

Klapning af forurenede sediment på havet

Dumping contaminated sediment at sea

af LOUISE ELSIG JENSEN

I afhandlingen analyseres afgørelser fra Miljøklagenævnet og EU-Domstolen med henblik på at vurdere, hvorvidt klapning af forurenede sediment på havet er omfattet af bilag II pkt. 11(b) i VVM-direktivet om anlæg til bortskaffelse af affald. Hvis det er tilfældet, skal der som minimum laves en VVM-screening, før klapning af sediment på havet kan tillades. Miljøklagenævnet har i 2021 stadfæstet fire afgørelser fra Miljøstyrelsen, der indikerer, at VVM-direktivet ikke finder anvendelse på klapning af forurenede sediment. Heroverfor har professor i miljøret ved Københavns Universitet Peter Pagh anført, at de fire nævnsafgørelser er i strid med VVM-direktivet.

Afgørende for spørgsmålet er, om affaldsdefinitionen i affaldsdirektivets art. 3(1) er overførbart til VVM-direktivet, og om sediment efter denne definition er affald. Dette vurderes at være tilfældet. Derfor er klapning af sediment på havet, isoleret set, en "bortskaffelse af affald" efter VVM-direktivets bilag II pkt. 11(b). Udgangspunktet er således, at klapning på havet som minimum forudsætter en VVM-screening.

Affaldsdirektivet indeholder dog i art. 2(3) en undtagelse til affaldsdirektivets anvendelsesområde for så vidt angår sediment, som flyttes inden for overfladevand. Det vurderes, at sediment, som klappes på havet, som udgangspunkt opfylder betingelserne i art. 2(3), og derfor er undtaget fra affaldsdirektivets anvendelsesområde. Det vurderes ligeledes, at undtagelsen højst sandsynligt er overførbart til VVM-direktivet. Herefter skal sediment, som klappes, ikke defineres som affald. På denne baggrund konkluderes det, at klapning af forurenede sediment ikke er omfattet af VVM-direktivets bilag II pkt. 11(b) om anlæg til bortskaffelse af affald.

Indholdsfortegnelse

1. INTRODUKTION.....	3
1.1. INDLEDNING	3
1.2. PROBLEMFOMULERING	5
1.3. AFGRÆNSNING	5
1.4. METODE.....	6
1.5. LÆSEVEJLEDNING.....	7
2. RETSGRUNDLAGET OG EU-DOMSTOLENS FORTOLKNINGSPRINCIPPER.....	7
2.1. VVM-DIREKTIVET	7
2.1.1. ANVENDELSESOMRÅDE	8
2.1.2. SCREENINGSAFGØRELSEN - TILVEJBRINGELSE AF OPLYSNINGER OG VÆSENTLIGHEDSVURDERINGEN	9
2.1.3. MILJØKONSEKVENSVURDERINGSRAPPORTEN OG -VURDERINGEN	10
2.2. DOMSTOLENS FORTOLKNINGSPRINCIPPER	12

2.2.1.	C-72/95, <i>KRAAIJEVELD</i> SOM EKSEMPEL.....	13
3.	<u>ER KLAPNING AF FORURENET SEDIMENT OMFATTET AF VVM-DIREKTIVET?.....</u>	15
3.1.	NÆVNETS FIRE AFGØRELSER OM KLAPNING FRA 2021	15
3.2.	NATURKLAGENÆVNETS AFGØRELSE AF 9. MARTS 2004 - BORTSKAFFELESBEGREBET.....	17
3.3.	C-486/04, <i>KOMMISSIONEN MOD DEN ITALIENSKE REPUBLIK I</i> – BORTSKAFFELESBEGREBET ..	18
4.	<u>ER AFFALDSDIREKTIVETS AFFALDSDEFINITION AFGØRENDE FOR, OM ET PRODUKT ER AFFALD EFTER VVM-DIREKTIVET?</u>	21
5.	<u>ER SEDIMENT, SOM KLAPPEES, AFFALD I HENHOLD TIL DEFINITIONEN I AFFALDSDIREKTIVETS ART. 3(1)?.....</u>	23
5.1.	SAG C-194/05, <i>KOMMISSIONEN MOD DEN ITALIENSKE REPUBLIK II</i>	23
5.2.	C-188/07, <i>COMMUNE DE MESQUER</i>	24
5.3.	SAG C-238/21, <i>PORR BAU</i>	26
5.4.	DISKUSSION OG DELKONKLUSION.....	28
6.	<u>FINDER UNDTAGELSEN I AFFALDSDIREKTIVETS ART. 2(3) ANVENDELSE PÅ KLAPNING AF FORURENET SEDIMENT?.....</u>	30
6.1.	BETINGELSEN ”FLYTTES INDEN FOR OVERFLADEVAND”	31
6.2.	BETINGELSERNE ”MED HENBLIK PÅ FORVALTNING AF VAND OG VANDVEJE...” OG ”AT SEDIMENTERNE ER IKKE-FARLIGE”	33
6.3.	DISKUSSION AF OM UNDTAGELSEN I AFFALDSDIREKTIVETS ART. 2(3) KAN OVERFØRES TIL VVM-DIREKTIVET?	35
7.	<u>KONKLUSION</u>	37
8.	<u>LITTERATUR.....</u>	38

Abstract

This thesis aims to clarify whether dumping of contaminated sediment at sea is included in the scope of EU’s Environmental Impact Assessment Directive (2011/92/EU) (EIA directive).

The scope of the Directive is limited to projects listed in Annexes I and II, and the requirements arising from the directive are only procedural rules regarding authorities' case handling of these specific projects. Professor of Environmental Law at the University of Copenhagen, Peter Pagh, argues that dumping of contaminated sediment at sea is covered by Annex II point 11(b) of the Directive: “Installations for the disposal of waste (projects not included in Annex I)”. This requires that dumping is a “disposal” and that the sediment to be dumped is “waste”. As it is the European Court of Justice (ECJ) that ultimately determines the scope of the directive case law of the ECJ is examined to assess the legal position.

Through an analysis of the ECJ's judgement in the case C-486/04, *Commission v Italian Republic I*, it is found that both recovery and dumping of sediments are covered by the concept of "disposal" in the EIA Directive.

The judgment of the EJC in the joined cases C-304/94, C-330/94, C-342/94, and C-224/95, *Tombesi* suggests that the definition of "waste" within art. 3(1) of the Waste Directive should be applicable regarding determining whether a product is waste under the EIA Directive. By an analysis of the cases C-194/05, *Commission v Italian Republic II*, C-188/07, *Commune de Mesquer*, and C-238/21, *Porr Bau*, on waste, it is deduced that the decisive factor for defining a product as "waste" is whether the holder 'discards' the product. Based on criteria framed by the Court in these cases, dumped sediment must be considered waste, cf. art. 3(1). As a rule, dumping of contaminated sediment at sea is therefore covered by Annex II point 11(b) of the EIA Directive.

It must, however, be noted that art. 2(3) of the Waste Directive excludes certain sediment from the scope of the directive. Based on a review of the exemption conditions, dumped sediment is generally considered to be exempt from the directive – although it depends on a specific assessment of whether the sediment, in the individual case, is considered "dangerous" according to the Waste Directive. Since there are no decisions from the Court on whether the exemption in art. 2(3) applies to the EIA Directive this is discussed, based on the wording of the exemption, Court interpretation of the EIA Directive in general, and the Commission's Guidance on Waste. Collectively, this suggests that the exemption applies to the EIA Directive. If this is the case, dumping of contaminated sediment at sea is not waste according to the Waste Directive, nor is it waste according to the EIA directive. Therefore, authorization to dump contaminated sediment does not require a screening according to art. 4(2) of the EIA Directive. However, a screening is required when certain sediment does not meet the requirements in art. 3(2) of the Waste Directive to be excluded from the waste definition.

1. Introduktion

1.1. Indledning

Blandt alle verdens lande har Danmark den 18. længste kystlinje¹, og hvert år anløber over 500.000 skibe i de danske trafikhavne². Vedligeholdelse af sejlrender er derfor en nødvendig og tilbagevendende opgave. Vedligeholdelsen sker ved at overskydende, ofte forurenede, sediment opgraves og enten bypasses, nyttiggøres eller klappes i havet³. Ved bypass ledes sedimentet videre langs kysten og flyttes kun over kort afstand, ved nyttiggørelse anvendes sedimentet til opfyldning eller fodring på kyststrækninger, som ligger for langt væk til at bypass er muligt⁴. Begge metoder bidrager til beskyttelse af kysten. Ved klappning læses det opgravede sediment på et særligt indrettet skib, som sejler til en klappplads, her åbnes en "klap" i skibets bund og sedimentet dumpes⁵. Klappemetoden benyttes fremfor de andre muligheder, når indholdet af miljøfarlige stoffer i sedimentet er forøget⁶.

¹ "Coastline Lengths / Countries of the World".

² Danmarks Statistik. "Trafikhavnenes skibsanløb... - data og tal"

³ Miljø- og fødevarerministeriet. "Faglig beskrivelse af klappområdet", 2020, s. 5.

⁴ Kystdirektoratet. "Bypass og nyttiggørelse af sediment".

⁵ Danmarks Naturfredningsforening. "Dumpning i havet".

⁶ Miljø- og fødevarerministeriet. "Faglig beskrivelse af klappområdet", 2020, s. 11.

Miljøstyrelsen træffer afgørelse om, hvilken af metoderne, der skal anvendes, på baggrund af vejledende ”aktionsniveauer” udarbejdet for en række giftige stoffer og tungmetaller⁷. Det nedre aktionsniveau angiver det gennemsnitlige baggrunds niveau af miljøfarlige stoffer i havet, og det øvre niveau angiver, hvornår stofferne har begyndende effekter på havmiljøet⁸. Når koncentrationen af tungmetaller ligger under det øvre niveau tillades klappning som udgangspunkt⁹. Der er dog intet forbud imod at tillade klappning i tilfælde, hvor det øvre aktionsniveau overskrides¹⁰. Hvert år klappes cirka 3,3 millioner kubikmeter sediment i Danmarks have¹¹.

Klappning af to millioner kubikmeter havneslam fra Lynetteholm i Køge Bugt blev i maj 2022 genstand for stor miljøpolitisk debat. Tilladelsen til at klappe mudderslam fra Øresunds bund blev på baggrund af debatten sat på pause¹². ”Opblomstring af alger, øget risiko for iltsvind, uklart vand og tab af fisk og ålegræs. Det er nogle af de miljømæssige problemer ved dumpning af havneslam fra Lynetteholm i Køge Bugt”¹³, udtaler professor ved Aarhus Universitet og ekspert i havmiljø, Stiig Markager. Hertil kommer, at Miljø- og Fødevareministeriet i sin faglige beskrivelse af området skriver, at sejltrenderne fungerer som sedimentfælder, der indeholder finkornet, muligvis forurenede, materiale¹⁴. Og både bypass og klappning skal ske ud fra en række hensyn, herunder miljøhensyn, hvorfor det kræver tilladelse fra Miljøstyrelsen, inden klappning må foretages. På denne baggrund må det forventes, at klappningsindvirkninger på miljøet skal vurderes, inden der kan gives tilladelse til klappning.

I takt med at opmærksomheden på de miljømæssige konsekvenserne ved klappning øges, og at der på EU-niveau vedtages stadig flere regler med miljøbeskyttende formål, har det undret mig, at Miljø- og Fødevareklagenævnet (Nævnet) i 2021 stadfæster fire tilladelser til klappning¹⁵, som Miljøstyrelsen har udstedt uden at iagttage pligten i miljøvurderingsloven¹⁶ til at screene projekter, som forventes at få væsentlige indvirkninger på miljøet¹⁷. Tilsvarende har professor i miljøet ved Københavns Universitet Peter Pagh anført¹⁸, idet han mener, at de fire nævnsafgørelser er i strid med VVM-direktivet.

På denne baggrund søger afhandlingen at afklare, om VVM-direktivets regler skal anvendes på klappning af forurenede sediment eller ej.

⁷ Stofferne nævnt i LBK nr. 147 af 19/02/2024 (havmiljøloven) bilag II, og (Miljø- og fødevareministeriet. “Faglig beskrivelse af klapområdet”, 2020, s. 11).

⁸ Miljø- og fødevareministeriet. “Faglig beskrivelse af klapområdet”, 2020, s. 12.

⁹ Ibid.

¹⁰ Hvis koncentrationen af skadelige stoffer i sedimentet vurderes at overskride det øvre aktionsniveau, for meget, kan Miljøstyrelsen kræve, at sedimentet ligges i landdeponi (Ibid., s. 5).

¹¹ Ibid., s. 4.

¹² Jørgensen, Steen A., 2022.

¹³ Danmarks Naturfredningsforening. “Professor: Derfor er dumpning af havneslam skidt for havmiljøet”, 2022.

¹⁴ Miljø- og Fødevareministeriet. “Faglig beskrivelse af klapområdet”, 2020, s. 4.

¹⁵ Miljø- og Fødevareklagenævnets afgørelse af 8. april 2021 (j.nr. 18/05061) (Køge), Nævnets afgørelse af 26. marts 2021 (j.nr. 20/10316) (Lolland), Nævnets afgørelse af 26. marts 2021 (j.nr. 18/09940) (Limfjorden) og Nævnets afgørelse af 25. juni 2021 (j.nr. 19/03134) (Esbjerg).

¹⁶ LBK nr. 4 af 03/01/2023 om miljøvurdering af planer og programmer og af konkrete projekter (VVM) (miljøvurderingsloven).

¹⁷ Loven er en implementering af Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2011/92/EU af 13. december 2011 om vurdering af visse offentlige og private projekters indvirkning på miljøet (VVM-direktivet).

¹⁸ Pagh, Peter. “MRF 2021B.2”, 2021, s. 6.

1.2. Problemformulering

I afhandlingen analyseres kravet om miljøvurdering af projekter med fokus på, hvorvidt klapping af forurenede sediment på havet er et bilagspunkt, som mindst forudsætter en VVM-screening i henhold til VVM-direktivet og dermed også efter den danske implementeringslov – miljøvurderingsloven.

1.3. Afgrænsning

Lovligheden af en tilladelse til klapping af forurenede sediment afhænger ikke kun af om VVM-direktivets regler er overholdt. Tilladelsen skal også overholde en række andre miljøregler. På EU-niveau kan blandt andet nævnes overholdelse af miljømål, der er vedtaget i henhold til vandrammedirektivet om beskyttelse af vandkvalitet¹⁹ og reglerne i habitatdirektivet²⁰ om beskyttelse af natura 2000-områder og bilag IV-arter. Ligeledes findes i dansk ret en række regler om klapping²¹. Denne afhandling afgrænser sig dog til at vurdere, om VVM-direktivets regler finder anvendelse på klapping af forurenede sediment, hvorfor øvrige regler, som en tilladelse til klapping afhænger af, ikke berøres. Problemformuleringen besvares desuden med fokus på VVM-direktivets bilag II pkt. 11(b), idet Peter Pagh's kritik af Nævnets afgørelser henviser til dette bilagspunkt.

Pagh anfører også, at Nævnet i en afgørelse fra 2021 finder²², at en tilladelse til at bypasse sediment, for at modvirke erosion, skal screenes efter VVM-direktivets bilag II pkt. 10(k), hvilket, Ifølge ham, understøtter, at klapping af forurenede sediment skal screenes²³. En vurdering heraf, og hvorvidt dette underbygger, at klapping af forurenede sediment skal screenes, er et relevant spørgsmål, som ligger uden for denne afhandling at afklare.

Krav, som ligner reglerne i VVM-direktivet, følger også af internationale traktater, som Danmark har tiltrådt²⁴. Som eksempler kan nævnes Espoo-konventionen²⁵ og Aarhus Konventionen²⁶. Denne afhandling undersøger dog kun de forpligtelser, der følger af VVM-direktivet.

Enkelte afgørelser som analyseres i afhandlingen, vedrører tidligere udgaver af VVM- og affaldsdirektivet²⁷. De gældende direktiver bygger dog på samme principper som de tidligere, hvorfor de ældre afgørelser stadig vurderes at være relevante, hvor der ikke findes nyere retspraksis²⁸. Det anføres under de enkelte afgørelser, via fodnoter, når en bestemmelse i et ældre direktiv ikke modsvarer det gældende direktiv.

¹⁹ Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2000/60/EF af 23. oktober 2000 om fastlæggelse af en ramme for Fællesskabets vandpolitiske foranstaltninger (vandrammedirektivet).

²⁰ Rådets direktiv 92/43/EØF af 21. maj 1992 om bevaring af naturtyper samt vilde dyr og planter (habitatdirektivet).

²¹ LBK nr. 516 af 23/04/2020 om bypass, nyttiggørelse og klapping af optaget havbundsmateriale (klapbekendtgørelsen) og LBK nr. 147 af 19/02/2024 om beskyttelse af havmiljøet.

²² Nævnets afgørelse af 3. februar 2021 (j.nr. 20/14462).

²³ Pagh, Peter. "MRF 2021B.2", 2021, s. 6.

²⁴ Pagh, Peter, og Thomas Haugsted, 2022, s. 415.

²⁵ Espoo-konventionen af 25. februar 1991.

²⁶ Århuskonventionen af 25. juni 1998.

²⁷ Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2008/98/EF af 19. november 2008 om affald og om ophævelse af visse direktiver (affaldsdirektivet).

²⁸ European Commission. "Interpretation of Definitions of Project Categories of Annex I and II of the EIA Directive", 2015, s. 10, fodnote 17.

1.4. Metode

Den retsdogmatiske metode anvendes i denne afhandling til at beskrive, analysere og fortolke gældende ret²⁹. Gældende ret fastlægges ud fra relevante retskilder, anerkendte fortolkningsprincipper og retlig subsumption.

Fire danske afgørelser fra Nævnet danner baggrund for afhandlingens problemstilling. Afgørelserne er truffet på baggrund af miljøvurderingsloven, som er en tekstnær implementering af VVM-direktivet. Da miljøvurderingsloven er en tekstnær implementering af VVM-direktivet³⁰, da direktivets centrale forpligtelser er umiddelbart anvendelige³¹, og da der gælder et princip om EU-rettens forrang og EU-konform fortolkning³², som indebærer, at indholdet af miljøvurderingslovens begreber skal fastlægges ud fra EU-retten³³, tager analysen udgangspunkt i VVM-direktivet fremfor miljøvurderingsloven. Ud over VVM-direktivet anvendes affaldsdirektivet og, i mindre grad, vandrammedirektivet som retskilder.

Inden for EU-retten har EU-Domstolens afgørelser præjudikatsværdi³⁴. Desuden indebærer princippet om EU-konform fortolkning, at danske myndigheders afgørelser skal følge Domstolens afgørelser³⁵. Det er således nødvendigt at kende Domstolens praksis vedrørende VVM-direktivet for at vurdere, om Nævnet handler i strid med EU-retten. Derfor analyseres og fortolkes relevante domme og præjudicielle forelæggelser fra Domstolen.

EU-Kommissionens vejledninger indeholder også anvisninger vedrørende fortolkning af VVM- og affaldsdirektivet. Vejledningerne er ikke bindende for Domstolen, hvorfor de kun anvendes, hvor det er nødvendigt for at give en fyldestgørende redegørelse for retstillingen, idet der ikke foreligger retspraksis³⁶.

I relation til den administrative praksis fra Nævnet anvendes de danske forarbejder til miljøvurderingsloven for at undersøge, om der af miljøvurderingsloven følger en skærpet retstilling i forhold til VVM-direktivet. Desuden analyseres en ældre afgørelse fra Naturklagenævnet for at beskrive, hvordan Nævnet tidligere har fortolket lovens bilagspunkter. Nævnets afgørelser analyseres, eftersom der ikke findes dansk retspraksis på området.

Da der ikke er skrevet meget juridisk litteratur om problemstillingen anvendes litteraturen kun i begrænset omfang. Litteraturen betragtes ikke som en egentlig retskilde, men den anvendes ofte i praksis som følge af retssystemets kompleksitet³⁷. I afhandlingen anvendes litteraturen derfor som et hjælpemiddel til at fastlægge gældende ret.

²⁹ Carsten Munk-Hansen, 2022, s. 211.

³⁰ Lovforslag som fremsat: FT 2015-16 tillæg A L 147 (lovforslag), s. 31.

³¹ C-72/95, *Kraaijeveld*, præmis 20 (spørgsmål 3 og 4) smh. præmis 56.

