

Lovforslaget om anlæg af Lynetteholm

Af Ellen Margrethe Basse, Juridisk Institut, BSS, Aarhus Universitet

I denne artikel ses der på det lovforslag, som Transport- og Boligministeriet aktuelt forbereder. Lovforslaget, der har været sendt i høring i januar-februar 2021, er en opfølgning på de politiske aftaler, der blev indgået i 2018 om etablering af Lynetteholm. Der er tale om et kombineret kystbeskyttelsesprojekt, nyttiggørelse af jord fra bygge- og anlægsprojekter ved opfyldning af dele af Københavns Havn, etablering af en ny bydel samt finansiering af infrastruktur. Projektet forudsættes godkendt af Folketinget ved en såkaldt »miljøgodkendelse«. Med lovforslaget lægges der op til, at Udviklingsselskabet By & Havn I/S, der er det kommercielle selskab, der skal stå for anlægsprojektet, kan udnytte de meget omfattende kompetencer, som selskabet tillægges efter lovforslagets indhold, uden at selskabets aktiviteter vil være omfattet af de gældende danske miljø- og planlove. Ministeriet skal udarbejde bekendtgørelser, der erstatter alle gældende regler, og hvis der træffes afgørelser på grundlag af sådanne særrregler, kan afgørelserne ikke påklages. De kumulative effekter af de mange elementer, der indgår i projektet, er ikke samlet i en fælles miljøkonsekvensvurdering. Alle de foretagne vurderinger resulterer i, at alle miljøkrav kan overholdes. Det konstateres således, at bevaringsstatus for de beskyttede arter, kravet om god økologisk og kemisk tilstand for overfladevandet (herunder kystvandet) og kravet om god miljøtilstand i havområdet kan opfyldes under anlægsfasen, der vil strække sig over ca. 30 år, ligesom kravene vil kunne overholdes i driftsfasen. Alt i alt er der tale om et meget vidtgående lovforslag, som transport- og boligministeren forventes at præsentere for Folketinget – formentlig i foråret 2021 – så Folketinget kan træffe en afgørelse om »miljøgodkendelse« af projektet. Der er indsendt mange høringssvar. Lovforslaget kritiseres bl.a. for at være i strid med VVM-direktivet,

idet der er tale om flere ikke koordinerede VVM-vurderinger, der i øvrigt kun dækker en begrænset del af projektet. Det påtales bl.a. også, at der ikke er foretaget en reel habitatvurdering i overensstemmelse med habitatdirektivets krav.

1. Projektet Lynetteholm

Den 5. oktober 2018 indgik den daværende VLAK-regering (Venstre, Liberal Alliance og Det Konservative Folkeparti) en principaftale med Københavns Kommune om etableringen af et landareal med en ny bydel i Københavns Havn suppleret med et kystlandskab mod øst mv. Den 25. oktober 2018 blev der indgået en supplerende politisk aftale mellem VLAK-regeringen, Socialdemokratiet, Dansk Folkeparti, Radikale Venstre og Socialistisk Folkeparti om »Erstatning for byggeriet på Ørestad Fælled Kvarter samt anlæg af Lynetteholmen«. I forbindelse med indgåelsen af den politiske aftale tilsluttede de nævnte partier sig principaftalen af 5. oktober 2018.

1.1. En ansøgning om miljøgodkendelse af miljøkonsekvensvurderinger

Konsulentfirmaet Rambøll indsendt i november 2020 – på vegne af Udviklingsselskabet By & Havn I/S¹ – en ansøgning om en miljøgodkendelse. I ansøgningen oplyses det, at den er indsendt i medfør af miljøbeskyttelseslovens § 33.² Ansøgningen

1. Udviklingsselskabet ejes af Københavns Kommune (95 %) og staten (5 %). Det ejer en række arealer. Selskabet er etableret ved lov nr. 551 af 6. juni 2007 om Metroselskabet I/S og Udviklingsselskabet By & Havn I/S (metroselskabsloven). Selskabet har til opgave at drive Københavns Havn og at udvikle store og centrale byområder i København, såsom Ørestad, Nørhavn og Lynetteholm.
2. Ansøgningen, der henviser til miljøbeskyttelseslovens § 33, er formentlig indsendt til Transport- og Boligmi-

– der er formuleret helt abstrakt uden nogen sammenhæng med de regler, der gælder for ansøgninger om miljøgodkendelse, som de er formuleret i miljøgodkendelsesbekendtgørelsen – er ikke stilet til nogen myndighed. Der henviser i ansøgningen til de nævnte politiske aftaler som det relevante grundlag.

Med baggrund i de nævnte aftaler udsendte Transport- og Boligministeriet et udkast til et lovforslag om anlæg af Lynetteholm samt en ledsagende miljøkonsekvensrapport for dele af projektet³ i offentlig høring den 15. januar 2021.⁴ Det er Folketinget, der med vedtagelsen af anlægsloven meddeler miljøgodkendelsen til anlægsprojektet, som er beskrevet i forslagens § 1, jf. § 4, stk. 2.⁵ Det fremgår heraf, at det er Folketinget, der optræder som den relevante godkendelsesmyndighed – dvs. en forvaltningsmyndighed! Når forslaget træder i kraft, vil anlægsloven udgøre det, der betegnes som,⁶

»miljøgodkendelsen af de udførte miljøkonsekvensvurderinger, som er foretaget i miljøkonsekvensrapporterne til projektet«.

Det er – som det fremgår af citatet – de miljøkonsekvensvurderinger, der er udarbejdet som led i forberedelsen af lovforslaget, der forudsættes at blive miljøgodkendt,⁷ og ikke selve projektet – eller hvad er der egentlig tale om?

nisteriet, der ikke har nogen kompetence til at meddele miljøgodkendelser.

3. Se om den miljøkonsekvensvurdering, der blev sendt i høring sammen med lovforslaget, nedenfor i afsnit 3.2.
4. Transport- og Boligministeriets skrivelse af 15. januar 2021, j.nr. 2020-2513 »Høring vedrørende forslag til lov om anlæg af Lynetteholm«.
5. Lovforslagets bemærkninger til § 4, se forslaget side 94.
6. Lovforarbejderne er præget af, at koncipisterne ikke kender særlig meget til den danske miljølovgivning. Det, der vedtages med loven, har intet med en miljøgodkendelse af gøre, sådan som dette begreb fremgår af den danske miljøbeskyttelseslov med tilhørende godkendelsesbekendtgørelse.
7. De relevante miljøkonsekvensvurderinger omtales nedenfor i afsnit 3.

Efter lovforslagets § 4, stk. 1, skal Udviklings-selskabet søge en tilladelse hos Trafik-, Bygge- og Boligstyrelsen, hvis en ændring eller udvidelse af anlægsprojektet »kan være til skade for miljøet«. Det er ikke nærmere defineret, hvad der kan begrundes en sådan pligt til at søge en tilladelse. I forslagens § 4, stk. 2, er kravet om en »tilladelse« reduceret til en »anmeldelse«, som Udviklings-selskabet indsender. Styrelsen afgør i tilfælde, hvor den modtager en sådan anmeldelse, efter høring af relevante myndigheder, om der skal udarbejdes en supplerende miljøkonsekvensvurdering, inden der gives en tilladelse. Det tilføjes i bemærkningerne til lovforslagets § 4, at styrelsen tillægges kompetence til at give en tilladelse til ændringer og udvidelser af det ved loven miljøgodkendte anlægsprojekt, og at der i den sammenhæng skal følges den fremgangsmåde, der er beskrevet i den bekendtgørelse, der er udstedt med hjemmel i metroselskabsloven vedrørende VVM- og habitatvurderinger.⁸ Det fastslås endvidere i forslagens § 4, stk. 3, at sådanne afgørelser ikke vil kunne indbringes for anden administrativ myndighed.⁹

1.2. Elementerne i det projekt, der forelægges Folketinget

Lynetteholmen kan efter lovforslaget etableres ved opfyldning af et nærmere angivet havneareal med overskudsjord. Det etableres som et kystlandskab med et nyt boligområde, jf. lovforslagets § 1, nr. 1-2. Det fremgår af forslagens § 3, at selskabet skal respektere kravet om, at anlægsprojektet

»skal gennemføres inden for rammerne af de udførte vurderinger af projektets indvirkning på miljøet«.

Lovforslaget, der – efter modtagelsen af hørings-svar og eventuel reaktion herpå – forventes fremsat af transport- og boligministeren i foråret 2021, skal

8. Det er bekendtgørelse nr. 930 af 18. juni 2020 om vurdering af virkning på miljøet (VVM) af projekter vedrørende erhvervshavne og Københavns Havn samt om administration af internationale naturbeskyttelsesområder og beskyttelse af visse arter for så vidt angår anlæg og udvidelse af havne.
9. Se også lovbemærkningerne side 94.

ifølge de ledsagende bemærkninger bidrage til at skabe plads til deponering af overskudsjord fra bygge- og anlægsprojekter i hovedstaden. Opfyldningen forventes at vare 30-40 år.

