gennemføres efter det nye direktiv, ikke berører kravene efter VVM-direktivet. Der skal altså fortsat gennemføres miljøkonsekvensvurderinger efter proceduren i VVM-direktivet, men der åbnes dog mulighed for at koordinere vurderingerne for at undgå eventuelle dobbeltvurderinger.

Som præciseret ovenfor er det nye direktiv ikke en erstatning for VVM-direktivet; dette gælder stadig fuldt ud. Der er derimod tale om en udbygning af princippet om forudgående miljøvurdering, som indebærer, at vurderingen nu kommer ind i billedet på et endnu tidligere tidspunkt. Det vil med andre ord sige, at det ikke længere er nødvendigt, at projektet foreligger i meget konkret form. Principperne bag direktiverne er i vidt omfang de samme, idet de begge kræver, at der – som led i en åben og fuldt informeret beslutningsproces – skal være tale om en helhedsvurdering af virkningerne på miljøet.

8. Konklusion

På baggrund af gennemgangen og analysen af reglerne i VVM-direktivet, EF-domstolens afgørelser, de danske regler om VVM-vurdering samt de danske afgørelser, kan det overordnet konkluderes, at VVM-direktivet aldrig har været og fortsat ikke er korrekt implementeret i dansk ret.

Placeringen af VVM-reglerne i den danske planlov indebærer, at man i Danmark på nogle områder har en bedre retsstilling, end direktivet påkræver, mens direktivets regler på andre områder må konstateres ikke at være opfyldt. Det kan således fastslås, at der er både fordele og ulemper ved den danske implementering. Fordelene er, at offentlighedsfasen er placeret tidligt i VVM-proceduren, hvorved der sker høring af borgere og myndigheder tidligere i processen, end VVM-direktivet påkræver. Herved får borgere og myndigheder større indflydelse på udformningen af et projekt, end direktivet foreskriver. Derudover kræver dansk ret foretagelse af en bredere alternativvurdering, idet både 0-alternativet, alternativer undersøgt af bygherren, og alternativer undersøgt eller foreslået af andre end bygherren, skal inddrages i vurderingen. Baggrunden for den brede alternativvurdering er den tidlige inddragelse af offentligheden – der automatisk følger af planlovens regler – hvorunder offentligheden har mulighed for at fremsætte forslag. I modsætning hertil kræver direktivet kun inddragelse af alternativer undersøgt af bygherren.

Det må konkluderes, at der er forskellige ulemper forbundet med placeringen af VVM-reglerne i planloven. For det første er søteritoriet ikke omfattet af reglerne, og der er derfor risiko for, at et projekt opsplittes, hvilket vil være i strid med direktivets formål. For det andet bliver VVM-vurderingen – som er en enkeltsagsbehandling – placeret i et planlægningsystem, hvorved der ikke er garanti for, at der foretages en tilbundsgående helhedsvurdering, som netop er påkrævet efter VVM-direktivet. Endvidere er der risiko for, at det ikke er et konkret projekts selvstændige indhold, der vurderes, da et konkret projekt kan overses i forbindelse med den overordnede arealreservation. For det tredje medfører placeringen af kompetencen hos amtsrådet, at det bliver et politisk organ, der foretager VVM-vurderingen. Da deres opgave er at varetage mange forskellige interesser, der ikke kun har forbindelse til en VVM-vurdering, herunder hensynet til bl.a. arbejdsløshed, er der en vis risiko for, at de miljømæssige konsekvenser overses. Idet amtet skal varetage en lang række forskellige opgaver – bl.a. sygehuse og veje – vil det ofte være amtet, der er bygherre på et projekt, hvorved der i visse situationer kan opstå spørgsmål om inhabilitet. Amtets stedligt afgrænsede kompetence medfører, at amtet ikke har mulighed for fuldt ud at foretage den i direktivet påkrævede alternativvurdering. Desuden må det anses for værende i strid med ordlyden af direktivet og i strid med *forureneren betaler princippet*, at oplysningspligten i VVM-sager er placeret hos amtsrådet. Placeringen af oplysningspligten hos amtet er endvidere en yderligere barriere, for at få foretaget en tilstrækkelig alternativvurdering. Det må konstateres, at udstedelse af et landsplandirektiv ikke er

en løsning på problemerne, idet miljøministeren ved brugen af PL § 3, stk. 2 ikke er bundet af VVM-proceduren.

Implementeringen af VVM-direktivet kompliceres af, at EF-domstolen har fastslået, at enkelte bestemmelser i VVM-direktivet er umiddelbart anvendelige, hvorefter de nationale myndigheder er forpligtet til – i de tilfælde, hvor reglerne ikke er korrekt implementeret i dansk ret – at anvende de umiddelbart anvendelige direktivbestemmelser direkte. Da reglerne administreres af amterne, kræves det herefter, at den enkelte sagsbehandler har kendskab til indholdet af og formålet med reglerne.

Som illustreret ved Øresundssagen, kan der på trods af korrekt implementering stadig opstå problemer med anvendelsen af reglerne i form af forkert anlagte fortolkninger fra de nationale myndigheders og domstoles side.

Implementeringen kan yderligere kompliceres af manglende definitioner af begreberne i direktivet, hvilket især er kommet til udtryk med hensyn til begrebet ”projekt”. Højesteret må dog – i infrastrukturene – anses for at have anlagt en fortolkning i overensstemmelse med VVM-direktivets formål.