³² Sagen 14/83, *von Colson*, præmis 26, smh. Engsig Sørensen, Karsten, og Jens Hartig Danielsen, 2022, s. 161ff og 190ff.

³³ Egelund Olsen, Birgitte, og Karsten Engsig Sørensen, 2018., s. 232.

³⁴ Engsig Sørensen, Karsten, og Jens Hartig Danielsen, 2022, s. 254ff.

³⁵ *Ibid.*, s. 162.

³⁶ *Ibid.*, s. 112.

³⁷ Riis, Thomas, og Jan Trzaskowski, red., 2020, s. 19.

1.5. Læsevejledning

Da miljøvurderingsloven udspringer af VVM-direktivet, redegøres der i **kapitel 2** for direktivets anvendelsesområde og de EU-retlige fortolkningsprincipper med henblik på i kapitel 7 at kunne redegøre for, om klapping af forurenede sediment er omfattet af VVM-direktivet.

I **kapitel 3** redegøres under punkt 3.1. for Nævnets afgørelser samt Peter Pagh's kommentar, om at klapping er omfattet af VVM-direktivets bilag II pkt. 11(b) "anlæg til bortskaffelse af affald..."³⁸. Denne kritik danner baggrund for afhandlingens opbygning. Under punkt 3.2. til 3.3., vurderes det nemlig, via en analyse af de to afgørelser³⁹, som Pagh i sin kommentar til Nævnets afgørelser henviser til, om klapping af forurenede sediment er en "bortskaffelse" efter pkt. 11(b).

Det undersøges herefter i **kapitel 4**, hvad der forstås ved "affald" efter bilagspunktet, herunder om begrebet svarer til affaldsdirektivets affaldsdefinition i art. 3(1).

Da dette vurderes at være tilfældet, undersøges Domstolens praksis om affaldsdefinitionen i **kapitel 5**, for at vurdere, om forurenede sediment, som klappes, er affald. Under punkt 5.1. analyseres sagen C-194/05, *Kommissionen mod den Italienske Republik II*, idet Domstolen fastslår, hvad der er afgørende for, om et produkt er affald, samt at ikke-forurenede jord kan være affald. På baggrund af dommen opstilles en formodning, om at sediment, ligesom jord, kan være affald. Under punkt 5.2. analyseres C-188/07, *Commune de Mesquer*, som understøtter formodningen. Det konkluderes herefter, at sediment som klappes, er affald, hvis indehaveren "skiller sig af med" produktet. Spørgsmålet er således, hvad der forstås ved dette udtryk. Dette undersøges under punkt 5.3. via en analyse af C-238/21, *Porr Bau*. Domstolen opstiller i sagen en række indicier for, at indehaver "skille sig af med" produktet. Under punkt 5.4. diskuteres disse indicier i relation til klapping af forurenede sediment. Det vurderes, at indehavers hensigt er "at skille sig af med" sedimentet, hvorfor det, isoleret set, er affald efter art. 3(1) og dermed også efter VVM-direktivet.

I **kapitel 6** undersøges det, om undtagelsen i affaldsdirektivets art. 2(3), hvorefter noget sediment, er undtaget fra affaldsdirektivets anvendelsesområde, finder anvendelse på sediment som klappes i havet, og om undtagelsen kan overføres til at gælde for VVM-direktivet.

I **kapitel 7** afrundes afhandlingen med en konklusion på projektets problemformulering.

2. Retsgrundlaget og EU-Domstolens fortolkningsprincipper

2.1. VVM-direktivet

VVM-direktivet regulerer vurderingen af visse offentlige og private projekters indvirkning på miljøet. Direktivet er vedtaget i EU og trådte i kraft i Danmark den 17. februar 2012. Det kodificerer fire tidligere miljøretlige direktiver, hvoraf det første blev indarbejdet i medlemsstaternes lovgivning i 1988⁴⁰. Den seneste ændring skete i 2014 - ændringen er indarbejdet i VVM-direktivet⁴¹.

³⁸ Pagh, Peter. "MRF 2021B.2", 2021, s. 6.

³⁹ Naturklagenævnets afgørelse af 9. marts 2024 og C-486/04, *Kommissionen mod den Italienske Republik I*.

⁴⁰ VVM-direktivet, bilag V del a.

⁴¹ Direktiv 2014/52/EU.

Direktivet blev udarbejdet i 2011 på baggrund af forskellige miljøretnlige beskyttelseshensyn. EU-Domstolen henviser til direktivets betragtning nr. 3 og 11, når den fastslår direktivets formål:

”Et projekts indvirkninger på miljøet bør vurderes under hensyn til ønsket om at beskytte menneskets sundhed, at bidrage til højere livskvalitet ved forbedring af miljøet, at sørge for de forskellige arters fortsatte beståen og at bevare økosystemets reproduktionsevne, som er selve grundlaget for livets fornyelse.”⁴²

I overensstemmelse med dette mål forpligtes medlemsstaterne i art. 2(1) til at vedtage regler, der sikrer myndighedernes overblik, over et projekts forventede væsentlige indvirkning på miljøet, inden der gives tilladelse til et projekt. VVM-direktivet er vedtaget som en minimumsharmonisering, hvilket betyder, at medlemsstaterne kan indføre en strengere beskyttelse, end hvad der følger af direktivet⁴³. I sagerne *Kommissionen mod Irland*⁴⁴ og *Leth*⁴⁵ fastslog Domstolen dog, at VVM-direktivets regler alene er processuelle regler, der vedrører sagsbehandling af bestemte projekter. Direktivet indeholder således ikke materielle afvejningsregler, som bestemmer hvilke miljøpåvirkninger, der er acceptable og uacceptable. Ligesom det ikke indeholder regler, der kan forhindre, at der gives tilladelse til et konkret projekt - selvom projektet forventes at have væsentlige negative indvirkninger på miljøet. VVM-direktivets regler påbyder således ”kun”, at væsentlige indvirkninger på miljøet er belyst, og at offentligheden høres, inden et projekt tillades^{46, 47}.

Formålet med VVM-direktivet er således at kvalificere myndighedernes beslutningsgrundlag, så der ikke på baggrund af en offentlig udstedt tilladelse indtræder uforudsete væsentlige miljøpåvirkninger⁴⁸, i værste fald i form af uoprettelig skade. Samt at miljøpåvirkningerne for tilladte projekter kan overvåges⁴⁹.

2.1.1. Anvendelsesområde

Af VVM-direktivets art. 1(1) følger det, at projekter, som kan påvirke miljøet væsentligt, skal miljøvurderes, inden de tillades. Et projekt er i direktivet defineret i art. 1(2)(a) som: ”... gennemførelse af anlægsarbejder eller andre installationer eller arbejder” og ”andre indgreb i det naturlige miljø eller i landskaber, herunder sådanne, der tager sigte på udnyttelse af ressourcer i undergrunden”. Et projekt som opfylder definitionen i art. 1(2)(a), er dog kun omfattet af direktivets anvendelsesområde, hvis det også er nævnt i direktivets bilag I eller II, som indeholder en saglig afgrænsning af direktivets anvendelsesområde⁵⁰.

Projekterne opført i bilag I forventes altid at påvirke miljøet væsentligt og er dermed efter sin art VVM-pligtige⁵¹. Det betyder, at der for disse projekter skal udarbejdes en miljøkonsekvensrapport og

⁴² Sag C-420, *Jutta Leth*, præmis 34.

⁴³ Pagh, Peter, og Thomas Haugsted, 2022, s. 416.

⁴⁴ Sag C-418/04, *Kommissionen mod Irland*, præmis 230 og 231.

⁴⁵ Sag C-420/11, *Jutta Leth*, præmis 46.

⁴⁶ Pagh, Peter, og Thomas Haugsted, 2022, s. 414.

⁴⁷ Til sammenligning indeholder habitatdirektivet i art. 6 en materiel regel, hvorefter et projekts indvirkning på et bevaringsværdigt område kan være så væsentlig, at myndigheden *skal* give afslag.

⁴⁸ Basse, Ellen Margrethe, 2017, s. 218-219.

⁴⁹ VVM-direktivet, art. 8a(4).

⁵⁰ Pagh, Peter, og Thomas Haugsted, 2022, s. 421, smh. C-156/07, *Aiello* m.fl., præmis 34.

⁵¹ VVM-direktivet, art. 4(1).

en miljøkonsekvensvurdering, inden projektet tillades⁵². Heroverfor er projekter opført i bilag II screeningspligtige-projekter, hvilket betyder, at myndigheden for hvert enkelt projekt skal træffe en screeningsafgørelse, om hvorvidt projektet kan forventes at påvirke miljøet væsentligt⁵³. Hvis dét i screeningen vurderes at være tilfældet, er bilag II-projektet VVM-pligtigt⁵⁴. Det skal bemærkes, at miljøvurderingsloven oplister flere projektyper end direktivet⁵⁵. Bilag II, pkt. 10(1), i miljøvurderingsloven, omfatter for eksempel: ”Uddybning og opfyldning på søterritoriet”, hvilket ikke er nævnt i direktivets bilag. Dette er udtryk for, at den danske lovgiver har udnyttet, at direktivet er udtryk for en minimumsharmonisering⁵⁶. Det betyder, at miljøvurderingslovens anvendelsesområde er lidt bredere end direktivets, og at retstillingen altså kan være skærpet efter miljøvurderingsloven.

Projekterne skal påvirke ”miljøet”, før direktivet finder anvendelse. Direktivet anvender et bredt miljøbegreb, idet indvirkning på faktorerne opførte i art. 3, stk. 1, alle anses for indvirkninger på miljøet. Et projekts indvirkning på sundhed, biologisk mangfoldighed, jordbund, vand, luft, klima, kulturarv og landskab, og samspillet mellem disse, er således alle miljøretlige påvirkninger i direktivets forstand.

Det afgørende for om direktivets krav om udarbejdelse af en miljøkonsekvensrapport finder anvendelse på bilag II-projekter, som ikke efter sin art er screeningspligtige, er hvorvidt myndigheden vurderer, at projektets indvirkning på det brede miljøbegreb er ”væsentlig”. Direktivet indeholder ikke en definition på, hvornår en indvirkning er ”væsentlig”, men indvirkningens væsentlighed afgøres i selve screeningafgørelsen, som er reguleret af art. 4(2)-(6). Væsentlighedsvurderingen beskrives derfor nærmere under punkt 2.1.2.

2.1.2. Screeningsafgørelsen - tilvejebringelse af oplysninger og væsentlighedsvurderingen

Den kompetente myndighed skal efter art. 4(2), træffe afgørelse om, om et bilag II-projekt er screeningspligtigt ved hjælp af a) en konkret vurdering af projektet, b) efter tærskelværdier fastsat af medlemsstaten eller en kombination af disse. I dansk ret er art. 4(2) dog implementeret således, at der i alle tilfælde kræves en konkret vurdering⁵⁷. Den kompetente myndighed skal derfor for hvert bilag II-projekt vurdere dets risiko for at få væsentlige indvirkninger på miljøet⁵⁸. Dette kaldes screeningsafgørelsen.

Afgørelsen træffes på baggrund af oplysningerne modtaget fra bygherre⁵⁹ og, hvor det er relevant, resultaterne af andre VVM-vurderinger⁶⁰. I direktivet er der ikke fastslået nogen formel pligt til at høre offentligheden under screeningen, som der er i relation til miljøkonsekvensvurderingen⁶¹, men høring af offentligheden under screeningen er i overensstemmelse med princippet om god forvaltningsskik⁶².

⁵² Ibid., art. 3, 5 og bilag IV.

⁵³ Ibid., art. 4(2).

⁵⁴ Pagh, Peter, og Thomas Haugsted, 2022, s. 433ff.

⁵⁵ Lovforslag som fremsat: FT 2015-16 tillæg A L 147, s. 43-44, punkt 3.3.2.2.

⁵⁶ Nærmere herom i punkt 3.1.

⁵⁷ Pagh, Peter, og Thomas Haugsted, 2022, s. 433-434.

⁵⁸ Miljøvurderingslovens § 21, stk. 1.

⁵⁹ VVM-direktivet, art. 4(4).

⁶⁰ Ibid., art. 4(5).

⁶¹ Ibid., art. 6(1) og (2).

⁶² Direktiv 2014/52/EU, betragtning 29.

Bygherre skal efter art. 4(4) give myndigheden oplysninger om projektets karakteristika og dets forventede væsentlige indvirkninger på miljøet. Hvor det er relevant, skal bygherre også forholde sig til andre miljøvurderinger, som allerede er foretaget i medfør af EU-lovgivningen. I bilag II.A specificeres de påkrævede oplysninger. Herefter kræves oplysninger om projektets fysiske karakteristika og dets geografiske placering i forhold til miljømæssige sårbare lokationer, som kan forventes at blive påvirket. Herudover skal alle miljøaspekter, der forventes at blive påvirket i væsentlig grad, beskrives. Hvis der foreligger oplysninger om, at projektet som følge af reststoffer, brugen af naturarealer eller lignende forventes at få væsentlige indvirkninger på miljøet, skal disse også beskrives. Desuden skal der ved indsamling af oplysningerne tages hensyn til kriterierne i bilag III⁶³, som er kriterierne myndigheden anvender i screeningsafgørelsen til at afgøre, om bilag II-projektet er VVM-pligtigt.

Myndigheden skal, uanset om den ved screeningsafgørelsen beslutter, at et projekt er VVM-pligtigt eller ej, begrunde sin afgørelse ved at angive hovedårsagerne hertil med henvisning til kriterierne i bilag III. Det er således obligatorisk, at myndigheden tager hensyn til bilag III-kriterierne i screeningsafgørelsen⁶⁴. Af bilag III pkt. 3, følger det⁶⁵, at myndigheden vurderer projektets forventede ”væsentlige” indvirkninger på miljøet efter 1) projektets karakter og 2) den miljømæssige sårbarhed ved projektets geografiske placering, og 3) under hensyn til omfanget af indvirkningen på miljøet. Om indvirkningerne er væsentlige, er derfor en konkret helhedsvurdering af, hvilket projekt der er tale om, hvor det placeres, om projektet på dette sted får en indvirkning på det brede miljøbegreb, og om omfanget af indvirkning i henhold til bilag III pkt. 3, litra a-h forventes at være ”væsentlig”.

Hvor grundige de undersøgelser, der skal foretages til brug for screeningsafgørelsen, skal være, er ikke reguleret i direktivet, og det er derfor uklart⁶⁶. Er det nødvendigt at foretage grundige undersøgelser for at belyse indvirkningerne, taler dette dog i sig selv for, at der ikke skal foretages yderligere undersøgelser til brug for screeningen, men derimod blot træffes afgørelse om VVM-pligt^{67, 68}.

Når myndigheden frem til, at projektet ikke er VVM-pligtigt, følger det af art. 4(5)(b), at myndigheden skal offentliggøre begrundelsen⁶⁹. Hvis bygherre har oplyst projektets særkende og angivet foranstaltninger, der påtænkes for at undgå eller forebygge, hvad der kunne have været væsentlige indvirkninger på miljøet, skal disse også offentliggøres. Hvor det i screeningsafgørelsen, i stedet, vurderes, at projektet er VVM-pligtigt, skal myndigheden følge den i direktivet fastsatte procedure for miljøkonsekvensvurderingen, som beskrives under punkt 2.1.3.

2.1.3. Miljøkonsekvensvurderingsrapporten og -vurderingen

Når et projekt er VVM-pligtigt som følge af myndighedens screeningsafgørelse, eller idet der er tale om et bilag I-projekt, skal der laves i miljøkonsekvensvurdering. Bygherren skal i henhold til art. 5

⁶³ VVM-direktivet, bilag II.A., punkt 4.

⁶⁴ Pagh, Peter, og Thomas Haugsted, s. 433.

⁶⁵ VVM-direktivet, bilag III pkt. 3: ”Projektets forventede væsentlige virkninger på miljøet skal ses i relation til de kriterier, der er anført under punkt 1 og 2 i dette bilag, og under hensyn til projektets indvirkning på de i artikel 3, stk. 1, nævnte faktorer, idet der skal tages hensyn til:...”

⁶⁶ For en diskussion heraf henvises til Pagh, Peter, og Thomas Haugsted, s. 435, smh. Lovforslag som fremsat: FT 2015-16 tillæg A L 147, s. 84.

⁶⁷ Pagh, Peter, og Thomas Haugsted, s. 435.

⁶⁸ Det bemærkes, at bilag II-projekter, som kræver udarbejdelse af en miljøkonsekvensvurdering i henhold til habitatdirektivets art. 6(3) uden videre er VVM-pligtige, smh. Pagh, Peter, og Thomas Haugsted, 2022, s. 434.

⁶⁹ Med henvisning til bilag III-kriterierne.

fremsende en miljøkonsekvensvurderingsrapport (VVM-redegørelse), som myndigheden foretager sin miljøkonsekvensvurdering på baggrund af⁷⁰.

VVM-redegørelsen skal opfylde de krav, der følger af direktivets art. 5(1), 5(3) og bilag IV. Rapporten skal udarbejdes af kompetente eksperter⁷¹, og myndigheden skal, eventuelt med hjælp fra eksperter, kontrollere om rapporten er tilstrækkelig⁷². Hvis rapporten ikke er tilstrækkelig, har myndigheden ansvaret for at anmode bygherre om de manglende oplysninger⁷³.

Rapporten skal i henhold til art. 5, blandt andet, beskrive projektets forventede ”væsentlige indvirkninger” på miljøet⁷⁴. I den præjudicielle afgørelse C-461/17, *Holohan m.fl.*, fra 2018, bemærkede Domstolen, at forpligtelsen til at beskrive projektets forventede væsentligste indvirkninger i henhold til art. 5(1), 5(3)(c) og bilag IV⁷⁵, ikke kan udvides til at omfatte alle indvirkninger på alle forekommende arter. Pligten omfatter kun oplysninger som udtrykkeligt behandler de væsentligste indvirkninger på arter, som er identificeret i rapporten⁷⁶.

Desuden skal rapporten indeholde en beskrivelse af ”rimelige alternativer” og en begrundelse for, hvorfor bygherre har valgt den konkrete løsning med hensyn til indvirkningerne på miljøet⁷⁷. I præmis 66 i *Holohan*, bemærker Domstolen, at forpligtelsen til at oplyse om ”væsentligste alternativer” efter det tidligere VVM-direktivs 5(3)(d) ikke indebærer, at hvert enkelt alternativ undergives en miljøkonsekvensvurdering på lige fod med det ansøgte projekt.

I den præjudicielle afgørelse i sagen C-535/18, *Land Nordrhein-Westfalen*, fra 2020, vurderes det, hvorvidt miljøkonsekvensrapporten i henhold til art. 6(3)(b) også skal indeholde oplysninger om projektets miljøpåvirkning, som er påkrævet efter anden lovgivning. Sagen udspiller sig i Tyskland, hvor der på baggrund af en miljøkonsekvensvurdering efter VVM-direktivet er meddelt tilladelse til en ny motorvejsstrækning⁷⁸. Motorvejsstrækningen vil medføre udledning af regnvand til vandområder og grundvandet, hvilket miljøkonsekvensrapporten ikke belyser⁷⁹. En række jordejere anlægger retssag mod de tyske myndigheder, hvilket fører til den præjudicielle forespørgsel ved Domstolen. Spørgsmålet for Domstolen er, om miljøkonsekvensrapporten skal indeholde oplysninger om overholdelse af regler om vandkvalitet i henhold til vandrammedirektivets art. 4, som tillige finder anvendelse på projektet⁸⁰. Domstolen fastslår, at det følger af art. 6 i VVM-direktivet, at rapporten skal indeholde de oplysninger, som er nødvendige for at vurdere et projekts indvirkning på miljøet efter alle de materielle

⁷⁰ VVM-direktivet, art. 1(2)(g).

⁷¹ Ibid., art. 5(3)(a).

⁷² Ibid., art. 5(3)(b).

⁷³ Ibid., art. 5(3)(c).

⁷⁴ Ibid., art. 5(1)(b).

⁷⁵ Som er nyfattet ved direktiv 2014/52/EU.

⁷⁶ Sag C-461/17, *Brian Holohan m.fl.*, præmis 57-59.

⁷⁷ Art. 5 (1)(d), om rimelige alternativer, er nyfattet ved Rdir 2014/52/EU. Inden ændringen var bygherre forpligtet efter 5(3)(d) til at give: ”en oversigt over de **væsentligste** alternativer, som bygherre har undersøgt...”. (fremhævelsen er forfatterens tilføjelse).

⁷⁸ C-535/18, *IL m.fl. mod Land Nordrhein-Westfalen*, præmis 28 og 29.