Der er ifølge bemærkningerne tale om en »miljøgodkendelse«, der godkender et klimasikrings- og stormflodsprojekt, der skal beskytte København, og som skal give Udviklingsselskabet mulighed for at udflytte nogle havneaktiviteter, blandt andet krydstogsskibe, fra Inderhavnen. Loven skal – når forslaget er vedtaget – sikre Udviklingsselskabet ret til at etablere nye arealer efter opfyldning af dele af Københavns Havn til etablering af boliger og virksomheder, der kan sælges på markedsvilkår, samt sikre finansieringen både af den tidligere investering i Cityringen og andre nødvendige investeringer i infrastruktur.¹⁰ Det indgår i lovforslaget, at der kan foretages en uddybning af sejlrunden og klappning af det havbundsmateriale, som uddybes.

Det indgår endvidere i lovforslaget om »miljøgodkendelsen«, at Udviklingsselskabet By og Havn I/S kan oprette et nyt datterselskab, Lynetteholmen I/S, der skal forestå selve anlægsarbejder.¹¹ Selskabet tillægges efter lovforslagets §§ 5-6 meget omfattende beføjelser, der ikke er reguleret ved de gældende EU-direktiver og dansk miljølovgivning, jf. herom nedenfor.

2. Udviklingsselskabets beføjelser som bygherre m.v.

Der er tale om et lovforslag, der bemyndiger Udviklingsselskabet By & Havn I/S til som bygherre/ejendomsudvikler at anlægge en ny ca. 2,8 kvadratkilometer halvø i Københavns Havn med en

række supplerende anlægsarbejder, der opregnes i lovforslagets § 1. Selskabet bemyndiges til at anlægge et affaldsanlæg med tilhørende arbejdskaj, hvor den forurened jord fra bygge- og anlægsprojekter der udføres i København skal kunne modtages og eventuelt behandles, før det nyttiggøres som opfyldningsjord i Københavns Havn. Selskabet kan anlægge en adgangsvej med en dæmning nord for Prøvestenen, en dæmning med tilhørende oplukkelig bro øst for Margretheholmen Havn og en vej dæmning på ydersiden af Refshaleøen mod øst, jf. lovforslagets § 1, nr. 3-5. Selskabet kan foretage uddybning af sejlrunden i Kronløbet og syd for Middegrundens samt foretage klappning af det forurenede havnebundfald, jf. forslagens § 1, nr. 6-7. Det fremgår endvidere, at selskabet generelt kan foretage »de dispositioner, som er nødvendige med henblik på gennemførelsen af anlægsprojekter«, jf. lovforslagets § 1, nr. 8.

3. De foreliggende miljøkonsekvensrapporter og den rejste kritik

Aktuelt foreligger der to indbyrdes uafhængige miljøkonsekvensrapporter. Der er således udarbejdet én miljøkonsekvensrapport, der vedrører uddybning af sejlrunde og klappning, der var i høring i perioden 30. november 2020 til 25. januar 2021, hhv. én miljøkonsekvensrapport, der vedrører klimasikring, areal til byudvikling, disponering af overskudsjord og bidrag til finansiering af overordnet infrastruktur. Den sidstnævnte blev sendt i høring sammen med lovforslaget den 15. januar 2021 til den 14. februar 2021. Det fremgår af lovforslaget, at store dele af projektet – herunder den omfartsvej, der skal etableres – ikke er omfattet af de to foretagne miljøkonsekvensvurderinger, ligesom lovforslaget lægger op til, at der kan foretages ændringer efterfølgende, som eventuelt skal underkastes en selvstændig miljøkonsekvens- og habitatvurdering.

Der henvises ifm. høring af rapporterne som det relevante retlige grundlag for de foretagne miljø-

10. Det fremgår af lovbemærkningerne, der er knyttet til metroselskabsloven, at Udviklingsselskabet drives på kommercielle vilkår, og at dets formål er at omdanne og udvikle arealer på markedsvilkår. Lovbemærkningerne inddrages i det notat af 19. juni 2019, j.nr. 2019-3060, som Transport-, Bygnings- og Boligministeriet udarbejdede vedrørende »Udviklingsselskabet By & Havn I/S's kompetencer ift. byudvikling og havnedrift og praksis ifm. opdeling af projekter ift. ansøgninger om VVM-godkendelser«.

11. Udviklingsselskabet kan efter lovforslagets § 16 delegere de brede beføjelser, som etableres med anlægsloven, til et datterselskab.

konsekvensvurderinger til Espoo-konventionen¹² – der er en folkeretlig aftale – og ikke det langt mere forpligtende VVM-direktiv.¹³ Direktivet er det relevante retlige dokument ift. den danske offentlighed og de nabolande, der er medlemmer af EU. Denne henvisning til konventionen frem for direktivet er bestemt ikke uproblematisk. VVM-direktivet kan håndhæves direkte ved EU-Domstolen som en del af det fælles retsgrundlag, og direktivet indeholder mere detaljerede krav end konventionen. Det skal bl.a. fremhæves, at VVM-direktivets artikel 2, stk. 3, fastslår et krav om, at habitatvurderingen skal indgå som en integreret proces med VVM-processen. Det følger heraf, at beslutningsprocessen skal udgøre en samordnet og/eller fælles procedure, der opfylder kravene både efter VVM-direktivet og habitatdirektivets artikel 6, stk. 3-4 – herunder med respekt for den af EU-Domstolen fastlagte brede anvendelse af direktiverne og iagttagelse af forsigtighedsprincippet i begge sammenhænge. VVM-direktivet indeholder endvidere krav om, at der skal sikres en funktionel uafhængighed i forholdet mellem den udførende og den besluttende myndighed,¹⁴ ligesom der er et krav om, at miljøkonsekvensvurderingen skal udarbejdes og betales af bygherren, der i denne sammenhæng må antages af være Udviklingsselskabet By & Havn I/S.¹⁵ Hvis myndighederne udfører undersøgelserne for bygherren, er det ulovlig statsstøtte.

3.1. Vurderingen af de negative miljøkonsekvenser der følger af sejltrede, klappning m.v.

Den første miljøkonsekvensvurdering, der i opstartsfasen blev foretaget af Trafikstyrelsen og Miljøstyrelsen, startede som en koordineret proces, som Trafikstyrelsen senere gennemførte som ho-

vedansvarlig for den samlede vurderingsproces. Det oplyses, at miljøministeren den 3. juli 2020 delegeret myndighedskompetencer omfattet af miljøvurderingsloven¹⁶ og miljøbeskyttelsesloven¹⁷ til Trafikstyrelsen, der herefter foretog en indkaldelse af myndighedskompetencer fra Københavns Kommune.¹⁸ I vurderingsprocessen indgik konsekvenserne af etableringen af perimeteren, jordopfyldet og de aktiviteter, der er forbundet hermed, herunder uddybning af sejltrede og klappning af større mængder havbundssediment. Miljøstyrelsen bistod i den afsluttende proces med vurderingen af konsekvenserne af modtagelse og opfyldning med ren jord og forurenet jord samt klappning m.v.

Den 31. marts 2021 offentliggjorde Trafikstyrelsen en sammenfattende redegørelse »Miljørapport for etablering af Lynetteholm, samt temarapport for uddybning af sejltrede og klappning«, der er en tilføjelse til den første miljøkonsekvensvurdering. Tilføjelserne er bl.a. begrundet i kommentarer, som er modtaget fra Miljøstyrelsen. Det oplyses i

12. FN/ECE-konventionen af 25. februar 1991 om vurdering af virkningerne på miljøet på tværs af landegrænser.
13. Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2011/92/EU af 13. december 2011 om vurdering af visse offentlige og private projekters indvirkning på miljøet, som ændret ved direktiv 2014/52/EU af 16. april 2014.
14. VVM-direktivets artikel 9a, 1. led.
15. VVM-direktivets artikel 4, stk. 5.

