

Realiseringen af det forudsatte samspil mellem miljøvurderinger efter SMV-direktivet, VVM-direktivet og habitatdirektivet i dansk ret

The realization in Danish law, of the intended coordination between Environmental Impact Assessments under the VVM-Directive, the SMV-Directive and the Habitat Directive

af METTE THEJL

Specialet undersøger det af EU tiltænkte samspil mellem miljøvurderinger efter SMV-direktivet, VVM-direktivet og habitatdirektivet, med henblik på at fastslå, hvorvidt dette samspil er realiserbart i dansk ret med de nuværende initiativer på området.

En analyse af de enkelte direktiver, EU-kommissions vejledninger og EU-domstolens praksis, viser først og fremmest, at der er en tæt sammenhæng mellem direktiverne, idet de hviler på de samme principper og deler det samme formål. Analysen viser også, at man fra EU's side har til hensigt, at vurderingsprocedurerne koordineres og samordnes, da man herved kan opnå en effektiv gennemførelse af miljøvurderingerne.

Fra EU's side har man gennemført række initiativer, med henblik på at sikre denne koordinering. Det seneste initiativ ses med vedtagelsen af direktiv 2014/52/EU, som har ført til vedtagelsen af den nye miljøvurderingslov i Danmark.

Baseret på en analyse af den relevante danske lovgivning, retspraksis og vejledninger udstedt på området, vurderes det i specialet, at der med miljøvurderingsloven og miljøvurderingsbekendtgørelsen er etableret gode rammer for samordning af vurderingsprocedurerne.

Specialet konkluderer dog, at den danske forvaltningsretlige tradition, med sin vægtning af de forvaltningsretlige principper, sammenholdt med det forhold, at kommunalbestyrelserne oftest vil være de kompetente miljømyndigheder, udgør en hæmsko for en reel samordning af vurderingsprocedurerne. Det af EU tiltænkte samspil vurderes derfor ikke realiserbart i dansk ret.

INDHOLDSFORTEGNELSE

1. ABSTRACT	4
2. INDLEDNING	4
2.1 PRÆSENTATION AF EMNET	4
2.2 PROBLEMFOMULERING	5
2.3 AFGRÆNSNING	5
2.4 METODE	6
2.5 OPBYGNING	6
3. EU'S MILJØPOLITIK	7
3.1 INDLEDNING	7
3.2 MILJØPRINCIPPERNE	8
3.2.1 INTEGRATIONSPRINCIPPET	9
3.2.2 PRINCIPPET OM HØJ BESKYTTELSE AF MILJØET OG MENNESKERS SUNDHED	9
3.2.3 FOREBYGGELSESPRINCIPPET	10
3.2.4 FORSIGTIGHEDSPRINCIPPET	10
3.2.5 FORURENEREN BETALER-PRINCIPPET	10
3.3 EU-DOMSTOLENS PRAKSIS	11
4. MILJØVURDERINGER SOM REGULERINGSINSTRUMENT	12
4.1 INTRODUKTION AF MILJØVURDERINGEN	12
4.2 BEGREBET »MILJØVURDERING«	12
4.3 FORMÅLET MED MILJØVURDERINGER	13
5. MILJØKONSEKVENSVURDERING EFTER VVM DIREKTIVET	13
5.1 INDLEDNING	13
5.2 FORMÅL	14
5.3 ANVENDELSESOMRÅDE	14
5.4 PROCEDUREN	14
5.4.1 SCREENING	14
5.4.2. MILJØKONSEKVENSVURDERING	16
6. STRATEGISK MILJØKONSEKVENSVURDERING EFTER SMV-DIREKTIVET	17
6.1 INDLEDNING	17
6.2 FORMÅL	17
6.3 ANVENDELSESOMRÅDE	17
6.4 PROCEDUREN	19
6.4.1 SCREENING	19
6.4.2 DEN STRATEGISKE MILJØKONSEKVENSVURDERING	20
7. HABITATVURDERING EFTER HABITATDIREKTIVET	21
7.1 INDLEDNING	21
7.2 FORMÅL	21
7.3 ANVENDELSESOMRÅDE	22
7.4 PROCEDUREN	23
8. ANALYSE AF DET TILTÆNKTE SAMSPIL MELLEM VURDERINGERNE	25

8.1 SAMMENHÆNGEN MELLEM VVM-DIREKTIVET OG HABITATDIREKTIVET	25
8.2 SAMMENHÆNGEN MELLEM SMV-DIREKTIVET OG VVM-DIREKTIVET	25
8.3 SAMMENHÆNGEN MELLEM SMV-DIREKTIVET OG HABITATDIREKTIVET	26
8.4 EU'S TILTÆNKTE SAMSPIL MELLEM MILJØVURDERINGERNE	27
8.4.1 VEDTAGELSEN AF DIREKTIV 2014/52/EU	27
8.4.2 KRAV OM FÆLLES/SAMORDNET PROCEDURE FOR HABITATVURDERINGEN OG VVM-VURDERINGEN	28
8.4.3 OPFORDRING TIL FÆLLES/SAMORDNET PROCEDURE FOR VVM-VURDERINGEN OG SMV-VURDERINGEN	30
8.4.4 MULIGHED FOR SAMORDNING AF SMV-VURDERINGEN OG HABITATVURDERINGEN	31
<u>9. DELKONKLUSION - DET TILTÆNKTE SAMSPIL MELLEM MILJØVURDERINGERNE</u>	31
<u>10. IMPLEMENTERINGEN AF VVM-DIREKTIVET I DANSK RET</u>	32
10.1 INDLEDNING	32
10.2 ANVENDELSESOMRÅDE	32
10.3 PROCEDUREN	33
<u>11. IMPLEMENTERINGEN AF SMV-DIREKTIVET I DANSK RET</u>	36
11.1 INDLEDNING	36
11.2 ANVENDELSESOMRÅDE	36
11.3 PROCEDUREN	37
<u>12. IMPLEMENTERINGEN AF HABITATDIREKTIVET I DANSK RET</u>	38
12.1 INDLEDNING	38
12.2 ANVENDELSESOMRÅDE	39
12.3 PROCEDUREN	40
<u>13. REALISERING AF DET TILTÆNKTE SAMSPIL I DANSK RET</u>	41
13.1 SAMORDNING AF HABITATVURDERINGSPROCEDUREN OG VVM-PROCEDUREN I DANSK RET	42
13.2 SAMORDNING AF VVM-PROCEDUREN OG SMV-PROCEDUREN I DANSK RET	44
13.3 SAMORDNING AF HABITATVURDERINGSPROCEDUREN OG SMV-PROCEDUREN I DANSK RET	46
<u>14. KONKLUSION – REALISERINGEN AF SAMSPILLET I DANSK RET</u>	47
<u>15. LITTERATUR</u>	49

1. Abstract

This master thesis studies the intended interaction between environmental impact assessments under the VVM-Directive, the SMV-Directive and the Habitat Directive, to determine whether this interaction can be realized in Denmark with the current initiatives.

An environmental assessment is the assessment of the environmental consequences of a plan, program, or project, prior to the decision to move forward with the proposed action. The purpose is to ensure that decision makers consider the environmental impacts before agreeing to the initiative.

Environmental assessments are a preferred tool in the environmental policy of the European Union, and the tool has been expanded over the years. Often several assessments must be conducted before an applicant is allowed to proceed with a project. This can be a lengthy and costly process, which is why the EU is attempting to reduce the administrative burden through different initiatives.

As this master thesis illustrates there is a close correlation between the above-mentioned directives, as they are based on the same principles and share the same objective. The analysis proves that the intention of the EU, is to have procedures conducted in a coordinated manner, to reduce administrative complexity and increase economic efficiency, while also making it easier for authorities to include a wide range of inter-related environmental considerations. This intention has been stressed with the passing of Directive 2014/52/EU.

In Denmark, the passing of Directive 2014/52/EU has caused Miljøvurderingsloven to be passed. The aim of law is to improve the overview of the SMV- and VVM-procedure, thereby enabling the administrative authorities to coordinate them better. Miljøvurderingsloven is supported by Miljøvurderingsbekendtgørelsen, which regulates the coordination of assessment procedures. Based on the analysis Miljøvurderingsloven, including Miljøvurderingsbekendtgørelsen, is in my opinion an ambitious initiative, which gives the authorities a much-needed overview of the procedures.

However, the traditional administrative principles and the organization of the competent authorities, still creates serious barriers for an efficient coordination of the assessment procedures as intended by the EU.

2. Indledning

2.1 Præsentation af emnet

Et af de vigtigste lovgivningsmæssige instrumenter, inden for den unionsretlige miljøregulering, er miljøvurderinger.

Hovedformålet med miljøvurderinger er at sikre en integreret og forudgående vurdering af et initiativs forventede negative indvirkninger på miljøet. Miljøvurderinger skal foretages i flere sammenhænge. De relevante myndigheder og den private aktør vil derfor risikere at skulle igennem en omfattende proces ved planlægningen af et nyt projekt. EU har forsøgt at fastsætte regler som sikrer, at procedurerne integreres mest muligt, således at den tidsmæssige og ressourcemæssige belastning mindskes. Det seneste initiativ i den sammenhæng ses med ændringen af VVM-direktivet i 2014¹, som i Danmark førte til, at SMV-loven² og reglerne for gennemførelse af VVM-vurderinger, blev slået sammen i den nye miljøvurderingslov³.

Ud fra et juridisk, ressourcemæssigt og generelt samfundsmæssigt synspunkt er det af betydning at afklare, hvordan EU har til hensigt at miljøvurderingsprocedurerne skal spille sammen, samt hvorvidt dette samspil med de nuværende initiativer i dansk ret, er realiserbar i Danmark.

2.2 Problemformulering

Formålet med dette speciale er at analysere det af EU tiltænkte samspil mellem miljøvurderingerne efter SMV-direktivet, VVM-direktivet og habitatdirektivet, for herefter at vurdere, i hvilket omfang dette samspil med de nuværende danske initiativer, er realiserbar i Danmark.

2.3 Afgrænsning

Miljøvurderinger som reguleringsinstrument findes i flere EU-direktiver⁴. Med henblik på at gennemføre en dybdegående analyse, vil fokus i denne opgave imidlertid være rettet mod de miljøvurderinger, som har til formål at frembringe et fyldestgørende beslutningsgrundlag i forbindelse med fysisk planlægning på land. De behandlede procedurer er derfor dem, som følger af henholdsvis VVM-direktivet, SVM-direktivet og habitatdirektivet.

Da et af formålene med denne opgave er at analysere *samspillet* imellem vurderingsprocedurerne efter de tre direktiver, vil de enkelte direktiver kun blive behandlet individuelt på et overordnet niveau. Omdrejningspunktet for redegørelsen og analysen vil i stedet være sammenhængen, og de paralleller, som kan drages mellem direktiverne.

Der vil ikke blive foretaget en historisk gennemgang af indholdet i de enkelte direktiver eller gennemførelseslovgivningen. For så vidt angår de relevante love og bekendtgørelser

¹ Direktiv 2011/92/EU blev ændret med vedtagelsen af direktivet 2014/52/EU.

² Lovbekendtgørelse nr. 316 om miljøvurdering af planer og programmer, af 5. maj 2004.

³ Lovbekendtgørelse nr. 1225 om miljøvurdering af programmer og af konkrete projekter, af 25. september 2018.

⁴ F.eks.: direktiv 2000/60/EF (vandrammedirektivet) og direktiv 2010/75/EU (IE-direktivet).

i dansk ret, drages der dog paralleller til retstillingen som den så ud *lige inden* ændringsdirektivets vedtagelse, i det omfang dette er nødvendigt, for at synliggøre hvilke initiativer, der er taget med vedtagelsen af miljøvurderingsloven.

Fremstillingen er endvidere begrænset til forholdet mellem EU-retten og dansk ret.

2.4 Metode

For at besvare specialets problemformulering tages der udgangspunkt i den traditionelle retsdogmatiske metode. Målet er således at beskrive, fortolke og analysere gældende ret⁵.

I specialet inddrages både EU-ret og dansk ret. Ved behandling af EU-retten inddrages både de primære retskilder samt de relevante sekundære retskilder – SMV-direktivet, VVM-direktivet og habitatdirektivet⁶. I specialet tages der højde for, at EU-rettens særegne natur medfører, at denne skal underkastes en selvstændig fortolkning. Dette indebærer, at der skal ske en frigørelse fra de traditionelle danske fortolkningsprincipper, til fordel for de særlige EU-retlige fortolkningsprincipper udviklet af EU-domstolen⁷. Da EU-domstolens afgørelser tillægges stor præjudikatsværdi inden for EU's retssystem, er EU-domstolens praksis i vidt omfang inddraget som fortolkningsbidrag, samt til brug for analysen. Herudover inddrages EU-kommissions meddelelser og vejledninger, hvor dette måtte være relevant. Meddelelserne og vejledningerne beskriver både formålet og baggrunden for den enkelte retsakts vedtagelse. Disse forhold tillægges stor vægt hos EU-domstolen, og udgør derfor værdifulde fortolkningsbidrag. EU-domstolen anvender ikke forarbejder samt andre forberedende retsakter ved fortolkning af traktatbestemmelserne, og de inddrages kun med et vist forbehold ved fortolkning af den unionsretlige lovgivning⁸. Alligevel inddrages disse i begrænset omfang i specialet, hvor det dette vurderes nødvendigt, for at sikre en fyldestgørende redegørelse og analyse.

Ved behandling af dansk ret inddrages den relevante lovgivning og forarbejder. Herudover inddrages relevant domstols- og nævnspraksis samt vejledninger udstedt af miljømyndighederne.

2.5 Opbygning

I afsnit 3 foretages en overordnet gennemgang af EU's miljøpolitik, og der redegøres for EU-domstolens fortolkningsstil samt de miljøretlige principper, som har særlig betydning i relation til miljøvurderinger. Dette er relevant, da medlemsstaterne skal inddrage begge dele ved fortolkning af direktivernes bestemmelser, ved tilrettelæggelse af de procedurer

⁵ Evald (2004), s. 207.

⁶ Inden for EU-retten sondres mellem primære og sekundære retskilder. Ved primære retskilder forstås traktaterne – TEU og TEUF. Ved sekundære retskilder forstås de retsakter, som vedtages af EU's institutioner. Se Sørensen (2019), s. 102ff.

⁷ Sørensen (2019), s. 40.

⁸ Ibid. s. 117ff.

som direktiverne kræver, samt ved gennemførelsen af selve miljøvurderingerne. I afsnit 4 redegøres kort for miljøvurderingens introduktion i EU-regi, ligesom at begrebet »miljøvurdering« vil blive defineret. Formålet er at skabe ét fælles udgangspunkt for den efterfølgende redegørelse og analyse. I afsnittene 5-7 vil VVM-direktivet, SMV-direktivet og habitatdirektivet blive præsenteret, deres anvendelsesområde afgrænset, og de deri indeholdte procedurer kort beskrevet. Afsnit 8 giver en analyse af sammenhængen imellem direktiverne, som leder til en analyse af det af EU tiltænkte samspil imellem vurderingsprocedurerne. I den forbindelse vil der være særligt fokus på en ændring af VVM-direktivet foretaget i 2014. Afsnit 9 konkluderer på analysen, og i afsnittene 10-12 vil der blive redegjort for direktivernes implementering i dansk ret. I afsnit 13 foretages en endelig analyse af hvordan procedurerne spiller sammen i Danmark, og det diskuteres hvilke udfordringer der er forbundet med at sikre, at det af EU tiltænkte samspil realiseres. Konklusionen herpå findes i afsnit 14.

3. EU's miljøpolitik

3.1 Indledning

Det er almindelig anerkendt, at de miljøretlige problemer er af international karakter. Udviklingen på området er derfor i høj grad præget af internationalt samarbejde, i form af vedtagelse af internationale konventioner og EU-retlig regulering.

Inden for den Europæiske Union udgør miljøområdet et område med såkaldt delt kompetence. Det betyder at nærhedsprincippet finder anvendelse⁹. Nærhedsprincippet indhold er beskrevet i Traktaten om Den Europæiske Union (TEU) art. 5, stk. 3, som har følgende ordlyd:

”I medfør af nærhedsprincippet handler Unionen på de områder, der ikke hører ind under dens enekompetence, kun hvis og i det omfang målene for den påtænkte handling ikke i tilstrækkelig grad kan opfyldes af medlemsstaterne på centralt, regionalt eller lokalt plan, men på grund af den påtænkte handlingens omfang eller virkninger bedre kan nås på EU-plan”.

Eftersom virkningerne af miljøforurening ofte er grænseoverskridende, og da forskelle i miljølovgivningen medlemsstaterne imellem kan være konkurrenceforvridende, har EU valgt at udstede retsakter på langt de fleste områder inden for miljøretten¹⁰. EU har derfor en stor indflydelse på miljørettens udformning i de enkelte medlemsstater.

Den politiske beslutning om at EU skulle involvere sig på miljøområdet blev truffet i 1972, og i 1973 blev det første miljøhandlingsprogram for Det Europæiske Fællesskab

⁹ TEU art. 5, stk. 1.

¹⁰ Basse (2017), s. 105f.

vedtaget¹¹. Til trods for at miljøretten af mange betegnes som et relativt nyt retsområde¹², er miljølovgivningen allerede nu særdeles omfattende.

Rådet har per 2019 udstedt 7 miljøhandlingsprogrammer, som udstikker rammerne for EU's fremtidige miljøpolitik. Programmerne har vist sig at have en stor indflydelse på udviklingen inden for miljøområdet¹³, men da indholdet af disse er overordnet og generelt, får de ikke en konkret betydning for den måde hvorpå procedurerne i direktiverne udformes. Derfor vil miljøhandlingsprogrammerne kun blive behandlet i et meget begrænset omfang i specialet.

I EU's nuværende traktatgrundlag indeholder TEU, samt Traktaten om den Europæiske Unions Funktionsmåde (TEUF), en række bestemmelser vedrørende regulering af miljøet. TEUF art. 191 angiver EU's målsætninger på miljøområdet, som er at: bevare, beskytte og forbedre miljøkvaliteten; beskytte menneskers sundhed; sikre en forsigtig og rationel udnyttelse af naturressourcerne; fremme internationale foranstaltninger til løsning af de regionale og globale miljøproblemer; samt at bekæmpe klimaforandringer¹⁴.

De fleste retsakter på miljøområdet udstedes som direktiver¹⁵ med hjemmel i TEUF art. 192¹⁶. Direktiver er ikke umiddelbart anvendelige fra deres ikrafttrædelsestidspunkt¹⁷, og medlemsstaterne skal derfor implementere dem i de nationale retssystemer¹⁸. TEUF art. 193 tillader medlemsstaterne at fastsætte regler med et strengere indhold, end hvad der følger af et direktiv vedtaget med hjemmel i TEUF art. 192. De fleste af EU's direktiver på miljøområdet udgør derfor såkaldte minimumsharmoniseringsregler.

3.2 Miljøprincipperne

Inden for den unionsretlige miljøregulering gælder en række miljøprincipper. Omend der sker en vis præcisering igennem EU-domstolens praksis, kan princippernes indhold og funktion ikke fastlægges entydigt¹⁹. Principperne har betydning i flere henseender, da de angiver EU's overordnede målsætninger på miljøområdet, og samtidig er udtryk for en prioritering af forskellige miljøhensyn, som skal foretages i flere sammenhænge²⁰.

¹¹ EFT 1973 nr. C112.

¹² Se f.eks. Basse (2017), s. 51.

¹³ I flere miljødirektiver, herunder habitatdirektivet, SMV-direktivet og VVM-direktivet, henvises der netop til et eller flere af miljøhandlingsprogrammerne, som en del af grundlaget for direktivets vedtagelse.

¹⁴ TEUF art. 191, stk. 1.

¹⁵ TEUF art. 288 opstiller et katalog over de former for retsakter som EU's institutioner kan udstede.

¹⁶ Brandt (2018), s. 380.

¹⁷ Sørensen (2019), s. 105.

¹⁸ EU-domstolen har via sin praksis opstillet nogle betingelser, som skal være opfyldte, før end implementeringen af et direktiv opfylder kravene i TEUF art. 288. En nærmere redegørelse for rammerne for implementering af EU-lovgivning, falder uden for rammerne af specialet.

¹⁹ EU-Kommissionen har kun udstedt én vejledning på området: KOM(2000)1. Denne vedrører forståelsen af forsigtigheds-princippet.

²⁰ Basse (2017), s. 249.