⁷⁹ Ibid., præmis 34.

⁸⁰ Ibid., præmis 38.

regler, der finder anvendelse på projektet^{81,82}. Oplysningerne om vandmiljøet efter vandrammedirektivets art. 4(1), skal også fremlægges i henhold til VVM-direktivets art. 6. Alle materielle regler, der finder anvendelse på et projekt, er derfor afgørende for kravene til miljøkonsekvensrapporten⁸³.

På baggrund af rapporten skal myndigheden, i henhold til i art. 6(1)-(2), foretage en høring af berørte myndigheder og offentligheden⁸⁴. Hvor det er relevant, skal berørte medlemsstater tillige høres⁸⁵, og tidsfristen for høringen må ikke være kortere end 30 dage⁸⁶.

Miljøkonsekvensvurderingen består i, at myndigheden, i samarbejde med eksperter⁸⁷, undersøger de oplysninger, der er fremkommet. Undersøgelsen baseres på oplysningerne i rapporten, de supplerende oplysninger, der måtte være givet efter art 5(3)(c) og relevante oplysninger fra høringer⁸⁸. Derpå, og eventuel ved hjælp af myndighedens selvstændige oplysninger, skal myndigheden nå til en konklusion over projektets væsentlige indvirkninger på miljøet. Når denne procedure følges, foreligger der et fuldstændigt beslutningsgrundlag i overensstemmelse med VVM-direktivets krav. Herefter står det myndigheden frit for, om den vil give eller afslå ansøgningen om tilladelse, idet VVM-direktivet alene indeholder processuelle regler, jf. punkt 2.1.

Tilladelsen skal dog overholde mindstekravene i art. 8a(1)(a)-(b). Det vil sige, at den skal angive konklusionen på miljøkonsekvensrapporten, de miljømæssige betingelser, der knytter sig til tilladelsen, de foranstaltninger der træffes for at begrænse væsentlige skadevirkninger på miljøet, og, hvis aktuelt, angive overvågningsforanstaltninger⁸⁹.

2.2. Domstolens fortolkningsprincipper

Som nævnt i metodeafsnittet, er det for at fastlægge VVM-direktivets anvendelsesområde relevant at kende Domstolens fortolkningsstil- og principper, herunder særligt, hvordan Domstolen anvender principperne i relation til VVM-direktivets bilagspunkter. Nedenfor redegøres derfor først for de generelle kendetegn ved Domstolens fortolkningsstil og, under punkt 2.2.1., for fortolkningsstilen i relation til VVM-direktivet.

I sagen 283/81, *CILFIT*, udtaler Domstolen sig generelt om fortolkningen af EU-regler. Sagen drejer sig om, hvornår en national domstol har pligt til at forelægge et spørgsmål for Domstolen efter TEUF art. 267(3). I sagen indfortolker Domstolen en undtagelse til forelæggelsespligten, når der ikke er fortolkningstvivel vedrørende en EU-regel⁹⁰. Domstolen udtaler, at fortolkning af EU-regler, først og fremmest, skal ske ud fra ordlyden af de forskellige sporlige versioner og med en opmærksomhed på, at

⁸¹ Ibid., præmis 84 og 90.

⁸² Oplysningerne skal dog ikke nødvendigvis fremgå af én samlet rapport, men offentligheden skal kunne "få et præcist overblik over projektets indvirkninger på de pågældende vandområders tilstand, således at offentligheden kan efterprøve, om de forpligtelser, der følger af artikel 4 i direktiv 2000/60, overholdes" (Ibid., præmis 86).

⁸³ For så vidt angår habitatdirektivet følger dette endda direkte af VVM-direktivets art. 3(1)(b).

⁸⁴ Defineret i VVM-direktivet som følger: "Berørte myndighed" i art. 6(1), "offentlighed" i art. 1(2)(d), og "berørte offentlighed" i art. 1(2)(e).

⁸⁵ "Relevant og berørt medlemsstat" er defineret i VVM-direktivets art. 7(1).

⁸⁶ VVM-direktivet, art. 6(7).

⁸⁷ Ibid., art. 5(3)(b).

⁸⁸ Ibid., art. 8.

⁸⁹ Ibid., art. 1(2)(g).

⁹⁰ "acte clair-doktrinen", Se Engsig Sørensen, Karsten, og Jens Hartig Danielsen, 2022, s. 258.

EU-rettens definitioner ikke svarer til nationale definitioner⁹¹. Herudover skal sammenhængen, som reglen indgår i, dens bagvedliggende formål samt EU-rettens udvikling på tidspunktet for reglens anvendelse tillægges betydning⁹².

Typisk støtter Domstolen sin lovfortolkning på formålet i præambelen, bredt formulerede traktater og EU's overordnede intentioner og målsætning⁹³. Domstolen peger selv på, at formålsfortolkning spiller en afgørende rolle, da traktaterne og EU-retlig lovgivning ofte er vagt og upræcist formuleret⁹⁴. I nogle principielle domme har Domstolen anvendt teleologisk⁹⁵ fortolkning, hvor dommens resultat afhænger af, hvordan reglen kan sikres en effektiv virkning - ”l'effet utile”⁹⁶. Dette indebærer, at det er reglen og unionens formål, der bliver målestokken for, hvordan reglens effektive virkning sikres bedst og dermed afgørende for dommens resultat. Fortolkningsstilen indebærer, at Domstolen fortolker traktat-sikrede rettigheder udvidende og undtagelserne indskrænkende⁹⁷.

Tilsammen kan EU-Domstolens fortolkningsstil betegnes som dynamisk, idet formålsfortolkning giver Domstolen mulighed for en betydelig retsskabende virksomhed⁹⁸. I Danmark skal Domstolene objektivt og værdineutralt fortolke loven, som det demokratisk valgte flertal har vedtaget⁹⁹. Kritikere kalder derfor EU-Domstolens stil for kreativ og aktivistisk¹⁰⁰. Forskellene på domstolenes fortolkningsstil kan blandt andet illustreres ved, at lovgivers mening, som den fremgår af lovforarbejder, i Danmark har stor retskildeværdi, hvilket ikke er tilfældet ved EU-Domstolen¹⁰¹.

2.2.1. C-72/95, *Kraaijeveld* som eksempel

Der findes flere eksempler på, at EU-Domstolen har fortolket VVM-direktivets bilagspunkter og dermed direktivets anvendelsesområde. *Kraaijeveld* fra 1996 er et eksempel herpå, idet der under en hollandsk retssag opstår tvivl om, hvordan bilagspunkt 10(e) ”anlæg til regulering af vandløb” i bilag II¹⁰², skal fortolkes. Den hollandske domstol er i tvivl om, hvorvidt et projekt i form af dige-arbejde i vand for at undgå oversvømmelser på land, er omfattet af bilagspunktet. Derfor anmoder domstolen EU-Domstolen om en præjudiciel afgørelse om fortolkningsspørgsmålet. Domstolen konstaterer, at der er uoverensstemmelser mellem de sproglige udgaver af direktivet og dermed anvendelsesområdet, hvorfor direktivets opbygning og formål skal undersøges for at fastslå lovens anvendelsesområde¹⁰³.

Herefter ligger Domstolen for det første til grund, at begrebet ”projekt” er defineret i direktivets art. 1(2)¹⁰⁴. For det andet følger det direkte af art. 2(1), at direktivet finder anvendelse på projekter ”...

⁹¹Sag 283/81, *CILFIT*, præmis 18-19.

⁹² *Ibid.*, Præmis 20.

⁹³ Neergaard, Ulla B., og Karsten Engsig Sørensen, red., 2023, s. 274 og Engsig Sørensen, Karsten, og Jens Hartig Danielsen, 2022, s. 120.

⁹⁴ Engsig Sørensen, Karsten, og Jens Hartig Danielsen, 2022, s. 116-117, smh. C-632/15, *Popescu*, præmis 35.

⁹⁵ Ruth Nielsen, og Christina D. Tvarnø, 2021, s. 263-264.

⁹⁶ Engsig Sørensen, Karsten, og Jens Hartig Danielsen, 2022, s. 117.

⁹⁷ *Ibid.*

⁹⁸ Neergaard, Ulla B., og Karsten Engsig Sørensen, red., s. 274.

⁹⁹ *Ibid.*, s. 275, smh. Grundlovens § 64.

¹⁰⁰ *Ibid.*, s. 274.

¹⁰¹ *Ibid.*, s. 273-274 og Engsig Sørensen, Karsten, og Jens Hartig Danielsen, 2022, s. 119.

¹⁰² Bilagspunktet findes i direktiv 85/337 – i dag kodificeret i VVM-direktivets bilag II pkt. 10(f).

¹⁰³ C-72/95, *Kraaijeveld*, præmis 29.

¹⁰⁴ *Ibid.*, præmis 30.

der bl.a. på grund af deres art, dimensioner eller placering kan få væsentlig indvirkning på miljøet”¹⁰⁵. For det tredje skal vurderingen af indvirkningen på miljøet efter art. 3(1) ske ud fra ”... de direkte og indirekte virkninger på mennesker, fauna, flora, jordbund, vand, luft, klima, landskab, materielle goder og kulturarv”¹⁰⁶. På baggrund af ordlyden af disse tre artikler konkluderer Domstolen om direktivet, at:

”... dets anvendelsesområde er vidt og dets formål meget bredt. Denne ene bemærkning bør i sig selv være tilstrækkelig til at fortolke direktivets bilag II, punkt 10, litra e), således, at den omfatter arbejder til tilbageholdelse af vand og forhindring af oversvømmelser^o og dermed digearbejder^o selv om denne præcisering ikke fremgår af alle de sproglige versioner.”¹⁰⁷

Selvom det konkrete projekt ikke er omfattet af ordlyden af punkt 10(e) i alle sproglige versioner, bevirker de forhold, at direktivet har et ”vidt” anvendelsesområde, og at dets formål er ”meget bredt”, at projektet er omfattet af VVM-direktivet. Ved brug af betegnelserne ”vidt” og ”meget bredt” samt udtrykket: ”denne ene bemærkning bør i sig selv være tilstrækkelig...”, fremhæver Domstolen, at VVM-direktivets bilagspunkter kan omfatte mere end punkternes umiddelbare ordlyd. Dette svarer til den ovenfor beskrevne udvidende fortolkning, hvor Domstolen kan have en retsskabende rolle. Af præmissen kan det udledes, at VVM-direktivets anvendelsesområde generelt skal fastlægges ud fra en erkendelse af, at anvendelsesområdet er vidt og formålet meget bredt.

Domstolen tager også stilling til direktivets anvendelsesområde ud fra en formålsfortolkning. Domstolen bemærker, at selvom digearbejdet har et miljømæssigt formål - at undgå oversvømmelse af landområder - så kan arbejdet med at tilbageholde stillestående vandmængder:

”... have en betydelig indvirkning på miljøet i direktivets forstand, således at de varigt kan påvirke jordbundens sammensætning, faunaen og floraen eller landskabet. Det må følgelig deraf udledes, at denne type arbejder må være omfattet af direktivets anvendelsesområde.”¹⁰⁸

Da VVM-direktivets formål risikerer at blive undergravet, hvis ikke projektet er omfattet af direktivet, vurderer Domstolen, at projektet er omfattet af direktivets anvendelsesområde¹⁰⁹. Domstolen underbygger således argumentet om, at direktivets bilagspunkter skal fortolkes udvidende med henvisning til direktivets formål.

Om digearbejdet er omfattet af VVM-direktivet afgøres således ved en undersøgelse af ordlyden af de forskellige sproglige versioner af bilagspunktet, sammenhængen som reglen indgår i og direktivets formål. Mere generelt kan det af afgørelsen udledes; hvor ordlyden af direktivets bilagspunkter rummer plads til fortolkning, skal punkterne fortolkes udvidende baseret på direktivets formål, idet direktivets anvendelsesområde er ”vidt” og dets formål ”meget bredt”. Direktivets formål bliver således målestok for, hvordan bilagspunkterne skal fortolkes, så de sikrer direktivets effektive virkning efter princippet

¹⁰⁵ Ibid., præmis 30.

¹⁰⁶ Ibid.

¹⁰⁷ Ibid., præmis 31.

¹⁰⁸ Ibid., præmis 32.

¹⁰⁹ Ibid., præmis 35.

”l’effet utile”¹¹⁰. Denne fortolkningsstil skal tages i betragtning, når det i det følgende vurderes, om klappning af forurenede sediment er omfattet af VVM-direktivets bilag II pkt. 11(b).

3. Er klappning af forurenede sediment omfattet af VVM-direktivet?

3.1. Nævnets fire afgørelser om klappning fra 2021

I 2021 stadfæster Nævnet fire tilladelser fra Miljøstyrelsen til klappning af forurenede sediment på klappladser i havet omkring Danmark¹¹¹. Det er disse fire afgørelser, som professor i miljøret, Peter Pagh, mener er tilladt i strid med Danmarks EU-retlige forpligtelser. Efter hans opfattelse er klappning nemlig omfattet af VVM-direktivets bilag II pkt. 11(b): ”Anlæg til bortskaffelse af affald (projekter, som ikke er omfattet af bilag I)”¹¹², hvorfor der, som minimum, skal foretages en screening af klappprojekterne, inden de tillades.

Afgørelsen om klappning af sediment i Køge Bugt¹¹³ er den eneste af de fire afgørelser, hvor Nævnet direkte kommenterer på, om klappning er et bilagspunkt i henhold til miljøvurderingsloven. I sagen har Miljøstyrelsen udstedt en tilladelse til klappning af sediment på en klappplads i Køge Bugt. Der klages over tilladelsen, idet klager påstår, at Miljøstyrelsen ikke har belyst miljøpåvirkningen tilstrækkeligt, og at indvirkningen på miljøet bør belyses ved en ”VVM-undersøgelse”. Nævnet undersøger på denne baggrund, om klappning er omfattet af miljøvurderingslovens anvendelsesområde, herunder særligt om det er omfattet af miljøvurderingslovens bilag II pkt. 10(1) ”Uddybning og opfyldning på søterritoriet”. Nævnets vurdering af spørgsmålet er toledet.

Først vurderer Nævnet, om klappning er ”opfyldning på søterritoriet”. Nævnet oplyser, at ”der ved opfyldning efter dette bilagspunkt alene skal forstås opfyldning med henblik på landindvinding”¹¹⁴. I den forbindelse henviser Nævnet til de specielle bemærkninger i forarbejderne, hvor det fremgår, at opfyldning på søterritoriet er en gennemførelse af VVM-direktivets bilag II pkt. 1(g) ”landvinding fra havet”¹¹⁵. Landvinding fra havet betyder tørlægning af lavvandsområder¹¹⁶. Klappning kan ikke anses for en tørlægning af lavvandsområder. Da det fremgår af forarbejderne til miljøvurderingsloven, at bilagspunktet er en implementering af VVM-direktivets pkt. 1(g) om landvinding. Og da VVM-direktivet er udtryk for en minimumsharmonisering, hvorfor det ikke er påkrævet, at miljøvurderingsloven har et bredere anvendelsesområde end direktivet, skal det ligges til grund, at Nævnets vurdering af, at klappning ikke er en ”opfyldning på søterritoriet” efter miljøvurderingsloven er korrekt.

Dernæst undersøger Nævnet, om tilladelsen til klappning er ”udbygning på søterritoriet”. Det finder Nævnet ikke er tilfældet, fordi der er ”... tale om en tilbagevendende oprensning af havnen på grund af den løbende tilsanding”. Desuden tilføjer Nævnet, at ”projektet ikke indgik som en del af et havneprojekt eller et andet screeningspligtigt projekt”. Af forarbejderne til bilagspunktet fremgår det, at projekter med ”udbygning på søterritoriet”, er en udvidelse i forhold til VVM-direktivet. Bilagspunktet er

¹¹⁰ I overensstemmelse med princippet ”l’effet utile”, jf. punkt 2.2.

¹¹¹ Som nævnt i indledningen; (Nævnets afgørelse af 8. april 2021 (Køge), Nævnets afgørelse af 26. marts 2021 (Lolland), Nævnets afgørelse af 26. marts 2021 (Limfjorden) og Nævnets afgørelse af 25. juni 2021 (Esbjerg).

¹¹² Pagh, Peter. ”MRF 2021B.2”, 2021.

¹¹³ Nævnets afgørelse af 8. april 2021 (Køge).

¹¹⁴ Ibid.

¹¹⁵ Lovforslag som fremsat: FT 2015-16 tillæg A L 147, s. 44.

¹¹⁶ Den Store Danske. ”landvinding | lex.dk”, 2017.

således et eksempel på at direktivet er udtryk for minimumsharmonisering. Da bilagspunktet således kun findes i miljøvurderingsloven, skal de danske lovforarbejder undersøges for at fastslå bilagspunktets rækkevidde:

”Forslaget er begrundet i, at der i forbindelse med større uddybningsprojekter potentielt kan være tale om meget omfattende projekter med en markant miljøpåvirkning, og i visse situationer vil det være meget betænkeligt at kunne gennemføre disse projekter uden en VVM-screening (endsige VVM-redegørelse). Det gælder både for at belyse den påvirkning projekter har af miljø og natur i området, men i lige så stor grad for den efterfølgende bortskaffelse af sediment, arbejdsmetoder m.v.”¹¹⁷

Det følger af forarbejderne, at bortskaffelse af sediment ved uddybningsprojekter kan have en markant miljøpåvirkning, hvorfor der bør foretages en VVM-screening af projektet. Dog følger det også af forarbejderne, at punktet er vedtaget med henblik på at omfatte ”større uddybningsprojekter”. Opgravning af sediment fra sejlrender kan muligvis betragtes som en ”udbygning på søterritoriet”, men da opgravningen foregår i allerede-etablerede sejlrender, og da der ikke er tale om ét projekt, men en tilbagevendende opgave, er det tvivlsomt, om det kan betragtes som ”ét større uddybningsprojekt”. Med bemærkningen fra forarbejderne som fortolkningsbidrag vurderes Nævnets afgørelse, om at klappning ikke er en ”udbygning på søterritoriet”, derfor også at være korrekt.

Klappning af forurenede sediment er således ikke omfattet af bilag II pkt. 10(1) ”Uddybning og opfyldning på søterritoriet”. Nævnet tager ikke stilling til, hvorvidt projektet er omfattet af et af direktivets øvrige bilagspunkter, herunder ikke bilag II pkt. 11(b) ”Anlæg til bortskaffelse af affald (projekter, som ikke er omfattet af bilag I)”, som er grundlag for Pags kritisk af afgørelserne.

I de tre øvrige nævnsafgørelser fra 2021¹¹⁸, gør klagerne ikke gældende, at klappning er et projekt omfattet af VVM-direktivet. Nævnet tager heller ikke af egen drift stilling til spørgsmålet. Da det følger af Lov nr. 1715 2016-12-27 (nævnsloven)’s § 11, stk. 1, at Nævnet kan begrænse sin prøvelse til de forhold, der er klaget over, synes dette uproblematisk. Dog følger det af bemærkningerne¹¹⁹ til den tidligere nævnslovs 12 a¹²⁰ og bemærkningerne til nævnslovens § 11¹²¹, at Nævnet efter omstændighederne har pligt til at inddrage andre forhold, end det påklagede. Konkret omtales i bemærkningerne en pligt til at påse overholdelse af EU-retten. Nævnet er således efter, nævnslovens § 11, forpligtet til at prøve EU-retlige mangler. Hvis klappning af forurenede sediment er et projekt efter VVM-direktivet, er der tale om en væsentlig EU-retlig mangel, når Miljøstyrelsen udsteder en tilladelse til projektet uden, som minimum, at screene det forinden. Nævnet vil herefter være forpligtet til at påse overholdelse af VVM-direktivet, selvom klager ikke klager over dette, jf. nævnslovens § 11.

Det skal hertil bemærkes, at Nævnet også har kompetence til at behandle spørgsmålet om manglende screening. Dette følger blandt andet af Køge-sagen, hvor Nævnet ligger til grund, at tilladelsen fra

¹¹⁷ Lovforslag som fremsat: FT 2015-16 tillæg A L 147, s. 44.

¹¹⁸ Nævnets afgørelse af 26. marts 2021 (20/10316) (Lolland), Nævnets afgørelse af 26. marts 2021 (Limfjorden) og Nævnets afgørelse af 25. juni 2021 (Esbjerg).

¹¹⁹ Lovforslag som fremsat: FT 2011-12 tillæg A L 147, s. 21.