16. Lovbekendtgørelse nr. 973 af 25. juni 2020 om miljøvurdering af planer og programmer og af konkrete projekter (VVM) § 17, stk. 5, der fastslår, at miljøministeren i særlige tilfælde kan beslutte at overtage kommunalbestyrelsers og regionsråds opgaver og beføjelser efter loven i sager, der berører andre myndigheders lovbestemte opgaver eller har større betydning. Der delegeres endvidere kompetence efter lovens § 43, stk. 1, der tillægger miljøministeren og klima-, energi- og forsyningsministeren kompetence til at bemyndige en under de to ministerier oprettet statslig myndighed eller efter forhandling med vedkommende minister andre statslige myndigheder til at udøve de beføjelser, der tilføjet ministrene i loven.
17. Lovbekendtgørelse nr. 1218 af 25. november 2019 om miljøbeskyttelse § 82, stk. 2, der tillægger ministeren kompetence til i væsentlige sager efter ansøgning fra en virksomhed eller kommunalbestyrelse at overtage en kommunalbestyrelses godkendelses- og tilsynskompetence vedrørende listevirksomhed. Der henvises endvidere til lovens § 80, stk. 1, hvorefter ministeren kan bemyndige en under ministeriet oprettet statslig myndighed eller efter forhandling med vedkommende minister andre statslige myndigheder til at udøve de beføjelser, der er tillagt ministeren ved loven.
18. Der var tale om Københavns Kommunes myndighedskompetence efter henholdsvis miljøvurderingslovens § 17, stk. 5, og miljøbeskyttelseslovens § 82, stk. 2.

rapporten, at høringen er foretaget efter Espoo-konventionen, og at der er modtaget ca. 900 høringssvar, som indgår som bilag. Trafikstyrelsen anmoder i rapporten af 31. marts 2021 Udviklings-selskabet By & Havn I/S om at udarbejde en supplerende miljøkonsekvensrapport, der skal omfatte:¹⁹

- vurderingen af vandkvalitet, herunder Lynetteholm projektets påvirkning af tilstand og målsætninger for vandområderne Øresund Nord og Køge Bugt samt påvirkningen af målsætningerne iht. Danmarks havstrategi
- uddybning af sejlrende i Svælget syd for Middegrund og en mindre uddybning af sejlrenden i Kronløbet
- samlede og indbyrdes kumulative påvirkninger af Lynetteholm projektet – etablering af Lynetteholm, uddybning af sejlrende og klappning af optaget havbundsmateriale.

Anmodningen må være fremsendt tidligere, idet Udviklings-selskabet By & Havn I/S den samme dag, som anmodningen offentliggøres – dvs. den 31. marts 2021 – offentliggjorde den efterlyste supplerende miljøkonsekvensrapport.²⁰ Rapporten betegnes som »Lynetteholm – Tillæg til miljøkonsekvensrapport vedr. vandplaner, Danmarks Havstrategi og uddybning af sejlrender«. Det konkluderes i rapporten, at der ikke vil være problemer ift. at overholde de bindende miljøkvalitetskrav, der følger af EU's miljølovgivning. Det oplyses således i sammenfatningen, at de dele af projektet, der vedrører klappning, sejlads med forurenede havbundsmateriale mv., ikke indebærer en påvirkning af havmiljøet, der forhindrer en god vandkvalitet i overensstemmelse med havstrategiloven²¹ (der skal anvendes i overensstemmelse med havstrategiramme-

direktivet),²² ligesom hverken den økologiske eller den kemiske status af vandet, der ligger inden for vandrammedirektivets²³ område, vil blive påvirket negativt. Samtidig oplyses det i sammenfatningen med henvisning til den danske vandplanlægningslov med supplerende bekendtgørelser²⁴ at:²⁵

»Lynetteholm påvirker vandmiljøet i både anlægsfasen og driftsfasen. I anlægsfasen inddrages et havbundsareal og der opgraves og spredes forurenede havbundsmateriale. I driftsfasen påvirkes bl.a. strømningsforhold og der udledes overskudsvand i en ca. 30 årig periode mens der opfyldes med ren og lettere forurenede jord i anlægget. ...«

Hvordan sådanne aktiviteter kan foregå uden negativ påvirkning, er vanskeligt at forestille sig. Når man sammenholder med alle de øvrige vurderinger, som indgår i forberedelsen af lovforslaget – som alle når frem til, at der ikke er tale om nogen påvirkning, der vil være i strid med de miljøkvalitetskrav, der er opstillet i miljødirektiverne – er det på den anden side ikke så overraskende, at det også er resultatet ift. vandrammedirektivet og havstrategirammedirektivet.

Det kan imidlertid betvivles, at den påvirkning, der er tale om i de ca. 30 år, anlægsprojektet forudsættes at være – dvs. længe efter, at der senest i november 2027 skal være opnået en god økologisk og en god kemisk tilstand i de relevante vandområder – vil være i overensstemmelse med vandrammedirektivets artikel 4, der fastlægger to indbyrdes tæt forbundne mål, der indebærer en national forpligtelse til:

19. Trafikstyrelsen »Sammenfattende redegørelse. Miljøkonsekvensrapport for etablering af Lynetteholm, samt temarapport for uddybning af sejlrende og klappning«, 31. marts 2021, side 8.
20. By & Havn I/S's skrivelse af 31. marts 2021, j.nr. D-20210327-049923.
21. Lovbekendtgørelse nr. 1161 af 25. november 2019 om havstrategi.
22. Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2008/56/EF af 25. juni 2008 om fastlæggelse af en ramme for Fællesskabets havmiljøpolitiske foranstaltninger.
23. Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2000/60/EF af 23. oktober 2000 om fastlæggelse af en ramme for Fællesskabets vandpolitiske foranstaltninger.
24. Lovbekendtgørelse nr. 126 af 26. januar 2017 om vandplanlægning som udfyldt ved bekendtgørelse nr. 449 af 11. april 2019 om indsatsprogrammer og bekendtgørelse nr. 1625 af 19. december 2017 om fastsættelse af miljømål for vandløb, søer, kystvande, overgangsvande og grundvand.
25. Rapporten side 3.

- at iværksætte de nødvendige foranstaltninger med henblik på at forebygge forringelse af tilstanden for alle overfladeområder (*dvs. forpligtelsen til at forebygge forringelse*)²⁶ og
- at sikre, at alle overfladeområder senest i slutningen af vandplanperioden har en kvalitet, der mindst er i overensstemmelse med de opstillede miljømål for det relevante vandområde, herunder at der bliver tale om en »god tilstand« (*dvs. forpligtelsen til forbedring*).

Det understreges af EU-Domstolen i den principielle afgørelse i sagen C-461/13 *Weser*, der vedrørte et tysk havneprojekt, at de ansvarlige myndigheder, der modtager ansøgninger om gennemførelse af sådanne konkrete projekter – i dette tilfælde bliver det så Folketinget – har en pligt til at nægte at godkende det ansøgte.²⁷

»såfremt det kan medføre en forringelse af tilstanden for et overfladevandområde, eller når det indebærer risiko for, at der ikke opnås en god tilstand for overfladevand eller et godt økologisk potentiale og god kemisk tilstand for overfladevand på den i direktivet fastsatte dato.«

EU-Domstolens præmisser i C-461/13 *Weser* indebærer meget strenge krav, idet formuleringen »yderligere forringelse« i direktivets artikel 4 fastslår at skulle fortolkes som bindende kvalitetsmål. Der må ikke accepteres nye projekter, der indebærer, at tilstanden for et af de kvalitetselementer, som er relevante for et vandområdes klassificering, forringes med den konsekvens, at området i forhold til det relevante kvalitetselement rykker ned. Det gælder, selv om forringelsen ikke fører til, at hele overfladevandområdet rykker en klasse ned. Hvis det

pågældende kvalitetselement allerede befinder sig i den laveste klasse, vil en yderligere forringelse ikke kunne accepteres, medmindre der foreligger de ganske særlige betingelser, som er opregnet i direktivet, og som fremgår af vandområdeplanen for det relevante vandområde.²⁸

Hertil kommer, at de danske myndigheder – herunder Folketinget ved stillingtagen til lovforslaget – efter vandrammedirektivets artikel 4, stk. 1, litra c, skal stille strengere krav i de vandområder, hvor der er tale om et Natura 2000-område. I de høringssvar, der modtages bl.a. fra Østerbro Havnekomité og Danmarks Naturfredningsforening, henvises der derfor også til kravene om beskyttelse af sådanne Natura 2000-områder i Øresund, der skal sikre, at dets bevaringsstatus ikke påvirkes væsentligt af den klappning, der forudsættes foretaget. Det, som Trafikstyrelsen oplyses om Miljøstyrelsens kommentar til indsigelsen, er ikke baseret på en habitatvurdering.²⁹ Reglerne om håndtering af havbundsmateriale er i øvrigt fastlagt ved en bekendtgørelse om bypass, nyttiggørelse og klappning af optaget havbundsmateriale, som burde være fulgt, idet reglerne først ophæves ift. Lynetteholmprojektet når Folketinget vedtager anlægsloven.³⁰ Vurderingen af ansøgningerne skal foretages med respekt for de for området i opstillede miljømål ift. kvaliteten af havmiljøet samt respekt for habitatreglerne.