Miljøprincipperne er skrevet ind i traktatgrundlaget, og skal derfor respekteres af EU's institutioner når de varetager deres funktion²¹. Det betyder blandt andet, at principperne indgår i EU-domstolens fortolkning af EU's retsakter på miljøområdet. I forhold til medlemsstaterne bliver miljøprincipperne direkte bindende, i det omfang de er kodificeret i EU's sekundære retsakter. I så fald udgør princippet en styrende retningslinje for medlemsstaterne, både i implementeringsfasen og ved den efterfølgende fortolkning og håndhævelse af bestemmelserne²². Modsat miljøhandlingsprogrammerne får principperne derfor en konkret betydning ved udformningen af vurderingsprocedurerne og gennemførelsen af miljøvurderingerne. I og med at EU-domstolen inddrager principperne i sin fortolkning, også når de kun er nævnt i de primære retsakter, får de også en bredere og mere indirekte betydning for medlemsstaterne²³. Visse principper bliver særligt relevante i forbindelse med miljøvurderinger og behandles derfor kort i det følgende.

3.2.1 Integrationsprincippet

Integrationsprincippet fastslås i TEUF art. 11, hvori det angives, at: *"miljøbeskyttelseskrav skal integreres i udformningen og gennemførelsen af Unionens politikker og aktioner, især med henblik på at fremme en bæredygtig udvikling"*. Integrationsprincippet nævnes også i en række af miljøhandlingsprogrammerne og øvrige steder i miljølovgivningen²⁴, og er således helt central i EU's miljøpolitik. Hvis integrationsprincippet nævnes i et direktiv, er medlemsstaterne forpligtede til at implementere direktivet – og sikre at reglerne heri efterfølgende håndhæves – i overensstemmelse med den helhedstankegang som princippet udtrykker²⁵. Ellen Margrethe Basse anfører at foretagelse af miljøvurderinger netop er baseret på integrationsprincippet²⁶.

3.2.2 Princippet om høj beskyttelse af miljøet og menneskers sundhed

Det er angivet i TEU art. 3, stk. 3, at EU's institutioner skal arbejde for *"et højt niveau for beskyttelse og forbedring af miljøkvaliteten"*. Dette udbygges yderligere i TEUF art. 191, som bl.a. indeholder EU's målsætninger på miljøområdet. Formålet med VVM-direktivet²⁷ og SMV-direktivet²⁸ er netop at sikre et højt beskyttelsesniveau for både miljøet og menneskers sundhed. Princippet er således i høj grad af retningsgivende karakter. EU-domstolen har endvidere anvendt princippet som grundlag for en bred fortolkning af de

²¹ En del er indarbejdet i TEUF art. 191, stk. 2.

²² Basse (2006), s. 115.

²³ Basse (2017), s. 249.

²⁴ Se f.eks. det 7. miljøhandlingsprogram, præambel betragtning 29 og direktiv 2008/50/EF, præambel betragtning 30.

²⁵ Basse (2017), s. 253.

²⁶ Basse (2006), s. 117 og Basse (2017), s. 253.

²⁷ Direktiv 2014/52/EU, præambel betragtning 41.

²⁸ Direktiv 2001/42/EF, art. 1.

direktivbestemmelser, som afgrænser direktivers anvendelsesområde eller definerer deri indeholdte begreber²⁹.

3.2.3 Forebyggelsesprincippet

Forebyggelsesprincippet blev inddraget i den europæiske politik allerede i 1973 med vedtagelsen af det første miljøhandlingsprogram³⁰. Princippet indebærer, at der så tidligt som muligt skal foretages alle mulige sikkerhedsforanstaltninger for at afværge skader på miljøet³¹. Miljøvurderinger er et af de reguleringsinstrumenter, som tilsikrer at princippet iagttages i praksis. I VVM-direktivet henvises der da også netop til forebyggelsesprincippet, som værende en af de primære grunde til direktivets vedtagelse³².

3.2.4 Forsigtighedsprincippet

Forsigtighedsprincippet blev indskrevet i EF-traktaten i 1992, og indgår også i en lang række internationale konventioner³³. I relation til miljøvurderinger indebærer forsigtighedsprincippet, at en myndighed ikke kan give tilladelse til en plan eller et projekt, under henvisning til at det ikke er godtgjort, at denne kommer miljøet til skade. Princippet bliver relevant, når de videnskabelige oplysninger er ufuldstændige, foreløbige eller usikre, og der er tegn på, at de mulige følger for miljøet ikke stemmer overens med det valgte beskyttelsesniveau³⁴. SMV-direktivet er baseret på forsigtighedsprincippet³⁵, og princippet nævnes også i præamblen til VVM direktivet³⁶. EU-domstolen har endvidere lagt vægt på forsigtighedsprincippet ved fortolkning af art. 6, stk. 3 i habitatdirektivet.³⁷ Miljøvurderingsordningen hviler således i vidt omfang på forsigtighedsprincippet. Helle Tegner Anker mener omvendt, men i tråd hermed, at miljøvurderinger muliggør en anvendelse af forsigtighedsprincippet, fordi der ved vurderingen sker en blotlægning af alle relevante miljøinformationer³⁸.

3.2.5 Forureneren betaler-princippet

Forureneren betaler-princippet blev i sin oprindelige form designet af Organisation for Economic Co-operation and Development, og er siden blevet inddraget i en række konventioner og deklARATIONER. Princippet blev introduceret i EU-regi grundet bekymringer om konkurrenceforvridning, idet staterne via dækning af omkostninger forbundet med forebyggelse og kontrol af miljøskader, havde mulighed for indirekte at give statsstøtte i

²⁹ Se f.eks. C-290/15, *Patrice D'Oultremont m.fl.*, præmis 40. Dommen angår fortolkning af begrebet »planer« i SMV-direktivet.

³⁰ EFT 1973 nr. C112, afsnit II, betragtning nr. 1.

³¹ Basse (2017), s. 260.

³² Direktiv 85/337/EØF, præambel betragtning 1.

³³ F.eks. Rio-Deklaration, se princip 15.

³⁴ Kommissionens meddelelse om forsigtighedsprincippet, afsnit 1, s. 7.

³⁵ KOM(96) 511, pkt. 4.1, s. 11.

³⁶ Direktiv 2011/92/EU, præambel betragtning 2.

³⁷ C-127/02, *Waddenzee*, præmis 44.

³⁸ Anker (1996), s. 51.

strid med EU's regler.³⁹ Princippet er sidenhen blevet videreudviklet og har fået en bredere betydning. Det præcise indhold af forureneren betaler-princippet er uklart, men generelt kan det siges, at princippet indebærer at forureneren skal bære omkostningerne forbundet med hans aktiviteter potentielle negative indvirkning på miljøet.⁴⁰ I relation til miljøvurderinger kommer princippet til udtryk ved, at det er operatøren, som skal frembringe de fornødne oplysninger til brug for vurderingen efter VVM-direktivet⁴¹ og habitatdirektivet⁴².

3.3 EU-domstolens praksis

EU-domstolens praksis på miljøområdet udgør en vigtig rettesnor for de forpligtelser, som påhviler medlemsstaterne, både i forhold til gennemførelsen af EU's miljøpolitik og håndhævelsen af lovgivningen på miljøområdet. EU-domstolens afgørelser tillægges stor præjudikatsværdi, hvilket medfører, at EU-rettens virkninger og målsætninger i vidt omfang realiseres igennem EU-domstolens afgørelser⁴³. Dette bestyrkes af, at de nationale domstole og myndigheder har pligt til at anvende en EU-konform fortolkning⁴⁴, og at der i henhold til TEUF art. 267, stk. 3, i visse situationer påhviler nationale domstole en decideret *forelæggelsespligt* ved usikkerhed omkring den korrekte fortolkning af en EU-retsakt.⁴⁵

Ligesom de danske domstole tager EU-domstolen afsæt i en ordlydsfortolkning, men da EU's retsakter ofte er vagt formulerede og upræcise i deres indhold, er domstolen som regel henvist til at anlægge en formålsfortolkning. Fortolkningsresultatet vil herefter oftest være den, som fremmer EU-rettens effektivitet mest muligt.⁴⁶ Dette betyder bl.a. at hovedregler som regel fortolkes udvidende, imens undtagelser fortolkes indskrænkende⁴⁷.

³⁹ Basse (2006), s. 119.

⁴⁰ Basse (2017), s. 266.

⁴¹ Direktiv 2011/92/EU, art. 5, stk. 1.

⁴² Dette er lagt til grund af EU-kommissionen. Se i den sammenhæng Pagh (2006), s. 115f.

⁴³ Sørensen (2019), s. 115f.

⁴⁴ Dette er blevet fastslået i C-14/83, von *Colson*, præmis 26, i forhold til direktiver og C-157/86, *Murphy*, præmis 11, i forhold til traktaten.

⁴⁵ En nærmere redegørelse for medlemsstaterne forelæggelsespligt falder uden for rammerne af specialet.

⁴⁶ Sørensen (2019), s. 116f.

⁴⁷ F.eks. har EU-domstolen via sin praksis, i vidt omfang fastlagt proceduren for habitatvurderinger efter habitatdirektivet. Dette er gjort under henvisning til formålet med direktivet og de miljøretlige principper, og med den hensigt at sikre direktivets effektivitet og gennemslagskraft.

4. Miljøvurderinger som reguleringsinstrument

4.1 Introduktion af miljøvurderingen

I 1980 introducerede EU med forslaget til »direktivet om vurdering af visse offentlige og private projekters indvirkning på miljøet«⁴⁸, medlemslandene for et nyt reguleringsinstrument i form af miljøvurderingsproceduren. EU var inspireret af USA, som har anvendt miljøvurderinger som reguleringsinstrument på miljøområdet siden 1969, hvor man indførte »The National Environmental Policy Act« (NEPA).⁴⁹ Direktivet blev vedtaget i 1985⁵⁰. Som grundlag for direktivets vedtagelse henvises til de første tre miljøhandlingsprogrammer, og det heri indeholdte forebyggelsesprincip⁵¹. Miljøvurderingsordningen blev senere udbygget med vedtagelsen af habitatdirektivet i 1992, og med SMV-direktivets vedtagelse i 2001.

4.2 Begrebet »miljøvurdering«

Traditionelt eksisterede der ikke én anerkendt definition af begrebet »miljøvurdering«. Både SMV-direktivet og VVM-direktivet – efter dets ændring i år 2014 – indeholder imidlertid nu en definition, som tager udgangspunkt i selve proceduren⁵². Helle Tegner Anker definerede i 1996 en miljøvurdering som:

”en systematisk proces, hvori de mulige miljømæssige konsekvenser af en foreslået handling identificeres, vurderes og præsenteres forud for beslutning om forslagens videre fremtid”⁵³

Denne definition tager således udgangspunkt i *formålet* med miljøvurderingens foretagelse. Proceduren og retsvirkningerne af en miljøvurdering varierer imidlertid alt efter hvilket direktiv, der danner grundlag for dens gennemførelse. Én samlet definition af begrebet »miljøvurdering«, som alene tager udgangspunkt i formålet med vurderingen eller i selve vurderingsproceduren, eller endda en kombination af begge, vil derfor ikke være helt retvisende. Skal der alligevel gøres et forsøg, må definition nødvendigvis være særdeles overordnet.

Efter min mening er det fortsat fornuftigt at tage udgangspunkt i Helle Tegner Ankers

⁴⁸ EFT 1980 nr. C 169/14.

⁴⁹ Anker (1996), s. 47.

⁵⁰ Direktiv 85/337/EØF.

⁵¹ Direktiv 85/337/EØF, præambel betragtning 1.

⁵² F.eks. angives det i SMV-direktivets art. 2, litra b, at der ved en miljøvurdering forstås: udarbejdelse af en miljørapport, gennemførelse af høringer, hensyntagen til miljørapporten og til resultaterne af høringerne ved beslutningstagning, samt underretning om afgørelsen i overensstemmelse med art. 4-9.

⁵³ Anker (1996), s. 46.

definition. Da der efter vedtagelsen af Aarhus Konventionen i 1998⁵⁴, er kommet et stigende fokus på inddragelse af berørte myndigheder og offentligheden i vurderingsproceduren, bør dette dog efter min opfattelse medtages i en *overordnet* definition, som således kunne lyde: en miljøvurdering er en systematisk proces, hvori de mulige miljømæssige indvirkninger af en foreslået handling identificeres og vurderes, via oplysninger og undersøgelser tilvejebragt af bygherren eller myndigheden, samt via høringer af relevante myndigheder og offentlig deltagelse, forud for beslutning om forslaget videre fremtid.

4.3 Formålet med miljøvurderinger

Som nævnt varierer retsvirkningerne af en miljøvurdering foretaget efter de forskellige direktiver. Det er alene udfaldet af en habitatvurdering foretaget efter habitatdirektivet, som er materielt bindende for myndighederne. Formålet med VVM-vurderingen og SMV-vurderingen er alene at sikre, at myndighederne har et fyldestgørende beslutningsgrundlag.

Ikke desto mindre er hensigten med en SMV-vurdering og VVM-vurdering formentlig også at påvirke beslutningstagningen i materiel henseende. SMV-direktivet og VVM-direktivet vil ikke have megen juridisk eller praktisk værdi, såfremt det ikke er tilfældet. At dette er hensigten støttes også af, at det i VVM-direktivet angives, at projektets virkninger *bør* vurderes under hensyn til ønsket om at beskytte menneskers sundhed, miljøet og forskellige arter⁵⁵. Hertil kommer, at det i EU-kommissionens bemærkninger til SMV-direktivet angives, at hensigten med direktivet er at sørge for et højt miljøbeskyttelsesniveau, ved at sikre at der gennemføres en miljøvurdering, og ”*at der tages hensyn til resultaterne heraf, ved udarbejdelsen og vedtagelsen af de planer og programmer, som kan have en væsentlig virkning på miljøet*”⁵⁶.

Desuden er medlemsstaterne oftest forpligtede til at inddrage miljøprincipperne, også ved prioriteringen af forskellige hensyn. En fuldstændig tilsidesættelse af udfaldet af en miljøvurdering, uden anvendelse af afværgende eller kompenserende foranstaltninger, vil næppe være i overensstemmelse med forebyggelsesprincippet og princippet om høj miljøbeskyttelsesniveau.

5. Miljøkonsekvensvurdering efter VVM direktivet

5.1 Indledning

Direktivet om vurdering af visse offentlige og private projekters indvirkning på miljøet (VVM-direktivet), stiller krav om en miljøkonsekvensvurdering forud for godkendelse af

⁵⁴ Konventionen af 25. juni 1998 om adgang til oplysninger, offentlig deltagelse i beslutningsprocesser samt adgang til klage og domstolsprøvelse på miljøområdet.

⁵⁵ Direktiv 2011/92/EU, betragtning nr. 14.

⁵⁶ KOM(96) 511, pkt. 1.1, s. 2.

visse projekters etablering, eller væsentlige ændringer i deres aktiviteter. VVM-direktivet opstiller en række definitioner og formkrav og udgør et såkaldt rammedirektiv. Direktivet indeholder alene processuelle krav⁵⁷, men myndighederne bør vurdere projektets virkninger under hensyn til formålet om at beskytte miljøet⁵⁸.

5.2 Formål

Formålet med VVM-direktivet er at sikre myndighedernes fuldkomne overblik over de direkte og indirekte indvirkninger som et projekt vil få for miljøet⁵⁹, inden de træffer afgørelse om, hvorvidt der skal gives tilladelse til projektets gennemførelse.

5.3 Anvendelsesområde

Direktivets anvendelsesområde angives i art. 1. Herefter skal der foretages en vurdering *”af offentlige og private projekter, der er af en sådan beskaffenhed, at de vil kunne påvirke miljøet væsentligt”*.

Et projekt defineres i direktivet som: *”gennemførelse af anlægsarbejder, andre installationer eller arbejder”* samt *”andre indgreb i det naturlige miljø eller i landskaber, herunder sådanne, der tager sigte på udnyttelse af ressourcer i undergrunden”*⁶⁰. Denne overordnede definition suppleres af bilag I og II. Bilag I angiver en række projekttyper, som i henhold til art. 4, stk. 1 er obligatorisk VVM-pligtige. I bilag II er listet en række projekttyper, som i henhold til art. 4, stk. 2 skal screenes. En screening indebærer, at der foretages en konkret vurdering af, hvorvidt projektet bør underkastes en egentlig VVM-vurdering⁶¹.

EU-domstolen har underkastet VVM-direktivets bilag en bred formålsfortolkning, og dermed givet direktivet et bredt anvendelsesområde⁶².

5.4 Proceduren

5.4.1 Screening

Er der tale om et bilag II-anlæg, skal der indledningsvist foretages en screening. Proceduren begynder når bygherren indleverer en ansøgning, som indeholder en overordnet beskrivelse af projektet og de forventede indvirkninger på miljøet⁶³. Hvis det er relevant,

⁵⁷ Dette har EU-Domstolen fastslået i sagerne C-418/04, *Kommissionen mod Irland*, præmis 231 og C-420/11, *Juta Lett*, præmis 46.

⁵⁸ Direktiv 2011/92/EU, betragtning nr. 14. Se også afsnit 4.3.

⁵⁹ Direktiv 2014/52/EU, art. 3, indeholder et bredt miljøbegreb.

⁶⁰ Direktiv 2011/92/EU, art. 1, litra a.

⁶¹ Ifølge direktiv 2011/92/EU, art. 4, stk. 2, kan screeningen foretages case by case, eller ved at opsætte visse tærskelværdier eller kriterier.

⁶² Se f.eks. C-72/95, *Kraaijeveld*, præmis 31 og 39 og C-486/04, *Kommissionen mod Italien*, præmis 37 og 44.

⁶³ Direktiv 2014/52/EU, art. 4, stk. 4, 1. og 2. pkt.

skal bygherren tage højde for resultaterne af allerede foretagne miljøvurderinger i sin ansøgning⁶⁴.

Baseret på ansøgningen og resultaterne af andre relevante miljøvurderinger, træffer myndigheden, under inddragelse af kriterierne i direktivs bilag III, afgørelse om hvorvidt projektet er VVM-pligtig⁶⁵. Dette vil være tilfældet såfremt projektet, grundet dets karakteristika, placering samt arten og kendetegnene af den potentielle indvirkning, må forventes at få en væsentlig indvirkning på miljøet⁶⁶. Hvornår et projekt kan »forventes« at få en »væsentlig« indvirkning på miljøet er ikke defineret i direktivet.

I forhold til *væsentlighedsvurderingen* kan der drages en parallel til habitatdirektivet. Med habitatvurderingen foretages der en vurdering af, hvorvidt et Natura 2000-områdes integritet kan påvirkes væsentlig. Dette indebærer at der skal tages hensyn til bevaringsmålsætningen for området⁶⁷. Når henset til at formålene med VVM-direktivet og habitatdirektivet overvejende er de samme, må en tilsvarende tankegang kunne overføres til screeningfasen efter VVM-direktivet⁶⁸. Hvorvidt der er tale om en væsentlig indvirkning, må herefter afhænge af en konkret vurdering af indvirkningens karakter, sammenholdt med områdes karakteristika og sårbarhed.

I forhold til spørgsmålet om, hvornår en væsentlig indvirkning kan *forventes*, skal myndigheden afveje målsætningen om at sikre et højt miljøbeskyttelsesniveau, overfor hensynet til brug af ressourcer og intelligent regulering. Der kan næppe stilles samme dokumentationskrav som ved f.eks. en habitatvurdering efter habitatdirektivet⁶⁹, men målsætningen om et højt miljøbeskyttelsesniveau må indebære, at bygherren med en vis sikkerhed skal godtgøre, at det er overvejende sandsynligt, at projektet ikke vil få væsentlige indvirkninger på miljøet. Screeningproceduren blev dog med vedtagelsen af direktiv 2014/52/EU præciseret med det formål at sikre, ”at der kun kræves en miljøkonsekvensvurdering af projekter der forventes at få væsentlige indvirkninger på miljøet”⁷⁰. Der er således tale om en balancegang, hvor myndighederne ikke ved et hvert tvivlstilfælde per automatik bør ty til at kræve en VVM-vurdering. Der vil uundgåeligt blive tale om en meget konkret vurdering.

⁶⁴ Ibid. art. 4, stk. 4, 3. pkt.

⁶⁵ Ibid. art. 4, stk. 3 og stk. 5.

⁶⁶ Direktiv 2011/92/EU, art. 2.

⁶⁷ Direktiv 92/43/EØF, art. 6, stk. 3.