¹²⁰ § 12 a i LBK nr. 1205 af 28/09/2016 om Natur- og Miljøklagenævnet (den tidligere nævnslov) svarer til den gældende nævnslovs § 11, jf. Lovforslag som fremsat: FT 2016-17 tillæg A L 44, s. 39.

¹²¹ Lovforslag som fremsat: FT 2016-17 tillæg A L 44, s. 39.

Miljøstyrelsen er en indirekte afgørelse af, at det ansøgte, ikke er omfattet af miljøvurderingsloven – altså et retligt spørgsmål om screeningspligt - som Nævnet med hjemmel i miljøvurderingslovens § 49, stk. 1 kan prøve.

Hvis Nævnet mener, at klapping af forurenede sediment er omfattet af VVM-direktivet, er Nævnet således både kompetent og forpligtet til at prøve spørgsmålet om manglende screening, idet Miljøstyrelsens tilladelser så er udstedt i strid med EU-retten¹²². Da Nævnet ikke tager stilling til VVM-direktivet i de tre øvrige afgørelser, er afgørelserne udtryk for, at Nævnet er enig med Miljøstyrelsen i, at klapping af sediment ikke er et projekt omfattet af VVM-direktivet.

Hvorvidt klapping af forurenede sediment er omfattet af VVM-direktivets bilag II pkt. 11(b) ”Anlæg til bortskaffelse af affald”, som Pagh anfører, vurderes i det følgende. Det forudsætter, at klapping af forurenede sediment både er en ”bortskaffelse”, og at det er ”affald” efter bilagspunktet. Nedenfor under punkt 3.2. og 3.3. undersøges bortskaffelsesbegrebet, med udgangspunkt i de afgørelser Pagh henviser til¹²³, mens affaldsbegrebet undersøges under punkt 4 og 5.

3.2. Naturklagenævnets afgørelse af 9. marts 2004 - bortskaffelsesbegrebet

Naturklagenævnets afgørelse drejer sig om, hvorvidt sondringen mellem ”bortskaffelse” og ”nyttiggørelse” af affald som blev indført i affaldsdirektivet i 1991¹²⁴ også skal gælde for anlæg til bortskaffelse af affald efter VVM-direktivet¹²⁵. Tvisten opstår, da Sønderjyllands Amt i 2003 giver tilladelse til opførelse af et biogasanlæg til behandling af husdyrgødning og industriaffald uden at følge proceduren i VVM-direktivet. Amtet mener, at anlægget er et anlæg til ”nyttiggørelse” af affald, i overensstemmelse med sondringen indført i affaldsdirektivet, hvorfor anlægget ikke skal VVM-vurderes efter samlebekendtgørelsens¹²⁶ § 3, stk. 2, herunder bilag II's pkt. (11)(b) om ”bortskaffelse” af affald.

Naturklagenævnet bemærker indledningsvist, at Amtets tilladelse er udstedt i overensstemmelse med gældende praksis. Men en praksisændring skal overvejes, idet VVM-direktivets anvendelsesområde for anlæg til ”bortskaffelse af affald” muligvis også omfatter anlæg til ”nyttiggørelse” af affald. For at finde EU-lovgivers hensigt, og dermed besvare spørgsmålet om direktivets anvendelsesområde, undersøger Nævnet for det første ordlyden af udtrykket ”bortskaffelse” i VVM-direktivet og affaldsdirektivet. For det andet sammenholdes affaldsdirektivets oprindelige definition af ”bortskaffelse” med den skærpede definition, som er indført med sondringen i 1991. Og for det tredje undersøger Nævnet

¹²² Se også Nævnets afgørelse af 3. februar 2021 (j.nr. 20/14462), punkt 3.1.

¹²³ Pagh, Peter. ”MRF 2021B.2”, 2021; Naturklagenævnets afgørelse af 9. marts 2004 og C-486/04, *Kommissionen mod den Italienske Republik I*.

¹²⁴ Rådets direktiv 91/156/EØF af 18. marts 1991 om ændring af direktiv 75/442/EØF om affald (nu afløst af affaldsdirektivet).

¹²⁵ 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 (nu en del af VVM-direktivet, jf. VVM-direktivets bilag V del A).

¹²⁶ BEK nr 428 af 02/06/1999 (samlebekendtgørelse). Bilag 2 i samlebekendtgørelsen er en del af bekendtgørelsens kapitel 2, som i henhold til bekendtgørelsens officielle fodnote 1: ”... indeholder bestemmelser, der gennemfører Rådets direktiv nr. 85/337/EØF [...] - VVM-direktivet - og direktiv nr. 97/11/EF af 3. marts 1997 om ændring af nævnte direktiv”.

definitionerne i lyset af VVM-direktivets tilblivelseshistorie, herunder formålet med ændringen af VVM-direktivet i 1997¹²⁷ og ændringen af affaldsdirektivet i 1991¹²⁸. Nævnet ligger til grund, at:

”... VVM-reglerne navnlig har til formål at sikre en forhåndsvurdering af projekter, der er af en sådan beskaffenhed, at de vil kunne påvirke miljøet væsentligt, at ændringen af VVM-reglerne i 1997 udtrykkeligt ikke vedrører selve bortskaffelsesbegrebet, og at det af 6. betragtning til direktiv 97/11/EF generelt fremgår, at det var hensigten med dette direktiv at udvide listen over projekter, der vil påvirke miljøet væsentlig, og derfor principielt skal vurderes systematisk”¹²⁹

Ved at undersøge formålet med VVM-direktivet og hensigten bag ændringen af direktivet i 1997, altså den retlige sammenhæng som direktivet indgår i, når Nævnet ved formålsfortolkning frem til, at:

”... anlæg til »bortskaffelse« af affald i VVM-reglerne også kan være anlæg, hvis hovedformål er nyttiggørelse af affald, uanset at sådanne anlæg ikke er omfattet af affaldsreglernes bortskaffelsesbegreb. Kategoriseringen af et anlæg som et anlæg til nyttiggørelse af affald (i affaldsreglernes forstand) indebærer således ikke i sig selv, at anlægget falder udenfor VVM-reglerne om anlæg til bortskaffelse af affald.”¹³⁰

Sondringen mellem nyttiggørelse og bortskaffelse af affald, som i 1991 indføres, i affaldsdirektivet, skal således, ifølge Nævnet, ikke gælde for VVM-direktivet. VVM-direktivets bilag II pkt. 11(b), omfatter derfor både anlæg til nyttiggørelse af affald og anlæg til almindelig bortskaffelse af affald. Det betyder, at biogasanlægget i Sønderjylland, som minimum, skal screenes, før det tillades.

Efter Nævnets praksisændring bør det ikke være afgørende for, om forurenede sediment er omfattet af VVM-direktivet, om det klappes eller nyttiggøres, idet kategoriseringen som nyttiggørelse, ikke i sig selv indebærer, at projektet falder uden for VVM-direktivets bilag II pkt. 11(b). Pagh anfører i denne forbindelse, at den omstændighed at klappadsen fungerer som en losseplads i havet uden et decideret affaldsanlæg, ikke ændrer ved, at projektet forudsætter en VVM-screening, ligesom det gør, hvis affald permanent henlægges på jorden¹³¹. Da det er EU-Domstolen, der ultimativt fastlægger direktivets anvendelsesområde, skal det nedenfor undersøges, om Domstolen anlægger samme fortolkning af bortskaffelsesbegrebet.

3.3. C-486/04, *Kommissionen mod den Italienske Republik I* – bortskaffelsesbegrebet

Kommissionen mod den Italienske Republik I, er en traktatbrudssag fra 2006, hvor EU-Domstolen tager stilling til anvendelsesområdet for VVM-direktivets bilag II pkt. 11(b) ”Anlæg til bortskaffelse af affald...”. Sagen omhandler et anlæg til forbrænding af BUA og biomasse i Massafra i Italien. Spørgsmålet er, ligesom i sagen for Naturklagenævnet, om anlægget er et anlæg til ”nyttiggørelse” af ikke-farligt affald, hvorefter anlægget er undergivet en forenklet godkendelsesprocedure efter art. 11 i

¹²⁷ Direktiv 97/11/EF om ændring af direktiv 85/337/EØF (nu afløst af VVM-direktivet).

¹²⁸ Affaldsdirektiv 75/442/EØF som ændret i 1991 ved direktiv 91/156/EØF (nu afløst af affaldsdirektivet).

¹²⁹ Naturklagenævnets afgørelse j.nr. 03-33/500-0068.

¹³⁰ Ibid.

¹³¹ Pagh, Peter. ”MRF 2021B.2”, 2021.

affaldsdirektivet¹³², eller om anlægget er et anlæg til ”bortskaffelse” af ikke-farligt affald efter VVM-direktivet¹³³, som, som minimum, skal screenes, inden det tillades¹³⁴.

Kommissionen anfører, at det konkrete afbrændingsanlæg i Massafra er omfattet af VVM-direktivets bilag I pkt. 10 om bortskaffelse af ikke-farligt affald ved forbrænding¹³⁵. Da de italienske myndigheder har givet tilladelse til opførelse af anlægget uden forinden at lave en miljøkonsekvensvurdering efter VVM-direktivets art. 4(1), har Italien således handlet i strid med EU-retten. Kommissionen gør desuden gældende, at den ordning¹³⁶, som Italien har indført med hjemmel i artikel 11 i affaldsdirektivet, hvorefter anlæg til ”nyttiggørelse” af affald ikke skal miljøvurderes, er i strid med VVM-direktivet¹³⁷. Hertil kommer, at ordningen er i strid med VVM-direktivets krav om screening af bilag II-projekter, idet bilag II pkt. 11(b), omfatter *alle* anlæg til bortskaffelse af affald, uanset om affaldet bortskaffes eller nyttiggøres. De italienske myndigheder er således, ifølge Kommissionen, under alle omstændigheder, som minimum, forpligtet til at foretage en screening af denne type projekter efter direktivets art. 4(2)¹³⁸.

Domstolen bemærker først og fremmest, at VVM-direktivet skal gennemføres på en måde, der fuldt ud svarer til direktivets krav om at beskytte miljøet efter art. 2(1)¹³⁹. Domstolen henviser også til præmis 31 i *Kraaijeveld*, om at VVM-direktivets anvendelsesområde er vidt og dets formål meget bredt¹⁴⁰. Domstolen anfører herefter, at rækkevidden af begrebet ”bortskaffelse af affald” i VVM-direktivet skal sammenholdes med det tilsvarende begreb i det tidligere affaldsdirektiv¹⁴¹ - altså forinden sondringen mellem nyttiggørelse og bortskaffelse blev indført¹⁴². Hverken VVM- eller affaldsdirektivet indeholder en definition på ”anlæg til bortskaffelse af affald”, men affaldsdirektivet indeholder en henvisning til direktivets bilag II A og B, som oplister metoder til henholdsvis ”bortskaffelse” og ”nyttiggørelse”¹⁴³¹⁴⁴.

Herefter kommenterer Domstolen på begrebet ”nyttiggørelse” i affaldsdirektivet¹⁴⁵, hvor det væsentligste kendetegn er, at det er en proces, der har til formål, at affald opfylder en effektiv funktion, som bidrager til at bevare naturlige ressourcer, idet man anvender affaldet som erstatning for et andet materiale, som ellers skal anvendes¹⁴⁶, og:

¹³² Sagen vedrører, ligesom sagen for Naturklagenævnet, direktiv 91/156/EØF om ændring af direktiv 75/442/EØF (nu afløst af affaldsdirektivet).

¹³³ Sagen vedrører, også ligesom sagen for Naturklagenævnet, direktiv 97/11/EF om ændring af direktiv 85/337/EØF (nu afløst af VVM-direktivet).

¹³⁴ Sag C-486/04, *Kommissionen mod den Italienske Republik I*, præmis 34.

¹³⁵ *Ibid.*, præmis 27.

¹³⁶ Ordningen omtales i Dommen som ”DMP”, *ibid.*, præmis 1.

¹³⁷ *Ibid.*, præmis 28.

¹³⁸ *Ibid.*, præmis 29.

¹³⁹ *Ibid.*, præmis 36.

¹⁴⁰ *Ibid.*, præmis 37.

¹⁴¹ Affaldsdirektiv 75/442/EØF.

¹⁴² Sag C-486/04, *Kommissionen mod den Italienske Republik I*, præmis 39.

¹⁴³ *Ibid.*, præmis 40.

¹⁴⁴ Det skal hertil bemærkes, at bilag II A om ”bortskaffelse” i punkt D7 nævner ”Dumpning i havet, herunder nedgravning i havbunden”.

¹⁴⁵ Affaldsdirektiv 91/156/EØF.

¹⁴⁶ Sag C-486/04, *Kommissionen mod den Italienske Republik I*, præmis 41.

”Dette væsentlige kendetegn har ingen sammenhæng med de konsekvenser for miljøet, som selve nyttiggørelsesoperationen kan have. Som generaladvokaten har anført i punkt 54-56 i forslaget til afgørelse, kan disse operationer, lige så vel som bortskaffelsesoperationer, have en væsentlig indvirkning på miljøet.”¹⁴⁷

Sondringen i affaldsdirektivet varetager således et formål om effektiv ressourceudnyttelse, hvilket ikke nødvendigvis er uden indvirkning på miljøet. Da formålet med VVM-direktivet er at beskytte miljøet taler formålet med sondring i affaldsdirektivet imod, at nyttiggørelse skal undtages fra VVM-direktivets anvendelsesområde. Domstolen underbygger argumentet med, at VVM-direktivet flere steder eksplicit henviser til affaldsdirektivet, men at der, for så vidt angår ”bortskaffelse af affald som sådan”, ikke findes nogen henvisning:

”... når fællesskabslovgiver i direktiv 85/337 har fundet det nødvendigt at knytte en forbindelse til direktiv 75/442, er dette sket ved en udtrykkelig henvisning. Det er navnlig tilfældet, når der i punkt 9 og 10 i bilag I til direktiv 85/337 henvises til kemisk behandling som defineret i bilag II A til direktiv 75/442, afsnit D9. Derimod er der ingen udtrykkelig henvisning for så vidt angår bortskaffelse af affald som sådan.” (præmis 43)

På baggrund af bemærkningerne om, at VVM-direktivets formål er bredt og dets anvendelsesområde vidt, at VVM-direktivet i modsætning til nyttiggørelsesbegrebet i affaldsdirektivet har et miljøbeskyttende formål, samt at lovgiver, når det har været nødvendigt, har skabt en sammenhæng mellem affaldsdirektivet og VVM-direktivet, ligger Domstolen til grund, at:

”... begrebet bortskaffelse af affald i den forstand, hvori udtrykket er anvendt i direktiv 85/337, er et selvstændigt begreb, der skal tillægges en sådan betydning, at det fuldt ud er i overensstemmelse med denne retsakts formål, som nævnt i denne doms præmis 36. Følgelig skal dette begreb, som ikke svarer til begrebet bortskaffelse af affald i den forstand, hvori udtrykket er anvendt i direktiv 75/442, forstås bredt som omfattende samtlige metoder, der enten fører til bortskaffelse af affald i streng forstand eller til nyttiggørelse af affaldet.”¹⁴⁸

På baggrund af en formålsfortolkning af VVM-direktivet, finder Domstolen således, at VVM-direktivet omfatter samtlige metoder, der fører til bortskaffelse af affald. Denne fortolkning harmonerer med kendetegnene ved Domstolens fortolkningsstil. Anlægget i Massafra er derfor omfattet af VVM-direktivets bilag I pkt. 10. Og den italienske DMP-ordning, der generelt undtager nyttiggørelsesprojekter fra VVM-direktivet, er vedtaget i strid med direktivet. Italien har således tilsidesat sin forpligtelser i henhold til VVM-direktivets art. 2(1) og art. 4(1)-(3)¹⁴⁹. Nævnets vurdering af bortskaffelsesbegrebet i sagen fra 2004 cementeres således med denne dom i 2006.

Da VVM-direktivets bortskaffelsesbegreb omfatter ”samtlige metoder”, og idet det er direktivets formål at beskytte mod væsentlige indvirkninger på miljøet, kan det på grundlag af Domstolens afgørelse ligges til grund, at det er uden betydning for, om forurenede sediment er omfattet af direktivet, om det

¹⁴⁷ Ibid., præmis 42.

¹⁴⁸ Ibid., præmis 44.

¹⁴⁹ Ibid.; ”Domstolens afgørelse”.

klappes eller nyttiggøres, idet begge er en "bortskaffelse" som kan påvirke miljøet, jf. VVM-direktivet bilag II pkt. 11(b), smh. C-486/04, præmis 44.

For at sediment, som bortskaffes, er omfattet af bilagspunkt 11(b), er det dog ikke tilstrækkeligt, at der er tale om en "bortskaffelse". Produktet som bortskaffes, skal også være "affald". I både Nævnets afgørelse og i dommen er det ubestridt, at produkterne som bortskaffes – husdyrgødning, industriaffald, BUA og biomasse - er "affald". Begge afgørelses rækkevidde er således begrænset til at yde vejledning i forhold til bortskaffelsesbegrebet i VVM-direktivet. Spørgsmålet er derfor, om forurenede sediment også kan defineres som "affald" i henhold til VVM-direktivets bilag II pkt. 11(b). Nedenfor undersøges det derfor, under punkt 4, hvad der forstås ved "affald" efter VVM-direktivet, og herefter, under punkt 5, om sediment som klappes, er "affald" efter denne forståelse.

4. Er affaldsdirektivets affaldsdefinition afgørende for, om et produkt er affald efter VVM-direktivet?

Hvorvidt forurenede sediment er affald, er afgørende for, om forurenede sediment som klappes, er omfattet af VVM-direktivets bilag II pkt. 11(b) om bortskaffelse af "affald". Da der i VVM-direktivet ikke findes nogen vejledning vedrørende affaldsbegrebet, og da Kommissionen i sin vejledning om fortolkning af bilagspunkt 11(b) henviser til affaldsdefinitionen i affaldsdirektivets art. 3(1)¹⁵⁰, er det relevant at undersøge, om der findes en EU-retlig affaldsdefinition, som kan overføres til at gælde for VVM-direktivet.

Rådets forordning om affald fra 1993¹⁵¹ udtrykker de generelle principper for, hvad der gælder for eksport og import af affald i EU¹⁵². Forordningen definerer i art. 2 (1)(a)¹⁵³ "affald" ved en henvisning til affaldsdirektivet. Affaldsdirektivet definerer affald som: "... ethvert stof eller enhver genstand, som indehaveren skiller sig af med eller agter eller er forpligtet til at skille sig af med"¹⁵⁴. Om henvisningen til direktivet betyder, at affaldsdefinitionen også skal anvendes på overførsler af affald inden for en medlemsstat, bliver forelagt Domstolen ved en præjudiciel forespørgsel fra en italiensk domstol i 1997 i *Tombesi*-sagen¹⁵⁵.

Sagen omhandler en gruppe af italienske transportører, som i Italien er tiltalt for at overtræde den italienske affaldslovgivning i en straffesag. I italiensk lovgivning sonderer man mellem "affald" og "restprodukter". Her er restprodukter affald, som kan genanvendes, hvorfor der er indført lempeligere og enklere procedurer for disse produkter. Den lokale Italienske domstol mener ikke, at sondringen er i overensstemmelse med EU-retten, hvorfor spørgsmålet forelægges Domstolen, som udtaler:

¹⁵⁰ European Commission, "Interpretation of Definitions of Project Categories of Annex I and II of the EIA Directive", 2015, s. 27.

¹⁵¹ Forordning nr. 259/93/EØF om overvågning af og kontrol med overførsel af affald i, til og fra Det Europæiske Fællesskab (som ændret: Forordning nr. 1013/2006) – (vedtaget med hjemmel i EUF art. 130 S (i dag art. 175 i TEUF)).

¹⁵² Basse, Ellen Margrethe. Miljøretten, 2006, s. 98.

¹⁵³ Forordningen henviser til art.1(1)(a) i direktiv 2006/12/EF, som er ændret ved affaldsdirektivet til art. 3(1).

¹⁵⁴ Affaldsdirektivets art. 3(1) (fremhævelsen er forfatterens tilføjelse).

¹⁵⁵ De forenede sager C-304/94, C-330/94, C-342/94 og C-224/95, *Tombesi*.