Den optimistiske vurdering ift. påvirkningen af havmiljøet, som rapporten finder, er i overensstemmelse med de krav, der stilles efter havstrategirammedirektivet, er også tvivlsom. Miljømålet god miljøtilstand skulle være opnået for de danske havområder med udgangen af december 2020. Det mål er ikke nået. Det fremgår af NOVANA-rapporten

26. Det relevante er vandrammedirektivets artikel 4, stk. 1, litra a, der fastslår, at direktivet har til formål at fastsætte en ramme for beskyttelse af vandløb og søer, overgangsvande, kystvande og grundvande, som forebygger yderligere forringelse og beskytter og forbedrer vandøkosystemernes tilstand. Kvalitetskravene fremgår af direktivets bilag V samt ift. den kemiske status de krav, der følger af Europaparlamentets og Rådets direktiv 2008/15/EF af 16. december 2008 om miljøkvalitetskrav inden for vandpolitikken som ændret.

27. Præmis 51 i C-461/13 *Weser*.

28. Vandrammedirektivets artikel 4, stk. 4 og 7.

29. Trafikstyrelsen sammenfattende redegørelse af 31. marts 2021, side 25-26.

30. Bekendtgørelse nr. 516 af 23. april 2020 om bypass, nyttiggørelse og klappning af optaget havbundsmateriale. Der er endvidere udstedt en klappvejledning i 2008 af By- og Landskabsstyrelsen (vejledning nr. 9702 af 20. oktober 2008 om dumpning af optaget havbundsmateriale – klappning)

»Marine områder 2016«,³¹ at de danske farvande fortsat er meget sårbare over for påvirkninger og endnu langt fra målet om en stabil god miljøtilstand.³²

3.2. Vurderingen af miljøkonsekvenser af adgangsvej, dæmning, opfyldning m.v.

I den anden af de to miljøkonsekvensrapporter, der er udarbejdet af Rambøll,³³ henvises der til den aftale af 5. oktober 2018, der blev indgået mellem den tidligere VLAK-regering og Københavns Kommune, som det relevante grundlag for udarbejdelsen. Rapporten, der ledsager lovforslaget sammen med nogle baggrundsrapporter, vedrører:

- adgangsvejen til Lynetteholm
- anlægsarbejdet i form af en dæmning, der etableres ved en kombination af flydende materiel og landbaseret materiale
- driftsfasen ift. opfyld med ren jord og forurenet jord
- håndtering af jord på et affaldsbehandlingsanlæg på Refnshaleøen og
- udledning af spildevand fra Lynetteholm.

Rapporten vedrører kun nogle dele af det samlede anlægsprojekt. Det oplyses i rapporten, at infrastrukturprojektet Østlig Ringvej og metro til Lynetteholm, byudvikling og en eventuel fremtidig dokport mellem Lynetten og Nordhavn ikke på nuværende tidspunkt er konkretiseret på en måde, der begrundes, at de nævnte centrale dele af projektet Lynetteholm indgår i vurderingen. Det oplyses, at de nævnte dele vil blive miljøvurderet på et senere tidspunkt som led i beslutningsprocessen for de re-

spektive projekter. Høringssvarene skulle i forhold til denne miljøkonsekvensrapport og lovforslaget indsendes senest 14. februar 2021 til Transport- og Boligministeriet. Det fremgår af pressen, at ministeriet har modtaget mere end 800 høringssvar. Høringssvarene er ikke aktuelt tilgængelige.

I de høringssvar som de, der protesterede, har offentliggjort, problematiseres det bl.a., at lovforslaget og den ledsagende miljørapport – ved opdelinger af projektet i flere dele – tilsidesætter VVM-direktivet og EU-Domstolens klare praksis.³⁴

Blandt de høringssvar, der blev indsendt, er ét fra Länsstyrelsen i Skåne, der med henvisning til Espoo-konventionen og Protokollen om Strategisk Miljøkonsekvensvurdering samt EU's 'Biodiversitetsstrategi 2030' fastslår, at lovforslaget er baseret på en utilstrækkelig miljøkonsekvensvurdering, idet der bl.a. ikke er foretaget en vurdering af Natura 2000-området Falsterhalvøen, der ligger i den sydvestlige del af Skåne, og som kun er nogle kilometer fra det i miljøkonsekvensrapporten forudsatte klappingsområde. Kritikken er velbegrundet.

I miljøvurderingsrapporten indgår der kun nogle få sider om projektområdets lokalisering og virkningerne ift. fire nærliggende Natura 2000-områder.³⁵ Det fastslås, at det er fundet nødvendigt at foretage en væsentlighedsvurdering, men det, der beskrives i rapporten, har intet med en habitatvurdering, som den EU-Domstolen forudsætter den gennemført ifm. sådanne omfattende og indgribende projekter, at gøre.³⁶ Konklusionen i rapporten er

31. Jens Würbler Hansen (red.) »Marine områder 2016. Novana«, Videnskabelig rapport fra DCE, nr. 253/2018, Aarhus Universitet, Institut for Bioscience.
32. Kommissionen har med sin afgørelse nr. 2017/848/EU af 17. maj 2017 fastlagt af kriterier og metodiske standarder for god miljøtilstand i havområder samt specifikationer og standardmetoder for overvågning og vurdering. Tærskelværdier, specifikationer og standardmetoder er fastlagt i et samarbejde med HELCOM og OSPAR, som Danmark også er forpligtet over for.
33. Rambøll »Lynetteholm Miljøkonsekvensrapport«, november 2020, side 9.

34. Klimabevægelsen henviser til C-287/98 *Lister*, C-486/04 *Kommissionen mod Italien* og C-142/07 *Ecológicas en Acción-CODA*. Høringssvaret, der er formuleret af Frederik Sandby og Eskil Nielsen, er tilgængelig på internettet, se <https://www.klimabevaegelsen.dk/klimabevægelsens-høringssvar-vedr-lynetteholmen> (besøgt den 30. marts 2021).
35. Det fremgår af rapporten side 25, at der er tale om N141 »Broæk Mose, Gentofte Sø«, N142 »Saltholm og omliggende hav«, N143 »Vestamager og havet syd« samt N144 »Nedre Mølleådal og Jægersborg Dyrehave«.
36. Habitatvurderingen – herunder en habitatvurdering, der indgår i et samspil med en VVM-vurdering – skal leve op til det, der beskrives i habitatdirektivets artikel 6, stk. 3-4, med basis i en respekt for forsigtighedsprincippet, den bedst tilgængelige viden samt sikring af at der ikke

imidt i alle sammenhænge, at der kun er tale om ubetydelige påvirkninger af områderne. Den samme konklusion fremgår af de summariske vurderinger, der indgår i den baggrundsrapport om »Marine Pattedyr«, der samtidig med miljøkonsekvensvurderingen er udarbejdet af Rambøll i november 2020 – herunder ift. beskyttelsen af bilag IV-arter.

3.3. Den forudsatte implementeringsredegørelse, der vil angive godkendelsesvilkårene

Det blev i forbindelse med den høring, som Transport- og Boligministeriet foretog den 15. januar 2021 over lovforslaget, oplyst, at et udkast til implementeringsredegørelsen, der skal koble de to VVM-rapporter sammen, »forventes at blive sendt i offentlig høring i februar måned«.³⁷ Høringsperioden udløb den 14. februar 2021, uden at et sådant udkast til implementeringsredegørelse var offentliggjort.

Den 31. marts 2021 offentliggjorde Trafikstyrelsen som nævnt ovenfor »Sammenfattende miljøredegørelse. Miljøkonsekvensrapport for etablering af Lynetteholm, samt temarapport for uddybning af sejltrede og klappning«, hvori det oplyses, at der vil blive udarbejdet en implementeringsredegørelse,

»... der redegør for de miljøhensyn, som projektet skal forholde sig til og hvordan By & Havn implementerer vilkår og

er nogle 'huller i vurderingen. Den skal endvidere indeholde en vurdering af de kumulative virkninger af det samlede projekt og de påvirkninger, der i øvrigt er i området fra andre aktiviteter. Det fremgår bl.a. af C-461/17 Brian Holohan, Richard Guilfoyle, Noric Guilfoyle og Liam Donegan. Vedrørende EU-Domstolens krav ift habitatvurderinger, se også Jan Darpo »Can Nature Get it Right? A Study on Rights of Nature in the European Context«, Policy Department for Citizen's Right and Constitutional Affairs«, Europa-Parlamentets Tænketank, [https://www.europarl.europa.eu/thinktank/da/document.html?reference=IPOL_STU\(2021\)689328](https://www.europarl.europa.eu/thinktank/da/document.html?reference=IPOL_STU(2021)689328) side 41f.