⁶⁸ Samme argumentation, men med omvendt fortegn, er anvendt af EU-domstolen ved fortolkning af begrebet »projekter« i habitatdirektivet. Se hertil C-127/02, *Waddenzee*, præmisserne 23-26 og nedenfor i afsnit 7.3.

⁶⁹ Forskellen på dokumentationskravet ved VVM-vurderingen og habitatvurderingen behandles af Peter Pagh i artiklen: Pagh, Tfm 2012, 19.

⁷⁰ Direktiv 2014/52/EU, præambel betragtning 27.

Da screeningsfasen blot er indledende, skal ansøgningen i vidt omfang baseres på allerede foreliggende oplysninger⁷¹. Forsigtighedsprincippet indebærer, at myndighederne bør stille visse krav til omfanget og kvaliteten af de oplysninger, som bygherren fremlægger. Er det ikke muligt at sikre sagen tilstrækkeligt oplyst inden for disse rammer, bør der foretages en egentlig VVM-vurdering.

Der gælder ikke pligt til at foretage en formel høring i screeningfasen⁷², men screening-afgørelsen skal begrundes og gøres offentlig tilgængelig⁷³.

5.4.2. Miljøkonsekvensvurdering

Såfremt der skal foretages en egentlig VVM-vurdering, er bygherren ansvarlig for at der udarbejdes en miljøkonsekvensvurderingsrapport (VVM-rapport)⁷⁴, som indeholder nærmere undersøgelser af projektets potentielle indvirkning på miljøet. Med henblik på at sikre at rapporten er fuldstændig og af god kvalitet, skal denne udarbejdes af kompetente eksperter⁷⁵. Bygherren har ret til at få specificeret, hvor omfattende og detaljerede oplysningerne i rapporten skal være, inden han påbegynder dataindsamlingen – dette er den såkaldte afgrænsningsfase⁷⁶.

I henhold til art. 6, stk. 1 og 2, skal VVM-myndigheden sende ansøgningen og VVM-rapporten i høring hos berørte myndigheder, offentligheden⁷⁷ og, såfremt det er relevant, berørte medlemsstater⁷⁸. Baseret på de bemærkninger, der indkommer gennem høringsprocessen, oplysningerne i VVM-rapporten⁷⁹ og relevante supplerende oplysninger, træffer myndigheden afgørelse om, hvorvidt der kan gives VVM-tilladelse⁸⁰. Der kan gives tilladelse såfremt der foreligger et fuldstændigt beslutningsgrundlag i overensstemmelse med direktivets krav. Afgørelsen skal træffes inden for en rimelig tidsfrist⁸¹, og indeholde de mindstekrav, som er angivet i art. 8a, stk. 1 og 2.

⁷¹ Ibid. art. 4, stk. 6.

⁷² Det er dog bedst overensstemmende med god forvaltningsskik, at tage hensyn til uopfordrede kommentarer. Se i den sammenhæng direktiv 2014/52/EU, præambel betragtning 29.

⁷³ Direktiv 2014/52/EU, art. 4, stk. 5.

⁷⁴ Ibid. art. 5, stk. 1.

⁷⁵ Ibid. art. 5, stk. 3.

⁷⁶ Inden myndigheden afgiver en udtalelse herom, skal berørte myndigheder høres. Se art. 5, stk. 2. Udtalelsen afskærer ikke myndigheden fra senere at kræve flere oplysninger, hvis dette er nødvendigt.

⁷⁷ Begreberne »berørt offentlighed«, »offentlighed« og »berørte myndigheder«, er defineret i direktiv 2011/92/EU, art. 1, stk. 2, litra d og e og art. 6, stk. 1.

⁷⁸ Direktiv 2014/52/EU, art. 7.

⁷⁹ Forinden analysen af rapporten skal myndigheden sikre sig, at den er i besiddelse af den tilstrækkelige ekspertise.

⁸⁰ Direktiv 2014/52/EU, art. 8.

⁸¹ Ibid. art. 8a, stk. 6.

Ifølge art. 8a, stk. 4 skal medlemsstaterne sikre, at alle de foranstaltninger som påtænkes truffet for at undgå, forebygge, afværge eller neutralisere væsentlige skadelige indvirkninger på miljøet, gennemføres af bygherren. Er det relevant skal myndigheden også fastlægge procedurer for overvågning af miljøet⁸². Rammerne og fremgangsmåden herfor vil ikke blive behandlet yderligere.

6. Strategisk miljøkonsekvensvurdering efter SMV-direktivet

6.1 indledning

Direktivet om vurdering af bestemte planers og programmers indvirkning på miljøet (SMV-direktivet)⁸³ blev vedtaget i 2001, og udgør ligesom VVM-direktivet, et såkaldt rammedirektiv med processuelle krav⁸⁴.

6.2 Formål

Formålet med direktivet er at forpligte de nationale myndigheder til at underkaste visse planer og programmer en strategisk miljøvurdering inden deres vedtagelse. Tanken er at man ved at inddrage miljøhensyn så tidligt som muligt, vil opnå en bedre beskyttelse af miljøet, blandt andet fordi det vil være nemmere at identificere alternativer, samt at vurdere kumulative effekter⁸⁵. Samtidig vil man opnå økonomiske fordele, fordi en effektiv planlægningsramme har en positiv og stabiliserende virkning for kapitalinvesteringer⁸⁶.

Af hensyn til læsevenligheden udelades ordet *program* i de følgende afsnit omhandlende SMV-reglerne. Dette gælder både ved behandling af EU-reguleringen og den danske regulering. Når der henvises til *planer* menes der altid planer og programmer⁸⁷.

6.3 Anvendelsesområde

Afgrænsningen af SMV-direktivets anvendelsesområde, sker først og fremmest med definition af begrebet: »*planer*«. Definitionen er indeholdt i art. 2, hvorefter planer som omfattes af direktivet, er dem som: ”*udarbejdes og/eller vedtages af en national, regional eller lokal myndighed, eller som udarbejdes af en myndighed med henblik på vedtagelse af parlament eller regering via en lovgivningsprocedure og som kræves ifølge love og administrative bestemmelser*”⁸⁸.

⁸² Ibid. art. 8, stk. 4.

⁸³ Direktiv 2001/42/EF.

⁸⁴ KOM(96) 511, afsnit 4, pkt. 4.2, s. 12.

⁸⁵ Ibid. pkt. 1.8 og 1.9, s. 5.

⁸⁶ KOM(96) 511. pkt. 1.11 og direktiv 2001/42/EF, præambel betragtning 5.

⁸⁷ Hverken i SMV-direktivet eller lovbemærkningerne til denne, foretages særskilte definitioner af de to begreber. Begreberne er næppe synonyme, men deres anvendelsesområder vil formentlig i vidt omfang overlape. Man har sandsynligvis medtaget begge begreber med henblik på sikre, at direktivet får et bredt anvendelsesområde i *alle* medlemsstaterne.

⁸⁸ Direktiv 2001/42/EF, art. 2, litra a.

Efter art. 3, stk. 2 skal der som hovedregel gennemføres en SMV-vurdering af planer, som fastlægger rammerne for anlægstilladelser til VVM-pligtige projekter inden for en række specifikke sektorer, f.eks. landbrug, energi, fysisk planlægning og arealanvendelse⁸⁹, samt planer som skal underkastes en habitatvurdering efter habitatdirektivet, fordi det er vurderet sandsynligt, at disse kan påvirke et Natura 2000-område væsentligt⁹⁰.

Såfremt en plan omfattet af art. 3, stk. 2 alene fastlægger anvendelsen af et mindre område på lokalt plan, eller kun angiver mindre ændringer i de pågældende planer, skal der ifølge art. 3, stk. 3 kun gennemføres en miljøvurdering efter foretagelse af en screening. Af bestemmelsen kan det udledes, at undtagelsen forudsætter at planen skal være vedtaget af en lokal myndighed. For så vidt angår fortolkning af begrebet »mindre område« har EU-domstolen fastslået, at der refereres til den stedlige kompetence, som er tillagt den lokale myndighed. Kriteriet supplerer dermed kravet om fastlæggelse på lokalt plan og medfører, at undtagelsen alene finder anvendelse, når det pågældende område kun udgør *en del* af det område, der er omfattet af den lokale myndigheds stedlige kompetence⁹¹.

Herudover overlader direktivet det med art. 3, stk. 4 til medlemsstaterne at afgøre, om planer, som ikke falder ind under opregningen i art. 3, stk. 2, men som dog fastlægger rammerne for fremtidige anlægstilladelser til projekter, skal underkastes en SMV-vurdering. Dette er tilfældet såfremt de kan forventes at få væsentlig indvirkning på miljøet⁹².

EU-domstolen har med sin afgørelse i sagen *Patrice D'Oultremont m.fl* fra 2016 fastslået, at SMV-direktivet skal fortolkes bredt ud fra dets formål⁹³. Det er således ikke kun planer, som har til *formål* at planlægge anvendelsen af et *afgrænset geografisk* område, der omfattes af direktivet, men derimod også regulering af mere generel karakter⁹⁴. EU-domstolen slår indledningsvist fast, at begrebet »planer« godt nok indebærer, at der skal være tale om et bestemt område, men at dette ikke betyder, at planen skal have til formål at planlægge *ét bestemt* område. Det vil være tilstrækkeligt, at planen ”i bredere forstand omhandler planlægning af områder eller zoner generelt”⁹⁵. Herefter fastslår EU-domstolen mere konkret at:

”Begrebet »planer og programmer« vedrører enhver retsakt, der, idet den definerer de regler og kontrolprocedurer, der skal finde anvendelse på den pågældende sektor, fastlægger en betydningsfuld helhed af kriterier og fremgangsmåder

⁸⁹ Det er tilstrækkeligt at planen er udarbejdet inden for én af de i bestemmelsen nævnte sektorer, og at denne fastlægger rammerne for ét projekt. Se C-295/10, *Valciukienė*, præmis 40-42.

⁹⁰ Direktiv 2001/42/EF, art. 3, stk. 2, litra a og b.

⁹¹ C-444/15, *Associazione Italia Nostra Onlus*, præmis 73.

⁹² Direktiv 2001/42/EF, art. 3, stk. 4.

⁹³ C-290/15, *Patrice D'Oultremont m.fl*, præmis 40.

⁹⁴ Se f.eks. også C-567/10, *Inter-Environnement Bruxelles*, hvor EU-Domstolen fandt at en regional forordning om byplanlægning, var omfattet af art. 3, stk. 2, litra a.

⁹⁵ C-290/15, *Patrice D'Oultremont m.fl*, præmis 45.

for tilladelse og iværksættelse af et eller flere projekter, der kan have væsentlige indvirkninger på miljøet”⁹⁶.

Ved afgrænsningen af SMV-direktivets anvendelsesområde er det endvidere vigtigt at have sig for øje, at direktivet finder anvendelse på plan- og programtrinet i beslutningsprocessen, dvs. ikke på projekttrinet, men samtidig heller ikke på det mere generelle politiske beslutningstrin placeret i toppen af beslutningshierarkiet⁹⁷.

6.4 Proceduren

6.4.1 Screening

Miljøvurderingen skal, i overensstemmelse med forebyggelsesprincippet, gennemføres inden planens endelige vedtagelse⁹⁸. Vurderingen foretages af den myndighed, som er ansvarlig for udarbejdelsen af den pågældende plan.

Medmindre der er tale om en plan, som er obligatorisk SMV-pligtig efter art. 3, stk. 2, starter proceduren ud med en såkaldt screening. Viser det sig at planen kan få væsentlig indvirkning på miljøet⁹⁹, skal der foretages en egentlig SMV-vurdering¹⁰⁰. Når der i direktivet tales om *indvirkning* på miljøet forstås sekundære, kumulative, synergistiske, kort-, mellem- og langsigtede, vedvarende og midlertidige, positive og negative virkninger¹⁰¹.

Hvad skal forstås ved en »væsentlig indvirkning«, er ikke beskrevet i direktivet. Da en række begreber i SMV-direktivet er defineret i overensstemmelse med eksisterende definitioner i VVM-direktivet, er det dog nærliggende at drage en parallel hertil¹⁰². Da begrebet heller ikke er defineret i VVM-direktivet, må konklusionen her være den samme som gælder for denne, nemlig at der er tale om en konkret vurdering, hvori der skal tages højde for karakteren af de potentielle indvirkninger, sammenholdt med det pågældende områdes særlige karakteristika og sårbarhed¹⁰³.

⁹⁶ Ibid. præmis 49.

⁹⁷ KOM(96) 511, pkt. 1.2, s. 2.

⁹⁸ Direktiv 2001/42/EF, art. 4, stk. 1.

⁹⁹ Direktiv 2001/42/EF, bilag I, litra f, indeholder et bredt miljøbegreb.

¹⁰⁰ Ibid. art. 3, stk. 3 og stk. 5.

¹⁰¹ Ibid. bilag I, litra f, fodnote 1.

¹⁰² Dette gælder f.eks. begreberne »ansvarlig myndighed« og »anlægstilladelse« i SMV-direktivets art. 2. Se hertil KOM(96) 511, pkt. 5.2, s. 12f.

¹⁰³ Se ovenfor i afsnit 5.4.1.

Myndighederne skal foretage screeningen under inddragelse af kriterierne opregnet i direktivet bilag II¹⁰⁴. Der påhviler myndighederne en pligt til at høre berørte myndigheder¹⁰⁵ i screeningprocessen, samt til at gøre den endelige og begrundede screeningvurdering offentlig tilgængelig¹⁰⁶.

6.4.2 Den strategiske miljøkonsekvensvurdering

Såfremt en SMV-vurdering er påkrævet, skal der udarbejdes en miljørapport, som fastlægger, beskriver og evaluerer planens sandsynlige væsentlige indvirkning på miljøet, og rimelige alternativer til denne¹⁰⁷. Det er myndigheden selv, som er ansvarlig for udarbejdelse af rapporten, og som dermed afholder omkostningerne hertil¹⁰⁸. Ifølge art. 5, stk. 2 skal rapporten indeholde de oplysninger, som med rimelighed kan forlanges, under hensyntagen til den aktuelle viden, de gængse vurderingsmetoder samt planens detaljeringsgrad og plads i planhierarkiet.

Ifølge art. 6, stk. 2 skal miljørapporten, sammen med et udkast til planen, sendes til høring hos de berørte myndigheder, offentligheden¹⁰⁹ og, såfremt det er relevant, de berørte medlemsstater¹¹⁰. Baseret på rapporten og de indkomne bemærkninger træffer myndigheden afgørelse om, hvorvidt der kan meddeles SMV-tilladelse¹¹¹. Der kan gives tilladelse såfremt der foreligger et fuldstændigt beslutningsgrundlag i overensstemmelse med direktivets krav.

Når planen er vedtaget skal myndigheden sikre, at de berørte myndigheder, offentligheden samt eventuelle berørte medlemsstater, får stillet planen til rådighed sammen med en sammenfattende erklæring udarbejdet i overensstemmelse med art. 9, stk. 1, litra b, og en beskrivelse af de foranstaltninger vedrørende overvågning, som er vedtaget i overensstemmelse med art.10¹¹².

¹⁰⁴ Direktiv 2001/42/EF, art. 3, stk. 5.

¹⁰⁵ Begrebet »berørte myndigheder« er defineret i direktiv 2001/42/EF, art. 6, stk. 3.

¹⁰⁶ Ibid. art. 3, stk. 6 og 7.

¹⁰⁷ Ibid. art. 5, stk. 1.

¹⁰⁸ KOM(96) 511, pkt. 1.19.

¹⁰⁹ Begrebet »offentlighed« er defineret i direktiv 2001/42/EF art. 6, stk. 4.

¹¹⁰ Direktiv 2001/42/EF, art. 7.

¹¹¹ Ibid. art. 2, litra b.

¹¹² Ibid. art. 9.

7. Habitatvurdering efter habitatdirektivet

7.1 Indledning

Direktivet om bevaring af naturtyper samt vilde dyr og planter (habitatdirektivet)¹¹³ er et rammedirektiv, som blev gennemført i 1992, under henvisning til det 6. miljøhandlingsprogram, som indeholder bestemmelser om bevaring af naturen.

Direktivet forpligter medlemsstaterne til, i samarbejde med EU-kommissionen, at udpege visse områder af fællesskabsbetydning til såkaldte Natura 2000-områder, som herefter indgår i et sammenhængende europæisk netværk af beskyttede områder. Natura 2000-områderne omfatter naturtyper af fællesskabsbetydning som listet i direktivets bilag I, levesteder for visse arter af fællesskabsbetydning som listet i bilag II, samt områder udpeget efter fuglebeskyttelsesdirektivet¹¹⁴. Hertil kommer de såkaldte bilag IV-arter, som medlemslandene efter art. 13 er forpligtede til generelt at beskytte i deres naturlige udbredelsesområde¹¹⁵.

Er et område udpeget til et Natura 2000-område, er medlemsstaterne ifølge art. 6 forpligtede til at træffe passende foranstaltninger, for at undgå forringelse af dets bevaringsstatus, samt til at hindre forstyrrelser, som har betydelige konsekvenser for direktivets målsætninger. Ifølge art. 6, stk. 3 er medlemsstaterne endvidere forpligtede til at foretage en miljøvurdering af visse planer og projekter. Myndighederne kan først give tilladelse til en plan eller et projekt, når de har ”sikret sig, at den/det ikke skader lokalitetens integritet”¹¹⁶. Habitatdirektiver fastsætter dermed materielle begrænsninger for myndighedernes beslutningskompetence¹¹⁷.

7.2 Formål

Formålet med habitatdirektivet er at pålægge medlemsstaterne en pligt til at sikre, at der ikke iværksættes initiativer, som kan påvirke et Natura 2000-område negativt. De foranstaltninger, som træffes efter direktivet, har derfor til formål at opretholde eller genoprette en gunstig bevaringsstatus for naturtyper samt vilde dyre- og plantearter af fællesskabsbetydning¹¹⁸. Hvad der nærmere ligger i begrebet bevaringsstatus, og hvornår denne må anses for gunstig, er defineret i art. 1.

¹¹³ Direktiv 92/43/EØF.

¹¹⁴ Direktiv 2009/147/EF om beskyttelse af vilde fugle. En gennemgang af Fuglebeskyttelsesdirektivet og proceduren for udpegning af Natura 2000-områder, falder uden for rammerne af specialet.

¹¹⁵ Direktiv 92/43/EØF, art. 12 og 13.

¹¹⁶ Ibid. art. 6, stk. 3, 2. pkt.

¹¹⁷ Dette er bekræftet af EU-domstolen i sagen C-127/02, *Waddenzee*, præmis 36.

¹¹⁸ Direktiv 92/43/EØF, art. 2, stk. 1 og stk. 2.

7.3 Anvendelsesområde

Direktivets anvendelsesområde afgrænses i art. 6, stk. 3, 1. pkt., som har følgende ordlyd:

”Alle planer eller projekter, der ikke er direkte forbundet med eller nødvendige for lokalitetens forvaltning, men som i sig selv eller i forbindelse med andre planer og projekter kan påvirke en sådan lokalitet væsentligt, vurderes med hensyn til deres virkninger på lokaliteten under hensyn til bevaringsmålsætningerne for denne”

Afgørende er herefter først og fremmest definitionen af »planer« og »projekter«¹¹⁹. Begreberne er ikke defineret i direktivet, men EU-domstolen har i sagen C-127/02 *Waddenzee*, fortolket begrebet »projekter« i overensstemmelse med definitionen af projekter i VVM-direktivet, dvs. som: anlægsarbejder, andre installationer eller arbejder; samt andre indgreb i det naturlige miljø eller i landskaber, herunder sådanne, der tager sigte på udnyttelse af ressourcer i undergrunden¹²⁰. I dommen henvises der udelukkende til den overordnede definition i VVM-direktivets art. 1, stk. 2. Herved kan det udledes, at anvendelsesområdet for art. 6, stk. 3 ikke er begrænset til kun at omfatte de projekttyper, som er angivet på VVM-direktivets bilag.