”... at det er for at sikre, at de nationale ordninger om overvågning af og kontrol med overførsler af affald er i overensstemmelse med minimumskriterier, at der ved artikel 2, litra a), i forordning nr. 259/93 ved henvisning til artikel 1, litra a), i direktiv 75/442 med senere ændringer^[156] [affaldsdirektivet], er indført en fælles definition af begrebet affald, som er umiddelbart anvendelig, også på overførsler af affald inden for en medlemsstat”¹⁵⁷

Domstolen udtrykker herved, at affaldsdirektivets affaldsdefinition via forordningen er gjort umiddelbart anvendelig¹⁵⁸ i medlemsstaterne, og at definitionen er fælles¹⁵⁹. Medlemsstaterne må derfor ikke begrænse affaldsbegrebet ud over, hvad de EU-retlige undtagelsesbestemmelser hjemler¹⁶⁰. Professor i miljøret Ellen Magrethe Basse udlægger dommen som et behov for ”at sikre en ensartet udlægning af affaldsbegrebet i alle medlemsstater og en gennemførelse af målet med EU-affaldsregulering”¹⁶¹. Domstolens udtalelse betyder i *Tombesi*-sagen, at det er EU-Domstolens praksis om affaldsdefinitionen, der er afgørende for, om restprodukter kan holdes uden for affaldsbegrebet - vurderingen heraf overlades dog til de nationale domstole¹⁶².

Eftersom Domstolen i præmis 46 fastslår, at affaldsdefinitionen i art. 3(1) er umiddelbar anvendelig, at definitionen af begrebet er fælles, og at Kommissionen i sin vejledning vedrørende VVM-direktivets bilagspunkter om affald henviser til definitionen i affaldsdirektivets art. 3(1), bør denne definition også anvendes til at afgøre, om et produkt er affald efter VVM-direktivet. Hertil kommer, at Ellen Margrethe Basse, i tråd hermed, udlægger dommen som et behov for at sikre en ensartet udlægning af affaldsbegrebet. Synspunktet støttes tillige af, at henvisningen i Forordning nr. 1013/2006 er til et rammedirektiv (affaldsrammedirektivet), hvilket i sin natur søger at fastlægge fælles begreber og virkemidler inden for et retsområde¹⁶³. Desuden findes der i nogle EU-regler, som vedrører affald, bestemmelser, som direkte fastslår, at affaldsdirektivets affaldsdefinition *ikke* finder anvendelse¹⁶⁴. Dette er ikke tilfældet for VVM-direktivet, hvorfor dette, modsat, må betyde, at definitionen finder anvendelse. På baggrund af disse forhold ligger det til grund, at affaldsdirektivets definition på affald i art. 3(1) skal anvendes til at afgøre, om et produkt, for eksempel forurenede sediment, er affald efter VVM-direktivet.

EU-Domstolens praksis om affaldsdefinitionen skal derfor analyseres med henblik på under punkt 5.4 at konkludere, om forurenede sediment er omfattet af affaldsdirektivets definition i art. 3(1). Det skal bemærkes, at affaldsvurderingen i en række EU-sager har givet anledning til stor tvivl¹⁶⁵ - derfor analyseres en dom og to præjudicielle afgørelser for at diskutere retstillingen.

¹⁵⁶ Som ændret ved affaldsdirektivet til art. 3 (1).

¹⁵⁷ De forenede sager C-304/94, C-330/94, C-342/94 og C-224/95, *Tombesi*, præmis 46.

¹⁵⁸ Engsig Sørensen, Karsten, og Jens Hartig Danielsen, 2022, S. 162 og 170ff.

¹⁵⁹ Basse, Ellen Margrethe, 2006, s. 131.

¹⁶⁰ Peter Pagh, ”EF-domstolen: Uforurenede overskudsjord er affald, medmindre...”, 2007, s. 567 ff.

¹⁶¹ Basse, Ellen Margrethe. Miljøretten, 2006, s. 131.

¹⁶² For en analyse af Domstolens praksis vedrørende affaldsdefinitionen se punkt 5.

¹⁶³ Basse, Ellen Margrethe, 2006, s. 90, 94 og 98.

¹⁶⁴ Fx Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 1907/2006 af 18. december 2006 (Reach-forordningen) art. 2(2).

¹⁶⁵ Basse, Ellen Margrethe, 2006, s. 132.

5. Er sediment, som klappes, affald i henhold til definitionen i affalddirektivets art. 3(1)?

5.1. Sag C-194/05, *Kommissionen mod den Italienske Republik II*

I denne sag fra 2007 tager EU-Domstolen i et traktatbrudssøgsmål mod Italien stilling til, om ikke-forurenet overskudsjord er affald efter affalddirektivets definition. Da opgravet sediment er sammenligneligt med opgravet overskudsjord¹⁶⁶, skal dommen analyseres for at vurdere, om sediment fra sejlerender skal behandles på samme måde¹⁶⁷.

Twisten opstår, da der i italiensk lovgivning er indført en regel, der undtager opgravet overskudsjord, som ikke er forurenet, og som er bestemt til opfyldningsarbejde, fra affalddirektivets anvendelsesområde. Kommission mener, at undtagelsen er i strid med direktivets affaldsdefinition i art. 1(a)¹⁶⁸. Herefter finder de Italienske myndigheder, at det er urimeligt fordyrende, hvis virksomheder, der varetager håndteringen af ikke-forurenet jord, skal iagttage affalddirektivets regler¹⁶⁹.

Domstolen henviser i sin vurdering for det første til affaldsdefinitionen¹⁷⁰. Derudover henviser Domstolen til det dagældende affalddirektivs bilag I (affaldskataloget), som oplister forskellige affaldskategorier¹⁷¹. Om bilaget bemærker Domstolen, at det kun er en eksemplificering af, hvad affaldsdefinitionen omfatter, ”da kvalificeringen af affald først og fremmest afhænger af indehaverens handlemåde og af, hvorledes udtrykket »**skille sig af med**« skal forstås”¹⁷². Domstolen understreger herved, at det normative element i art. 3(1) om indehaverens handlemåde¹⁷³, altså hvad der ligger i ”at skille sig af med”, er afgørende for, om jorden er affald. Domstolen bemærker, at udtrykket i art. 3(1):

”... skal fortolkes i lyset ikke blot af direktivets væsentligste formål – som ifølge tredje betragtning er »beskyttelse af menneskets sundhed og miljøet mod de skadelige virkninger ved indsamling, transport, behandling, oplagring og deponering af affald« – men også af artikel 174, stk. 2, EF^[174]. Deri bestemmes: »Fællesskabets politik på miljøområdet tager sigte på et højt beskyttelsesniveau under hensyntagen til de forskelligartede forhold, der gør sig gældende i de forskellige områder i Fællesskabet. Den bygger på forsigtighedsprincippet og princippet om forebyggende indsats [...]« Det fremgår heraf,

¹⁶⁶ Se nærmere herom nedenfor under samme punkt.

¹⁶⁷ Naundrup Olesen, Karsten, og Troels Michael Lilja, 2016, s. 159 ff.

¹⁶⁸ Sagen vedrører det dagældende affalddirektiv (direktiv 91/156/EØF om ændring af direktiv 75/442/EØF om affald). Affaldsdefinitionen findes nu i affalddirektivets art. 3(1), hvorfor der i det følgende henvises til denne. Det skal i den forbindelse bemærkes, at art. 1(a), til forskel fra den gældende definition, indeholder en henvisning til direktivets bilag I (affaldskataloget).

¹⁶⁹ Peter Pagh anfører i ”EF-domstolen: Uforurenet overskudsjord er affald, med mindre...”, 2007, s. 567; at argumentet er anført på baggrund af, at det er den italienske mafia, der står for håndtering af overskudsjorden.

¹⁷⁰ Sag C-194/05, *Kommissionen mod den Italienske Republik II*, præmis 31.

¹⁷¹ Findes nu i 2014/955/EU Kommissionens afgørelse af 18. december 2014 om ændring af beslutning 2000/532/EF vedrørende listen over affald i henhold til affalddirektivet (affaldslisten).

¹⁷² Sag C-194/05, præmis 32 (fremhævelsen er forfatterens tilføjelse) (se ligeledes Basse, Ellen Margrethe, 2006, s. 133.)

¹⁷³ *Ibid.*, s. 132.

¹⁷⁴ Traktaten om oprettelse af Det Europæiske Fællesskab (EF), konsolideret udgave 2002, art. 174(2), findes nu i TEUF art. 191(2).

at ordene »at skille sig af med« og dermed begrebet »affald« i direktivets artikel 1, litra a), ikke kan fortolkes snævert»¹⁷⁵

Det afgørende udtryk, ”skille sig af med”, skal således undergives en udvidende fortolkning baseret på direktivet og traktatens formål. For at vurdere om indehaver ”skiller sig af med” jorden, opstiller Domstolen, i præmis 34-40, en række indicier, der angiver indehavers hensigt. På baggrund af indiciene konkluderer Domstolen i præmis 43, at ”jord” og ”sten” er at betragte som affald, når indehaveren enten skiller sig af med jorden, har til hensigt at skille sig af med det, eller er forpligtet til det. Inden indiciene, i punkt 5.4., undersøges nærmere i relation til klappning af forurenede sediment, skal det vurderes, om forurenede sediment overhovedet kan være affald.

Domstolen anerkender nemlig i denne sag, at jord, som kan genanvendes fuldstændigt uden forudgående bearbejdning og i umiddelbar forlængelse af fremkomsten, skal karakteriseres som et biprodukt og ikke et restprodukt¹⁷⁶. Genanvendelse af overskudsjord kræver dog i sagen en længerevarende oplagring, hvorfor biproduktbetingelserne ikke er opfyldte. Domstolen finder derfor, at den ikke-forurenede overskudsjord er et restprodukt og dermed affald efter affaldsdirektivets art. 3(1)¹⁷⁷. Da overskudsjord opgravet fra sejlrender i havne betegnes ”sediment”, er spørgsmålet, om retstillingen fra denne sag, hvorefter overskudsjord er affald, også gælder for opgravet forurenede sediment.

Sediment er ifølge Den Danske Ordbog en: ”masse af ensartede **mineralske** eller **organiske partikler** der er aflejret i **jordskorpen** eller på bunden af fx et hav eller en sø”¹⁷⁸. Jord er derimod: ”mørkebrun eller sort masse af **organiske** og **mineralske partikler** som sammen med sten og sand udgør **jordskorpen**, og hvori planter gro”¹⁷⁹. Både sediment og jord består således af organiske og mineralske partikler, og materialerne har således en stor indholdsmæssig lighed. Den primære forskel på sediment og jord er i henhold til definitionerne, at sediment kan være aflejret på havets bund. Dog kan sediment ifølge definitionen også være aflejret i jordskorpen. Herefter er forskellen på jord og sediment, at sediment er aflejret ”i” jordskorpen, hvorimod jord ”udgør” jordskorpen. Det vil sige, at sediment kan betragtes som en delmængde af jorden.

På baggrund af definitionernes lighed og Domstolens bemærkning om, at bilagslisten i affaldsdirektivet ikke er udtømmende og bemærkningen i præmis 33 om, at affaldsdefinitionen ikke skal fortolkes snævert, kan der opstilles en formodning for, at opgravet sediment, på samme vis som overskudsjord, kan være affald efter art. 3(1). Da jord som produkt ikke er identisk med sediment, skal Domstolens afgørelse i C-188/07 *Commune de Mesquer*, analyseres, idet afgørelsen omhandler et produkt, der minder mere om opgravet sediment.

5.2. C-188/07, *Commune de Mesquer*

I 2008 besvarer Domstolen i sagen C-188/07, *Commune de Mesquer* en præjudiciel forespørgsel fra en fransk domstol om anvendelse af affaldsdefinitionen på et blandingsprodukt, der blandt andet består

¹⁷⁵ Sag C-194/05, præmis 33.

¹⁷⁶ Sag C-194/05, præmis 38 (I affaldsdirektiv er biproduktreglen blevet kodificeret i art. 5 – uddybes under punkt 5.3. nedenfor).

¹⁷⁷ Ibid., præmis 53.

¹⁷⁸ ”sediment — Den Danske Ordbog” (fremhævelsen er forfatterens tilføjelse).

¹⁷⁹ ”jord — Den Danske Ordbog” (fremhævelsen er forfatterens tilføjelse).

af sediment. Afgørelsen analyseres derfor med henblik på at be- eller afkræfte formodningen fra *Kommissionen mod den Italienske Republik II*, om at sediment kan være affald efter art. 3(1)¹⁸⁰.

Spørgsmålet som forelægges Domstolen opstår i en fransk straffesag mellem kommunen Mesquer og selskaberne Total France SA og Total International Ltd på baggrund af den skade, som fuelolie ved et skibsforlis forårsager i havet omkring Mesquer. Den franske domstol foreligger tre spørgsmål for Domstolen¹⁸¹. Det ene spørgsmål er, om fuelolien, som er ombord på skibet, i sig selv er affald. Det andet spørgsmål er, om blandingen af olie, sediment og havvand, som opstår ved skibsforliset, er affald. Det tredje spørgsmål drejer sig om, hvem der kan holdes ansvarlig for omkostningerne for at fjerne olien¹⁸².

I forhold til om olien i sig selv er affald, henviser Domstolen, ligesom i *Kommissionen mod den Italienske Republik II*, til, at det afgørende er, om indehaveren ”skiller sig af med” olien eller har et ønske eller en forpligtelse til det¹⁸³. Domstolen bemærker, at olien kan udnyttes og sælges på en økonomisk fordelagtig måde, uden forarbejdning, hvorfor indehaver ikke har til hensigt at ”skille sig af med” produktet – olien er derfor ikke affald men et biprodukt¹⁸⁴.

Herefter tager Domstolen stilling til, om blandingen af olie, sediment og havvand, som opstår ved et uheld som følge af skibsforliset, er affald¹⁸⁵. Domstolen ligger, også i denne sag, til grund, at bilag I til affaldsdirektivet¹⁸⁶, der oplister stoffer og genstande, som kan være affald, kun er vejledende¹⁸⁷, og at det først og fremmest er afgørende, hvordan udtrykket ”skiller sig af med” skal forstås¹⁸⁸. Spørgsmålet er nemlig, om sedimentblandingen er et produkt, som indehaveren ”skiller sig af med” efter affaldsdirektivet art. 3(1)¹⁸⁹. I præmis 56 opstiller Domstolen nogle indicier for, at dette er tilfældet¹⁹⁰. På baggrund af indiciene konkluderer Domstolen:

”... Følgelig må sådanne olieprodukter, der udledes i havet ved et uheld, anses for stoffer, som indehaveren ikke havde til hensigt at fremstille, og som han »skiller sig af med« — om end uforståeligt — i forbindelse med transporten heraf, hvorfor de må anses for affald i direktiv 75/442's forstand...”¹⁹¹

Produktet, som anses for affald i denne afgørelse, minder mere om forurenede sediment, som opgraves fra sejlrender og klappes, end overskudsjorden, som i *Kommissionen mod den Italienske Republik II* blev defineret som affald. Henset til ligheden mellem blandingsproduktet, som i *Commune de Mesquer* anses for affald, og forurenede sediment, som klappes, understøtter afgørelsen formodningen, fra punkt 5.1, om, at sediment kan være affald efter affaldsdefinitionen i art. 3(1).

¹⁸⁰ Det bemærkes, at sagen vedrører dagældende affaldsdirektiv (direktiv 75/442/EØF).

¹⁸¹ C-188/07, *Commune de Mesquer*, præmis 28.

¹⁸² Denne del af afgørelsen behandles ikke nærmere, da den ikke er relevant for besvarelse af problemformuleringen.

¹⁸³ C-188/07, præmis 37 og 42.

¹⁸⁴ Ibid., præmis 48 (biproduktreglen er nu kodificeret i art. 5 – uddybes under punkt 5.3.).

¹⁸⁵ Ibid., præmis 49.

¹⁸⁶ Findes nu i affaldslisten 2014/955/EU (beskrevet under punkt 5.1.).

¹⁸⁷ Ligesom Domstolen lagde til grund i C-194/05, *Kommissionen mod den Italienske Republik II*, præmis 32 (beskrevet under punkt 4.2.).

¹⁸⁸ C-188/07, præmis 53.

¹⁸⁹ Ibid., præmis 55.

¹⁹⁰ Ibid., præmis 56 (Domstolens indicier vedrørende affaldsbegrebet uddybes i punkt 5.3. og 5.4.).

¹⁹¹ Ibid., præmis 59.

Formodningen, om at sediment er affald, underbygges også af den affaldsliste, som Kommissionen med hjemmel i affaldsdirektivets art. 7(1) har vedtaget¹⁹², idet listen i kapitel 17 indeholder punkt 17 05: ”Jord (herunder opgravet jord fra forurenede grunde), sten og klapmaterialer”, punkt 17 05 05* ”Klapmateriale indeholdende farlige stoffer” og punkt 17 05 06 ”Klapmateriale, bortset fra affald hen hørende under 17 05 05”. Listen indikerer således, at klapmateriale/sediment kan være affald. Det følger af affaldsdirektivets art. 7, 2. pkt., at affaldslisten kun er bindende for, hvad der kategoriseres som farligt affald¹⁹³, og, af art. 7, 3. og 4. pkt., at et stof på listen ikke uden undtagelse er affald, idet det afgørende er, om definitionen i art. 3(1) er opfyldt. I overensstemmelse hermed udtaler Domstolen i begge ovennævnte sager, at det ikke er afgørende hvilket produkt, der er tale om, og om det er oplyst på listen, men om indehaveren ”skiller sig af med” produktet efter art. 3(1)¹⁹⁴. Sediment som klappes kan således ikke defineres som affald alene på baggrund af, at det minder om produktet fra *Commune de Mesquer*-sagen. Derfor analyseres nedenfor en nyere afgørelse, hvor Domstolen opstiller en række indicier for, at indehaveren i henhold til art. 3(1) ”skiller sig af med” et produkt. Slutteligt diskuteres disse indicier i relation til, om den, som klapper forurenede sediment, ”skiller sig af med” det, idet det er afgørende for, om sedimentet er affald efter art. 3(1)¹⁹⁵.

5.3. Sag C-238/21, *Porr Bau*

Denne sag er en præjudiciel afgørelse, hvor Domstolen tager stilling til, om udgravet jord fra et anlægsarbejde er affald. Spørgsmålet opstår, da selskabet *Porr Bau GmbH* i 2018 anmoder en østrigsk myndighed om at fastslå, at udgravningsmateriale fra et anlægsarbejde ikke er affald. Myndigheden afviser anmodningen, da den mener, at jorden i henhold til østrigsk ret er affald. Spørgsmålet bliver til en tvist for en østrigsk forvaltningsdomstol. Den østrigske domstol er i tvivl om, hvorvidt myndighedens afgørelse er i overensstemmelse med affaldsdirektivet, idet jorden kan genanvendes og bidrage til affaldsreduktion, hvorfor jorden ikke bør være omfattet af direktivets definition¹⁹⁶. Tvivlen om affaldsdefinitionen fører til den præjudicielle forespørgsel.

Domstolen henviser, ligesom i de to ovennævnte sager, til, at det afgørende for spørgsmålet er, hvordan udtrykket ”skiller sig af med” i art. 3(1) skal forstås¹⁹⁷. Domstolen bemærker i den forbindelse, at samtlige omstændigheder skal undersøges, idet visse omstændigheder udgør indicier for, at der foreligger en handling, hensigt eller forpligtelse til ”at skille sig af med” jorden¹⁹⁸. Herefter angiver Domstolen en række omstændigheder, som indikerer, at der er tale om affald.

For det første peger Domstolen på det forhold, at et produkt er et ”restprodukt” fra en produktion. Det vil sige, at produktet ”ikke som sådant er søgt fremstillet”¹⁹⁹, og at en eventuel anvendelse af restproduktet skal ledsages af sikkerhedsforanstaltninger, fordi det er farligt for miljøet. Restproduktsynspunktet indikerer, ifølge Domstolen, at indehaveren ”skiller sig af med” produktet. Metoden til

¹⁹² Kommissionens afgørelse 2014/955/EU.

¹⁹³ Det ligger uden for denne afhandling at vurdere, om sediment er farligt.

¹⁹⁴ C-188/07, præmis 53 og C-194/05, præmis 32.

¹⁹⁵ *Ibid.*

¹⁹⁶ C-238/21, *Porr Bau*, præmis 22.

¹⁹⁷ *Ibid.*, præmis 33, smh. sag C-194/05, præmis 32.

¹⁹⁸ Sag C-238/21, præmis 35.