37. Det fremgår af den i note 3 omtalte høringsskrivelse, som Transport- og Boligministeriet udsendte den 15. januar 2021. Oplysningerne vedrørende implementeringsredegørelsen fremgår også af bemærkningerne til lovforslaget side 93.

afværgeforanstaltninger af hensyn til miljøinteresser. Her indsættes også de vilkår Trafikstyrelsen normalt ville stille i en administrativ tilladelse til projektet.

Formålet med implementeringsredegørelsen er at sikre en effektiv og målrettet implementering af relevante vilkår og afværgeforanstaltninger, da dele af den almindelige miljølovgivning ikke finder anvendelse på anlægsprojektet.»

Som det oplyses nedenfor, er det ikke kun dele af den almindelige miljølovgivning, der ikke finder anvendelse, sådan som det forudsættes i det netop citerede. Det gælder alle love. Efter det her citerede vil implementeringsredegørelsen – når den foreligger – udgøre et dokument, der er ubeskrevet i den gældende EU-lovgivning. Det oplyses, at redegørelsen vil sammenfatte de foreliggende miljøkonsekvensvurderinger og den/de supplerende redegørelser. Redegørelsen vil også angive de godkendelsesvilkår, som Folketinget må forudsættes at knytte til den »miljøgodkendelse«, som anlægsloven forudsættes at udgøre.

3.4. Projektoffentlighedsfasen er opdelt i mange faser

Det fremgår af Trafikstyrelsens supplerende sammenfattende miljøredegørelse af 31. marts 2021, at miljøkonsekvensrapporterne, temarapporten, den sammenfattende redegørelse og implementeringsredegørelsen vil blive en del af Folketingets beslutningsgrundlag ved behandling af forslag til lov om anlæg af Lynetteholm. De nævnte elementer har ikke været underkastet en samlet høring – implementeringsredegørelsen synes endvidere ikke forudsat underkastet en offentlig høringsproces.

Der har derfor ikke været tale om projektoffentlighedsfase, der har gjort det muligt for den berørte offentlighed – herunder borgere i Danmark og Sveriges myndigheder, som er naboer til projektet – at kommentere på en samlet vurdering af projektet Lynetteholm. Denne offentlighedsfase forudsættes at blive erstattet af behandlingen i Folketinget, hvor de politiske partier på forhånd har bundet sig ved den politiske aftale, der er indgået.

4. Transport-, Bygnings- og Boligministeriets lovkontors VVM-notat

Det erkendes i et notat, som Transport-, Bygnings- og Boligministeriets lovkontor udarbejdede i juni

2019,³⁸ at en opdeling af projekter efter EU-Domstolens praksis betragtes som værende i strid med formålet bag VVM-direktivet.³⁹ På trods af lovkontorets erkendelse af, hvad EU-Domstolens praksis forudsætter, er det ifølge notatet ikke kontorets vurdering, at EU-Domstolens forbud mod salami-metoden er til hinder for, at VVM-myndigheden godkender en del af et projekt, i dette tilfælde vil det være Folketinget, der ved en vedtagelse af lovforslaget optræder som den godkendende myndighed. Lovkontoret forklarer:⁴⁰

»Det er dog en forudsætning herfor, at eventuelle kommende projektdele eller projekter endnu ikke er planlagt. Begrundelsen herfor er, at ved en screening af, om en projektdele eller et projekt skal undergives en miljøvurdering, kan der i sagens natur alene medtages øvrige projektdele eller projekter, som er planlagt på det pågældende tidspunkt, herunder alene oplysninger herom, som er tilgængelige på det pågældende tidspunkt. Det vil selvsagt ikke være muligt at vurdere ikke-planlagte projekters indvirkning på miljøet.«

Lovkontoret støtter – med formuleringen »i den retning ligeledes VVM-direktivets bilag I, nr. 24 og bilag II, nr. 13 a og sag C-2/07« – sin fortolkning på to punkter i VVM-direktivets bilag I-II og på den i citatet nævnte EU-dom. Der er imidlertid intet i de to listepunkter⁴¹ eller i den angivne dom, der

støtter den netop citerede opfattelse af, at EU-Domstolens faste praksis kan fraviges som sket i den konkrete sammenhæng. Dels er det uomtvistet, at der ikke foreligger én samlet miljøkonsekvensvurdering af det, som Folketinget forudsættes af meddele en miljøgodkendelse til gennemførelse af, dels er det klart beskrevet i lovforslaget, at bydelen skal etableres med metrolinjer mv., og at Udviklingssekretariatet kan disponere over grundene på det opfyldte havneareal til salg eller udlejning.

EU-dommen, der henvises til i det fra lovkontorets skrivelse citerede, vedrørte en erstatningssag mellem naboerne til en lufthavn og lufthavnen, der ønskede at få en erstatning på grund af støjgener. Sagen var blevet forelagt EU-Domstolen med nogle præjudicielle spørgsmål – herunder spørgsmålet om, hvorvidt en indgået *aftale* om renovering og udvidelse af en eksisterende lufthavn, der var indgået mellem regionen Vallonien og ejeren af en gammel militære lufthavn, kunne betragtes som et »projekt«, der var omfattet af VVM-direktivet i den oprindelige 1985-version.⁴² Spørgsmålet besvares med at det afgørelsen er, om den nationale domstolen finder, at aftalen har karakter af en retlig bindende afgørelse.⁴³ Der skal lægges vægt på, om der ved aftalen er accepteret et konkret arbejde eller fysiske indgreb. Da lovforslaget om Lynetteholm er beskrevet som en miljøgodkendelse af et konkret projekt, der er ansøgt af By & Havn I/S med henvisning til miljøbeskyttelseslovens § 33 – som i høj grad vedrører både konkrete arbejder og omfatten-

38. Notatet er ikke offentliggjort af ministeriet. Det er pressen, der har gjort notatet tilgængeligt, idet en anonym kilde har sendt notatet til pressen.

39. Transport-, Bygnings- og Boligministeriets lovkontors notat af 19. juni 2019, j.nr. 2019-3060, »Udviklingssekretariatet By & Havn I/S's kompetencer ift. byudvikling og havnedrift og praksis ifm. opdeling af projekter ift. ansøgninger om VVM-godkendelser«, side 2-3, hvor der henvises til C-147/07 *Kommissionen mod Frankrig*, C-205/08 *Umweltanwalt von Kärnten mod Kärntner Landesregierung*, C-244/12 *Salzburger Flughafen GmbH mod Umweltsenat* og C-141/14 *Kommissionen mod Bulgarien*.

40. Citat fra Transport-, Bygnings- og Boligministeriets ovenfor i note ... omtalte notat, side 3.

41. Det punkt 24 på bilag I og punkt 13a på bilag II, som lovkontoret henviser til, er en opsamlingsbestemmelse ift. listens øvrige punkter, hvorefter enhver ændring eller udvidelse af anlæg, der er optaget på de to lister, skal hhv. altid miljøkonsekvensvurderes eller underkastes en screening. Ingen af de to punkter kan påberåbes

til støtte for lovkontorets fortolkning af VVM-direktivet og EU-Domstolens sag C-2/07.

42. C-2/07 *Poul Abraham m.fl. mod Regionen Vallonien*.

43. C-2/07 *Poul Abraham m.fl. mod Regionen Vallonien*, præmis nr. 23. Der tages endvidere i dommen stilling til to spørgsmål, der slet ikke har nogen relevans ift. det, lovkontoret anfører i notatet. Det ene vedrører, om konkrete arbejder, der vedrører infrastrukturen inden for en allerede anlagt lufthavn med start- og landingsbane, henhører under anvendelsesområdet i VVM-direktivet bilag II, sammenholdt med punkt 7 i bilag I til direktivets oprindelige formulering, og dermed skal underkastes en screening. Det andet vedrører spørgsmålet, om en planlagt udvidelse af en lufthavns virksomhed ved afgørelsen af, om et projekt er omfattet af punkt 12 i bilag II, skal underkastes en screening.

de fysiske indgreb – og da det i øvrigt klart fremgår af lovbemærkningerne, at Lynetteholm omfatter infrastruktur og en bydel, som Udviklingsselskabet kan udvikle på kommercielle vilkår – kan den EU-Domstolsafgørelse, lovkontoret henviser til, på ingen måde støtte en opdeling af miljøkonsekvensvurderingen i mange enkeltdele som sket. Den nævnte dom indeholder klart præmisser, der fastholder, at der skal foretages en samlet vurdering af samtlige indvirkninger ved etableringen og driften af konkrete anlæg, der som Lynetteholmen allerede er forudsat gennemført. Domstolen fastslår således i præmis 27, at de nationale domstole ved stillingtagen til projektet skal sikre:

»... at formålet med bestemmelserne ikke kan omgås gennem en projektopdeling, og at manglende hensyntagen til projektets kumulative virkning ikke i praksis kan føre til, at samtlige projektdeler fratages for vurderingsforpligtelsen, uanset at projektet i sin helhed kan få væsentlig indvirkning på miljøet som omhandlet i artikel 2, stk. 1, i direktiv 85/337 ...«.