I forhold til begrebet »planer«, er det nærliggende at overveje, om dette skal fortolkes i overensstemmelse med definitionen af planer i SMV-direktivet. EU-domstolen har ikke taget stilling til hertil, og i EU-kommissionens vejledning om forvaltning af Natura 2000-områder drages der godt nok en parallel til SMV-direktivets art. 2, litra a, men uden at der argumenteres for en analog fortolkning¹²¹. Mere specifikt angives det i vejledningen, at fysisk planlægning er af åbenbar relevans for habitatdirektivet. Planer som har en direkte eller indirekte virkning for fysisk planlægning omfattes derfor af art. 6, stk. 3¹²². Dette synspunkt har støtte i retspraksis, hvor EU-domstolen, f.eks. i sagen C-6/04, *Kommissionen mod det Forenede Kongerige og Nordirland*, har fastslået, at arealanvendelsesplaner falder ind under begrebet »planer« i direktivet. Dette gælder også, hvis planerne ikke i sig selv giver tilladelse til udviklingsprojekter, såfremt de kan få væsentlig indflydelse på udfaldet af en sædvanlig tilladelsesprocedure til sådanne¹²³. I vejledningen anføres det endvidere, at sektorplaner og udviklingsplaner vil være omfattet, hvorimod en plan med karakter af en politisk erklæring som det klare udgangspunkt ikke vil være det¹²⁴. Sammenfattende kan det siges, at afgørende for hvorvidt der skal foretages en habitatvurdering, ikke er karakteren af planen, men om et Natura 2000-område kan blive

¹¹⁹ Ifølge EU-kommissionen skal begge begreber underkastes en bred fortolkning. Se C(2018) 7621 final, pkt. 3.4.3, s. 39f.

¹²⁰ C-127/02, *Waddenzee*, præmisserne 23-26.

¹²¹ C(2018) 7621 final, pkt. 3.4.2, s. 37f.

¹²² Ibid. pkt. 3.4.2, s. 38.

¹²³ C-6/04, *Kommissionen mod det Forenede Kongerige og Nordirland*, præmis 55 og 56.

¹²⁴ C(2018) 7621 final, pkt. 3.4.2, s. 38.

påvirket.

Det er endvidere af betydning, om planen eller projektet er direkte forbundet med eller nødvendig for lokalitetens forvaltning, da den i så fald er undtaget fra kravet om en habitatvurdering. Forbeholdet har ifølge EU-kommissionen sammenhæng med bevaringsforvaltningen for lokaliteten. En forvaltningsplan, som er vedtaget efter art. 6, stk. 1, kan således vedtages uden forudgående habitatvurdering. Dette gælder dog kun for den del af planen, som vedrører bevaring af området¹²⁵. Indgår der en kommerciel aktivitet i forvaltningsplanen, som ikke er nødvendig for områdets bevaringsforvaltning, skal denne således underkastes en habitatvurdering¹²⁶.

I forhold til den geografiske afgrænsning har EU-domstolen fastslået, at en habitatvurdering også skal foretages for en plan eller et projekt, som er lokaliseret uden for et Natura 2000-område, hvis denne kan få væsentlige negative indvirkninger på forholdene i et sådant område¹²⁷. Denne opfattelse deles af EU-kommissionen¹²⁸.

7.4 Proceduren

Habitatdirektivet stiller ikke nærmere krav til udformningen af vurderingsproceduren. Kravene hertil er i stedet blevet fastlagt igennem EU-domstolens praksis.

Proceduren indledes ved en bygherres indlevering af ansøgning om tilladelse til gennemførelse af et projekt, som kan have en indvirkning på et Natura 2000-område, eller ved en myndigheds udarbejdelse af en plan, som potentielt kan påvirke et sådant område. Myndigheden skal indledningsvist foretage en vurdering af, om det konkret kan udelukkes, at det ansøgte projekt eller plan i sig selv, eller i sammenhæng med andre projekter eller planer, vil kunne påvirke den udpegede lokalitet væsentligt¹²⁹. Denne fase svarer til screeningfasen kendt fra SMV- og VVM-direktiverne. Ifølge art. 6, stk. 3, 1. pkt. skal væsentlighedsvurderingen foretages under hensyntagen til bevaringsmålsætningen for lokaliteten. Herefter vil en negativ påvirkning alene være væsentlig i direktivets forstand, såfremt den risikerer at skade bevaringsmålsætningen for området. For at vurderingen er i overensstemmelse med direktivet, skal der derfor foretages en objektiv, konkret vurdering¹³⁰, som inddrager lokalitetens særlige kendetegn og miljømæssige vilkår¹³¹.

¹²⁵ C-241/08, *Kommissionen mod den Franske Republik*, præmis 55.

¹²⁶ C(2018) 7621 final, afsnit 3.4.3, s. 39.

¹²⁷ C-98/03, *Kommissionen mod Tyskland*, præmis 49-52 og C-418/04, *Kommissionen mod Tyskland*, præmis 231-232.

¹²⁸ C(2018) 7621 final, 3.2, s. 34.

¹²⁹ *Ibid.* afsnit 3.2, s. 34.

¹³⁰ En vurdering truffet på baggrund af en rapport, som kun indeholder en generel beskrivelse og gennemgang af eksisterende data, vil ikke være overensstemmende med direktivet.

¹³¹ C-127/02, *Waddenzee*, præmis 46-48.

Projektet eller planen skal underkastes en egentlig habitatvurdering, såfremt det på baggrund af ”objektive kriterier ikke kan udelukkes”, at miljøet vil blive påført en væsentlig negativ indvirkning¹³². EU-kommissionen henviser til, at der ved vurderingen kan kastes et blik på kriterierne i VVM-direktivets bilag III¹³³.

Skal der foretages en egentlig habitatvurdering skal alle aspekter af initiativet inddrages¹³⁴. Er der tale om et projekt, skal undersøgelserne foretages af bygherren i overensstemmelse med forurenere betaler-princippet¹³⁵. Forsigtighedsprincippet spiller en central rolle i habitatdirektivet¹³⁶. Det betyder, at myndighedens vurdering for at være i overensstemmelse med direktivet, skal være baseret på undersøgelser, som indeholder fuldstændige, præcise og endelige konstateringer og konklusioner, som kan fjerne enhver rimelig videnskabelig tvivl, for så vidt angår de negative virkninger på lokaliteten¹³⁷. Som udgangspunkt kan der således kun gives tilladelse til et projekt, hvis myndigheden har opnået vished for, at det ikke vil få en væsentlig skadelig indvirkning på områdets integritet¹³⁸. Der kan dog gøres en undtagelse hertil, såfremt betingelserne i art. 6, stk. 4 er opfyldte.

Herudover forudsætter en tilladelse ifølge art. 6, stk. 3, at offentligheden skal være hørt såfremt dette er nødvendigt – hvornår det er tilfældet angives ikke i direktivet. Ifølge EU-kommissionen vil en offentlig høring altid være nødvendigt, hvis habitatvurderingen er koordineret med en miljøvurdering efter SMV-direktivet eller VVM-direktivet¹³⁹. I forhold til de situationer hvor habitatvurderingen står alene, henvises der i EU-kommissionens »Vejledning for forvaltning af Natura 2000-områder« til sagen C-243/15, *Lesoochranárske Zoskupenie*. Heri præciser EU-domstolen, at den berørte offentlighed har ret til at deltage i godkendelsesproceduren. EU-domstolen fastslår, at habitatdirektivets art. 6, stk. 3 skal sammenholdes med Århuskonventionens art. 6, stk. 1, litra b, som regulerer den berørte offentligheds adgang til deltagelse i afgørelser vedrørende konkrete aktiviteter¹⁴⁰. I art. 6, stk. 1, litra b angives det, at artiklen også finder anvendelse i relation til afgørelser vedrørende foreslåede aktiviteter, som ikke er indeholdt i konventionens annek I, men som kan have væsentlig indvirkning på miljøet. Herefter går dommen videre og fastslår, at i og med at myndigheden har indledt en habitatvurdering efter habitatdirektivet, må denne have fundet, at projektet potentielt kan have en væsentlig indvirkning på

¹³² Ibid. præmis 44.

¹³³ C(2018) 7621 final, pkt. 3.5.1, s. 40f.

¹³⁴ C-127/02, *Waddenzee*, præmis 54.

¹³⁵ Pagh (2006), s. 115f.

¹³⁶ C-127/02, *Waddenzee*, præmis 44.

¹³⁷ C-304/05, *Kommissionen mod Italien*, præmis 69-70.

¹³⁸ Habitatdirektivet art. 6, stk. 3, 2. pkt. og C-127/02, *Waddenzee*, præmis 57.

¹³⁹ C(2018) 7621 final, pkt. 3.7.2, s. 54.

¹⁴⁰ C-243/15, *Lesoochranárske Zoskupenie*, præmis 45.

miljøet, hvorfor Århuskonventionens art. 6, stk. 1, litra b finder anvendelse. Myndighederne var derfor forpligtet til at foretage en høring¹⁴¹. Herefter må en offentlig høring efter habitatdirektivet som udgangspunkt altid være nødvendig.

8. Analyse af det tiltænkte samspil mellem vurderingerne

8.1 Sammenhængen mellem VVM-direktivet og habitatdirektivet

Da EU vedtog habitatdirektivet, var hensigten ikke at erstatte proceduren efter VVM-direktivet, men at opstille en lignende procedure rettet mod specifikke geografiske områder med særlige beskyttelsesbehov. Habitatvurderingen er således rettet mod planer og projekter, som kan have en negativ indvirkning på et Natura 2000-område. Habitatdirektivet arbejder dermed med et mere snævert miljøbegreb, end hvad der er tilfældet for VVM-direktivet¹⁴². Derimod indeholder habitatdirektivet et bredere projektbegreb, idet art. 6, stk. 3 finder anvendelse på de samme projektyper som VVM-direktivet, men uden begrænsning til de specifikke typer, som er listet på VVM-direktivets bilag I og II¹⁴³. Der vil således være situationer, hvor en habitatvurdering er påkrævet for et projekt, fordi dette kan påvirke et Natura 2000-område, men hvor dette ikke omfattes af bilagene til VVM-direktivet, og derfor ikke skal underkastes en VVM-vurdering.

Er der derimod tale om et projekt i direktivernes forstand, som omfattes af VVM-direktivets bilag, og kan dette påvirke et Natura 2000-område, vil direktivernes anvendelsesområde overlappe. EU-domstolen har fastslået, at en VVM-vurdering ikke kan erstatte en habitatvurdering, da denne alene stiller processuelle krav¹⁴⁴. Hertil kommer, at dokumentationskravet ved habitatvurderingen går ud over hvad der kræves ved en VVM-vurdering. Det betyder, at ethvert projekt, der anses for at forudsætte en VVM-vurdering, fordi det blandt andet vil kunne påvirke et Natura 2000-område, ligeledes skal underkastes en habitatvurdering efter habitatdirektivets regler. Omvendt medfører det forhold, at VVM-direktivet arbejder med et bredere miljøbegreb, at det heller ikke vil være tilstrækkeligt blot at foretage en habitatvurdering. I situationer hvor de to vurderinger foretages for det samme projekt, vil der uundgåeligt være undersøgelser, som skal foretages flere gange.

8.2 Sammenhængen mellem SMV-direktivet og VVM-direktivet

Med SMV-direktivets vedtagelse valgte man fra EU's side at udvide miljøvurderingsordningen til også at omfatte plan- og programtrinet i beslutningsprocessen. EU havde indset, at der allerede i forbindelse med den overordnede fysiske planlægning bliver truffet beslutninger, som får en afgørende betydning for en senere godkendelsesprocedure for et

¹⁴¹ Ibid. præmis 47.

¹⁴² Direktiv 2014/52 EU, art. 3, indeholder direktivets miljøbegreb.

¹⁴³ C-127/02 *Waddenzee*, præmisserne 23-26 modsætningsvist.

¹⁴⁴ C-418/04, *Kommissionen mod Irland*, præmis 231.

projekt – herunder f.eks. en VVM-procedure¹⁴⁵. Man ønskede derfor at sikre, at miljøhensyn allerede inddrages i den overordnede planlægningsfase¹⁴⁶.

Den tiltænkte sammenhæng mellem SMV-direktivet og VVM-direktivet fremgår af lov-bemærkningerne til SMV-direktivet, hvori det anføres at:

”Hensigten med det foreliggende forslag er at gøre noget ved denne iboende be-grænsning i VVM-direktivet ved at supplere det med et direktiv, hvor der kræves vurdering af planer og programmer. Ud fra denne synsvinkel kan forslaget ses som den anden fase i den proces, der blev indledt i 1985 med vedtagelsen af VVM-direktivet”¹⁴⁷.

Med kravet om foretagelse af en SMV-vurdering, forpligtes myndighederne til i planlægningsfasen at tage strategiske emner op til vurdering, imens spørgsmål, som er specifikt rettet mod konkrete projekter, udskydes til projektfasen og dermed skal behandles efter VVM-reglerne¹⁴⁸. Begge direktiver indeholder processuelle regler med det formål at sikre, at myndighederne træffer beslutninger baseret på et oplyst grundlag.

Til trods for at direktiverne finder anvendelse på forskellige stadier i beslutningsproces-sen, arbejder de med næsten identiske miljøbegreber¹⁴⁹. Herudover er der en sammenhæng imellem de projekttyper, som omfattes af VVM-direktivet, og de planer, som skal underkastes en SMV-vurdering, idet der bl.a. kræves en SMV-vurdering af planer, som udarbejdes inden for visse sektorer, og som fastlægger rammerne for fremtidige anlægs-tilladelser til VVM-pligtige projekter¹⁵⁰.

Visse undersøgelser foretaget i forbindelse med en SMV-vurdering efter SMV-direktivets art. 3, stk. 2, litra a, vil derfor højst sandsynligt skulle laves igen i forbindelse med vedtagelse af et VVM-pligtigt projekt, som er lokaliseret inden for det samme geografiske område. Et eksempel herpå vil være de undersøgelser, som foretages med henblik på at fastlægge det pågældende områdes særlige karakteristika.

8.3 Sammenhængen mellem SMV-direktivet og habitatdirektivet

At der er en sammenhæng mellem SMV-direktivet og habitatdirektivet fastslås i SMV-

¹⁴⁵ KOM(96) 511, pkt. 1.7, s. 4f.

¹⁴⁶ Ibid. pkt. 1.12, s. 6. SMV-direktivets vedtagelse har også en vis sammenhæng med Espookonventionen, da EU blev part til denne under forhandlingerne om SMV-direktivet. SMV-direktivet er ikke udtryk for en konkret gennemførelse SMV-protokollen, da EU blev part til denne efter direktivets vedtagelse. Der er dog også en vis sammenhæng imellem disse, idet der i SMV-direktivets præambel (betragtning 7) henvises til, at protokollen planlægges udarbejdet.

¹⁴⁷ KOM(96) 511, pkt. 1.13, s. 6.

¹⁴⁸ Ibid.pkt. 1.14, s. 6.

¹⁴⁹ Direktiv 2014/52 EU, art. 3 og Direktiv 2001/42/EF bilag I, litra f.

¹⁵⁰ Direktiv 2001/42/EF, art. 3, stk. 2, litra a.

direktivets art. 3, stk. 2, litra b, hvori det angives, at alle planer, som skal underkastes en habitatvurdering efter habitatdirektivet, ligeledes skal underkastes en SMV-vurdering.

Begrebet planer er, modsat hvad der gør sig gældende i habitatdirektivet, defineret i SMV-direktivets art. 2, litra a¹⁵¹. EU-domstolen har fastslået, at begrebet i SMV-direktivet skal underkastes en bred fortolkning¹⁵². I tråd med princippet om sikring af højt miljøbeskyttelsesniveau, må det samme gøre sig gældende i forhold til habitatdirektivet. Såfremt en plan eller et program i SMV-direktivets forstand kan få en indvirkning på et Natura 2000-område, vil denne formentlig også omfattes af habitatdirektivet. Afgørende for habitatdirektivets anvendelse er nemlig, som allerede nævnt, ikke planens karakter eller benævnelse, men netop spørgsmålet om hvorvidt et Natura 2000-område kan blive påvirket.

Såfremt der skal foretages en miljøvurdering efter begge direktiver, vil myndighederne være nødsaget til faktisk at gennemføre dem begge. SMV-direktivet indeholder et bredere miljøbegreb end habitatdirektivet, hvorfor det ikke vil være tilstrækkeligt blot at foretage en habitatvurdering, men idet SMV-direktivet alene indeholder processuelle krav, vil det heller ikke være tilstrækkeligt blot at foretage en SMV-vurdering¹⁵³. Når den samme plan skal underkastes både en SMV-vurdering og en habitatvurdering, vil der uundgåeligt være undersøgelser, som foretages flere gange.

8.4 EU's tiltænkte samspil mellem miljøvurderingerne

8.4.1 Vedtagelsen af direktiv 2014/52/EU

VVM-direktivet blev ændret i 2014, med det primære formål at:

”styrke kvaliteten af miljøkonsekvensvurderingen, tilpasse proceduren til principperne om intelligent regulering og øge sammenhængen og samspillet med andre EU-retsakter og –politikker og med medlemsstaternes strategier og politikker på områder, der er underlagt national kompetence”¹⁵⁴.

Med ændringen har man således haft til hensigt at styrke kvaliteten af miljøvurderingen og effektivisere miljøvurderingsproceduren. I forbindelse med vedtagelse af ændringsdirektivet identificerede EU-kommissionen tre problemområder: ”1) screeningproceduren, 2) miljøkonsekvensvurderingens kvalitet og analyse og 3) risikoen for uoverensstemmelser i selve miljøkonsekvensvurderings-processen og i forhold til anden lovgivning”¹⁵⁵. Da fokus i specialet er på samspillet mellem vurderingsprocedurerne i de tre direktiver,

¹⁵¹ Se ovenfor i afsnit 6.3.

¹⁵² C-567/10, *Inter-Environnement Bruxelles*, præmis 37.

¹⁵³ Se hertil C-418/04, *Kommissionen mod Irland*, præmis 231.

¹⁵⁴ Direktiv 2014/52/EU, præambel betragtning 3.

¹⁵⁵ KOM(2012) 628, afsnit 2, s. 3.

vil der i det følgende udelukkende blive redegjort for de initiativer, som, ifølge EU-kommissionen, er taget specifikt med henblik på at forbedre samspillet imellem de forskellige procedurer¹⁵⁶.

Med vedtagelsen af direktiv 2014/52/EU (ændringsdirektivet) er medlemsstaterne blevet pålagt en pligt at sikre, at procedurerne for miljøvurderingerne efter VVM-direktivet, fuglebeskyttelsesdirektivet og habitatdirektivet *samordnes* og/eller at der fastlægges en *fælles* procedure, hvis dette er relevant. Herudover opfordres medlemsstaterne til, hvis muligt, også at samordne procedurer efter VVM-direktivet og øvrig EU-lovgivning. Formålet hermed er at nedbringe den administrative kompleksitet, øge den økonomiske effektivitet, samt generelt at forbedre vurderingernes kvalitet¹⁵⁷.

EU-kommissionen valgte i vidt omfang at overlade det til medlemsstaterne selv at vurdere, hvordan vurderingsprocedurerne kan samordnes på den mest hensigtsmæssige måde. Dog indføres med ændringsdirektivet en såkaldt »one stop shop-model«, som indebærer, at medlemsstaterne for fremtiden, i det omfang det er muligt, skal udpege én myndighed, som ansvarlig for udførelsen af de relevante miljøvurderinger¹⁵⁸.

EU-kommissionen har i forbindelse med vedtagelsen af ændringsdirektivet, valgt at udstede en ikke-bindende vejledning om strømlining af proceduren for miljøkonsekvensvurderinger¹⁵⁹. Ifølge vejledningen forstås der ved en »fælles procedure«, at medlemsstaterne foranstalter en fælles vurdering af den miljømæssige virkning af et givent projekt. En »samordnet procedure« indebærer, at medlemsstaterne udpeger én myndighed, der skal samordne de individuelle vurderinger af et projekts miljømæssige virkninger¹⁶⁰.

Med ændringsdirektivet blev medlemsstaterne desuden introduceret for fristkrav for gennemførelse af de i direktivet krævede høringer, screeningen og den endelige VVM-afgørelse. Dette skal sikre en effektiv gennemførelse af proceduren¹⁶¹.

8.4.2 Krav om fælles/samordnet procedure for habitatvurderingen og VVM-vurderingen

Den meget nære sammenhæng mellem habitatdirektivet og VVM-direktivet er formentlig årsagen til, at man fra EU's side har pålagt medlemsstaterne *en pligt* til at sikre en samordnet og/eller fælles vurderingsprocedure, når dette er relevant.

En fælles procedure indebærer som nævnt, at medlemsstaterne udpeger én myndighed, som skal sikre udarbejdelse af *en fælles vurdering* af den miljømæssige virkning af et

¹⁵⁶ De øvrige initiativer er rettet mod en strømlining af screeningsproceduren samt forbedring af kvaliteten af de oplysninger, som lægges til grund i vurderingsprocessen.