¹⁹⁹ *Ibid.*, præmis 36 (svarer til restproduktsvurderingen, som Domstolen ligger vægt på i C-188/07, præmis 56).

behandling af affaldet og affaldets økonomiske værdi er derimod ikke afgørende, idet formålet med direktivet er at omfatte *alle* genstande og stoffer, som indehaveren ”skiller sig af med”²⁰⁰.

For det andet er det forhold, at stoffet ikke er til nogen nytte og dermed udgør en byrde for indehaveren, et indicium for, at der er tale om affald. Begrundelsen herfor er, at der så er en risiko for, at indehaveren ”skiller sig af med” produktet på en måde, der er skadelig for miljøet, hvorfor genstanden bør være omfattet af affalddirektivets krav til bortskaffelse af affald på en miljøvenlig måde²⁰¹. I denne sammenhæng skal det også vurderes, om det er økonomisk fordelagtigt at genanvende materialet, hvorefter materialet ikke er en byrde for indehaveren, som han ”skiller sig af med”, men et ”autentisk produkt”²⁰². Hvis det er sandsynligt, at indehaveren genanvender materialet uden forarbejdning, er dette et indicium for, at det ikke er ”affald”²⁰³.

På baggrund af disse indicier skal den østrigske domstol vurdere, om det er indehavers hensigt ”at skille sig af med” jorden²⁰⁴. For at yde vejledning til den østrigske domstol gennemgår Domstolen dog selv indicierne i præmis 49. Domstolen ligger til grund, at jorden allerede forud for udgravningen er efterspurgt, at efterspørgslen er baggrunden for, at jorden bliver udgravet, og at materialet skal anvendes til klart identificerede opgaver, hvorfor det, ifølge EU-Domstolen, ikke er indehavers hensigt ”at skille sig af med” jorden efter art. 3(1).

Det er i henhold til Domstolens afgørelser i *Kommissionen mod den Italienske Republik II* og *Commune de Mesquer* fastslået, at sediment kan være affald, men det afgørende for kategoriseringen er, om indehaveren har til hensigt, at ”skille sig af med” materialet. Hvorvidt indehaveren af sediment, som skal klappes, har netop denne hensigt skal således - på samme vis som Domstolen i *Porr Bau*, præmis 49, gør det - vurderes med udgangspunkt i de af Domstolens opstillede indicier. Denne vurdering foretages nedenfor under punkt 5.4.

Det skal desuden bemærkes, at Domstolen efter sin gennemgang af indicierne bemærker, at hvis den østrigske domstol når frem til, at jorden *ikke* er affald, så skal det videre vurderes, om jorden er et biprodukt i henhold til direktivets art. 5²⁰⁵. Hvis indehaveren kan ”udnytte” eller ”omsætte” jorden på en fordelagtig måde, uden at det er til skade for miljøet, er det nemlig ikke rimeligt at betragte det som affald. Biproduktreglens anvendelsesområde er dog begrænset, idet reglen ikke skal anvendes, når en form for behandling er nødvendig, før produktet kan genanvendes²⁰⁶. I henhold til Domstolens gennemgang i *Porr Bau*, skal det heller ikke vurderes, om sediment er et biprodukt efter art. 5²⁰⁷, når det forinden konstateres, at indehavers hensigt *er* ”at skille sig af med” materialet. Desuden følger det af art. 5, at biprodukt-reglen kun finder anvendelse på stoffer og genstande, som ”...er resultatet af en produktionsproces, som ikke primært sigter mod fremstilling af dette”. Overskydende sediment som opgraves fra sejlrender, kan ikke siges at være et resultat af en ”produktionsproces”, eller at processen

²⁰⁰ Ibid., præmis 37.

²⁰¹ Ibid., præmis 38.

²⁰² Ibid., præmis 39 (svarer også til indiciet som Domstolen ligger vægt på i C-188/07, præmis 56).

²⁰³ Ibid., præmis 39.

²⁰⁴ Ibid., præmis 47 og 48.

²⁰⁵ Smh. *ibid.*, præmis 49-50.

²⁰⁶ Ibid., præmis 41.

²⁰⁷ Ibid., præmis 49-50.

”ikke primært sigter mod fremstilling af dette”²⁰⁸. Derfor falder opgravet sediment uden for art. 5’s anvendelsesområde.

Den østrigske domstol foreligger også EU-Domstolen et spørgsmål om, hvornår et produkt, som nyttiggøres efter art. 6 i affaldsdirektivet, ophører med at være affald. Spørgsmålet fra den østrigske domstol er, om art. 6(1) er til hinder for, at affaldsfasens ophør, efter tysk ret, kræver, at både de formelle betingelser i art. 6(1) er opfyldt, og at jorden *er* anvendt som substitution for råstoffer²⁰⁹. En diskussion af affaldsfasens ophør efter art. 6 kan være relevant for sediment, som nyttiggøres, idet nyttiggørelse af sedimentet muligvis bevirker, at affaldsfasen for sedimentet ophører²¹⁰. Herefter vil sedimentet efter art. 6 ikke være omfattet af affaldsdefinitionen i affaldsdirektivet og dermed nok heller ikke af VVM-direktivets affaldsbegreb²¹¹. Da afhandlingens problemstilling vedrører sediment, som klappes, ligger en vurdering heraf dog uden for denne afhandling.

5.4. Diskussion og delkonklusion

Da det under punkt 3 ligger til grund, at både klapping og nyttiggørelse er omfattet af bortskaffelsesbegrebet i VVM-direktivets bilag II pkt. 11(b), skal det vurderes, om sediment, som enten nyttiggøres eller klappes, også er affald.

Domstolen nævner i *Porr Bau*, som det første indicie for at indehaveren ”skiller sig af med” et produkt efter affaldsdirektivets art 3(1), at produktet ”ikke som sådan er søgt fremstillet” og derfor er et ”restprodukt”, og at en eventuel genanvendelse kræver sikkerhedsforanstaltninger, fordi produktet er farligt for miljøet²¹².

Opgravet sediment er ikke et produkt, der er søgt fremstillet, hvorfor det skal betegnes som et ”restprodukt”. Hertil kommer, at klapmetoden anvendes for at ”skille sig af med” et produkt, som er vurderet uegnet til nyttiggørelse som følge af dets forureningsgrad og/eller sandkornenes størrelse²¹³. Sediment, som klappes, er således et restprodukt, som ikke kan genanvendes, hvilket indikerer, at indehaveren efter art. 3(1) ”skiller sig af med” det²¹⁴. Det kan anføres, at sediment, som nyttiggøres, ”genanvendes”²¹⁵. Genanvendelse af sedimentet kræver dog rensning, separering og analyse²¹⁶, idet materialet kan indeholde miljøskadelige stoffer. Sediment kan derfor ikke anvendes til nyttiggørelse uden sikkerhedsforanstaltninger i form af undersøgelser, da produktet kan være farligt for miljøet. Dette indikerer, at indehaveren efter art. 3(1) også ”skiller sig af med” sediment, som nyttiggøres²¹⁷.

²⁰⁸ Pagh, Peter. ”Hvad er affald?”, s. 366 ff.

²⁰⁹ Sag C-238/21, præmis 65, smh. med afgørelsen i præmis 77.

²¹⁰ Pagh, Peter. ”Hvad er affald?”, 2019, s. 373.

²¹¹ Se i samme retning diskussionen i punkt 6.3.

²¹² C-238/21, *Porr Bau*, præmis 36.

²¹³ Smh. affaldshierarkiet i affaldsdirektivets art. 4 og hierarkiet i klapbekendtgørelsen, jf. Miljø- og fødevarerministeriet, og ”Faglig beskrivelse af klapområdet”, 2020, S. 6, smh. Jesper Ansbæk, mfl., 2001, s. 40 og s. 49: ”Jo finere partikler og jo højere indhold af organisk stof, jo højere var forureningsindholdet”.

²¹⁴ C-238/21, præmis 36, smh. Jesper Ansbæk, mfl., 2001, s. 26 og 27.

²¹⁵ Smh. C-238/21, *Porr Bau*, præmis 36.

²¹⁶ Jesper Ansbæk, mfl., 2001, s. 35.

²¹⁷ Smh. C-238/21, *Porr Bau*, præmis 36 og 37.

²¹⁷ *Ibid.*, præmis 37.

På den anden side anfører Domstolen, at indehaveren ikke har til hensigt at ”skille sig af med” sedimentet efter art. 3(1), når sedimentet kan genanvendes uden forarbejdning, og når det er økonomisk fordelagtigt, idet sedimentet så er et ”autentisk produkt”²¹⁸.

Nyttiggørelse af sedimentet forudsætter afholdelse af omkostninger til transport, rensning, separering og analyse²¹⁹, hvorfor dette både er omkostningstungt og kræver forarbejdning. Formålet med nyttiggørelse er desuden heller ikke at opnå en økonomisk fordel men derimod at reducere deponeringsbehovet²²⁰. Nyttiggørelse er nemlig ”drevet af behovet for at ”gøre noget ved” materialet [snarere] end en efterspørgsel efter det”²²¹. Sediment, som nyttiggøres, udgør således nærmere en byrde for indehaveren end et ”autentisk produkt”. Det skal dog bemærkes, at dét sediment, som anvendes til nyttiggørelse, i teorien kan være både uforurennet og efterspurgt. Hvis dét er tilfældet, kræver nyttiggørelse teoretisk set ikke forarbejdning, og indehaveren vil måske kunne opnå en økonomisk fortjeneste ved salg af sedimentet - på samme vis som i *Porr Bau*²²². Herefter kan indehaver ikke siges at ville ”skille sig af med” sedimentet, hvorfor dette sediment ikke er affald efter art. 3(1). Ligeledes kan affaldsfasens ophør, efter affaldsdirektivets art. 6, indtræde for sediment som nyttiggøres, hvilket også vil bevirke, at det ikke er affald efter art. 3(1)²²³.

Sediment, som klappes, er som anført, en type sediment, der er vurderet uegnet til genanvendelse²²⁴. Desuden er formålet med klappning at skaffe sig af med sedimentet på den økonomisk mindst byrdefulde måde²²⁵. Derfor vil sediment, som klappes, altid være en byrde fremfor et ”autentisk produkt”²²⁶.

Når sediment, som klappes, og sediment, som nyttiggøres, udgør en byrde for indehaveren, er der en risiko for, at indehaveren ”skiller sig af med” sedimentet ved dumpning²²⁷. Dette underbygger, at opgravet sediment, som enten klappes eller nyttiggøres, er affald, idet indehavers hensigt er ”at skille sig af med” det, jf. affaldsdirektivets art. 3(1).

Alle indicier, som Domstolen i *Porr Bau-sagen* opstiller²²⁸ for at afgøre, om indehaveren ”skiller sig af med” jorden, indikerer således, at sediment, som bortskaffes ved klappning, er et restprodukt, som indehaveren ”skiller sig af med”. Da denne hensigt i henhold til Domstolens afgørelser i *Kommissionens mod den Italienske Republik II*, *Commune de Mesquer* og *Porr Bau* er afgørende for, om et produkt er affald, skal forurennet sediment, som bortskaffes ved klappning, anses for affald efter affaldsdirektivets art. 3(1). Dette understøttes af Domstolens bemærkninger om, at affaldsdefinitionen skal fortolkes udvidende²²⁹ i overensstemmelse med dets brede formål²³⁰, og at klapmateriale fremgår af

²¹⁸ Ibid., præmis 38-39.

²¹⁹ Jesper Ansbæk, mfl., 2001, s. 7-8 og s. 31.

²²⁰ Ibid., s. 36.

²²¹ Ibid., s. 8.

²²² C-238/21, *Porr Bau*, præmis 49-50.

²²³ Som anført under punkt 5.3, berøres affaldsfasens ophør ikke nærmere i denne afhandling.

²²⁴ Jf. hierarkiet i klapbekendtgørelsen (Miljø- og fødevarerministeriet. ”Faglig beskrivelse af klapområdet”, 2020, s. 6.) smh. affaldsdirektivets hierarki i art. 4.

²²⁵ Jesper Ansbæk, mfl., 2001, s. 43.

²²⁶ Smh. C-238/21, *Porr Bau*, præmis 38-39.

²²⁷ Ibid., præmis 38.

²²⁸ C-238/21, *Porr Bau*, præmis 36-39, smh. C-188/07, *Commune de Mesquer*, præmis 56.

²²⁹ C-194/05, *Kommissionen mod Den Italienske Republik II*, præmis 33.

²³⁰ C.72/95, *Kraaijeveld*, præmis 31.

affaldslisten²³¹. Dette svarer således til, hvad Peter Pagh lægger til grund om klappning af forurenede sediment i sin kommentar til Nævnets afgørelser²³².

Som konsekvens af at sedimentet, som klappes, defineres som affald, efter affaldsdirektivets art. 3(1), er klappning af forurenede sediment en "bortskaffelse af affald" efter VVM-direktivets bilag II pkt. 11(b)²³³. Derfor kræver en tilladelse til klappning, som minimum, en screening af, om projektet får væsentligt indvirkninger på miljøet efter VVM-direktivet, inden det tillades. Hvor det vurderes at være tilfældet, skal der desuden udarbejdes en miljøkonsekvensrapport, inden projektet tillades²³⁴. Isoleret set er retsstillingen således ikke, som Nævnet i de fire afgørelser fra 2021 ligger til grund; at der kan gives tilladelse til klappning efter klappbekendtgørelsen uden en screeningsafgørelse efter VVM-direktivet.

Nedenfor skal det dog vurderes, om sedimentet, som klappes, er omfattet af undtagelsen i affaldsdirektivets art. 2(3) om, at sediment, som flyttes inden for overfladevand, ikke er affald. Og om denne undtagelse kan overføres til at gælde for VVM-direktivet, hvorefter retsstillingen, som Nævnet ligger til grund, er korrekt.

6. Finder undtagelsen i affaldsdirektivets art. 2(3) anvendelse på klappning af forurenede sediment?

På baggrund af analysen af EU-Domstolens praksis vurderes det, at opgravet forurenede sediment, som klappes, er affald i henhold til affaldsdefinitionen i affaldsdirektivets art. 3(1) og dermed også efter VVM-direktivets bilag II pkt. 11(b). Affaldsdirektivets anvendelsesområde, som defineres i direktivets art. 1, er dog begrænset af en række undtagelser i direktivets art. 2. I art. 2(3) undtages flytning af sediment fra affaldsdirektivets anvendelsesområde, hvis det opfylder en række krav. Hvis undtagelsen finder anvendelse på opgravet sediment fra sejltreder, som klappes, skal det ikke anses for affald efter affaldsdirektivet. Spørgsmålet er således, om klappematerialet er omfattet af undtagelsen, og hvis det er tilfældet, om undtagelsen skal overføres til at gælde for VVM-direktivet med den retsvirkning, at sedimentet hverken er affald efter affaldsdirektivet eller VVM-direktivet. Undtagelsen i art 2(3), lyder:

"Med forbehold af de forpligtelser, der er indeholdt i anden relevant fællesskabslovgivning omfatter dette direktiv ikke sediment, der flyttes inden for overfladevand med henblik på forvaltning af vand og vandveje eller for at forhindre oversvømmelse eller afbøde virkningerne af oversvømmelse og tørke eller landindvinding, hvis det bevises, at sedimenterne er ikke-farlige."²³⁵ (fremhævelsen er forfatterens tilføjelse)

For at være undtaget skal sedimentet 1) flyttes inden for overfladevand, 2) med henblik på at forvalte vandveje eller lignende, og 3) sedimenterne skal være ikke-farlige. Ud fra en almindelig ordlydsfortolkning af bestemmelsen tyder det på, at lettere forurenede sediment, som klappes for at forhindre tilsandning af sejltreder, er omfattet af bestemmelsen. Affaldsdirektivet indeholder dog ikke nogen klare

²³¹ Affaldslisten 2014/955/EU - beskrevet under punkt 5.1.

²³² Som anført i afhandlingens indledning, jf. Pagh, Peter. "MRF 2021B.2", 2021.

²³³ Smh. konklusionen i punkt 3.3., om bortskaffelsesbegrebet, og punkt 4, om affaldsdefinitionen.

²³⁴ Mads Bryde Andersen, mfl., 2023, s. 156.

²³⁵ Affaldsdirektivet, art. 2(3).

anvisninger på, hvad de tre betingelser indebærer. For at afklare om sediment, som klappes, er omfattet, skal betingelserne vurderes enkeltvist nedenfor.

6.1. Betingelsen ”flyttes inden for overfladevand”

Selvom affaldsdirektivet ikke indeholder nogen definition på begrebet ”overfladevand”, nævnes begrebet dog i affaldsdirektivets bilag I pkt. D 4, som omhandler bortskaffelsesoperationer: ”Deponering i overfladevand (f. eks. udledning af flydende affald eller slam i udgravninger, småsøer eller laguner)”. Efter affaldsdirektivet er overfladevand således blandt andet udgravninger, småsøer og laguner. Af et kort over de danske klappadser udarbejdet af Miljøministeriet²³⁶ fremgår det, at flytningen af sediment sker i territorialfarvandet²³⁷, hvilket ikke svarer til ”overfladevand” i henhold til bilag I pkt. D 4. Da bilag I omhandler ”bortskaffelsesoperationer” og ikke er en egentlig definitionsparagraf, er det dog tvivlsomt, om D4 skal anvendes som ”definition” på overfladevand. Desuden forklares begrebet overfladevand i D 4 ved brug af udtrykket ”f.eks.”, hvilket antyder, at der ikke er tale om en egentlig legaldefinition²³⁸ – i hvert fald ikke en udtømmende definition. Dette underbygges af, at forklaringen er angivet i en parentes, hvilket ikke er typisk for lovbestemte definitioner²³⁹.

På den anden side foretages flytning af sediment i territorialfarvand²⁴⁰, hvilket afviger meget fra områder såsom udgravninger, småsøer og laguner, som nævnes i D 4. Da der ikke er anden vejledning vedrørende overfladevand i affaldsdirektivet, skal det undersøges, om anden EU-lovgivning indeholder en definition på begrebet, som er anvendelig.

Begrebet overfladevand er defineret i vandrammedirektivet²⁴¹. Vandrammedirektivet blev vedtaget med et mål om at skabe en sammenhængende vandbeskyttelsespolitik i EU²⁴². I art. 1 udtrykkes direktivets formål som:

”... at fastlægge en ramme for beskyttelse af vandløb og søer, overgangsvande, kystvande og grundvand [...] og derved bidrage til:
- tilstrækkelig forsyning af **overfladevand** og grundvand af god kvalitet, som er nødvendig for at opnå en bæredygtig, afbalanceret og rimelig vandanvendelse”²⁴³ (Fremhævelsen er forfatterens tilføjelse)

Direktivets anvendelsesområde er ikke defineret i direktivet. Men da direktivets formål er at beskytte vandløb, søer, overgangsvande og kystvande, som, i henhold til vandrammedirektivets art. 2(4)-(7), består af overfladevand²⁴⁴, er beskyttelse af overfladevand en del af direktivets anvendelsesområde²⁴⁵. Desuden er formålet at sikre ”forsyningen af overfladevand i god kvalitet”. På baggrund af direktivets anvendelsesområde, og på baggrund af at direktivet er et rammedirektiv, som i art. 2 fastlægger en

²³⁶ Miljøministeriet. ”Miljøgis” (i menuen ”Restriktive områder” og herunder ”Klappadser”).

²³⁷ Smh. Udenrigsministeriet. ”Havret”, punktet ”søterritoriet”.

²³⁸ Peter Blume, 2020, s. 141.

²³⁹ Smh. definitionsparagraffen i affaldsdirektivet art. 3.

²⁴⁰ Miljøministeriet. ”Miljøgis” (i menuen ”Restriktive områder” og herunder ”Klappadser”).

²⁴¹ Direktiv 2000/60/EF,

²⁴² Basse, Ellen Margrethe, 2006, s. 422 småtryk.

²⁴³ Direktiv 2000/60/EF, art. 1.

²⁴⁴ Som defineret i vandrammedirektivets art. 2(1).

²⁴⁵ Basse, Ellen Margrethe, 2022, s. 203.

række af de legaldefinitioner, der generelt gælder for EU-lovgivningen om vand²⁴⁶, bør vandrammedirektivets definition på ”overfladevand”, i art. 2(1), anvendes i relation til samme begreb i affaldsdirektivet. Desuden er både vandrammedirektivet og affaldsdirektivet EU-regulering inden miljøområdet, og begge direktivers formål er at beskytte miljøet²⁴⁷, hvilket underbygger, at vandrammedirektivets definition på overfladevand anvendes i relation til affaldsdirektivet.