5. Den almindelige danske miljølovgivning gælder ikke for anlægsprojektet

Lovforslagets § 5, der vedrører selve anlægsarbejdet, og forslagens § 6, der vedrører de ændringer og udvidelser, der måtte blive vedtaget i forhold til det, der fremgår af forslagens beskrivelse af anlægsloven med tilhørende vurderinger, fastslår, at alle anlægsarbejder inden for de rammer, der er angivet ved forslagens § 4, kan udføres af Udviklingsselskabet, uden at der forudgående skal tilvejebringes fysiske planer eller indhentes dispensationer/tilladelser. Det fastslås således ganske enkelt i forslagens § 5, stk. 1, at selskabet ikke skal søge om dispensation eller tilladelse efter en række lovbestemmelser, som opregnes og omtales nedenfor. I bemærkningerne til forslagens § 6 oplyses det, at det samme gælder, når der er tale om udførelse af anlægsarbejder, der vedrører ændringer og udvidelsen ift. det, der er vedtages som anlægsloven for Lynetteholmen. De regler, der ikke skal respekteres, omtales nedenfor.

Selve anlægsloven – med de noget overfladiske miljøvurderinger, herunder manglende habitatvurdering ift. Natura 2000-områder – udgør således efter forslaget det tilstrækkelige grundlag for en »miljøgodkendelse« af samtlige de tiltag, selskabet

bemyndiges til at gennemføre ved forslagens § 1. Der er ikke nogen mulighed for at indbringe det for en uafhængig klageinstans, idet domstolene ikke foretager en efterprøvelse af Folketingets love.

5.1. Havmiljølovens klappingsregler og kystbeskyttelseslovens regler gælder ikke

Der skal efter lovforslagets § 5, stk. 1, og § 6 ikke ansøges om en tilladelse efter havmiljølovens § 26 til klapping af det havnebunds materiale, der opsamles.⁴⁴ Det betyder konkret, at der ikke skal indsendes en ansøgning til Miljøstyrelsen, og at det derfor heller ikke er muligt for styrelsen at foretage en konkret vurdering af klappingens påvirkninger af de nærliggende Natur 2000-områders bevaringsstatus.⁴⁵

Der skal heller ikke ansøges om tilladelse hos miljøministeren (Miljøstyrelsen) efter kystbeskyttelseslovens⁴⁶ § 16 a til etablering af kystbeskyttende anlæg på søterritoriet, hvorfor de gældende habitatkraftkrav heller ikke i den sammenhæng skal iagttages.⁴⁷

5.2. Miljøbeskyttelseslovens, jordforureningslovens og råstoflovens regler gælder ikke

Der er efter lovforslagets § 5, stk. 1, og § 6 heller ikke en forpligtelse for Udviklingsselskabet til at ansøge om en miljøgodkendelse efter miljøbeskyttelseslovens § 33 til etablering af et affaldsanlæg til nyttiggørelse af forurenede overskudsjord. Helt uforståeligt er det derfor, at der som nævnt ovenfor i

44. Lovbekendtgørelse nr. 1165 af 25. november 2019 om beskyttelse af havmiljøet.

45. Miljøstyrelsen har efter havmiljølovens § 26 og lovens bilag samt bekendtgørelse nr. 1595 af 6. december 2018 om udpegning og administration af internationale § 6 og §§ 9-11 en pligt til at foretage en habitatvurdering i overensstemmelse med habitatdirektivets artikel 6, når der meddeles en klappingstilladelse.

46. Lovbekendtgørelse nr. 705 af 29. maj 2020 om kystbeskyttelse.

47. Kravene fremgår af bekendtgørelse nr. 654 af 19. maj 2020 om administration af internationale naturbeskyttelsesområder samt beskyttelse af visse arter for så vidt angår kystbeskyttelsesforanstaltninger samt etablering og udvidelse af visse anlæg på søterritoriet.

november 2020 blev »indsendt« en ansøgning om miljøgodkendelse af projektet med henvisning til miljøbeskyttelseslovens § 33 – der formentlig blev sendt til Transport- og Boligministeriet.⁴⁸

Der skal heller ikke ansøges om spildevandsudledningstilladelse efter miljøbeskyttelseslovens §§ 27 og 28. Det betyder også, at der ikke skal foretages den ifm. godkendelser og tilladelser forudsatte habitatvurdering.⁴⁹

Det fastslås endvidere i lovforslagets § 8, stk. 2, at miljøbeskyttelseslovens regler og de bekendtgørelsesregler, der er udstedt med hjemmel i loven, ikke finder anvendelse på forurening og gener fra de dele af anlægsprojektet, der udføres inden for anlægslovens rammer.⁵⁰

Derudover skal der ikke ansøges om en tilladelse hos Københavns Kommune eller regionsrådet for Region Hovedstaden efter jordforureningslovens § 8 om ret til at disponere over kortlagte jordforurenede arealer.⁵¹

Selskabet er også fritaget for at skulle ansøge om tilladelser efter råstoflovens⁵² § 20 b til nyttig-

gørelse af oprensings- og uddybningsmaterialer og efter samme lovs § 21 krav ift. vilkår, der skal indføres i en råstoffilladelse, jf. lovforslagets §§ 5, stk. 1, og 6. Det indebærer derfor også i denne sammenhæng, er der ikke skal foretages en habitatvurdering.⁵³

5.3. Naturbeskyttelseslovens og indsatsprogrambekendtgørelsens regler gælder ikke

Lovforslagets §§ 5, stk. 1, og 6 indebærer endvidere, at Udviklingsselskabet ikke skal søge om dispensation hos Københavns Kommune efter naturbeskyttelseslovens⁵⁴ § 65, stk. 2, til at fravige de beskyttelseslinjer, der er fastlagt om fortidsminder i lovens § 18, stk. 1, ligesom der ikke skal søges om en dispensation, hvis projektet griber ind i områder, der beskyttet ved naturbeskyttelseslovens § 3. Det indebærer derfor også i denne sammenhæng, er der ikke skal foretages den foreskrevne habitatvurdering.⁵⁵

Med forslaget § 5, stk. 1, og 6 fastslås det, at selskabet ikke er omfattet af de forpligtelser, der er fastlagt i indsatsprogrambekendtgørelsens⁵⁶ § 8 til opfyldelse af vandkvalitetsmålene, der er fastsat i bekendtgørelsen om fastsættelse af miljømål for de

48. Ansøgningen er – ligesom det øvrige baggrundsmateriale og miljørapporten – udarbejdet af konsulentfirmaet Rambøll.

49. Habitatvurderingen, der skal indgå i forbindelse med en stillingtagen til miljøgodkendelser og spildevandstilladelser, skal foretages efter bekendtgørelse nr. 1595 af 6. december 2018 om udpegning og administration af internationale naturbeskyttelsesområder samt beskyttelse af visse arter.

50. Reglerne kan ses i sammenhæng med de erfaringer, der blev gjort ifm. Metroselskabets etablering af Cityringen, hvor der blev vedtaget lov nr. 748 af 25. juni 2014 om ændring af lov om Cityringen og ligningsloven, som ophævede forpligtelserne til at respektere støjkra-vene, idet det ikke var muligt for Metroselskabet at overholde både den aftalte deadline og støjkra-vene. De problematiske forhold, der prægede kommunernes og Folketingets tilsidesættelse af den almindelige miljø-lovgivning i den sammenhæng, er beskrevet i Ellen Margrethe Basse »Støjreguleringen af Metroselskabets arbejde med etablering af Cityringen – del I og del II«, i Tidsskrift for Miljø, 2014, side 347-360 og 387-401.

51. Lovbekendtgørelse nr. 282 af 27. marts 2017 om foru-renet jord, som ændret ved lov nr. 278 af 27. april 2018 og lov nr. 126 af 30. januar 2021.

52. Lovbekendtgørelse nr. 124 af 26. januar 2017 om rå-stoffer, som ændret ved lov nr. 427 af 18. maj 2016, lov

nr. 720 af 8. juni 2018 og lov nr. 126 af 30. januar 2021.

53. Habitatvurderingen, der skal indgå i forbindelse med en stillingtagen til en ansøgning om en råstoffilladelse, skal foretages efter bekendtgørelse nr. 1595 af 6. de-cember 2018 om udpegning og administration af in-ternationale naturbeskyttelsesområder samt beskyttelse af visse arter.