¹⁵⁷ Direktiv 2014/52/EU, præambel betragtning 37.

¹⁵⁸ Ibid. præambel betragtning 37 og art. 2, stk. 3, 3. afsnit.

¹⁵⁹ (2016/C 273/01).

¹⁶⁰ Ibid. afsnit 2, s. 4.

¹⁶¹ Direktiv 2014/52/EU, art. 5, stk. 6, art. 6, stk. 6 og art. 8a, stk. 5.

givent projekt¹⁶². Herefter skal der som udgangspunkt udarbejdes én samlet miljøvurderingsrapport, baseret på én fælles afgrænsning, hvorefter der gennemføres én integreret høring. Rapporten og de oplysninger, som indkommer via høringen, danner herefter grundlag for én samlet afgørelse¹⁶³.

Den samordnede procedure indebærer som nævnt, at én myndighed er ansvarlig for at samordne miljøvurderingerne. Dvs. at miljøvurderingerne som udgangspunkt fortsat udarbejdes *hver for sig*, men at ét kontaktpunkt er ansvarlig for at vurderingerne *koordineres*¹⁶⁴. Som udgangspunkt udarbejder bygherren således flere miljørapporter, hvorfor der også gennemføres flere høringer. Herefter træffes der individuelle afgørelser, som den ansvarlige myndighed er forpligtet til at samordne og efterfølgende overgive til bygherren¹⁶⁵.

EU-kommissionen vurderer, at den fælles procedure sikrer en bedre kvalitet, når det kommer til samordning af habitatvurderingen og VVM-vurderingen¹⁶⁶. Dette begrundes med, at myndigheden kan afholde én integreret høring for den samlede miljørapport¹⁶⁷. Såfremt der gennemføres en samordnet procedure, er den ansvarlige myndighed nemlig henvist til om muligt at koordinere de forskellige høringer, men ellers blot at sikre, at offentligheden har adgang til oplysninger og har mulighed for at deltage¹⁶⁸. Da der fortsat er vigtige forskelle mellem habitatvurderingen og VVM-vurderingen, tager EU-kommissionen dog forbehold for, at myndighederne ved anvendelse af en fælles procedure skal sikre, at oplysninger relevante for habitatvurderingen og konklusionen af denne let kan identificeres i miljørapporten¹⁶⁹.

Hensigten er, at forureneren betaler-princippet fortsat skal være central ved gennemførelsen af en samordnet og/eller fælles vurderingsprocedure. Det er således fortsat bygherren, som skal afholde omkostningerne ved fremskaffelse af de nødvendige oplysninger. EU-kommissionen anfører, at en samordning af procedurerne kombineret med en afgrænsning så tidligt som muligt i vurderingsfasen, vil være en fordel for bygherren, da det sikrer gennemsigtighed og giver mulighed for en samordning af dataindsamlingen¹⁷⁰.

¹⁶² Ibid., art. 2, afsnit 4.

¹⁶³ (2016/C 273/01), afsnit 3, s. 5, afsnit 4.1, s. 7 og afsnit 4.2, s. 7.

¹⁶⁴ Ibid. afsnit 2, s. 4.

¹⁶⁵ Direktiv 2014/52/EU, art. 2, afsnit 3.

¹⁶⁶ (2016/C 273/01), afsnit 4.3, s. 7.

¹⁶⁷ Offentlig deltagelse er et afgørende trin i proceduren for miljøvurderinger. Tanken er at en integrering af høringsprocedurerne, kombineret med rimelige tidsrammer for deres gennemførelse, vil føre til en mere effektiv vurderingsprocedure. Se hertil (2016/C 273/01), afsnit 4.2, s. 7.

¹⁶⁸ (2016/C 273/01), afsnit 4.2, s. 7.

¹⁶⁹ Ibid. afsnit 4.1, s. 6.

¹⁷⁰ Ibid. afsnit 4.1, s. 6f.

Vejledningen om strømlining af miljøvurderinger følges op af »*Vejledningen om forvaltning af Natura 2000-områder*«. Heri lægger EU-kommissionen til grund, at en habitatvurdering ofte vil blive foretaget som en del af, eller parallelt med, en miljøvurdering efter VVM-direktivet, og lægger herefter op til, at resultaterne af habitatvurderingen kan indgå i VVM-rapporten¹⁷¹. Heri ligger en forudsætning om, at procedurerne tidsmæssigt udarbejdes nogenlunde samtidigt, men at habitatproceduren afsluttes før VVM-proceduren¹⁷².

8.4.3 Opfordring til fælles/samordnet procedure for VVM-vurderingen og SMV-vurderingen

For så vidt angår gennemførelsen af en VVM-vurdering og miljøvurderinger efter anden EU-lovgivning end habitatdirektivet, nøjes EU-kommission som nævnt med at *opfordre* medlemsstaterne til at anvende samordnede og/eller fælles procedurer¹⁷³. Medlemsstaterne er dermed ikke forpligtede til at samordne procedurerne efter SMV-direktivet og VVM-direktivet.

EU-kommissionen har formentlig valgt ikke at opstillet et decideret krav om samordning, fordi der trods de to direktivers sammenhæng og ligheder, også er grundlæggende forskelle. Først og fremmest finder de to direktiver anvendelse på forskellige stadier i beslutningsprocessen, og derudover påhviler oplysningspligten myndighederne ved SMV-vurderinger, mens den påhviler bygherrerne ved VVM-vurderinger. Begge forhold vanskeliggør en samordning betragteligt.

Da direktiverne arbejder med næsten identiske miljøbegreber¹⁷⁴, vil der alligevel være et sammenfald imellem nogle af de undersøgelser, der skal foretages. Medlemsstaterne bør derfor forsøge at samordne procedurerne i det omfang det er muligt. Idet procedurerne anvendes på forskellige stadier i beslutningsprocessen, vil samordningen navnlig kunne bestå i genbrug af oplysninger, f.eks. ved at inddrage SMV-afgørelsen i den efterfølgende VVM-vurdering¹⁷⁵. At dette også har været EU-kommissionens tilgang ses allerede i forbindelse med SMV-direktivets vedtagelse, idet lovbemærkningerne angiver at:

¹⁷¹ C(2018) 7621 final, pkt. 3.6.1, s. 46.

¹⁷² Af ressourcemæssige hensyn er dette mest hensigtsmæssigt, da alene udfaldet af habitatvurderingen har en materielt bindende virkning på myndighedens beslutningskompetence.

¹⁷³ Direktiv 2014/52 EU, art. 2, stk. 3, 2. afsnit og præambel betragtning 37.

¹⁷⁴ Direktiv 2014/52 EU, art. 3 og direktiv 2001/42/EF bilag I, litra f.

¹⁷⁵ Dette må selvsagt forudsætte, at oplysningerne på tidspunktet for VVM-vurderingen fortsat giver et retvisende billede.

”ved at foretage en overordnet vurdering på det strategiske niveau kan dele af de oplysninger, der kræves i VVM-direktivet om redegørelse for miljøvirkninger anvendes eller gives mindre detaljeret ved at henvise til den allerede gennemførte vurdering på det strategiske niveau”¹⁷⁶.

I tråd hermed giver EU-kommissionen derfor, i SMV-direktivet, medlemsstaterne mulighed for at fastsætte koordinerede eller fælles procedurer, når der skal foretages miljøvurderinger efter både SMV-direktivet og andre EU-retlige direktiver¹⁷⁷.

8.4.4 Mulighed for samordning af SMV-vurderingen og habitatvurderingen

EU-kommissionen opfordrer i sin »Vejledning om forvaltning af Natura 2000-områder«, medlemsstaterne til at foretage en vis samordning af miljøvurderingsproceduren efter SMV-direktivet og habitatdirektivet, idet det angives, at resultaterne af en habitatvurdering bør medtages i en eventuel SMV-rapport, med henblik på at ”strømline de administrative trin, der er involveret i at opnå udviklingsgodkendelser i henhold til EU's miljølovgivning”¹⁷⁸. EU-kommissionen tager dog samtidig forbehold for, at de oplysninger som indgår i habitatvurderingen samt resultaterne af denne, tydeligt skal kunne adskilles og identificeres i SMV-rapporten¹⁷⁹. Heri ligger, i overensstemmelse med SMV-direktivets art. 3, stk. 2, litra b, samtidig en forudsætning om, at habitatvurderingen rent tidsmæssigt vil ligge forud for SMV-vurderingen¹⁸⁰.

9. Delkonklusion - det tiltænkte samspil mellem miljøvurderingerne

Af ovenstående redegørelse og analyse fremgår det, at miljøvurderingsordningen blev grundlagt med vedtagelsen af VVM-direktivet, og efterfølgende *udbygget* med vedtagelsen af SMV-direktivet og habitatdirektivet. Det betyder, at de tre direktiver er baseret på den samme tankegang og de samme principper – integrationsprincippet, forebyggelsesprincippet og forsigtighedsprincippet¹⁸¹. Herudover har direktiverne grundlæggende samme formål, nemlig at sikre et højt miljøbeskyttelsesniveau, ved at pålægge beslutningstagerne i medlemsstaterne en pligt til at inddrage miljøhensyn i beslutningsprocessen. Alt dette medfører, at direktivernes procedurer er opbygget efter samme model, og at der i vidt omfang er parallelle direktiver imellem, f.eks. i relation til definition af begreber.

Baseret på analysen er det min vurdering, at EU's hensigt er, at medlemsstaterne så vidt muligt skal koordinere vurderingsprocedurerne. Dette gælder alle tre procedurer trods

¹⁷⁶ KOM(96) 511., pkt. 1.14, s. 6.

¹⁷⁷ Direktiv 2001/42/EF, art. 11, stk. 2.

¹⁷⁸ C(2018) 7621 final, afsnit 3.6.1, s. 46.

¹⁷⁹ Ibid. afsnit 3.6.1, s. 46f.

¹⁸⁰ Af ressourcemæssige hensyn er dette mest hensigtsmæssigt, da alene udfaldet af habitatvurderingen har en materielt bindende virkning på myndighedens beslutningskompetence.

¹⁸¹ Omend forsigtighedsprincippet er af størst betydning i habitatdirektivet.

det, at medlemsstaterne kun er pålagt en decideret pligt til at samordne VVM-proceduren og habitatvurderingsproceduren. Formålet med at koordinere vurderingerne er at nedbringe den administrative kompleksitet, for dermed at opnå en effektiv gennemførelse af procedurerne. Samordningen skal dog ske under hensyntagen til de forskelle der er.

En reel og effektiv samordning må forudsætte, at medlemsstaternes miljømyndigheder har kendskab til de forskellige krav, der stilles til procedurerne, en indsigt i hvor procedurerne overlapper, og i øvrigt er i stand til at anlægge den helhedstankegang, som miljøvurderingsordningen hviler på. Den af EU tiltænkte samordning af VVM-proceduren og habitatproceduren forudsætter herudover, at medlemsstaterne er i stand til på effektiv vis at gennemføre one stop shop-modellen.

10. Implementeringen af VVM-direktivet i dansk ret

10.1 Indledning

Oprindeligt blev VVM-direktivet implementeret i dansk ret ved, at bestemmelserne blev indarbejdet i lands- og regionplanloven, samt i en tilhørende bekendtgørelse om vurdering af visse større anlægs virkning på miljøet (VVM-bekendtgørelsen)¹⁸². Herefter skulle VVM-proceduren gennemføres som en regionsplantillægsprocedure, men efter kommunalreformen blev regelsættet, med virkning pr. 1. januar år 2007, flyttet over i kommunalplanlægningen¹⁸³. Med vedtagelsen af ændringsdirektivet blev der foretaget en række ændringer i VVM-reglerne, som i Danmark førte til vedtagelsen af den nye miljøvurderingslov (MVL)¹⁸⁴. Med vedtagelse af MVL blev reglerne om VVM-vurderinger flyttet ud af plansystemet og VVM-bekendtgørelsen ophævet¹⁸⁵.

10.2 Anvendelsesområde

Afgrænsning af anvendelsesområdet for MVL's regler vedrørende VVM-vurderinger, sker først og fremmest med definitionen af begrebet »projekter«¹⁸⁶. I henhold til MVL § 5, stk. 6, forstås ved projekter: ”gennemførelse af anlægsarbejder eller andre installationer eller arbejder, herunder nedrivning” samt ”indgreb i det naturlige miljø eller i landskaber, herunder dem, der tager sigte på udnyttelse af ressourcer i undergrunden”.

¹⁸² Bekendtgørelse nr. 764 af 23. juni 2014.

¹⁸³ Man var af den opfattelse i Danmark, at en implementering i det eksisterende regelsæt var tilstrækkeligt til at sikre en korrekt implementering.

¹⁸⁴ Lovbekendtgørelse nr. 1225 af 25. september 2018 om miljøvurdering af planer og programmer og af konkrete projekter.

¹⁸⁵ I MVL § 57, stk. 8 er der dog fastsat overgangsregler, som indebærer at planloven og VVM-bekendtgørelsen fortsat vil kunne finde anvendelse på visse projekter.

¹⁸⁶ Begrebet svarer til begrebet »anlæg«, som kendtes fra planloven.

MVL's regler om VVM-vurderinger finder anvendelse på projekterne angivet på bilag 1 og 2¹⁸⁷. Bilag 1 indeholder de anlæg, som er obligatorisk VVM-pligtige. Bilag 2 indeholder de anlæg, som indledningsvist skal screenes, med henblik på at vurdere om de bør underkastes en VVM-vurdering¹⁸⁸. Man har fra dansk side valgt at udnytte, at VVM-direktivet er udtryk for minimumsharmonisering, ved at tilføje flere anlæg til bilag 2 end VVM-direktivet kræver, samt ved at flytte nogle af bilag 2-projekterne over i bilag 1¹⁸⁹.

Ifølge By- og Landskabsstyrelsens tidligere VVM-vejledning, skulle begrebet »anlæg« fortolkes bredt og i overensstemmelse med VVM-direktivets formål¹⁹⁰. Dette har støtte i retspraksis¹⁹¹, og må stadig gøre sig gældende ved fortolkning af begrebet »projekter« i MVL, da der ikke med ændringen var tiltænkt nogen ændring i VVM-reglernes anvendelsesområde¹⁹²

10.3 Proceduren

VVM-proceduren indledes med bygherrens ansøgning¹⁹³. VVM-myndigheden i de fleste sagstyper er den kommunalbestyrelse, hvis stedlige kompetence omfatter det område hvori projektet lokaliseres. Ved nogle projekttyper vil den ansvarlige myndighed dog være Regionsrådet, Miljø- og fødevarerministeren eller Energi-, forsynings- og klimaministerne¹⁹⁴.

Med ændringsdirektivet blev der indført minimumskrav til bygherrens ansøgning, som er implementeret i MVL § 19¹⁹⁵. Herefter skal ansøgningen indeholde oplysningerne listet på lovens bilag 5, og i øvrigt inddrage resultater af andre relevante vurderinger foretaget i medfør af anden lovgivning.

Såfremt der er tale om et bilag 2-projekt, skal der gennemføres en screening¹⁹⁶. Baseret på bygherrens ansøgning, kriterierne i bilag 6¹⁹⁷ og resultaterne af foreløbig kontrol eller vurderinger af miljøindvirkninger foretaget i medfør af øvrig EU-lovgivning, træffer myndigheden afgørelse om, hvorvidt der skal foretages en egentlig VVM-vurdering¹⁹⁸.

¹⁸⁷ MVL § 2, stk. 1, nr. 2.

¹⁸⁸ Ibid. § 15, stk. 1.

¹⁸⁹ Lovforslag nr. 147(2016), 3.1.1.2.2, s. 45.

¹⁹⁰ VVM-vejledning (2009), s. 11.

¹⁹¹ I sagen U.2014.1953H fastslår Højesteret, at planloven og VVM-bekendtgørelsen skal fortolkes i overensstemmelse med VVM-direktivets brede formål.

¹⁹² Se hertil Lovforslag nr. 147(2016), afsnit 3.1.2, s. 47.

¹⁹³ MVL §§ 18 og 19.

¹⁹⁴ Ibid. § 17.

¹⁹⁵ Tidligere måtte bygherren og myndighederne tage udgangspunkt i VVM-bekendtgørelsens § 3, som indeholdte de kriterier myndigheden skulle inddrage i sin screening.

¹⁹⁶ MVL § 16.

¹⁹⁷ Med vedtagelsen af MVL er der generelt sket en præcisering og opdatering af de enkelte bilag, således at der tages højde for nyere miljøproblemer.

¹⁹⁸ MVL 21, stk. 1.

Dette er tilfældet, såfremt projektet må antages at kunne få væsentlig indvirkning på miljøet¹⁹⁹. Hvornår der vil være tale om en *væsentlig indvirkning* er ikke defineret i MVL, og må derfor bero på en konkret vurdering. Ændringsdirektivet indfører et krav om, at screening skal gennemføres hurtigst muligt, og som udgangspunkt inden for 90 dage efter at de nødvendige oplysninger er fremlagt myndigheden²⁰⁰. Inden der træffes screening-afgørelse skal VVM-myndigheden sikre, at der med passende frist sker en høring af de berørte myndigheder²⁰¹. Da en screeningafgørelse er en afgørelse i forvaltningslovens forstand²⁰², skal eventuelle parter²⁰³, herunder bygherren selv, høres i overensstemmelse med de forvaltningsretlige regler²⁰⁴. Screeningafgørelsen skal begrundes og indeholde en klagevejledning²⁰⁵.

Såfremt projektet er obligatorisk VVM-pligtig, er blevet vurderet VVM-pligtig efter MVL § 21, eller, som noget nyt, hvis bygherren har bedt herom, skal der foretages en egentlig VVM-vurdering²⁰⁶. I den forbindelse skal bygherren udarbejde en VVM-redegørelse, som lever op til kravene indeholdt i MVL § 20, stk. 2 og bilag 7. Med vedtagelsen af MVL har VVM-redegørelsen skiftet navn til »*miljøkonsekvensrapport*«, og det påhviler nu bygherren at udarbejde rapporten²⁰⁷. Dog er det fortsat myndigheden, som skal indestå for, at rapporten lever op til VVM-direktivets formkrav. I henhold til det forvaltningsretlige officialprincip er myndigheden generelt forpligtet til at sikre, at afgørelsen træffes på et fyldestgørende grundlag²⁰⁸. Officialprincippet indebærer, at forvaltningen som udgangspunkt har ansvaret for, at de for en sag nødvendige oplysninger foreligger, og at de nødvendige undersøgelser foretages. I sager som rejses af borgere gennem en ansøgning, vil det dette ansvar dog ofte påhvile borgeren selv, men forvaltningen vil alligevel være forpligtet til om nødvendigt at kontrollere oplysningerne, for at sikre, at sagen bygger på det materielle rigtige grundlag²⁰⁹. Med ændringsdirektivets vedtagelse blev der fastsat et krav om, at bygherren antager eksperter til udarbejdelse af rapporten. Man har valgt fra dansk side ikke at opstille uddannelsesmæssige krav til ”eksperterne”, men

¹⁹⁹ Ibid. § 16. § 1, stk. 2 indeholder et bredt miljøbegreb.

²⁰⁰ Dette krav er implementeret i MVL § 22.

²⁰¹ MVL § 35, stk. 1 og stk. 4. Ifølge § 31 er det er myndigheden selv, som udpeger de *berørte* myndigheder. Retningslinjer herfor er dog fastsat med § 5, nr. 2.

²⁰² Forvaltningsloven § 2, stk. 1. Det er omdiskuteret hvornår der er tale om en ”*afgørelse i forvaltningslovens forstand*”. Se Revsbech (2014), s. 21f. En nærmere redegørelse herfor falder uden for rammerne af specialet.

²⁰³ Ved »*part*« forstås en fysisk eller juridisk person, som har en væsentlig retlig interesse i sagens afgørelse. Se Revsbech (2014), s. 186f.

²⁰⁴ Se lovforslag nr. 147(2016), s. 116. I lovbemærkningerne tages der forbehold for, at det gælder med de modifikationer som følger af, at bygherren som udgangspunkt vil være bekendt med sagens oplysninger. De forvaltningsretlige regler for høring af parter findes i forvaltningslovens kap. 5.

²⁰⁵ MVL § 21, stk. 2.

²⁰⁶ Ibid. § 15, stk. 1.