Vandrammedirektivets art. 2(1) definerer overfladevand, som: ”... indvand bortset fra grundvand; overgangsvande og kystvande, undtagen med hensyn til kemisk tilstand, hvor det også omfatter territorialfarvande”. Det vil sige, at en flytning af sediment inden for ”indvand”, ”overgangsvande” og ”kystvand” er en flytning inden for overfladevand²⁴⁸ – kategoriseringen af ”overfladevand” er derfor bredere end definitionen på ”indvand”. Det skal derfor vurderes, om sediment, som klappes i Danmark, klappes i ”indvand”, ”overgangsvand” eller ”kystvand”.

”Indvand” er defineret i vandrammedirektivets art. 2(3), som: ”alt stillestående eller strømmende vand på jordoverfladen og alt grundvand på landsiden af den basislinje, hvorfra bredden af territoriale farvande måles”. Da indvand således er vand på jordoverfladen, kan det udelukkes, at klappning sker i indvand. Ingen danske overfladevandområder kan henregnes til ”overgangsvande”²⁴⁹, hvorfor klappning af sediment i Danmark, heller ikke foregår her.

”Kystvande” er også ”overfladevand” efter art. 2(1). I henhold til art. 2(7) defineres kystvande som:

”overfladevand på landsiden af en linje, hvor hvert punkt befinder sig i en afstand af én sømil til havsiden fra det nærmeste punkt på den basislinje, hvorfra bredden af territorialfarvande måles, og som, hvor det er relevant, strækker sig ud til overgangsvandets yderste grænse”.

Når kortet, som miljøstyrelsen har udarbejdet²⁵⁰, sammenholdes med områderne, som defineres som kystvandsområder i en rapport udarbejdet af DHI og Aarhus Universitet²⁵¹, tyder det på, at klappning i nogle tilfælde faktisk foregår i kystvand²⁵² – for eksempel i Aalborg Bugt. Sediment flyttes således, i nogle tilfælde, inden for kystvand og dermed inden for overfladevand efter vandrammedirektivets art. 2(1). Dette sediment opfylder således første betingelse for at være undtaget fra affaldsdirektivet efter art. 2(3), smh. vandrammedirektivets art. 2(1) og 2(7).

Det meste sediment, som klappes, flyttes dog, som nævnt ovenfor, i territorialfarvandet²⁵³, og dermed som udgangspunkt ikke inden for overfladevand efter affaldsdirektivets art. 2(3), smh. vandrammedirektivets art. 2(1). Det følger dog af definitionen på overfladevand i vandrammedirektivets art. 2(1), in

²⁴⁶ Basse, Ellen Margrethe, 2006, s. 425.

²⁴⁷ Vandrammedirektivets betragtning 19 smh. affaldsdirektivets betragtning 49.

²⁴⁸ Basse, Ellen Margrethe, 2022, s. 203.

²⁴⁹ Ibid.

²⁵⁰ Miljøministeriet. ”Miljøgis” (i menuen ”Restriktive områder, herunder ”Klappladser” og Aalborg Bugt/Nørresundby).

²⁵¹ Erichsen, Anders Chr., mfl. ”Gennemgang af grundlaget for afgrænsning, karakterisering og typeinddeling af kystvande i vandområdeplanerne”. *Danish EPA (Miljøstyrelsen, Fyn)*, 2019, s. 52, ”VP3 nr. 222, Kattgat, Aalborg Bugt”.

²⁵² Miljøministeriet. ”Retningslinjer for udarbejdelse af vandområdeplanerne 2021-2027”, 2023, s. 28.

²⁵³ Miljøministeriet. ”Miljøgis” (i menuen ”Restriktive områder” og herunder ”Klappladser”).

fine, at overfladevand, udover at omfatte ”indvand”, også omfatter ”territorialfarvand”, når det drejer sig om vandets ”kemiske tilstand”. Det bør derfor overvejes, om en tilladelse til klappning af sediment vedrører territorialfarvandets ”kemiske tilstand”, hvorefter en klappning i territorialfarvandet også er en flytning ”inden for overfladevand” efter affaldsdirektivets art. 2(3), jf. vandrammedirektivets art. 2(1).

Vandrammedirektivets art. 4(1)(a) fastsætter krav til ”god kemisk tilstand” for overfladevand. Hvordan den kemiske tilstand vurderes, følger af direktiv 2013/39/EU²⁵⁴, som Kommissionen har udstedt med hjemmel i vandrammedirektivets art. 16(4). Direktivet indeholder i bilag I del A krav vedrørende en række stoffer med henblik på at opnå ”god kemisk tilstand”²⁵⁵. Måling på stofferne i bilag I del A i forbindelse med en tilladelse til klappning vil således vedrøre territorialfarvandets ”kemiske tilstand” efter vandrammedirektivets art. 2(1), in fine.

EU-Domstolen har i sagen *Nordrhein-Westfalen*²⁵⁶ fastslået, at et VVM-pligtigt projekt kan påvirke overfladevands kemiske tilstand i henhold til vandrammedirektivets art. 4(1)(a), hvorfor miljøkonsekvensrapporten i sagen, vedrørende en motorvejsstrækning, skulle have indeholdt oplysninger om vandkvaliteten efter art. 4(1)(a)²⁵⁷. I præmis 76 fastslår Domstolen, at det er i strid med vandrammedirektivets art. 4, hvis undersøgelsen af vandområderne først sker efter, at der er meddelt tilladelse efter VVM-direktivet. Sagen er således et eksempel på, at et projekt kan være omfattet af VVM-direktivet og påvirke overfladevandets kemiske tilstand efter vandrammedirektivets art. 4(1)(a).

Hvis klappning af forurenede sediment påvirker territorialfarvandet efter vandrammedirektivets art. 4(1)(a), som afgøres ved måling af stofferne opført i direktiv 2013/39/EU-bilag I del A, skal det ligges til grund, at der er tale om territorialfarvandets ”kemiske tilstand”.²⁵⁸ Klappning af forurenede sediment vil herefter være ”en flytning inden for overfladevand”, jf. affaldsdirektivets art. 2(3), jf. vandrammedirektivets art. 2(1), in fine – ligesom klappning i ”kystvand” er det.

6.2. Betingelserne ”med henblik på forvaltning af vand og vandveje...” og ”at sedimenterne er ikke-farlige”

Opgravningen af sedimentet skal for at være omfattet af undtagelsen ske med henblik på et af de i bestemmelsen angivne formål. Med hensyn til klappning af sediment er det primært relevant at undersøge, om hensigten er at ”forvalte vandveje”. Affaldsdirektivet indeholder ikke nogen vejledning i forhold til dette.

”Vandveje” er heller ikke defineret i vandrammedirektivet. Den øvrige EU-lovgivning om vand retter sig mod specifikke vandressourcer, såsom grundvand/drikkevand, overfladevand og badevand²⁵⁹, og indeholder heller ingen definition på ”vandveje”. Begrebet er i Den Danske Ordbog defineret som en

²⁵⁴ Direktiv 2013/39/EU om ændring af direktiv 2000/60/EF og 2008/105/EF for så vidt angår prioriterede stoffer inden for vandpolitikken.

²⁵⁵ Ibid., betragtning 35.

²⁵⁶ Som beskrevet under punkt 2.1.3 ovenfor.

²⁵⁷ C-535/18, *IL m.fl. mod Land Nordrhein-Westfalen*, præmis 38 og 90.

²⁵⁸ Hvorvidt en flytning af sediment i de konkrete sager påvirker territorialfarvandets ”kemiske tilstand”, som defineret i direktiv 2013/39/EU, ligger uden for denne afhandling at vurdere.

²⁵⁹ Basse, Ellen Margrethe, 2006, s. 418.

”flod, kanal el.lign. der benyttes til skibstrafik”.²⁶⁰ I Oxford English Dictionary er ”waterways”²⁶¹ defineret som: ”A route for travel or transport by water; a navigable river, canal, or stretch of sea or lake”²⁶². Da sejlrender er etableret med et formål om at sikre skibes adgang til havnen, må sejlrenderne efter en naturlig sproglig forståelse være omfattet af begrebet ”vandveje”. Opgravning af sediment sker for at vedligeholde disse vandveje og sikre skibenes adgang, hvorfor det skal lægges til grund, at der er tale om en flytning ”med henblik på forvaltning af vandveje” efter art. 2(3) i affaldsdirektivet.

For at være undtaget i medfør af art. 2(3) skal sedimentet også være ”ikke-farligt”. Farligt affald defineres i affaldsdirektivets art. 2(2), som: ”... affald, der udviser en eller flere af de farlige egenskaber, der er anført i bilag III”. Hvorvidt sedimentet er ikke-farligt, beror derfor på en vurdering efter affaldsdirektivets bilag III. Affald, som kan eksplodere, er kræftfremkaldende eller er giftigt er eksempler på affald, som efter bilag III er farligt²⁶³. Der sondres i bilaget mellem fysisk farligt, sundhedsmæssigt og miljømæssigt farligt affald. Det er i relation til sediment primært relevant at vurdere, om sedimentet er miljømæssigt farligt, hvilket i bilag III HP 14 kaldes ”økotoksisk affald”. Undersøgelsen nedenfor begrænser sig derfor til en vurdering af dette. Økotoksisk affald er:

”... affald, der indebærer eller kan indebære øjeblikkelige eller efterfølgende risici for en eller flere dele af miljøet. Affald, som opfylder en af følgende betingelser, klassificeres som farligt af typen HP 14:...”²⁶⁴

Herefter nævnes specifikke stoffer som økotoksiske. En vurdering af, om sedimentet i de fire danske afgørelser indeholder et af de i HP 14 nævnte stoffer, herunder i det nødvendige omfang, eller om sedimentet på anden vis ”kan indebære øjeblikkelige eller efterfølgende risici for en eller flere dele af miljøet”, ligger uden for denne afhandling at vurdere. Dog kan det med tanke på, at affaldsdirektivets formål blandt andet er at beskytte miljøet²⁶⁵, og at professor og ekspert i havmiljø, Stiig Markager²⁶⁶, har udtalt, at klappning af sediment har en række negative indvirkninger på havmiljøet, tale for at betragte sediment som ”økotoksisk” og dermed farligt affald.

På den anden side, skal der henset til arten og koncentrationen på stoffer nævnt i HP 14, såsom ozonnedbrydende stoffer og stoffer, som er akut farlige for vandmiljøet med farekode H400, som betyder ”meget giftig for vandlevende organismer”²⁶⁷, sandsynligvis mere end de negative konsekvenser som Markager henviser til, før sedimentet er farligt. Hertil kommer, at Miljøstyrelsen som udgangspunkt kun giver tilladelse til klappning af sediment, når materialets forureningsgrad er under det øvre aktionsniveau²⁶⁸. Som følge af oplysningerne om skadelige stoffer i sedimentet i de fire afgørelser fra Nævnet²⁶⁹, og at Miljøstyrelsen, som udgangspunkt kun tillader klappning, når stofferne i sedimentet er

²⁶⁰ ”vandvej” - Den Danske Ordbog (dog også defineret som ”vej eller rute til søs”).

²⁶¹ ”waterways” anvendes i den engelske version af affaldsdirektivet art. 2(3).

²⁶² ”Waterway” - Oxford English Dictionary, punkt 2.a.

²⁶³ Affaldsdirektivets bilag III, HP 1, HP 7 og HP 12.

²⁶⁴ Affaldsdirektivets bilag III, HP 14.

²⁶⁵ Affaldsdirektivet, art. 1. og betragtning nr. 49.

²⁶⁶ Som nævnt under punkt 1.1.

²⁶⁷ Forordning (EF) nr. 1272/2008, bilag I, tabel 4.1.4.

²⁶⁸ ”begyndende effekter” - som anført i indledningen (Miljø- og fødevarerministeriet. ”Faglig beskrivelse af klappområdet”, 2020, s. 5, 6, 12 og tabel s. 13).

²⁶⁹ Fx Nævnets afgørelse (j.nr. 18/05061) (Køge), s. 3; Cadium, Kobber og TBT. Og Nævnets afgørelse (j.nr. 19/03134) (Esbjerg), s. 2; Kobber og TBT.

under det øvre aktionsniveau, er det usandsynligt, at sediment, som tillades klappet i Danmark, skal betragtes som økotoksisk og dermed farligt i henhold til affaldsdirektivets art. 2(3).

Alle tre betingelserne i affaldsdirektivets art. 2(3) vil derfor, om end med en vis usikkerhed, i de fleste tilfælde, hvor sediment tillades klappet, være opfyldt. Sediment, som klappes i dansk territorialfarvand eller i kystvand, vil således som følge af undtagelsen i affaldsdirektivets art. 2(3) falde uden for det EU-retlige affaldsbegreb. Nedenfor under punkt 6.3. skal undtagelsens betydning for VVM-direktivets anvendelsesområde undersøges.

Det skal dog bemærkes, at sediment, i et konkret tilfælde, kan være opgravet i et meget forurenede område og dermed indeholde et af stofferne i HP 14 i den nødvendige koncentration, hvorefter det er økotoksisk/farligt affald. Herefter finder undtagelsen i affaldsdirektivets art. 2(3) ikke anvendelse. Denne farlige type sediment vil derfor være affald efter affaldsdirektivets art. 3(1), og dermed også omfattet af VVM-direktivets bilag II, pkt. 11(b). Klappingsprojektet skal i dette tilfælde, som minimum, screenes for væsentlige indvirkninger på miljøet i henhold til VVM-direktivets art. 4(2), før det kan tillades.

6.3. Diskussion af om undtagelsen i affaldsdirektivets art. 2(3) kan overføres til VVM-direktivet?

Når sedimentet kan være omfattet af art. 2(3), er det relevant at undersøge, om affaldsdirektivets undtagelsesbestemmelse, ligesom affaldsdefinitionen, skal overføres til at gælde for VVM-direktivet. Hvis det er tilfældet, er klapping af sediment ikke et screeningspligtigt projekt efter VVM-direktivets bilag II pkt. 11(b). Der foreligger ingen praksis fra EU-Domstolen, om hvorvidt undtagelserne i affaldsdirektivet generelt kan overføres til VVM-direktivet. I præambelen til affaldsdirektivet og i Kommissionens forarbejder til direktivet^{270,271} findes der heller ingen vejledning herom.

Undtagelsesbestemmelsen indledes af udtrykket: ”Med forbehold af de forpligtelser, der er indeholdt i anden relevant fællesskabslovgivning omfatter dette direktiv ikke sedimenter...”. For at fastlægge retsstillingen er det nødvendigt først at diskutere, hvad der ligger i dette udtryk.

På den ene side kan formuleringen være udtryk for at sediment, som falder uden for affaldsdirektivets anvendelsesområde efter art. 2(3), *skal* betragtes som affald med hensyn til forpligtelser, ”der er indeholdt i anden relevant fællesskabslovgivning”. Forstået på den måde at undtagelsen ikke finder anvendelse på affald efter VVM-direktivets bilag II pkt. 11(b), men derimod kun på affald efter affaldsdirektivet. En sådan udlægning vil være baseret på, at Domstolen har fastslået, at VVM-direktivet har et bredt formål om at beskytte miljøet og et vidt anvendelsesområde²⁷², at Domstolen har undergivet VVM-direktivets bilagspunkter en udvidet formålsfortolkning²⁷³, og at Domstolen direkte har fastslået, at begrebet bortskaffelse af affald i VVM-direktivet er et selvstændigt begreb²⁷⁴. I lyset af disse argumenter bør sediment, som klappes inden for overfladevand, være omfattet af affaldsbegrebet i VVM-

²⁷⁰ Meddelelse fra Kommissionen til Europa-Parlamentet i henhold til EF-traktatens artikel 251, stk. 2, andet afsnit, vedrørende rådets fælles holdning til vedtagelsen af Europa-Parlamentets og rådets direktiv om affald (affaldsrammedirektivet) (2007), punkt 3.2.5.

²⁷¹ Meddelelse fra Kommissionen - Teknisk vejledning om klassificering af affald (2018).

²⁷² C-72/95, Kraaijeveld, præmis 32.

²⁷³ Ibid.

²⁷⁴ C-486/04 *Kommissionen mod Italien I*, præmis 44.

direktivet – og dermed udgøre et screeningspligtigt projekt på trods af undtagelsen i affaldsdirektivets art. 2(3). Desuden vil VVM-direktivet, i lyset af dets formål om at beskytte miljøet, have den mest effektive virkning efter ”l’effet utile”, hvis undtagelsen, i affaldsdirektivets art. 2(3), ikke skal overføres til at gælde for VVM-direktivet.

På den anden side taler det forhold, at affaldsdirektivets affaldsdefinition er umiddelbar anvendelig, for, at direktivets undtagelsesbestemmelser i art. 2 tillige bør være det. Hertil kommer, at der findes EU-retsakter²⁷⁵, hvoraf det direkte følger, at affaldsdirektivets affaldsdefinition ikke finder anvendelse. Dette er ikke tilfældet for VVM-direktivet, hvorfor undtagelsesbestemmelserne, såvel som affaldsdefinitionen, kan være overførbare til VVM-direktivet. Desuden har affaldsdirektivet karakter af et rammedirektiv²⁷⁶, hvilket signalerer, at direktivet, herunder dets undtagelser, generelt fastlægger, hvad der er affald i den øvrige EU-lovgivning.

Kommissionen har i sin vejledning ”Guidance on the interpretation of key provisions of Directive 2008/98/EC on waste”²⁷⁷ redegjort for affaldsrammedirektivet, dets undtagelser og den specifikke undtagelse i art 2(3). Om undtagelserne i direktivets art. 2 skriver Kommissionen generelt, at:

”A distinction must be drawn between exclusions, on the one hand, and either specific rules for particular instances or the management of particular categories of waste as laid down in specific EU Directives that are supplementary to the WFD [affaldsdirektivet], as provided for in Article 2(4) WFD. These Directives on waste treatment operations or on waste streams complement the WFD in their scope. With regard to the WFD, each specific directive has *lex specialis* status. In cases where the definitions in these Directives depart from those in the WFD (see e.g. the definition of ‘treatment’ in the ELV Directive 2000/53/EC, or the definition of ‘recycling’ in the Packaging Directive 94/62/EC), the definitions of the specific directives apply.⁴⁶ **The WFD, however, applies in all cases that are not subject to an exhaustive rule or other exclusion by a specific Directive.**”²⁷⁸(fremhævelsen er forfatterens tilføjelse)

Kommissionen anfører således, at der skal skelnes mellem undtagelserne i affaldsdirektivets art. 2 og specifikke regler i særdirektiver om affald, som er vedtaget i henhold til affaldsdirektivets art. 2(4). Hvor der findes definitioner i disse særdirektiver, skal de betragtes som *lex specialis* i forhold til affaldsdirektivet og anvendes, når definitionen ”depart”/adskiller sig fra affaldsdirektivets definition. Kommissionen anfører dog også, at; ”the WFD, however, applies in all cases that are not subject to an exhaustive rule or other exclusion by a specific Directive”. Da VVM-direktivet hverken er et særdirektiv til affaldsdirektivet i henhold art. 2(4) eller indeholder ”an exhaustive rule or other exclusions by a specific directive”, skal undtagelserne i affaldsdirektivets art. 2, efter Kommissionens udtalelse, overføres til at gælde for VVM-direktivet.

²⁷⁵ Fx Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 1907/2006 af 18. december 2006 (Reach-forordningen) art. 2(2).

²⁷⁶ Affaldsdirektivets betragtning 1.

²⁷⁷ European Commission, og Directorate-General Environment. “Guidance on the interpretation of key provisions of Directive 2008/98/EC on waste”, 2012.

²⁷⁸ Ibid., s. 40.

Under vejledningens punkt 2.6.1. skriver Kommissionen om den specifikke undtagelse i art. 2(3) om sediment, idet det anføres, at ”obligations under other Community legislation, namely arising from the Water Framework Directive, are not affected by the exclusion”²⁷⁹. Heraf må det modsætningsvis udledes, at undtagelsen som udgangspunkt skal overføres til at gælde for alle andre direktiver, herunder VVM-direktivet.