Sammenfattende må det konkluderes, at det ikke alene skyldes udformningen af de danske regler og administrationen af disse, at der ikke sker korrekt implementering, og at direktivets procedureregler anvendes forkert, med en manglende opfyldelse af direktivets formål som konsekvens. En del skyldes tillige utilstrækkelige regler fra EU's side. I forbindelse med implementeringen af et direktiv er der mange ting, der skal gå op i en højere enhed, og derfor er der følgelig en ikke ubetydelig risiko for, at mange og uforudsete hindringer medvirker til, at der ikke opnås korrekt implementering, hvilket implementeringen af VVM-direktivet i dansk ret er et endog rigtig godt eksempel på.

Litteratur

Bøger

- Anker, Helle Tegner (red.): Bæredygtig arealanvendelse: – mod et forbedret beslutningsgrundlag, 2001 (Bæredygtig arealanvendelse).
- Basse, Ellen Margrethe (red.): Miljøkonsekvensvurdering – i et retlig perspektiv, 1996 (Miljøkonsekvensvurdering).
- Basse, Ellen Margrethe: Miljøret – Samspelet mellem lovgivning og aftalte ordninger, 1. udg., 1999 (Miljøret).
- Basse, Ellen Margrethe (red.): Miljøretten I, Almindelige emner, 2001 (Miljøretten 1).
- Basse, Ellen Margrethe (red.): Miljøretten II, Arealanvendelse, natur- og kulturbeskyttelse, 2001 (Miljøretten II).
- Boeck, Anne Birte: Lov om planlægning, med kommentarer, 1. udg., 1994 (Kommenteret Planlov).
- Bramsnæs, Annelise: VVM i praksis, Evaluering af VVM-redegørelser – og perspektiver for udvikling, Juli 1997 (VVM i praksis).

- Christensen, Ole (red.): Retligt set – synsvinkler på arealanvendelseslovgivningen, 1995 (Retligt set).
- Clark, M. & Herington, J.: The Role of Environmental Impact Assessment in the Planning Process, Mansell Publishing Limited, 1988 (Role of EIA).
- Danielsen, Jens Hartig: Suverænitetssafgivelse, 1. udg., 1999 (Suverænitetssafgivelse).
- Fenger, Niels: Introduktion til fællesskabsrettens påvirkning af dansk forvaltningsret, 2. udg., 1998 (Introduktion til fællesskabsretten).
- Garde, Jens, m.fl.: Forvaltningsret – Almindelige emner, 3. udg., 1997 (Forvaltningsret Almindelige emner).
- Gulman, C. & Hagel-Sørensen, K.: EU-ret, 3. udg., 1995 (EU-ret).
- Jans, Jan H.: European Environmental Law, Europa Law Publishing, 2000 (Environmental Law).
- Moe, Mogens: Miljøret, 4. udg., 2000 (Moe Miljøret).
- Moen, Bjørn & Tesli, Arne (red.): Norden og EU-direktivet om konsekvensudretninger – rapport fra et møde i Oslo 28. september 1994, 1995 (EU og Norden).
- Nørgaard, Carl Aage & Garde, Jens: Forvaltningsret Sagsbehandling, 4. udg., 1995 (Forvaltningsret Sagsbehandling).
- Pagh, Peter: EU-Miljøret, 1996 (EU-miljøret).
- Revsbech, Karsten: Lærebog i miljøret, 2. udg., 1999 (Lærebog i miljøret).
- Vaghan (red.): E.C. Environment and Planning Law, Butterworth & Co Ltd 1991 (Planning Law).

Artikler

- Geday, M. & Peytz, H.: Vurdering af virkninger på miljøet – en gennemgang af VVM-direktivet og dets gennemførelse i dansk ret, EU-ret & Menneskeret 1996, s.61 (Geday/Peytz).
- Kjellerup, Ulf: Miljø og demokrati – Et case study omkring vedtagelsen af en fast forbindelse over Øresund, Retfærd nr. 56, 15. årgang 1992 (Miljø og demokrati).
- Kjellerup, Ulf: Øresund – tur/retur, Årsberetning, Retsvidenskabeligt Institut B, Københavns Universitet, 1992, s. 83-90 (Øresund – tur/retur).
- Pagh, Peter: Denmark's Compliance with European Community Environmental Law, Journal of Environmental Law, 1995, s. 301 ff. (Denmark and EC Environmental Law).
- Pagh, Peter: Efter Korsbæks død: Hvordan undgår domstolene at blive spændt for politiske sager?, Juristen nr. 7 – 1999, s. 266ff. (Efter Korsbæks død).
- Pagh, Peter: Fortalen til Jyske Lov: - en målestok for miljølovgivningens kvalitet i relation til EU, Ufr2000B s. 256ff (Fortalen til Jyske Lov).
- Pagh Peter: Miljørettens udfordring, Juristen nr. 5 – 2000, s. 183ff.

Vejledninger

VVM-Vejledning om visse offentlige og private anlægs indvirkning på miljøet, Vejledning nr. 12392 af 10/10/2001, <http://www.retsinfo.dk/DELFIN/HTML/C2001/1239260.htm>, 29-01-2002, (VVM-vejledningen).