²⁰⁷ Tidligere var dette som udgangspunkt myndighedens ansvar. I praksis udarbejdede og fremsendte bygherren dog oftest de relevante oplysninger til myndigheden.

²⁰⁸ Såfremt dette ikke kan lade sig gøre på det foreliggende grundlag, må myndigheden være forpligtet til at bede ansøgeren om at fremlægge yderligere oplysninger.

²⁰⁹ Revsbech (2014), s. 145f.

overladt det til bygherren at vurdere om den pågældende er kompetent²¹⁰.

For så vidt angår afgrænsningsfasen, har man i Danmark valgt at udnytte muligheden for at gøre denne obligatorisk for projekter på land²¹¹. Før myndigheden afgiver udtalelse om afgrænsningen, skal offentligheden²¹², berørte myndigheder, parter og eventuelt berørte stater høres²¹³. I Danmark kendtes proceduren allerede fra VVM-bekendtgørelsens § 4, som indeholdt et krav om gennemførelse af en såkaldt *idefase*²¹⁴.

Med ændringsdirektivet er der indført krav om, at myndigheden har adgang til tilstrækkelig ekspertise, når denne skal træffe afgørelse. Også her har man fra dansk side valgt at lade myndigheden selv vurdere om dette er tilfældet²¹⁵. Ændringsdirektivet stiller visse krav til myndighedens endelige afgørelse. Disse krav er gennemført i MVL § 27, stk. 1. VVM-bekendtgørelsens § 7 indeholdte ligeledes en række krav til myndighedens afgørelse. Med vedtagelsen af MVL er disse dog blevet udbygget.

Det fremgår af MVL § 27, stk. 2, at myndigheden kan opstille vilkår i VVM-tilladelsen, med henblik på at opfylde lovens formål. Denne mulighed fulgte allerede af de almindelige forvaltningsretlige regler²¹⁶. Vil projektet have væsentlige skadelige indvirkninger på miljøet, skal myndigheden i tilladelsen stille vilkår for bygherrens overvågning heraf²¹⁷. EU-retlige og nationale overvågningsordninger kan anvendes, således at der ikke sker dobbeltovervågning²¹⁸.

Inden der træffes afgørelse, sender VVM-myndigheden miljøkonsekvensrapporten, ansøgningen, udkastet til afgørelsen samt evt. supplerende oplysninger, i høring hos berørte myndigheder og offentligheden²¹⁹. Når der er truffet afgørelse skal en række oplysninger offentliggøres²²⁰.

²¹⁰ Lovforslag nr. 147(2016), afsnit 3.4.2.1, s. 62.

²¹¹ MVL § 23.

²¹² »Offentligheden« er defineret i MVL § 5, nr. 1.

²¹³ Ibid. § 35, stk. 1, nr. 2.

²¹⁴ Idefasen indebar, at myndigheden til brug for fastlæggelsen af VVM-redegørelsens indhold, offentliggjorde en kort beskrivelse af hovedtrækkene af det påtænkte anlæg, med henblik på at indkalde ideer og forslag fra offentligheden og berørte myndigheder.

²¹⁵ MVL § 24, stk. 1 og lovforslag nr. 147(2016), afsnit 3.4.2.1, s. 62.

²¹⁶ Man har valgt at tilføje bestemmelsen for at sikre, at der er hjemmel til at fastsætte vilkår. Se lovforslag nr. 147(2016), s. 121. I overensstemmelse med de forvaltningsretlige principper skal vilkårene være proportionale.

²¹⁷ MVL § 28.

²¹⁸ Lovforslag nr. 147(2016), afsnit 3.5.1.1, s. 63.

²¹⁹ MVL § 35, stk. 1, nr. 3 og stk. 3.

²²⁰ Ibid. § 37, stk. 1.

11. Implementeringen af SMV-direktivet i dansk ret

11.1 Indledning

Modsat VVM-direktivet blev SMV-direktivet oprindeligt inkorporeret i en selvstændig lov. Dette skete i 2004 med vedtagelsen af »Lov om miljøvurdering af planer og programmer« (SMV-loven)²²¹. Fra dansk side har man kun modvilligt implementeret direktivets regler, da man har været af den opfattelse, at Danmark allerede levede op til de fleste af direktivets krav via planlovsystemet²²². Med vedtagelsen af MVL har man valgt samle reglerne for VVM-vurderinger og SMV-vurderinger, og dermed ophævet SMV-loven²²³. MVL indeholder en rækkes fælles bestemmelser, hvilket indebærer, at der ved SMV-vurderingen arbejdes med de samme definitioner og det samme brede miljøbegreb som ved VVM-vurderingen²²⁴.

11.2 Anvendelsesområde

Afgrænsning af anvendelsesområdet for MVL's regler vedrørende SVM-vurderinger, sker først og fremmest med definitionen af begrebet »planer« Den overordnede afgrænsning af begrebet »planer« findes i MVL § 2, hvori det angives, at loven finder anvendelse på planer som:

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

Denne overordnede definition suppleres af § 8, som fastlægger hvilke planer der er henholdsvis obligatorisk SMV-pligtige og screeningspligtige. Herefter er planer som udarbejdes inden for landbrug, skovbrug, fiskeri, energi, industri, transport, affaldshåndtering, vandforvaltning, telekommunikation, turisme, fysisk planlægning og arealanvendelse, og som fastlægger rammerne for fremtidige anlægstilladelser til projekter omfattet af bilag 1 og 2, obligatorisk SMV-pligtige. Dette gælder ligeledes for planer, som medfører krav om en vurdering af virkningen på et internationalt naturbeskyttelsesområde, under hensyntagen til områdets bevaringsmålsætninger²²⁵. Planer som udarbejdes inden

²²¹ Lovbekendtgørelse nr. 316 om miljøvurdering af planer og programmer, af 5. maj 2004.

²²² Se i den sammenhæng lovforslag nr. 147(2004), afsnit 5, s. 5.

²²³ Reglerne fra SMV-loven videreføres dog stort set uændret. Se lovforslag nr. 147(2016), afsnit 8, s. 86. MVL § 57 fastsætter overgangsregler som indebærer, at visse planer fortsat vil være underkastes SMV-lovens regler.

²²⁴ MVL §§ 1, stk. 2 og 3.

²²⁵ Ibid. § 8, stk. 1, nr. 1 og nr. 2.

for en af de i bestemmelsen nævnte sektorer, men kun fastlægger anvendelsen af et mindre område på lokalt plan, eller angiver mindre ændringer i sådanne planer, skal kun underkastes en SMV-vurdering, hvis de kan få en væsentlig indvirkning på miljøet²²⁶. Det samme gør sig gældende for planer uden for sektorerne, som i øvrigt fastlægger rammerne for fremtidige anlægstilladelser til projekter²²⁷.

Det fremgår af bemærkningerne til MVL, at det afgørende for hvorvidt en plan omfattes af loven ikke er dens benævnelse, men derimod dens indhold²²⁸.

11.3 Proceduren

SMV-vurderingen skal gennemføres af den myndighed, som er ansvarlig for planens vedtagelse²²⁹. Ændringsdirektivet forpligter medlemsstaterne til at sikre, at de kompetente myndigheder ikke kommer til at befinde sig i en interessekonflikt i forbindelse med gennemførelse af VVM-vurderinger²³⁰. Med vedtagelse af MVL, har man valgt at udstrække dette krav til også at gælde i forbindelse med gennemførelsen af SMV-vurderinger²³¹. Dette medfører, at: *”en myndighed, der udarbejder planer eller programmer omfattet af loven, ikke må udføre opgaver som berørt myndighed i forhold til sådanne planer eller programmer, medmindre der er sikret en funktionel opdeling af kompetencerne inden for myndigheden”*²³². Reglen ses svær at sikre i praksis, da der i mindre kommuner ofte er få ansatte, som beskæftiger sig med området²³³. Den almindelige forvaltningsretlige regel om muligheden for substitution finder imidlertid også anvendelse. Substitution indebærer, at en inhabil myndighed substitueres med en anden myndighed, som herefter træffer afgørelse i sagen²³⁴. Såfremt den inhabile myndighed handler i henhold til en originær kompetence, kræver dette som udgangspunkt lovhjemmel²³⁵.

I forbindelse med screeningen skal myndigheden inddrage de relevante kriterier i MVL's bilag 3, samt foretage en høring af berørte myndigheder²³⁶. Vurderer myndigheden, at der ikke skal gennemføres en SMV-vurderingen, skal denne begrundede afgørelse offentliggøres inden vedtagelse af den endelige plan²³⁷.

²²⁶ Ibid. § 8, stk. 2, nr. 1. Planklagenævnet har måtte forholde sig til undtagelsesbestemmelsen i en række sager, f.eks. i MAD2017.443, som angik et plangrundlag for en 600 m. vejforlægning. Planklagenævnet fandt, at plangrundlaget vedrørte et mindre område på lokalt plan, på grund af den begrænsede fysiske udstrækning af vejprojektet.

²²⁷ MVL § 8, stk. 2, nr. 2.

²²⁸ Lovforslag nr. 147(2016), afsnit 3.1.1.2.1, s. 44.

²²⁹ MVL § 9.

²³⁰ Direktiv 2014/52/EU, art. 9a.

²³¹ MVL § 40, stk. 1.

²³² Lovforslag nr. 147(2016), afsnit 3.11.2, s. 79. At ”nøjes” med at kræve en funktionel opdeling, er ikke i uoverensstemmelse med EU-retten. Se i den sammenhæng C-474/10, *Seaport Ltd.*

²³³ Det er tilfældet trods at kravet om funktionel adskillelse som udgangspunkt er begrænset til det første chefrin. Se i den sammenhæng udkast til ny VVM-vejledning (2018), afsnit 3.3.3.1, s. 20.

²³⁴ Revsbech (2014), s. 114.

²³⁵ Ibid., s. 116.

²³⁶ MVL, § 32, stk. 1, nr. 1.

²³⁷ Ibid. § 33, stk. 1.

Såfremt en plan skal underkastes en SMV-vurdering, skal den pågældende myndighed udarbejde en miljørapport, som er baseret på kriterierne i bilag 4. Ifølge nævnspraksis er det acceptabelt, at en kommune lader *dele* af arbejdet udføre af eksterne rådgivere, herunder f.eks. en bygherre, da det fortsat er myndigheden, som indestår for rapportens indhold²³⁸. Der skal foretages en høring af berørte myndigheder før miljørapportens indhold afgrænses²³⁹.

Miljørapporten skal indeholde de oplysninger, som med rimelighed kan forlanges under hensyntagen til den aktuelle viden og gængse vurderingsmetoder, og til planens detaljeringniveau og plads i et evt. planhierarki²⁴⁰. Detaljerede undersøgelser kan altså som udgangspunkt udskydes til et andet trin beslutningsforløbet, såfremt de bedre kan foretages der. Praksis indikerer dog, at myndigheder ikke kan udskyde vurderinger som er mulige at foretage²⁴¹.

Udkast til planen skal, sammen med miljørapporten, sendes til høring hos både offentligheden og berørte myndigheder²⁴². Ved den endelige vurdering af planens væsentlige og sandsynlige indvirkning på miljøet, skal myndigheden inddrage miljørapporten og udtalelser fra andre myndigheder og offentligheden. Miljøpåvirkninger som ikke varetages efter den miljølovgivning i henhold til hvilken planen tilvejebringes, skal ligeledes indtages i vurderingen²⁴³. Med andre ord finder MVL's miljøbegreb anvendelse, uanset om den lovgivning hvorefter planen udarbejdes, rummer et snævrere eller intet miljøbegreb²⁴⁴.

Til sidst skal der udarbejdes en sammenfattende redegørelse, som skal leve op til mindstekravene fastsat i MVL § 13. Denne skal, sammen med miljørapporten og den endeligt vedtagne plan, fremsendes til berørte myndigheder²⁴⁵.

12. Implementeringen af habitatdirektivet i dansk ret

12.1 Indledning

Habitatdirektivet er blevet implementeret i flere forskellige love i Danmark. For så vidt angår art. 6, stk. 3, som indeholder kravet om foretagelse af en habitatvurdering, findes

²³⁸ Brandt (2018), s. 324.

²³⁹ MVL § 32, stk. 1, nr. 2.

²⁴⁰ Ibid. § 12.

²⁴¹ Brandt (2018), s. 351.

²⁴² MVL § 32, stk. 1, nr. 3.

²⁴³ Ibid. § 13, stk. 1.

²⁴⁴ Lovforslag nr. 147(2016), afsnit 3.1.1.2.1, s. 44.

²⁴⁵ MVL § 34.

det centrale regelsæt i habitatbekendtgørelsen²⁴⁶.

12.2 Anvendelsesområde

Afgrænsningen af bekendtgørelsens anvendelsesområde sker først og fremmest med § 6, stk. 1, hvori det fastslås, at:

”før der træffes afgørelse i medfør af de bestemmelser, der er nævnt i § 7, skal der foretages en vurdering af, om projektet i sig selv, eller i forbindelse med andre planer og projekter, kan påvirke et Natura 2000-område væsentligt. De projekter, der omfattes af kravet om vurdering, er projekter som ikke direkte er forbundet med eller nødvendige for Natura 2000-områdets forvaltning”.

Afgørende for afgrænsningen er herefter, hvad der skal forstås ved begrebet »projekt«. Til trods for at bestemmelsen kun anvender ordet projekter, er både planer og projekter omfattet af bekendtgørelsen²⁴⁷. De planer og projekter, der skal vurderes, fremgår af habitatbekendtgørelsens §§ 7-8. Bestemmelserne indeholder de aktiviteter, der betragtes som planer og projekter i habitatdirektivets forstand²⁴⁸.

En habitatvurdering er kun påkrævet, såfremt projektet eller planen ”ikke direkte er forbundet med eller nødvendige for Natura 2000-områdets forvaltning”. Habitatbekendtgørelsen definerer ikke hvad forbeholdet indebærer, men ifølge Miljøstyrelsens habitatvejledning fra 2007, vil et eksempel herpå være en plan eller et program, som bidrager til opfyldelse af Natura 2000-planen²⁴⁹.

Afgørende for afgrænsningen er endvidere, hvornår en påvirkning er væsentlig i bekendtgørelsens forstand. I habitatvejledningen angives det, at: ”udtrykket væsentligt skal fortolkes objektivt, men skal samtidig også ses i forhold til de lokale miljø- og naturforhold, herunder baggrundsbelastning, i det konkrete Natura 2000-område”²⁵⁰. Herefter henvises der til sagen C-127/02, *Waddenzee*, hvori det fastslås, at der vil være tale om en væsentlig påvirkning, hvis en plan eller et projekt risikerer at skade bevaringsmålsætningen for det pågældende Natura 2000-område. Bevaringsmålsætningen for et Natura 2000-område er ifølge habitatbekendtgørelsens § 4, stk. 1: ”at sikre eller genoprette en gunstig bevaringsstatus for de arter og naturtyper, områderne er udpeget for. For Ramsarområderne er målsætningen, at beskyttelsen skal fremmes”. Hvornår en naturtype og arts bevaringsstatus anses for gunstig er beskrevet i bekendtgørelsens § 4, stk. 3, nr. 2 og nr. 4. Vejledningen kommer ikke med en nærmere afklaring, men angiver omvendt, at der ikke

²⁴⁶ Bekendtgørelse nr.1595 om udpegning og administration af internationale naturbeskyttelsesområder samt beskyttelse af visse arter, af 6. december 2018.

²⁴⁷ Habitatvejledningen (2007), afsnit 5.1, s. 18.

²⁴⁸ Ibid. afsnit 5.5.1, s. 26.

²⁴⁹ Ibid. afsnit 5.5.1, s. 26. Såfremt planen fastlægger rammerne for et projekt, vil den stadig kunne være omfattet af SMV-reglerne. Se hertil habitatvejledningen (2007), afsnit 2.1.2, s. 9.

²⁵⁰ Ibid. afsnit 5.9.2, s. 30.

vil være tale om en væsentlig påvirkning, hvis et evt. negativt udsving i en bestandstørrelse er enten mindre end de naturlige udsving, eller hvis det skønnes at arten eller naturtypen hurtigt, og uden menneskelig indgriben, vil opnå den hidtidige tilstand²⁵¹.

I forhold til den geografiske afgrænsning angives det i vejledningen, at kravet om foretagelse af en habitatvurdering også gælder for planer og projekter udenfor et Natura 2000-område, hvis disse kan få en væsentlig indvirkning på et sådant område²⁵².

12.3 Proceduren

Vurderingsproceduren er kun overordnet beskrevet i habitatbekendtgørelsens § 6. Miljøstyrelsens habitatvejledning vil derfor i vidt omfang blive inddraget i det følgende.

Proceduren indledes, såfremt der er tale om et projekt, med bygherrens ansøgning om etablering eller ændring af projektet. Som udgangspunkt er det den relevante kommunalbestyrelse, som er ansvarlig myndighed. Såfremt der er tale om en plan, indledes proceduren af myndigheden selv.

Der skal indledningsvist foretages en screening, med henblik på at vurdere hvorvidt projektet eller planen i sig selv, eller i forbindelse andre planer og projekter, kan påvirke et Natura 2000-område væsentligt. Hvis myndigheden på baggrund af et ”kvalificeret skøn” kan afvise at dette er tilfældet, er der ikke pligt til at foretage en habitatvurdering²⁵³. Såfremt det omvendt vurderes at være tilfældet, eller hvis der er tvivl herom, skal der foretages en habitatvurdering²⁵⁴.

Ifølge Miljøstyrelsens vejledning er det myndigheden, som har ansvaret for at sikre, at der er tilvejebragt tilstrækkelige oplysninger til at vurdere planen eller projektets potentielle påvirkning af Natura 2000-området. I den forbindelse henvises til, at Naturklagenævnet i flere sager har fremhævet, at de forvaltningsretlige principper – herunder officiaalprincippet – finder anvendelse. Det angives endvidere at myndigheden, såfremt der er hjemmel hertil, vil kunne pålægge bygherren at tilvejebringe oplysninger som myndigheden ikke har adgang til, og som umiddelbart er nødvendige for sagsbehandlingen²⁵⁵. Inden vedtagelse af MVL fandtes hjemlen, for så vidt angår projekter, som også omfattes af VVM-reglerne, i planlovens § 57a, stk. 5. Der er ikke indført en tilsvarende hjemmel i MVL, og udgangspunktet må derfor være, at oplysningspligten påhviler myndighederne.

Såfremt der skal foretages en egentlig habitatvurdering, skal dette ske under hensyn til

²⁵¹ Ibid. afsnit 5.9.2, s. 30f.

²⁵² Ibid., afsnit 5.4.3, s. 21f.

²⁵³ Ibid. afsnit 5.1, s. 18.

²⁵⁴ Habitatbekendtgørelsen § 6, stk. 2, 1 pkt.

²⁵⁵ Habitatvejledningen (2007), afsnit 5.4.6, s. 24f.

bevaringsmålsætningen for det pågældende område²⁵⁶. Der skal foretages en konkret, objektiv vurdering, som inddrager alle aspekter af projektet, herunder kumulative virkninger. Forsigtighedsprincippet er centralt og indebærer, at den bedste videnskabelige viden på området skal anvendes²⁵⁷, ligesom at undersøgelserne skal være foretaget på de mest relevante tidspunkter²⁵⁸. Ifølge vejledningen skal myndigheden have *vished* for, at aktiviteten ikke har skadelige virkninger. I den forbindelse henvises der igen til sagen C-127/02, *Waddenzee*, hvori der lægges særlig vægt på forsigtighedsprincippet. En plan eller et projekt må først vedtages eller tillades, når det ud fra et videnskabeligt synspunkt, uden rimelig tvivl kan fastslås, at planen eller projektet ikke skader Natura 2000-området.

Den endelige vurdering skal være begrundet og overholde mindstekravene defineret i habitatbekendtgørelsens § 6, stk. 4²⁵⁹. Hvis myndigheden vurderer at inddragelse af offentligheden kan tilføre sagen nye oplysninger, skal der foretages en høring inden der træffes endelig afgørelse²⁶⁰. Habitatbekendtgørelsen rummer ingen klageregler. En eventuel klage skal derfor foretages i overensstemmelse med reglerne i den lov, hvorefter der træffes afgørelse²⁶¹.

13. Realisering af det tiltænkte samspil i dansk ret

MVL § 7, stk. 1 overlader det til Miljø- og fødevareministeren at fastsætte reglerne for fælles og/eller samordnede procedurer for miljøvurderinger af projekter, som skal foretages efter MVL samt anden lovgivning, som stiller *"krav om en vurdering af virkningen på et internationalt naturbeskyttelsesområde og generelt beskyttede arter"*²⁶².

