

Høring i Transportudvalget den 20. maj 2021

Krav i VVM-direktiv og EU-domstolspraksis, herunder ift. ”salami-metoden”

v/ Professor dr. jur. Peter Pagh, Københavns Universitet

Tak for indbydelsen til høringen. Jeg vil i det følgende give en kort indføring i baggrund og indhold i EU's regler om miljøvurdering for anlægslove.

Baggrund: ”Intet er så godt, at det ikke er skidt for noget”

- For at kunne foretage en afvejning, må man kende de direkte og indirekte skadelige virkninger på miljøet: miljøvurdering – skal opfylde VVM-direktivets krav
- Myndigheder og bygherre ved meget, men offentligheden kan også bidrage med viden: offentlig høring på et oplyst grundlag, dvs. med miljøvurdering – kan også omfatte nabostater (VVM-direktivet art. 7 – Espoo-konvention)
- Når myndigheder/lovgiver tager stilling til et projekt, skal myndigheder/lovgiver tage endelig stilling til, om de forskellige skadelige miljøvirkninger er acceptable eller skal imødegås og dette skal begrundes
- Hvis tilladelsen medfører nye vilkår, som ikke er indgået i miljøvurderingen, men som kan have miljømæssige virkninger, skal foretages en ny miljøvurdering/screening, før tilladelse kan meddeles
- Tilladelsen skal indeholde en endelig stillingtagen til alle miljøvirkninger (VVM-direktiv art. 8a)

De 3 centrale elementer: (1) Miljøvurdering, (2) offentlig høring, (3) begrundet tilladelse, der tager stilling til alle miljøvirkninger

Disse tre krav gælder også projekter der vedtages som anlægslove, men høringskrav er begrænset til nabostater.

Af § 5 i lovforslag om anlæg af Lynetteholm fremgår, at loven bl.a. erstatter tilladelser efter:

- **Miljøgodkendelse mbl § 33 og tilladelser efter mbl § 27 og 28**
- **Tilladelser til klappning efter havmiljølovens § 26**
- **Tilladelse efter kystbeskyttelseslovens § 16 a**

Udviklingselskabet By & Havn varetager hensyn efter disse love

Når Lynetteholm vedtages som anlægslov betyder dette,

- **at Folketingets skal have en miljøvurdering af de i lovforslagets § 1 anførte aktiviteter, og at denne miljøvurderings belysning af projektets miljøvirkninger skal opfylde kravene til miljøvurdering ved meddelelse af miljøgodkendelse, udledningstilladelse, klappingstilladelse og etablering af øer**
- **at Folketinget har en habitatvurdering af lovens påvirkning af Natura 2000-områder, som opfylder direktivets krav som fastslået i bl.a. C- 461/17 *Holohan*, og at der er vished for, at der ikke sker væsentlig skade på Natura 2000-områders arter og naturtyper**
- **at Folketinget med loven skal tage endelig stilling til alle projektets direkte og indirekte miljøvirkninger inklusiv kumulerede virkninger, der opfylder kravene i VVM-direktivets art. 8 a – svarende til fx en miljøgodkendelse**

Hvis Folketingets medlemmer ikke mener, at alle tre betingelser er opfyldt og kan besvares bekræftende, er det i modstrid med EU-retten at vedtage loven

Salami-metoden:

EU-Domstolen har fastslået, at miljøvurdering og tilladelse efter VVM-direktivet ikke må opdele et projekt i enkelte dele, men at miljøvurderingen skal omfatte det samlede projekt.

Naturklagenævnets stadfæstelse af VVM-tilladelse til Biogen i Hillerød (MAD 2002.313) gav anledning til åbningsskrivelse fra Kommissionen, fordi miljøvurdering og VVM-tilladelsen ikke omfattede det nye vandforsyningsanlæg og spildevandsanlæg, som etablering af Biogen krævede. DK lovede bod og bedring, og Kommissionen undlod at anlægge sag.

Samme forløb skete ved udvidelse af Esbjerg Havn.

Anlægslov om Lynetteholm er i bemærkningerne begrundet med:

”Lynetteholm anlægges med overskudsjord fra bl.a. byggeri i byen, der dermed dækker Københavns Kommunes behov for at komme af med jord i mange år fremover. Lynetteholm vil ligeledes bidrage til at klimasikre København mod stormflod fra nord. Endvidere kan halvøen på længere sigt udvikles til en ny, attraktiv bydel. [...] Projektet vil bl.a. kunne skabe plads til deponering af overskudsjord, sikre arealer til flere boliger og virksomheder, øge lønsomheden af og skaffe finansiering til nødvendige investeringer i infrastruktur, indgå som et led i klimasikringen af København mod stormflod fra nord og give mulighed for at udflytte visse havneaktiviteter fra Inderhavnen.”

Miljøvurdering og lovens ”tilladelse” omfatter ikke en kommende etablering af ny bydel – uanset dette er en del af lovens formål

Begrundelse: der er ikke med anlægsloven taget nærmere stilling til bydelen og kommende infrastruktur, så miljøvirkning af dette kan ikke vurderes

Dette tyder på:

- **Anlægsloven har karakter af en overordnet ramme, der er omfattet af SMV-direktivet – og ikke af VVM-direktivet – og af Kiev-protokollen til Espoo-konventionen**
- **Anlæg af Lynetteholm kræver så en miljøvurdering og VVM-tilladelse efter VVM-direktivet – og dette kan ske enten administrativt eller ved lov**

Ved siden af VVM-direktivets regler om miljøvurdering, er især to andre EU-direktiver væsentlige, nemlig SMV-direktivet om miljøvurdering af planer og habitatdirektivets art. 6(3) om habitatvurdering af projekter og planer.

Det følger af fast EU-Domstols praksis, at miljøvurdering efter VVM-direktivet ikke kan erstatte miljøvurdering efter habitatdirektivet eller SMV-direktivet og omvendt.

Habitatdirektivets art. 6(3) - Habitatvurdering

Det følger af EU-Domstolens dom i sag C-411/19, at når der er gennemført en habitatvurdering efter habitatdirektivets art. 6(3) kan der ikke ske ændringer af projektet, som kan ændre påvirkning af Natura 2000 områder – heller ikke selv om ændringerne er begrundet i naturbeskyttelse – medmindre der gennemføres en ny habitatvurdering

Efter den kritik, der er anført Miljøstyrelsens høringssvar af 2. maj 2021 af habitatvurdering af projektet om Lynetteholm, er det tvivlsomt, om den gennemførte habitatvurdering opfylder EU-rettens krav som fastslået i *C 461/17 Holohan* .

VVM-direktivets art. 8 a, stk. 1:

Afgørelsen om tilladelse skal mindst omfatte følgende oplysninger:

- a) den i artikel 1, stk. 2, litra g), nr. iv), omhandlede begrundede konklusion
- b) alle de miljømæssige betingelser, der er knyttet til afgørelsen, en beskrivelse af alle projektets særkender og/eller de foranstaltninger, der påtænkes truffet for at undgå, forebygge eller begrænse og om muligt neutralisere væsentlige skadelige indvirkninger på miljøet, samt, hvis det er relevant, overvågningsforanstaltninger.