54. Lovbekendtgørelse nr. 240 af 13. marts 2019 om natur-beskyttelse, som ændret ved lov nr. 135 af 25. februar 2020, lov nr. 1057 af 30. juni 2020 og lov nr. 126 af 30. januar 2021.

55. Habitatvurderingen, der skal indgå i forbindelse med en stillingtagen til miljøgodkendelser og spildevandstilladelser skal foretages efter bekendtgørelse nr. 1595 af 6. december 2018 om udpegning og administration af in-ternationale naturbeskyttelsesområder samt beskyttelse af visse arter.

56. Der henvises i lovforslaget til fravigelse af bekendtgø-relse nr. 449 af 11. april 2019 om indsatsprogrammer

enkelte vandområder.⁵⁷ Der er derfor i den sammenhæng tale om, at de nationale regler til opfyldelse af vandrammedirektivet ikke gælder ift. Udviklingsprojektets anlægsarbejde og drift.⁵⁸

5.4. Metroselskabslovens tilladelseskrav gælder ikke

Der er efter lovforslagets §§ 5, stk. 1 og 6 heller ikke en pligt for Udviklingsselskabet til at ansøge om en tilladelse, som ellers normalt skal tilvejebringes efter lov om Metroselskabet I/S og Udviklingsselskabet By og Havn I/S⁵⁹ § 24, stk. 3 og 4 – hvorfor den i den sammenhæng forudsatte habitatvurdering heller ikke skal foretages.⁶⁰

5.5. Planloven og museumslovens regler gælder heller ikke

Det følger af forslagets §§ 5, stk. 2, og 6, at reglerne for vedtagelse af kommune- og lokalplaner i planloven,⁶¹ ligesom museumslovens⁶² kapitel 8 (om sikring af kultur og naturarv og kapitel 8 a (om beskyttelse af sten og jorddiger samt fortidsminder) ikke finder anvendelse ifm. anlæg af Lynetteholm.

6. Ministerens kompetence og afskæring af klageadgang

Ved lovforslagets § 4, stk. 4-5, tillægges transport- og boligministeren kompetence til at fastsætte

nærmere regler om anmeldelsen og om de oplysningsforpligtelser, som andre myndigheder og Udviklingsselskabet har over for Trafik-, Bygge- og Boligstyrelsen. Det fremgår af bemærkningerne til de nævnte bestemmelser, at det er målsætningen, at alle ændringer og udvidelser skal kunne behandles efter ét samlet regelsæt. Det oplyses endvidere, at de høringsfrister, der måtte blive fastlagt, vil kunne gøres kortere end det, der følger af de gældende bekendtgørelsesregler, der er udstedt med hjemmel i metroselskabsloven, idet 30 dage vil være tilstrækkeligt efter VVM-direktivet.⁶³

Hvis Trafik-, Bygge- og Boligstyrelsen træffer en afgørelse med hjemmel i sådanne særlige forskrifter, kan afgørelsen ikke påklages til anden administrativ myndighed, jf. forslagets § 4, stk. 3. Dvs., at der alene er mulighed for efterprøvelse ved et sagsanlæg ved domstolene.

Ved lovforslagets § 8 tillægges transport- og bygningsministeren endvidere kompetence til at fastsætte specielle bekendtgørelsesregler om forurening og gener fra anlægsarbejdet ifm. etablering af Lynetteholmen, herunder også ift. forurening og gener fra de ændringer som foretages efterfølgende. De afgørelser, som måtte blive truffet af de dertil bemyndigede myndigheder med hjemmel i sådanne bekendtgørelser, vil ikke kunne påklages, jf. lovforslagets § 8, stk. 1.

7. Summariske oplysninger om EU's direktiver og Århuskonvention

Lovforslaget om Lynetteholm indeholder en omfattende beskrivelse af anlægsprojektet og de forudsætninger, der er tale om ift. miljøpåvirkninger, ligesom der redegøres for, hvad der konkret er tale om, når forslaget indeholder bestemmelser, der indebærer, at Udviklingsselskabet og dets datterselskab ikke er bundet af »gældende ret«.⁶⁴

Det står derimod ikke meget om forholdet til EU's lovgivning. Det er kun sidst i lovforslaget – efter omtalen af samtlige de hensyn og overvågningsforanstaltninger m.v., der oplyses at være relevante – at der er et meget kort afsnit om »Forhol-

57. Målene fremgår af bekendtgørelse nr. 1625 af 19. december 2017 om fastsættelse af miljømål for vandløb, søer, overgangsvande, kystvande og grundvand.

58. Europa-Parlamentets og Rådets Direktiv 2000/60/EF om fastlæggelse af en ramme for fællesskabets vandpolitiske foranstaltninger.

59. Lov nr. 551 af 6. juni 2007 om Metroselskabet I/S og Arealudviklingsselskaber I/S, som ændret ved lov nr. 658 af 8. juni 2016.

60. Det er bekendtgørelse nr. 930 af 18. juni 2020 om vurdering af virkning på miljøet (VVM) af projekter vedrørende erhvervshavne og Københavns Havn samt om administration af internationale naturbeskyttelsesområder og beskyttelse af visse arter for så vidt angår anlæg og udvidelse af havne.

61. Lovbekendtgørelse nr. 1157 af 1. juli 2020 om planlægning, som ændret ved lov nr. 1833 af 8. december 2020.

62. Lovbekendtgørelse nr. 358 af 8. april 2014 om museum, som ændret ved lov nr. 1715 af 27. december 2016.

63. Lovbemærkningerne side 95 f.

64. Lovforslagets side 23-24.

det til EU-retten«. ⁶⁵ Det oplyses her, at forpligtelserne ift. VVM-direktivet, fuglebeskyttelsesdirektivet ⁶⁶ og habitatdirektivet er gennemført ved en bekendtgørelse, der er udstedes med hjemmel i havnelovens § 1 a. Bekendtgørelsens regler oplyses i bemærkningerne til lovforslaget også at være relevante i senere situationer, hvor eventuelle ændringer eller udvidelser ift. det med anlægslovforslaget og den ledsagende vurdering, konkret godkendte, skal realiseres. Den bekendtgørelse, der henvises til, vedrører alene tilladelser, der udstedes af Trafik-, Bygge- og Boligstyrelsen i medfør af havneloven, metroselskabsloven samt øvrige faste anlæg, som styrelsen giver tilladelse til. ⁶⁷ Det oplyses, at det ikke kan udelukkes, at der efter vedtagelsen af lov om Lynetteholmen kan blive tale om projektændringer, der har en sådan karakter, at det bliver nødvendigt at fremsætte ændringslove til loven om Lynetteholmen, hvor lovgivningsprocessen oplyses at skulle følge den proces, der er beskrevet i bekendtgørelsen – hvilket jo retskildemæssigt er en noget pudsig konstruktion. ⁶⁸ Det relevante ift. lovgivningsprocessen må jo være VVM- og habitatdirektiverne.

Der oplyses kort i forslagens omtale af »Forholdet til EU-retten« om vandrammedirektivet og EU-Domstolens principielle dom C-461/Weser, hvorefter det konstateres, at det skal sikres, at eventuelle projektændringer ikke vil medføre varig eller midlertidig forringelse af tilstanden i målsatte vandforekomster eller hindre opfyldelsen af fassatte mål. ⁶⁹ Havstrategirammedirektivet nævnes også kort i de nævnte lovbemærkninger med en tilkendegivelse af, at det fremgår af miljøkonsekvensrapporten, at projektet ikke vil være til hinder for opnåelsen af en »god miljøtilstand« i de berørte havområder. ⁷⁰

Det fremgår af lovforslagets bemærkninger, at det er Transport- og Boligministeriets opfattelse, at det lever op til Århuskonventionens, miljøoplys-

ningsdirektivets, projektoffentlighedsdirektivets og VVM-direktivets regler om miljøoffentlighed, projektoffentlighed og adgang for den berørte offentlighed til at få efterprøvet afgørelser ved en uvildig instans, uden at sagsanlægget indebærer omfattende sagsomkostninger. Hvordan ministeriet er nået frem til det resultat, er ikke oplyst. Der er således ikke regler om miljøoplysninger i forslaget. Adgangen til at modtage miljøoplysninger beror derfor på miljøoplysningsloven. ⁷¹ Efter miljøoplysningslovens § 2, stk. 1, kan retten til aktindsigt begrænses efter de undtagelsesbestemmelser, der findes i offentlighedsloven hhv. forvaltningsloven. Det er imidlertid efter miljøoplysningslovens § 6, stk. 2, ikke de gældende versioner af de to nævnte almindelige love, der skal anvendes, men de versioner, der var gældende i 2013. ⁷² Retstilstanden er i den sammenhæng ofte blevet kritiseret som meget uklar.