Med MVL § 7, stk. 2 er det endvidere overladt til ministeren at vurdere, hvorvidt der tilsvarende skal fastsættes *"regler om fælles og samordnede procedurer for miljøvurderinger efter henholdsvis afsnit II og afsnit III og for miljøvurderinger, hvor der hidrører krav om vurdering både fra denne lov og fra anden lovgivning end den omfattet af stk. 1, som gennemfører EU-lovgivning"*²⁶³. Trods formuleringen i MVL § 7, stk. 2, kan ministeren fastsætte regler for samordning af SMV-proceduren med lovgivning, som stiller krav om en vurdering af virkningen på et Natura 2000-område og generelt beskyttede arter.

Bemyndigelserne er udnyttet med vedtagelse af miljøvurderingsbekendtgørelsen²⁶⁴ (herafter: MVL-bekg.), som snart bliver fulgt op af en ny SMV-vejledning og en ny VVM-

²⁵⁶ Habitatbekendtgørelsen § 6, stk. 2, 1. pkt.

²⁵⁷ Habitatvejledningen afsnit 5.4.1, s. 21.

²⁵⁸ Ibid. afsnit. 5.4.4, s. 22.

²⁵⁹ Se også habitatvejledningen afsnit 5.4.4, s. 22f.

²⁶⁰ Habitatbekendtgørelsen § 6, stk. 6.

²⁶¹ Habitatvejledningen, afsnit 5.11, s. 34.

²⁶² MVL § 7, stk. 1.

²⁶³ Ibid. § 7, stk. 2.

²⁶⁴ Bekendtgørelse nr. 121 af 4. februar 2019.

vejledning. MVL-bekg. kap. 4 indeholder reglerne for samordning af vurderingsprocedurer. Reglerne angår samordning af procedurer rettet mod projekter, men det følger af MVL-bekg. § 1, at reglerne også finder anvendelse på procedurer for vurdering af planer og programmer²⁶⁵.

13.1 Samordning af habitatvurderingsproceduren og VVM-proceduren i dansk ret

Såfremt der både skal foretages en VVM-vurdering efter MVL, og en række specifikke bekendtgørelser vedrørende Natura 2000-områder – herunder habitatbekendtgørelsen – skal den ansvarlige VVM myndighed anvende en fælles procedure, en samordnet procedure eller en kombination af disse²⁶⁶.

Ved anvendelsen af den *fælles procedure* er VVM-myndigheden ansvarlig for at sikre, at der gennemføres én samlet miljøvurderingsproces og udarbejdes én samlet myndigheds-vurdering²⁶⁷. Det indebærer, at der skal udarbejdes én fælles afgræsning af miljørapportens indhold, og at den efterfølgende gennemgang af denne, skal koordineres mellem de involverede myndigheder således, at der udarbejdes én samlet myndigheds-vurdering af det ansøgte projekt²⁶⁸. Den myndighed, som skal meddele tilladelse til projektet efter anden lovgivning, skal anvende VVM-myndighedens miljøvurdering af projektet som grundlag for sin afgørelse²⁶⁹.

Ved anvendelsen af den *samordnede procedure* fungerer VVM-myndigheden som kontaktpunkt for bygherren og de myndigheder, der skal meddele tilladelse til projektet efter anden lovgivning. VVM-myndigheden skal sikre, at miljøvurderingsprocessen koordineres mellem de involverede myndigheder, ligesom at denne er ansvarlig for at samle de involverede myndigheders vurderinger af projektet i én afgørelse²⁷⁰.

Allerede før vedtagelsen af MVL fulgte det af fast nævnspraksis, at såfremt et projekt krævede en habitatvurdering, skulle denne også underkastes en VVM-vurdering. Dette skyldtes, at projektet dermed per definition måtte antages at kunne have en væsentlig indvirkning på miljøet²⁷¹. Derfor opfordredes miljømyndighederne til at integrere de to vurderinger på den måde, at habitatvurderingen blev foretaget først, hvorefter resultaterne

²⁶⁵ MVL-bekg., § 1, 2. pkt.

²⁶⁶ Ibid. § 7, stk. 1.

²⁶⁷ Ibid. § 8, stk. 1.

²⁶⁸ Udkast til ny VVM-vejledning (2018), afsnit 3.3.6.5, s. 25.

²⁶⁹ MVL-bekg., § 8, stk. 1, 3. pkt.

²⁷⁰ Ibid., § 9.

²⁷¹ Se f.eks. MAD2017.508.

kunne indgå i VVM-redegørelsen²⁷². Det er dog først med MVL-bekg., at der er indført en egentlig pligt for myndighederne til at samordne procedurene²⁷³.

One stop shop-modellen er gennemført med MVL-bekg. §§ 8 og 9. Såfremt flere myndigheder er kompetente til at meddele VVM-tilladelse, overlades det til myndighederne at aftale hvem der er ansvarlig for at koordinere vurderingsproceduren²⁷⁴. Dette må siges at være en uhensigtsmæssig løsning, da det næppe sikrer den nødvendige forudsigelighed og gennemsigtighed, som er påkrævet for at sikre en effektiv sagsbehandling. Herudover vil det uundgåeligt medføre forsinkelser.

I udkastet til den nye VVM-vejledning tages der forbehold for, at der ikke med indførelse af one stop shop-reglerne er tiltænkt nogen kompetenceoverførsel myndighederne imellem. De involverede myndigheder træffer dermed fortsat afgørelse inden for eget ressortområde²⁷⁵. VVM-myndigheden tildeles altså alene en koordinerende rolle. Ændringsdirektivet kræver imidlertid heller ikke, at én myndighed skal foretage alle de relevante miljøvurderinger, men blot at bygherren skal have én myndighed som kontaktpunkt, og at proceduren koordineres på en sådan måde, at bygherren i sidste ende modtager én samlet miljøvurdering²⁷⁶. Med ovenstående model vil der imidlertid uundgåeligt opstå dobbeltarbejde, når et projekt strækker sig ud over flere kommuners stedlige kompetence, medmindre myndighederne er indstillet på et tæt samarbejde²⁷⁷. En udfordring i den sammenhæng består i, at dansk forvaltningsret traditionelt hviler på specialitetsprincipperne. Principperne indebærer, at en myndighed ikke må inddrage hensyn, som ved lov er tillagt en anden myndighed at varetage, samt at myndigheden, såfremt denne er tillagt flere beføjelser, skal holde sig for øje hvilke hensyn der varetages af den lov, som er hjemmelsgrundlaget for afgørelsen²⁷⁸. Til trods for at integrationsprincippet anvendes som argument for, at principperne bør anvendes med en vis forsigtighed på miljøvurderingsområdet²⁷⁹, vil myndighederne i praksis kunne være tilbøjelig til at falde tilbage på disse, hvilket vil hæmme et reelt samarbejde. Hertil kommer, at kommunerne ikke sjældent har modsatrettede økonomiske interesser, som f.eks. gør det svært reelt at overveje alternative lokaliseringmuligheder. Herved opstår der en risiko for, at vurderingsproceduren ikke lever op til kravene direktiverne.

Det fremgår nu udtrykkeligt i MVL, at det er bygherren, som er ansvarlig for at udarbejde

²⁷² Habitatvejledningen (2007), afsnit 2.1.1, s. 8 og VVM-vejledningen (2009), kap. 11, s. 80f.

²⁷³ I udkastet til den nye VVM-vejledning (2018) anbefaler Miljøstyrelsen fortsat, at habitatvurderingen foretages først. Se i den forbindelse s. 47f.

²⁷⁴ MVL-bekg., §§ 8, stk. 3 og 9, stk. 3. Er én af myndighederne statslig, er det dog som udgangspunkt denne, som er ansvarlig for at gennemføre proceduren, jf. §§ 8, stk. 2 og 9, stk. 2.

²⁷⁵ Udkast til ny VVM-Vejledning (2018), afsnit 3.3.6.3, s. 24.

²⁷⁶ Se hertil direktiv 2014/52/EU, art. 2, stk. 3, 2. og 3. afsnit.

²⁷⁷ I og med at begge kommunalbestyrelser er VVM-kompetente, vil det ikke være tilstrækkeligt at foretage en høring af nabokommunen som berørt myndighed.

²⁷⁸ Garde (2016), s. 243ff.

²⁷⁹ Garde (2016), s. 245. Se f.eks. Basse (2017), s. 255 og Pagh (2016), s. 210

VVM-rapporten²⁸⁰. I Danmark påhvilede ansvaret tidligere myndighederne, om end bygherren i vidt omfang bistod hermed. For så vidt angår habitatvurderingen har EU-kommissionen med henvisning til forureneren betaler-princippet lagt til grund, at oplysningspligten påhviler bygherren. Dette har imidlertid ikke udtrykkelig hjemmel i habitatdirektivet, og er derfor ikke udgangspunktet i dansk ret, da dansk forvaltningsret hviler på officialprincippet²⁸¹. Dette medfører, at visse oplysninger vil være påkrævet efter begge direktiver, hvorfor der vil opstå usikkerhed omkring hvem der er forpligtet til at fremskaffe disse. Ved ikke at tage udtrykkelig stilling til hvem oplysningspligten påhviler, overlader lovgiver denne vurdering til miljømyndighederne. Herved opstår en risiko for variation i procedurerne kommunerne imellem. Fastholdes det, at officialprincippet slår igennem, lever Danmark næppe op til sine forpligtelser over for EU. Hertil kommer, at en effektiv samordning af de to procedurer kommer til at kræve, at der udarbejdes klare retningslinjer for hvad der hører under bygherrens oplysningspligt, og hvad der hører under myndighedens.

I forhold til høring følger det af VVM-reglerne, at VVM-myndigheden med passende frist skal høre enten de berørte myndigheder, offentligheden eller begge dele, ved færdiggørelse af procedurens hovedfaser. Ifølge habitatbekendtgørelsen skal der alene gennemføres en høring såfremt myndigheden vurderer, at inddragelse af offentligheden kan tilføre sagen nye oplysninger²⁸². Myndigheden skal dog altid træffe beslutning herom under hensyntagen til det forvaltningsretlige officialprincip. Beslutter myndigheden, at der skal ske høring, skal dette blot ske inden der træffes endelig afgørelse i sagen. Den koordinerende myndighed har derfor brede rammer, når det kommer til samordning af høringsprocedurerne²⁸³. En lang række af lovene omfattet af habitatbekendtgørelsens §§ 8-9, indeholder imidlertid mere detaljerede krav om høringer. VVM-myndigheden må her være forpligtet til at forsøge at samordne høringsprocedurerne, i det omfang det er muligt.

13.2 Samordning af VVM-proceduren og SMV-proceduren i dansk ret

Den ansvarlige VVM-myndighed kan vælge at anvende en fælles procedure, en samordnet procedure eller en kombination af disse, når et projekt, en plan eller et program skal underkastes en vurdering efter MVL og øvrig lovgivning, som gennemfører EU-direktiver²⁸⁴. Det betyder, at myndigheder kan vælge at anvende en fælles og/eller samordnet procedure, når der både skal foretages en SMV-vurdering og VVM-vurdering frem mod realiseringen af et projekt.

²⁸⁰ MVL § 20, stk. 1.

²⁸¹ Officialprincippet er udtryk for en forvaltningsretlig grundsætning, og kan derfor kun fraviges ved lov.

²⁸² Ifølge EU-Kommissionen vil en høring være nødvendig i overensstemmelse med SMV- eller VVM-direktivet, hvis habitatvurderingsproceduren er koordineret med en vurderingsprocedure efter disse. Se C(2018) 7621 final, afsnit 3.7.2, s. 54.

²⁸³ Det vil være nærliggende for myndigheden, af foretage samordnede høringer i overensstemmelse med kravene i SMV-direktivet.

²⁸⁴ MVL-bekg., § 7, stk. 2.

Reglerne i MVL-bekg., kap. 4, lader sig vanskeligt overføre til en situation, hvor to vurderingsprocedurer, som er rettet henholdsvis mod et projekt og en plan, ønskes samordnet. Heller ikke udkastene til de nye vejledninger indeholder retningslinjer for, hvordan en samordning mellem de to procedurer kan foretages. Myndighederne må derfor falde tilbage på den praksis, som eksisterede før MVL's vedtagelse.

I forhold til at samordne de to vurderingsprocedurer indtog den danske lovgiver i forbindelse med vedtagelse af MVL, følgende standpunkt:

”i forhold til miljøvurderingen af den kommunale planlægning efter planloven har det siden 2005 været muligt at samkøre høringsprocesser og vurderinger efter miljøvurderingsloven og VVM-reglerne i planloven, når kommunalbestyrelsen skulle udarbejde planlægning og vurdering for et konkret projekt. Det har især haft betydning for de kommuneplantillæg, som det frem til 1. januar 2013 var obligatorisk for kommunalbestyrelsen at udarbejde for VVM-pligtige projekter. Dette processuelle overlap mellem miljøvurderingen af planlægningen og miljøvurderingen af konkrete projekter svarer til den koordinerende procedure, der omtales i miljøvurderingsdirektivets artikel 11, stk. 2”²⁸⁵.

Samordning af SMV-proceduren og VVM-proceduren er vanskelig, idet de finder anvendelse på to forskellige stadier i beslutningsprocessen, hvorfor der ofte vil være et tidsmæssigt spænd mellem deres gennemførelse. Samordningen vil derfor oftest bestå i genbrug af oplysninger fra SMV-vurderingen i den efterfølgende VVM-vurdering.

I dansk praksis vil planlægningsfasen imidlertid kunne overlappende med projektfasen, da det kan være nødvendigt at udarbejde et nyt plangrundlag, inden der gives tilladelse til det pågældende projekt²⁸⁶. I sådanne situationer vil en samordning af procedurerne være hensigtsmæssig, eftersom at SMV-reglerne og VVM-reglerne kræver høring på de samme stadier i vurderingsprocessen²⁸⁷ og arbejder med et fælles miljøbegreb²⁸⁸. Hertil kommer, at det ofte vil være den samme myndighed, som er ansvarlig for foretagelse af begge vurderinger.

Ved en samordning af de to procedurer er det dog vigtigt, at myndighederne holder sig for øje, at formålet med SMV-vurderingen er at inddrage overordnede og strategiske overvejelser, imens VVM-vurderingen er rettet mod det konkrete projekt. Herudover skal myndigheden være opmærksom på, at bygherren har oplysningspligten efter VVM-reglerne, hvorimod myndigheden har oplysningspligten ved gennemførelse af en SMV-vur-

²⁸⁵ Lovforslag nr. 147(2016), afsnit. 3.7.1.2, s. 67.

²⁸⁶ MVL-bekg., § 11.

²⁸⁷ MVL §§ 32 og 35.

²⁸⁸ Ibid. § 1, stk. 2.

dering. I det omfang en lokalplan ændres eller vedtages overvejende på grund af et konkret projekt, må det i henhold til forurenere betaler-princippet være bygherren, som skal bære omkostningerne til undersøgelserne relevante for VVM-vurderingen, som herefter kan ”genbruges” i SMV-vurderingen. I dansk ret kræves imidlertid udtrykkelig hjemmel, såfremt borgerne skal kunne pålægges omkostninger. En sådan hjemmel findes på nuværende tidspunkt ikke i ovenstående sammenhæng.

13.3 Samordning af habitatvurderingsproceduren og SMV-proceduren i dansk ret

Såfremt en plan eller et program skal underkastes både en SMV-vurdering og en habitatvurdering, er det op til myndigheden at vurdere, om der skal anvendes en fælles procedure, samordnet procedure eller en kombination af disse. Dette følger af MVL-bekg. § 7, stk. 2²⁸⁹. Reglerne i MVL-bekg. kap. 4 kan, med visse justeringer, overføres til situationer, hvor to vurderingsprocedurer rettet mod planer og programmer ønskes samordnet.

Anvendes der en *fælles procedure* indebærer dette, at den koordinerende myndighed er ansvarlig for, at der gennemføres én samlet miljøvurderingsprocedure og foretages en samlet miljøvurdering. Herefter skal der først foretages en samlet afgrænsning af miljørapportens indhold, og afgives en samlet udtalelse til den planlæggende myndighed, hvis denne er forskellig fra den koordinerende. Efterfølgende skal der foretages en koordineret gennemgang af miljørapporten, og udarbejdes én samlet myndighedsvurdering af planen eller programmet²⁹⁰.

Anvendes der en *samordnet procedure* fungerer den koordinerende myndighed som kontaktpunkt for den planlæggende myndighed, såfremt disse er forskellige. Den koordinerende myndighed er ansvarlig for at sikre, at de individuelle vurderinger, som skal foretages af øvrige myndigheder, koordineres og efterfølgende samordnes, sådan at der i sidste ende udarbejdes én samlet afgørelse²⁹¹.

Hvilken myndighed, der skal være ansvarlig for en evt. samordning, beror på en aftale imellem de involverede myndigheder²⁹². Af samme grunde som angivet i afsnit 13.1 er dette næppe en hensigtsmæssig løsning.

Såfremt der er tvivl om hvorvidt et Natura 2000-område kan skades, opfordrer Miljøstyrelsen til at foretage habitatvurderingen først, da denne er materielt bindende for myndig-

²⁸⁹ Det følger af MVL-bekg. § 1, 2. pkt., at bestemmelserne for samordning af vurderingsprocedurer, tilsvarende finder anvendelse for procedurer rettet mod planer og programmer. Herefter ville det umiddelbart være obligatorisk for myndigheden at anvende en fælles og/eller samordnet procedure, eftersom myndighederne ifølge § 7, stk. 1, er forpligtede hertil når et *projekt* skal underkastes både en VVM-vurdering og en habitatvurdering. Ifølge udkastet til den nye VVM-vejledning (2018) er dette dog ikke tilfældet. Se afsnit 3.3.6.2, s. 24.

²⁹⁰ Det følger af principperne i MVL-bekg. § 8 og udkast til ny SMV-vejledning (2018), afsnit 5, s. 33.

²⁹¹ Ibid. § 9 og afsnit 5, s. 33.

²⁹² Udkast til ny SMV-vejledning (2018), afsnit 5, s. 33.

heden. Viser det sig, at planen ikke vil kunne skade området, kan SMV-vurderingen fortsætte²⁹³. I den forbindelse kan resultaterne af habitatvurderingen indgå i miljørapporten, således at dobbeltarbejde så vidt muligt undgås.

Allerede i habitatvejledningen fra 2007 lagde Miljøstyrelsen op til en fælles procedure, hvor der udarbejdes én samlet miljørapport og foretages én samlet miljøvurdering, idet det angives, at:

”hvis en konkret vurdering af planen i forhold til Natura 2000-områdets bevaringsmålsætning indgår i SMV-vurderingen, kan SMV-vurderingen i visse tilfælde være tilstrækkelig til at opfylde kravet om konsekvensvurdering efter Habitatdirektivet. Forudsætningen for, at SMV-vurderingen kan være tilstrækkelig er, at den tilgodeser Habitatbekendtgørelsens vurderingskrav”²⁹⁴.

Denne samme opfattelse kom til udtryk i Naturstyrelsens SMV-vejledning fra 2006²⁹⁵.

Habitatbekendtgørelsen indeholder ikke detaljerede krav til foretagelse af høringer. Det fastslås blot, at offentligheden skal høres såfremt myndigheden skønner det er nødvendigt²⁹⁶. MVL kræver derimod, at der foretages høring inden afslutningen af alle hovedfaserne i SMV-proceduren²⁹⁷. I det omfang de to vurderinger gennemføres parallelt – eventuelt efter en fælles eller samordnet procedure – vil det være nærliggende at samordne høringsprocessen, og gennemføre denne i overensstemmelse med kravene i MVL²⁹⁸. Foretages habitatvurderingen forud for SMV-vurderingen, må myndigheden derimod alene være forpligtet til at foretage høring i overensstemmelse med habitatbekendtgørelsens regler, og under iagttagelse af officialprincippet.

14. Konklusion – realiseringen af samspillet i dansk ret

I afsnit 9 konkluderes, at EU's hensigt er, at vurderingsprocedurerne skal koordineres så vidt det er muligt, og at en samordning i overensstemmelse med denne hensigt først og fremmest kræver, at medlemsstaterne har forståelse for den enkelte vurderingsprocedure og samspillet imellem disse.