Da der ikke findes nogen eksplicite bemærkninger i VVM-direktivet om, at undtagelserne fra affaldsdirektivet ikke skal finde anvendelse vedrørende VVM-direktivets affaldsbegreb²⁸⁰, tyder det på, at affaldsdirektivets affaldsdefinition, såvel som dets undtagelser, skal overføres til at gælde for direktivet. I tråd hermed udtrykker Kommissionen i sin vejledning, at affaldsdirektivets undtagelsesbestemmelser finder anvendelse i alle tilfælde, som ikke er omfattet af en anden udtømmende regel eller er undtaget i et særdirektiv til affaldsdirektivet. Kommissionen pointerer desuden, at undtagelsen i art. 2(3) ikke finder anvendelse på vandrammedirektivet, hvilket indikerer, at undtagelsen modsætningsvis bør finde anvendelse på andre direktiver om affald, herunder VVM-direktivet. Under hensyntagen til at affaldsdefinitionen er umiddelbar anvendelig, og at der er tale om et rammedirektiv, er det også, juridisk set, mest logisk, at direktivets undtagelsesbestemmelser, såvel som dets definitioner, kan overføres til VVM-direktivet. Sammenfattende indikerer dette, at undtagelsesbestemmelsen i affaldsdirektivet skal overføres til at gælde for VVM-direktivet.

Da sedimentet i de fire afgørelser fra Nævnet, højst sandsynligt²⁸¹, opfylder betingelserne for at være undtaget fra affaldsdirektivet i henhold til art. 2(3), og da undtagelsen, efter min vurdering af retstil-lingen, er overførbart til VVM-direktivet, er klappning af forurenede sediment ikke et VVM-pligtigt projekt efter VVM-direktivets bilag II pkt. 11(b), jf. affaldsdirektivets art. 2(3).

7. Konklusion

I afhandlingen undersøges det, hvorvidt klappning af forurenede sediment på havet er et projekt omfattet af VVM-direktivet.

VVM-direktivet indeholder processuelle regler, der indebærer, at en myndighed ikke må give tilladelse til et projekt, uden at det, som minimum, er undersøgt, om projektet kan få væsentlige negative indvirkninger på miljøet. Direktivets regler finder dog kun anvendelse på projekter nævnt i direktivets bilag I og II. Spørgsmålet er derfor, om klappning af forurenede sediment på havet er omfattet af VVM-direktivets bilag II punkt 11(b): ”Anlæg til bortskaffelse af affald (projekter, som ikke er omfattet af bilag I)”.

Af Domstolens praksis udledes det, at uanset om forurenede sediment klappes eller nyttiggøres, så er det omfattet af bortskaffelsesbegrebet i direktivets bilag II punkt 11(b).

Det vurderes, at affaldsdefinitionen i affaldsdirektivets art. 3(1) skal anvendes til at afgøre, om et produkt er affald efter VVM-direktivet. Af Domstolens praksis vedrørende affaldsdefinitionen udledes

²⁷⁹ Ibis., 2012, s. 47.

²⁸⁰ Fx Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 1907/2006 af 18. december 2006 (Reach-forordningen) art. 2(2).

²⁸¹ Som beskrevet under punkt 4.4.2

det, at det afgørende for, om noget er affald, er det normative element i art. 3(1) – det vil sige, om indehaver enten ”skiller sig af med eller agter eller er forpligtet til at skille sig af med” sedimentet. Der skal foretages en konkret vurdering, hvor indiciene som Domstolen i sin praksis formulerer, skal anvendes for at afgøre indehavers hensigt. Indiciene diskuteres i relation til forurenede sediment som klappes, hvor samtlige forhold indikerer, at sediment, som klappes, er affald efter art. 3(1). Diskussionen tyder endda på, at det sediment som nyttiggøres også, ofte, er affald, idet nyttiggørelsen er drevet af behovet for at komme af med sedimentet snarere end en efterspørgsel efter det.

Klappning af forurenede sediment vurderes således at være et ”anlæg til bortskaffelse af affald” efter VVM-direktivets bilag II punkt 11(b), hvorfor projektet, isoleret set, som minimum, skal screenes inden det tillades, jf. VVM-direktivets art. 4(2).

Affaldsdirektivet indeholder dog, i art. 2(3), en bestemmelse, som undtager sediment, som opfylder en række betingelser, fra direktivets anvendelsesområde. Det vurderes, at sediment, som klappes, som udgangspunkt opfylder disse betingelser. Det kan dog ikke udelukkes, at noget klappemateriale skal defineres som farligt, hvorefter det ikke er omfattet af undtagelsen – dette beror på en konkret vurdering af sedimentet. Der findes ingen retspraksis, om hvorvidt undtagelsen skal overføres til at gælde for VVM-direktivet, men det vurderes, at undtagelsen højst sandsynligt skal overføres til gælde for VVM-direktivet.

Da sedimentet i de fire afgørelser fra Nævnet, højst sandsynligt, opfylder betingelserne for at være undtaget fra affaldsdirektivet i henhold til art. 2(3), og da undtagelsen, efter min vurdering, er overførbar til VVM-direktivet, er klappning af forurenede sediment, som udgangspunkt, ikke et VVM-pligtigt projekt efter VVM-direktivets bilag II pkt. 11(b), jf. affaldsdirektivets art. 2(3). Retstillingen afhænger dog af, om klappematerialet i den konkrete sag opfylder betingelserne i affaldsdirektivets art. 2(3). Hvis ikke det er tilfældet, er sedimentet affald efter affaldsdirektivets art. 3(1), og dermed omfattet af VVM-direktivets bilag II punkt 11(b). I så fald er en screening af projektet efter VVM-direktivets art. 4(2), som minimum, påkrævet.

8. Litteratur

8.1. Ordforklaring

- EU-Domstolen/Domstolen: Den Europæiske Unions Domstol
- VVM-pligt: Pligten til at udarbejde en miljøkonsekvensrapport- og vurdering efter art. 4(1).
- Screeningspligt/screeningsafgørelsen: Pligten til at vurdere om et bilag II-projekt kan få væsentlige indvirkninger på miljøet efter art. 4(2)
- Nævnet: Miljø- og Fødevarerklagenævnet.

8.2. Lovregister

8.2.1. EU-lovgivning

- 2014/955/EU: Kommissionens afgørelse af 18. december 2014 om ændring af beslutning 2000/532/EF vedrørende listen over affald i henhold til Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2008/98/EF

- Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2011/92/EU af 13. december 2011 om vurdering af visse offentlige og private projekters indvirkning på miljøet (*VVM-direktivet*)
- Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2000/60/EF af 23. oktober 2000 om fastlæggelse af en ramme for Fællesskabets vandpolitiske foranstaltninger (*vandrammedirektivet*)
- Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2008/98/EF af 19. november 2008 om affald og om ophævelse af visse direktiver (*affaldsdirektivet*)
- Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2013/39/EU af 12. august 2013 om ændring af direktiv 2000/60/EF og 2008/105/EF for så vidt angår prioriterede stoffer inden for vandpolitikken.
- Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2014/52/EU af 16. april 2014 om ændring af direktiv 2011/92/EU om vurdering af visse offentlige og private projekters indvirkning på miljøet.
- Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 1272/2008 af 16. december 2008 om klassificering, mærkning og emballering af stoffer og blandinger og om ændring og ophævelse af direktiv 67/548/EØF og 1999/45/EF og om ændring af forordning (EF) nr. 1907/2006.
- Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 1013/2006 af 14. juni 2006 om overførsel af affald.
- Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 1907/2006 af 18. december 2006 (Reach-forordningen).
- Rådets direktiv 92/43/EØF af 21. maj 1992 om bevaring af naturtyper samt vilde dyr og planter (habitatdirektivet).
- Rådets Direktiv af 27. juni 1985 om vurdering af visse offentlige og private projekters indvirkning på miljøet (85/337/EØF).
- Rådets direktiv 91/156/EØF af 18. marts 1991 om ændring af direktiv 75/442/EØF om affald (nu afløst af affaldsdirektivet).
- 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 (nu en del af VVM-direktivet, jf. VVM-direktivets bilag V del A).
- Traktaten om Den Europæiske Unions Funktionsmåde, 2016/C 202/01 (*TEUF*).
- Traktaten om oprettelse af Det Europæiske Fællesskab (konsolideret udgave 2002).

8.2.2. Dansk lovgivning

- BEK nr. 428 af 02/06/1999 om supplerende regler i medfør af lov om planlægning (*samløbekendtgørelse*)
- Bekendtgørelse af lov om beskyttelse af havmiljøet, LBK nr 147 af 19/02/2024 § (2024).
- Lov nr. 1715 af 27/12/2016 om Miljø- og Fødevareklagenævnet (*nævnsloven*)
- Lovforslag som fremsat: FT 2011-12 tillæg A L 147 (lovforslag).
- Lovforslag som vedtaget: FT 2011-12 tillæg C L 147 (som vedtaget).
- Lovforslag som fremsat: FT 2015-16 tillæg A L 147 (lovforslag).
- Lovforslag som fremsat: FT 2016-17 tillæg A L 44 (lovforslag) (2016).
- LBK nr. 4 af 03/01/2023 om miljøvurdering af planer og programmer og af konkrete projekter (VVM).
- LBK nr. 147 af 19/02/2024 om beskyttelse af havmiljøet.

- LBK nr. 516 af 23/04/2020 om bypass, nyttiggørelse og klappning af optaget havbunds materiale (*Klapbekendtgørelsen*)
- LBK. nr. 1205 af 28/09/2016 om Natur- og Miljøklagenævnet.

8.3. Vejledninger

- European Commission. Directorate General for the Environment. *Interpretation of Definitions of Project Categories of Annex I and II of the EIA Directive, 2015.*
- European Commission og Directorate-General Environment. "Guidance on the interpretation of key provisions of Directive 2008/98/EC on waste", juni 2012.
- Meddelelse fra Kommissionen til Europa-Parlamentet i henhold til EF-traktatens artikel 251, stk. 2, andet afsnit, vedrørende rådets fælles holdning til vedtagelsen af Europa-Parlamentets og rådets direktiv om affald (affaldsrammedirektivet) (2007).
- Miljø- og fødevarerministeriet. "Faglig beskrivelse af klapområdet", september 2020.
- Miljøministeriet. "Retningslinjer for udarbejdelse af vandområdeplanerne 2021-2027", 2023.

8.4. Juridisk litteratur

- Basse, Ellen Margrethe. *Erhvervsmiljøretten: Miljøgodkendelsesordninger, miljøkvalitetskrav og proces- og digitaliseringskrav*. Kbh.: Jurist- og Økonomforbundet, 2017 (*Basse, Ellen Margrethe, 2017*)
- Basse, Ellen Margrethe. *Miljøretten 3: Affald, jord, vand råstoffer og undergrund*. 2. udg., 1. opl. København: Jurist- og Økonomforb. Forl, 2006 (*Basse, Ellen Margrethe. Miljøretten, 2006*)
- Basse, Ellen Margrethe. *Vand - lovgivning*. DJØF/Jurist- og Økonomforbundets Forlag, 2022 (*Basse, Ellen Margrethe, 2022*)
- Carsten Munk-Hansen. *Retsvidenskabsteori*. DJØF/Jurist- og Økonomforbundets Forlag, 2022.
- Egelund Olsen, Birgitte, og Karsten Engsig Sørensen, red. *EU-retten i Danmark*. 1. udgave, 1. oplag. København: Jurist- og Økonomforbundets Forlag, 2018.
- Engsig Sørensen, Karsten, og Jens Hartig Danielsen. *EU-retten*. 8. udgave. København: Jurist- og Økonomforbundets Forlag, 2022.
- Mads Bryde Andersen, Trine Baumbach, Thomas Haugsted, og Rasmus Grønved Nielsen. *Festskrift til Peter Pagh*. DJØF/Jurist- og Økonomforbundets Forlag, 2023.
- Naundrup Olesen, Karsten, og Troels Michael Lilja. *Domsanalyse*. 2. udgave. Frederiksberg: Samfundslitteratur, 2016.
- Neergaard, Ulla B., og Karsten Engsig Sørensen, red. *Danmark og EU gennem 50 år: en milepæl*. 1. udgave. København: Djøf forlag, 2023.
- Pagh, Peter, og Thomas Haugsted. *Fast ejendom: regulering og køb*. 4. udgave. Kbh: Karnov Group, 2022.
- Peter Blume. *Retssystemet og juridisk metode*. 4. udg. DJØF/Jurist- og Økonomforbundets Forlag, 2020.
- Riis, Thomas, og Jan Trzaskowski, red. *Skriftlig jura: den juridiske fremstilling*. 2. udgave. København: Ex Tuto Publishing, 2020.

- Ruth Nielsen og Christina D. Tvarnø. *Retskilder og retsteorier*. DJØF/Jurist- og Økonomforbundets Forlag, 2021.

8.5. Artikler og tidsskrifter

- Juridiske Fakultet, Københavns Universitet. “Miljøretlig Forskningsportal”, 10. august 2017. <https://jura.ku.dk/miljoeretlig-forskningsportal/>.
- Jørgensen, Steen A. “Stop for klam slam i Køge Bugt: Regeringen har præsenteret et muligt alternativ”. *Jyllands-Posten*, 12. maj 2022. (Jørgensen, Steen A., 2022.)
- Pagh, Peter. “EF-domstolen: Uforurennet overskudsjord er affald, med mindre...” *Tidsskrift for Bolig- og Byggeret*, 2007, 567–71.
- Pagh, Peter. “Hvad er affald?” *Tidsskrift for Miljø*, nr. 11 (november 2019).
- Pagh, Peter. “MRF 2021B.2 - Kommentarer til Miljøretlig Forskningsportals domme og afgørelser frem til juli 2021”. *Miljøretlig Forskningsportal (MRF)*, 29. august 2021. <https://jura.ku.dk/miljoeretlig-forskningsportal/litteraer-afdeling/videnskabelige-artikler/mrf-2021.b2/>.

8.6. Rapporter mv.

- Erichsen, Anders Chr., Flemming Møhlenberg, Karen Timmermann, Jesper PA Christensen, og Cordula Göke. “Gennemgang af grundlaget for afgrænsning, karakterisering og typeinddeling af kystvande i vandområdeplanerne”. *Danish EPA (Miljøstyrelsen, Fyn)*, 15. december 2019. https://dce.au.dk/fileadmin/dce.au.dk/Udgivelser/Eksterne_udgivelser/Afgraensning-karakterisering-typologi.pdf.
- Jesper Ansbæk, Mette Selchau, Mogens Terkelsen, Jacob. “Nyttiggørelse af havneslam og sediment fra sejlrender”. *Miljøstyrelsen*, 2001. <https://www2.mst.dk/udgiv/publikationer/2001/87-7944-670-1/pdf/87-7944-672-8.pdf>.
- Kort over klappladser. “Kort over klappladser”, 14. juli 2020.
- Kystdirektoratet. “Bypass og nyttiggørelse af sediment”. Set 2. maj 2024. <https://mst.dk/media/oxpf5kqr/bilag-1kort-over-klappladser.pdf>.
- Miljøministeriet. “Miljøgis”. Råstofindvinding på havet. Set 29. april 2024. <https://miljoegis.mim.dk/cbkort?profile=miljoegis-raastofferhavet>.
- Miljøministeriet. “Miljøgis”. MiljøGIS for offentliggørelse af vandområdeplaner 2021-2027. Set 28. maj 2024. <https://miljoegis.mim.dk/spatialmap?profile=vandrammedirektiv3-2022>.

8.7. Internetsider

- “Coastline Lengths / Countries of the World”, 27. maj 2020 (set 21. marts 2024). <https://www.citypopulation.de/en/world/bymap/coastlines/>.
- Danmarks Naturfredningsforening “Derfor er dumpning af havneslam skidt for havmiljøet”, 6. maj 2022. <https://www.dn.dk/nyheder/derfor-er-dumpning-af-havneslam-skidt-for-havmiljoet/>.
- Danmarks Naturfredningsforening. “Dumpning i havet - Danmarks Naturfredningsforening”. Set 5. april 2024. <https://www.dn.dk/vi-arbejder-for/vand/hav/dumpning-i-havet/>.

- Danmarks Statistik. “Trafikhavnenes skibsanløb, passagerer og godsomsætning efter havn og enhed - Statistikbanken - data og tal”. Set 1. maj 2024. <https://sdg.statistik-bank.dk/statbank5a/SelectVarVal/Define.asp?Maintable=SKIB1&PLanguage=0>. (Danmarks Statistik)
- Den Store Danske. “landvinding | lex.dk”, 27. marts 2017. <https://denstoredanske.lex.dk/landvinding>.
- Den Store Danske. “sømil | lex.dk”, 26. maj 2014. <https://denstoredanske.lex.dk/s%C3%B8mil>.
- Europa-Parlamentets Og Rådets Direktiv 2011/92/EU Af 13. december. Set 2. maj 2024. <https://eur-lex.europa.eu/DA/legal-content/summary/assessment-of-the-effects-of-projects-on-the-environment-eia.html>.
- “jord — Den Danske Ordbog”. Set 25. april 2024. <https://ordnet.dk/ddo/ordbog?query=jord>.
- “sediment — Den Danske Ordbog”. Set 25. april 2024. <https://ordnet.dk/ddo/ordbog?query=sediment>.
- Udenrigsministeriet. “Havret”. Set 27. april 2024. <https://um.dk/udenrigspolitik/folkeretten/folkeretten-a/havret>.
- “vandvej — Den Danske Ordbog”. Set 29. april 2024. <https://ordnet.dk/ddo/ordbog?query=vandvej>.
- “Waterway, n. Meanings, Etymology and More | Oxford English Dictionary”. Set 29. april 2024. https://www.oed.com/dictionary/waterway_n.

8.8. Afgørelsesregister

8.8.1. Danske afgørelser

- Miljø- og Fødevareklagenævnets afgørelse af 3. februar 2021 (j.nr. 20/14462) (om by-pass)
- Miljø- og Fødevareklagenævnets afgørelse af 26. mart 2021 (j.nr. 20/10316) (Lolland).
- Miljø- og Fødevareklagenævnets afgørelse af 26. marts 2021 (j.nr. 18/09940) (Limfjorden).
- Miljø- og Fødevareklagenævnets afgørelse af 8. april 2021 (j.nr. 18/05061) (Køge).
- Miljø og Fødevareklagenævnets afgørelse af 25. juni 2021 (j.nr. 19/03134) (Esbjerg).
- Naturklagenævnets afgørelse j.nr. 03-33/500-0068 (MAD2004.403) (Naturklagenævnet 9. marts 2004).

8.8.2. EU-Domstolens afgørelser

8.8.2.1. Primære

- Sag C-72/95, Aannemersbedrijf P.K. Kraaijeveld BV e.a. mod Gedeputeerde Staten van Zuid-Holland (24. oktober 1996) (*Kraaijeveld*)
- Sag C-486/04, Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber mod den Italienske Republik (EU-Domstolen 23. november 2006) (*Kommissionen mod den Italienske Republik I*)
- C-188/07, Commune de Mesquer mod Total France SA og Total International Ltd., (EU-Domstolen 24. juni 2008) (*Commune de Mesquer*).
- Sag C-238/21, Porr Bau GmbH mod Bezirkshauptmannschaft Graz-Umgebung,, (EU-Domstolen 17. november 2022) (*Porr Bau*).

8.8.2.2. Sekundære

- Sag C-194/05: Domstolens dom (Tredje Afdeling) af 18. december 2007 — Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber mod Den Italienske Republik. (EU-Domstolen 2005) (*Kommissionen mod den Italienske Republik II*).
- Criminal proceedings against Euro Tombesi and Adino Tombesi (C-304/94), Roberto Santella (C-330/94), Giovanni Muzi and others (C-342/94) and Anselmo Savini (C-224/95), Joined cases C-304/94, C-330/94, C-342/94 C-224/95 (ECJ 25. juni 1997) (*Tombesi*).
- Sag C-420/11, Jutta Leth mod Republik Österreich Land Niederösterreich, (EU-Domstolen 14. marts 2013).
- Sag C-418/04, Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber mod Irland, (EU-Domstolen 13. december 2007).
- Sag 14/83, Sabine von Colson og Elisabeth Kamann mod Land Nordrhein-Westfalen, (EU-Domstolen 10. april 1984).
- Sag C-156/07, Salvatore Aiello m.fl. mod Regione Lombardia m.fl. (EU-Domstolen 10. juni 2008).
- Sag C-461/17, Brian Holohan m.fl. mod An Bord Pleanála (7. november 2018).
- Sag C-535/18, IL mfl. mod Land Nordrhein-Westfalen, (EU-Domstolen maj 2020).
- Sag 283/81, CILFIT og Lanificio di Gavardo SpA mod Sundhedsministeriet, (EU-Domstolen oktober 1982).
- Sag C-632/15, Costin Popescu v Guvernul României and Others, (ECJ 26. april 2017).