Min vurdering er, at vedtagelsen af MVL har været et fornuftigt tiltag i den sammenhæng. Med MVL er gennemsigtigheden øget og området gjort mere overskuelig for myndighederne og de private aktører. Dette var nødvendigt, da den eksisterende lovgivning næppe gav myndighederne det fornødne overblik til at kunne foretage en effektiv samordning af

²⁹³ Ibid., afsnit 6.2, s. 48.

²⁹⁴ Habitatvejledningen (2007), afsnit 2.1.2, s. 9.

²⁹⁵ SMV-vejledningen (2006), afsnit 6.2, s. 9.

²⁹⁶ Habitatbekendtgørelsen § 6, stk. 6

²⁹⁷ MVL § 32, stk. 1.

²⁹⁸ Ibid. § 32, stk. 3.

vurderingsprocedurerne. Det havde umiddelbart været nærliggende at indarbejde habitat-bekendtgørelsens regler i MVL. Efter min mening er det dog hensigtsmæssigt, at man har valgt at holde reglerne for habitatvurderingsproceduren adskilt, da der trods den nære sammenhæng mellem direktiverne, også er grundlæggende forskelle i procedurerne. Overblikket i MVL videreføres i MVL-bekg. Dog er det anbefalelsesværdigt, at der enten i MVL-bekg. eller i de nye SMV- og VVM-vejledninger, udarbejdes klare retningslinjer for en eventuel samordning af VVM-proceduren og SMV-proceduren, da denne samordning formentlig vil være forbundet med de største vanskeligheder.

Baseret på ovenstående analyse er det endvidere min vurdering, at den danske forvaltningsretlige tradition, med sin vægtning af de forvaltningsretlige principper, udgør en hæmsko for en reel samordning.

Det konkluderes i afsnit 9, at en reel samordning forudsætter, at myndighederne anlægger den helhedstankegang som miljøvurderingsordningen hviler på. Dette skyldes, at en effektiv gennemførelse af en fælles og/eller samordnet procedure, indebærer et tæt samarbejde mellem de involverede myndigheder. Her opstår imidlertid en konflikt mellem integrationsprincippet og specialitetsprincipperne. Hvis myndighederne, herunder særligt den koordinerende myndighed, falder tilbage på specialitetsprincipperne, besværliggøres samordningen betragteligt, og i sidste ende forringes miljøvurderingens kvalitet.

Konflikten mellem forurenere betaler-princippet og officialprincippet hindrer også en effektiv samordning. Officialprincippet hviler grundlæggende på den tankegang, at borgeren står svagt over for den myndighed, hvis afgørelse er påkrævet eller påklaget²⁹⁹. På miljøvurderingsområdet er der imidlertid ikke samme beskyttelsesbehov, som er tilfældet indenfor nogle af de øvrige forvaltningsområder, da borgeren ofte vil være en professionel bygherre, hvis retstilling forstærkes via afgrænsningsfasen samt kravet om inddragelse af eksperter på både bygherrens side og myndighedens side.

På nuværende tidspunkt er det udlagt til miljømyndighederne at vægte miljøprincipperne og de forvaltningsretlige principper. Dette skaber uforudsigelighed, da det kan medføre variation i den måde hvorpå vurderingsprocedurerne gennemføres. Da de forvaltningsretlige principper er retsgrundsætninger, som kun kan fraviges ved lov, bør lovgiver modificere princippernes betydning på miljøvurderingsområdet.

Er der flere VVM-kompetente myndigheder på samme trin i forvaltningshierarkiet, er det overladt til disse at aftale, hvem der er ansvarlig for samordning af vurderingsprocedurerne. Denne løsning muliggør efter min mening ikke en effektiv gennemførelse af one

²⁹⁹ Garde (2016), s. 333ff.

stop shop-modellen, da det skaber uforudsigelighed og forsinker procedures opstart. Herudover mindsker det næppe den administrative kompleksitet som EU ellers tilsigter.

Hertil kommer, at der ikke med myndighedernes aftale sker en overdragelse af vurderingskompetencen. Der vil således være flere myndigheder, som skal foretage en VVM-vurdering efter reglerne i MVL, hvilket formentlig vil medføre dobbeltarbejde. Dette kan løses ved, at lovgiver i overensstemmelse med de forvaltningsretlige regler³⁰⁰, fastsætter den fornødne hjemmel til eventuel *henskydning* af vurderingskompetencen myndighederne imellem. Dette må kombineres med klare retningslinjer for hvordan, og af hvem, henskydningen skal foretages. Myndigheden, som henskyder sin kompetence, skal endvidere sikres indflydelse på vurderingsprocessen, f.eks. ved at blive gjort til en obligatorisk »berørt myndighed«, eller ved at blive tildelt en udvidet klageadgang. Alternativt kan lovgiver flytte vurderingskompetencen op i forvaltningshierarkiet. Herved undgås den indledende fase, hvor ansvaret skal placeres, og det sikres, at der foretages en reel og objektiv afvejning af de forskellige hensyn og interesser.

Sammenfattende kan det konkluderes, at der med MVL og MVL-bekg. etableres gode rammer for samordning af vurderingsprocedurerne, men at de forvaltningsretlige principper sammenholdt med det forhold, at vurderingskompetencen er udlagt til kommunalbestyrelserne, hindrer at det af EU tiltænkte samspil kan realiseres i dansk ret.

15. Litteratur

Forkortelser

Habitatdirektivet:	Rådets direktiv 92/43/EØF om bevaring af naturtyper samt vilde dyr og planter.
Habitatvurdering:	Miljøvurdering af projekter og planer foretages efter direktiv 92/43/EØF
MVL:	Miljøvurderingsloven
MVL-bekg.	Miljøvurderingsbekendtgørelsen
SMV-direktivet:	Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2001/42/EF om vurdering af bestemte planers og programmers indvirkning på miljøet.
SMV-rapport	Miljørapporten som den planlæggende myndighed skal udarbejde efter reglerne i direktiv 2001/42/EF.
SMV-vurdering:	Strategisk miljøkonsekvensvurdering foretaget efter direktiv 2001/42/EF

³⁰⁰ Henskydning indebærer, at en i øvrigt kompetent myndighed, vælger at overlade sin kompetence, typisk i en enkelt sag, til en anden myndighed. Henskydning mellem uafhængige myndigheder kræver lovhjemmel. Se i denne sammenhæng Garde (2016), s. 32.

TEU:	Traktaten om den Europæiske Union.
TEUF:	Traktaten om den Europæiske Unions funktionsmåde.
VVM-direktivet:	Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2011/92/EU om vurdering af visse offentlige og private projekters indvirkning på miljøet.
VVM-rapport	Miljøkonsekvensvurderingsrapport som skal udarbejdes af bygherren efter reglerne i direktiv 2011/92/EU.
VVM-vurdering:	Miljøkonsekvensvurdering af projekter foretaget efter direktiv 2011/92/EU.

Afgørelser fra Miljø- og Fødevareklagenævnet (Natur- og miljøklagenævnet)

MAD2017.443

MAD2017.508

Afgørelser fra danske domstole

U.2014.1953H

Afgørelser fra EU-domstolen

C-14/83, "Von Colson", EU-domstolens dom af 10. april 1983.

C-157/86, "Murphy", EU-domstolens dom af 4. februar 1988.

C-72/95, "Kraaijeveld", EU-domstolens dom af 24. oktober 1996.

C-127/02, "Waddenzee", EU-domstolens dom af 7. september 2004.

C-98/03, "Kommissionen mod Tyskland", EU-domstolens dom af 10. januar 2006.

C-6/04, "Kommissionen mod det Forenede Kongerige og Nordirland", EU-domstolens dom af 20. oktober 2005.

C-418/04, "Kommissionen mod Irland", EU-domstolens dom af 13. december 2007.

C-486/04, "Kommissionen mod Italien", EU-domstolens dom af 23. november 2006.

C-304/05, "Kommissionen mod Italien", EU-domstolens dom af 20. september 2007.

C-241/08, "Kommissionen mod den Franske Republik", EU-domstolens dom af 4. marts 2010.

C-295/10, "Valciukienė", EU-domstolens dom af 22. september 2011.

C-474/10, "Seaport Ltd.", EU-domstolens dom af 20. oktober 2011.

C-567/10, "Inter-Environnement Bruxelles", EU-domstolens dom af 22. marts 2012.

C-420/11, "Juta Lett", EU-domstolens dom af 14. marts 2013.

C-243/15, "Lesoochranárske Zoskupenie", EU-domstolens dom af 8. november 2016.

C-290/15, "Patrice D'Oultremont m.fl.", EU-domstolens dom af 27. oktober 2016.

C-444/15, "Associazione Italia Nostra Onlus", EU-domstolens dom af 21. december 2016.

National ret

Forvaltningsloven

Lovbekendtgørelse nr. 433, forvaltningsloven, af 22. april 2014. (Reference: Forvaltningsloven)

Habitatbekendtgørelsen

Bekendtgørelse nr. 1595 om udpegning og administration af internationale naturbeskyttelsesområder samt beskyttelse af vise arter, af 6. december 2018. (Reference: habitatbekendtgørelsen).

Miljøvurderingsbekendtgørelsen

Bekendtgørelse nr. 121 om samordning af miljøvurderinger og digital selvbetjening m.v. for planer, programmer og konkrete projekter omfattet af lov om miljøvurdering af planer og programmer og af konkrete projekter (VVM), af 4. februar 2019. (Reference: miljøvurderingsbekendtgørelsen).

Miljøvurderingsloven

Lovbekendtgørelse nr. 1225 om miljøvurdering af planer og programmer og af konkrete projekter, af 25. oktober 2018. (Reference: miljøvurderingsloven eller MVL).

Planloven (2015)

Lovbekendtgørelse nr. 1529 Lov om planlægning, af 23. november 2015. (Reference: planloven (2015)).

SMV-loven

Lovbekendtgørelse nr. 316 om miljøvurdering af planer og programmer, af 5. maj 2004. Senest ændret ved Lovbekendtgørelse nr. 1533 om miljøvurdering af planer og programmer, af 10. december 2015. (Reference: SMV-loven).

VVM-bekendtgørelsen

Bekendtgørelse nr. 764 om vurdering af visse offentlige og private anlægs virkning på miljøet (VVM) i medfør af lov om planlægning, af 23. juni 2014. (Reference: VVM-bekendtgørelsen).

Nationale forberedende retsakter

Forslag til vedtagelse af miljøvurderingsloven

Lovforslag nr. 147: 'Forslag til lov om miljøvurderinger af planer og programmer og af konkrete projekter (VVM)', af 3. marts 2016. (Reference: lovforslag nr. 147(2016)).

Forslag til vedtagelse af SMV-loven (2004)

Lovforslag nr. 147: 'Forslag til lov om miljøvurdering af planer og programmer', af 28. januar 2004. (Reference: lovforslag nr. 147(2004)).

Internationale konventioner

Espoo-konventionen

FN/ECE-konventionen af 25. februar 1991 om vurdering af virkningerne på miljøet på tværs af landegrænser. (Reference: Espoo-konventionen).

SMV-protokollen

Protokollen af 21. maj 2003 om strategisk miljøvurdering til FN/ECE-konventionen om VVM på tværs af landegrænserne (Kiev 2003). (Reference: SMV-protokollen).

Rio-deklarationen

Deklarationen vedtaget på FN's konference d. 3. – 14. juni 1992 om miljø og udvikling. (Reference: Rio-deklarationen).

Århuskonventionen

Konventionen af 25. juni 1998 om adgang til oplysninger, offentlig deltagelse i beslutningsprocesser samt adgang til klage og domstolsprøvelse på miljøområdet. (Reference: Århuskonventionen).

EU-direktiver

Fuglebeskyttelsesdirektivet

Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2009/147/EF af 30. november 2009 om beskyttelse af vilde fugle (EUT 2010, nr. L 20, s. 7) (Reference: direktiv 2009/147/EF).

Oprindeligt Rådets direktiv 79/409/EØF af 2. april 1979 om beskyttelse af vilde fugle (EUT 1979 nr. L 103, s. 1).

Habitatdirektivet

Rådets direktiv 92/43/EØF af 21. maj 1992 om bevaring af naturtyper samt vilde dyr og planter (EUT 1992, nr. L 206, side 7) (Reference: direktiv 92/43/EØF).

IE-Direktivet

Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2010/75/EU af 24. november 2010 om industrielle emissioner (integreret forebyggelse af og bekæmpelse af forurening) (EUT 2010, nr. L 334, s. 17) (Reference: direktiv 2010/75/EU).

Luftkvalitetsdirektivet

Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2008/50/EF af 21. maj 2008 om luftkvaliteten og renere luft i Europa (EUT 2008, nr. L 152, side 1) (Reference: direktiv 2008/50/EF).

SMV-direktivet

Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2001/42/EF af 27. juni 2001 om vurdering af bestemte planers og programmers indvirkning på miljøet (EUT 2001, nr. L 197, side 30) (Reference: direktiv 2001/42/EF).

Vandrammedirektivet

Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2000/60/EF af 23. oktober 2000 om fastlæggelse af en ramme for fællesskabets vandpolitiske foranstaltninger (EFT 2000, nr. L 327, side 1), som ændret ved Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2008/105/EF af 16. december 2008 om miljøkvalitetskrav inden for vandpolitikken (EUT 2008 nr. L 348, side 84), og ved Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2009/31/EF af 23. april 2009 om geologisk lagring af kuldioxid (EUT L 140, side 114) (Reference: direktiv 2000/60/EF).

VVM-direktivet

Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2011/92/EU af 13. december 2011 om vurdering af visse offentlige og private projekters indvirkning på miljøet (EUT L 26/2011, s. 1), som ændret ved direktiv 2014/52/EU af 16. april 2014 (EUT 2014, nr.124, s. 1) (Reference: direktiv 2011/92/EU).

Oprindeligt Rådets direktiv 85/337/EØF af 27. juni 1985 om vurdering af visse offentlige og private projekters indvirkning på miljøet (EUT 1985, L 175, s. 40).

KOM-dokumenter, meddelelser fra EU-kommissionen og EU forberedende retsakter

Forslag til vedtagelse af VVM-direktivet

EFT nr. C 169/14 af 9. juli 1980, "Foreløbigt udkast til direktiv om vurdering af offentlige og private projekters virkninger på miljøet". (Reference: EFT 1980 nr. C 169/14)

Kommissionens Meddelelse om Forsigtighedsprincippet

Kommissionen (2000): KOM(2000) 1, endelig udgave. *Meddelelse Fra Kommissionen Om Forsigtighedsprincippet*, af 2. februar 2000 (Reference: KOM(2000) 1).

Kommissionens forslag om ændring af VVM-direktivet

Kommissionen (2012): KOM(2012) 628, endelig udgave. *Forslag til Europa-Parlamentets og Rådets direktiv om ændring af direktiv 2011/92/EF om vurdering af*

visse offentlige og private projekters indvirkning på miljøet, af 26. oktober 2012 (Reference: KOM(2012) 628).

Kommissionens vejledning om forvaltning af Natura 2000-områder

C(2018) 7621 final: *Meddelelse fra Kommissionen om "Forvaltning af Natura 2000-lokaliteter – Bestemmelserne i artikel 6 i Habitatdirektivet 92/43/EØF"*, af 21. november 2018 (Reference: C(2018) 7621 final).

Kommissionens vejledning i strømlining af miljøvurderinger

Kommissionen (2016): C 273/01. *Kommissionens vejledning i strømlining af miljøvurderinger, der udføres i henhold til artikel 2, stk. 3, i direktivet om miljøkonsekvensvurdering (Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2011/92/EU, som ændret ved direktiv 2014/52/EU)*, af 27. juli 2016 (Reference: (2016/C 273/01)).

Rådets forslag til vedtagelse af SMV-Direktivet

Kommissionen (1996): 511, endelig udgave. *Forslag til Rådets Direktiv om Vurdering af bestemte Planer og Programmers virkning på Miljøet*, af 4. december 1996 (88/C 247/03) (Reference: KOM(96) 511).

Bøger

Basse, Ellen Margrethe: *Erhvervsmiljøretten: miljøgodkendelser, miljøkvalitetskrav og proces- og digitaliseringskrav*, Jurist- og Økonomforbundets Forlag, 1. udgave, 1. oplag, udgivelsessted: København, 2017. (Reference: Basse (2017)).

Basse, Ellen Margrethe: *Miljøretten I: Almindelige Emner*, Jurist- og Økonomforbundets Forlag, 2. udgave, 1. oplag, udgivelsessted: København, 2006. (Reference: Basse (2006)).

Anker, Helle Tegner m.fl. Basse, Ellen Margrethe (red): *Miljøkonsekvensvurdering i et retligt perspektiv*, Gad Jura, oplag: ukendt, udgivelsessted: København, 1996. (Reference: Anker (1996)).

Brandt, Jacob, medvirkende Walters, Mark Christian: *Miljøret*, Karnov Group, 9. udgave, 1. oplag, udgivelsessted; København, 2018. Reference: (Brandt (2018)).

Evald, Jens og Schaumburg-Müller, Sten: *Retsfilosofi, retsvidenskab og retskildelære*, Jurist- og Økonomforbundets Forlag, 1. udgave, 6. oplag, udgivelsessted: København, 2004. Reference: (Evald (2004)).

Garde, Jens m.fl.: *Forvaltningsret – almindelige emner*, Jurist- og Økonomforbundets Forlag, 6. udgave, 1. oplag, udgivelsessted: København, 2016. (Reference: Garde (2016)).

Pagh, Peter: *Lærebog i miljørettens almindelige del*, Jurist- og Økonomforbundets Forlag, 1. udgave, 1. oplag, udgivelsessted: København, 2006. Reference: (Pagh (2006)).

Revsbech, Karsen, Nørgaard, Carl Aage og Garde, Jens: *Forvaltningsret – sagsbehandling*, Jurist- og Økonomforbundets Forlag, 7. udgave, 1. oplag, udgivelsessted: København, 2014. (Reference: Revsbech (2014)).

Sørensen, Karsten Engsig, Nielsen, Poul Runge og Danielsen, Jens Hartig: *EU-Retten*, Jurist- og Økonomforbundets Forlag, 7. udgave, 1. oplag, udgivelsessted: København, 2019. (Reference: Sørensen (2019)).

Artikler

Pagh, Peter: 'Hvornår er konsekvensvurderinger af Natura 2000-områder utilstrækkelige, og hvad stiller man op med bestående aktiviteter? En kommentar til sag C-40/49'. Tidsskrift for Miljø, 2012, s. 19. (Reference: Pagh, TfM 2012,19).

Øvrige kilder

EU's 1. miljøhandlingsprogram

Erklæring fra Rådet for de europæiske Fællesskaber og repræsentanterne for medlemsstaternes regeringer, forsamlet i Rådet, "vedrørende et handlingsprogram for de europæiske fællesskaber på miljøområdet", af 22. november 1973. EFT 1973 nr. C112, (reference: EFT 1973 nr. C112).

Habitatvejledningen (2007)

'Vejledning til bekendtgørelse nr. 408 af 1. maj 2007, 'Om udpegning og administration af internationale naturbeskyttelsesområder samt beskyttelse af visse arter', udarbejdet af Miljøministeriet, Naturstyrelsen, d. 21. juni 2011. ISBN nr. elektronisk version: 978-87-7279-220-0. (Reference: habitatvejledningen (2007)).

SMV-vejledningen (2006)

vejledning nr. 9664, 'Vejledning om miljøvurdering af planer og programmer', udarbejdet af Miljøministeriet, Skov- og Naturstyrelsen, d. 18. juni 2006. (Reference: SMV-vejledningen (2006)).

VVM-vejledningen (2009)

Vejledning nr. 9339, 'Vejledning om VVM i planloven', udarbejdet af Miljøministeriet, By- og Landskabsstyrelsen, d. 12. marts 2009. ISBN nr. elektronisk version: 978-87-

7091-029-3. (Reference: VVM-vejledningen (2009)).

Udkast til vejledning om miljøvurdering af planer og programmer (2018)

Vejledning til lov om miljøvurdering af planer og programmer og af konkrete projekter (VVM), 1. del: planer og programmer. Udarbejdet af Miljø- og Fødevareministeriet, Miljøstyrelsen. Endelig version forventes udgivet i år 2019. (Reference: udkast til ny SMV-vejledning (2018)).

Udkast til vejledning om miljøvurdering af projekter (2018)

Vejledning til lov om miljøvurdering af planer og programmer og af konkrete projekter (VVM), 2. del: projekter. Udarbejdet af Miljø- og Fødevareministeriet, Miljøstyrelsen. Endelig version forventes udgivet i år 2019. (Reference: udkast til ny VVM-vejledning (2018)).