I relation til både VVM-direktivets og Århuskonventionens klare krav om projektoffentlighed er indgåelsen af politiske aftaler, der erstatter en åben politisk debat i Folketinget, problematisk, ikke mindst når der er tale om vedtagelse af anlægslove med dertil hørende konsekvens- og habitatvurdering. Der er ikke i forbindelse med forberedelsen af lovforslaget foretaget andet ift. projektoffentlighed end en høring over selve lovforslaget, der blev offentliggjort på Høringsportalen – og tilsendt særlige interesseorganisationer og myndigheder – den 15. januar 2021 med en høringsfrist på knap en måned. Samtidig forudsættes vedtagen af loven at indebære en godkendelse af projektet, der er opdelt i flere ikke-koordinerede miljøkonsekvensvurderinger, der ikke er offentliggjort samlet, ligesom de foretagne

65. Udkastet til lovforslaget side 85-87.

66. Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2009/147/EF af 30. november 2009 om beskyttelse af visse fugle.

67. Bekendtgørelsen er nævnt ovenfor i note 8.

68. Udkastet til lovforslaget side 86-87.

69. Udkastet til lovforslaget side 88-89.

70. Udkastet til lovforslaget side 89.

71. Lovbekendtgørelse nr. 980 af 16. august 2017 om aktindsigt i miljøoplysninger.

72. At det ikke er de gældende udgaver af hhv. offentlighedsloven og forvaltningsloven, der skal anvendes, er begrundet i de begrænsninger, der blev gennemført i 2013 ift. den generelle aktindsigt i de to love – begrænsninger der ikke kunne accepteres ift. miljøoplysningsloven, uden at det ville være i strid med konventionen. Samtidigt skal det ved stillingtagen til aktindsigt indgå, om der kan opnås en bedre retsstilling efter de to nyere love, da der i relation til alle tre love er tale om minimumskrav.

vurderinger er ufuldstændige ift. det, der efter EU-Domstolens faste praksis stilles af krav om til beskyttelse af Natura 2000-områder.

Det fastslås i lovforslagets § 21, at søgsmål til prøvelse af de afgørelser, der træffes med hjemmel i den vedtagne lov, kan indbringes for de almindelige domstole, inden for seks måneder efter at afgørelserne er truffet. Der henvises i bemærkningerne til, at Danmark som part til Århus-konventionen efter konventionens artikel 9, stk. 3, er forpligtet til at sikre, at den berørte offentlighed har en adgang til uafhængig efterprøvelse af de myndighedsbeslutninger, der træffes ift. projekter, der kan have en væsentlig virkning på miljøet samt til at sikre, at kravene i habitatdirektivet respekteres.⁷³ Det fastslås, at forpligtelsen, der følger af Århuskonventionens artikel 9, stk. 3, til at sikre den berørte offentlighed adgang til domstolsprøvelse:⁷⁴

»anses i relation til nærværende lovforslag også at være opfyldt ved dansk rets almindelige adgang til at anlægge et civilt søgsmål«.

Der er imidlertid ikke i dansk ret en lovhjemlet søgsmålsret for miljøorganisationerne. De kriterier, der skal være opfyldt af sagsøgerne, afhænger af, om kriteriet »individuel væsentlig interesse« konkret er opfyldt. Og at sagsøgerne er beskyttet ved en lovgivning, der påberåbes. Det er domstolene, der fra sag til sag tager stilling til, om sagsøgerens stævning skal realitetsbehandles. Domstolene har i nogle sager accepteret søgsmål fra miljøorganisationer og lokale foreninger ud fra en konkret konstatering af, at de optrådte som repræsentant for en miljø- eller naturinteresse, der var væsentligt berørt.⁷⁵ Reglerne skal imidlertid ifølge EU-Domsto-

lens praksis være tilstrækkelig klare, gennemsigtige og konsistente. Det er – som det fremgår – ikke det, der karakteriserer situationen.⁷⁶

Det følger af Århuskonventionen og VVM-direktivet⁷⁷ samt EU-Domstolens praksis ift. habitatdirektivet,⁷⁸ at der skal sikres 'den berørte offentlighed' en billig, fair og effektiv adgang til at få efterprøvet de afgørelser, der træffes vedrørende VVM-screening og VVM-tilladelser samt habitatvurderinger. Det betyder bl.a., at de danske domstole skal være opmærksomme på, at EU-Domstolen har fastslået, at kriteriet »ikke uoverkommeligt dyre« er harmoniseret på EU-niveau.⁷⁹ Vurderingen skal vedrøre samtlige omkostninger, og den skal foretages ud fra både en objektiv og en subjektiv fortolkning/vurdering af kriteriet »ikke uoverkom-

VVM-regler, Ugeskrift for Retsvæsen 2001.1594 V vedrørende Danmarks Sportsfiskerforbunds søgsmål mod Miljøministeriet på grund af udsætning af bævere.

76. Det følger bl.a. af EU-Domstolens dom i sag C-102/79 *Kommissionen mod Belgien*, at borgernes rettigheder skal fremgå direkte af klare regler – medens bemærkninger i lovforslagene ikke er tilstrækkeligt til opfyldelse af klarhedskravet.

77. Artikel 11 i VVM-direktivet.

78. EU-Domstolen har fastslået en pligt til at sikre klage- og søgsmålsadgang også ift. direktivområder, hvor der ikke i direktivet var regler om gennemførelsen af Århuskonventionen. Det gælder således eksempelvis drikkevandsbeskyttelse, og beskyttelse imod overskridelse af de grænseværdier, der er fastlagt i luftkvalitetsdirektivet og habitatdirektivet. Domstolen har bl.a. i C-240/09 *Zoskopenie* udvidet medlemsstaternes forpligtelser til at sikre en uafhængig og rimelig billig efterprøvelse af de nationale myndigheders administrative praksis ved en uafhængig instans i overensstemmelse med de forpligtelser, der følger af ratificeringen af Århuskonventionen.

79. Det fremhæves bl.a. i sagen C-260/11 *Edwards og Palikaropoulos*. Det understreges i dommens præmis 32, at bestemmelserne skal ses i lyset af formålet, der mere bredt vedrører »EU-lovgivers ønske om at bevare, beskytte og forbedre miljøkvaliteten og at give offentligheden en aktiv rolle med henblik herpå«. I præmis 33 understreges det, at kravet om, at procedurer ikke må være »uoverkommeligt dyre« på miljøområdet bidrager til overholdelse af adgangen til effektive retsmidler, som er fastsat i Den Europæiske Unions Charter om Grundlæggende Rettigheder. Der henvises også til effektivitetsprincippet.

73. Det fremgår bl.a. af EU-Domstolens dom i sag C-240/09 *Lesoochranárske zoskupenie VLK mod Slovakia*, at der skal sikres en sådan efterprøvelsesmulighed ift. afgørelser, der er omfattet af kravene i habitatdirektivet.

74. Citat fra udkastet til lovforslaget side 88.

75. Se bl.a. Ugeskrift for Retsvæsen 1994.7800 om Greenpeaces søgsmål mod Trafikministeriet i sagen om Øresundsforbindelsen, Ugeskrift for Retsvæsen 2000.1103 H om Dansk Cyklistforbunds søgsmål mod Roskilde Kommune om kommunens manglende overholdelse af

meligt dyre«. ⁸⁰ Kravet om en objektiv vurdering skal ses i lyset af det formål, der er tale om ift. at opfordre 'den berørte offentlighed' til at indtage en aktiv rolle i miljøbeskyttelsen. Der er ikke i lovforslaget om anlæg af Lynetteholm sikret en sådan eksplicit ret for den berørte offentlighed.

Da der efter lovforslaget kun skal træffes afgørelser af Trafik-, Bygge- og Boligstyrelsen i de situationer, der vedrører ændringer og udvidelser ift. det anlægsprojekt, Folketinget måtte vedtage, vil

der ikke være mange situationer, hvor der er mulighed for at forlægge anlægsprojektets påvirkning af eksempelvis de Natura 2000-områder, der omgiver projektområdet, for domstolene. ⁸¹ Hvis lovforslaget vedtages, indebærer det, at det meget omfattende anlægsprojekt, der er beskrevet i lovens § 1, kan gennemføres, uden at konsekvenserne kan forelægges de danske domstole, idet domstolene efter grundloven kun har kompetence til at efterprøve øvrighedsmyndighedens grænser. ⁸²

80. Det understreges, at i modsætning til, hvad der f.eks. er tilfældet i forbindelse med begreberne »tilstrækkelig interesse« og »krænkelse af en rettighed«, er der hverken i Århuskonventionen, VVM-direktivet eller IE-direktivet en henvisning til national ret i forbindelse med »uoverkommeligt dyre«.

81. Der er alene tale om de afgørelser, der måtte blive truffet af styrelsen i situationer, der er omfattet af forslagens § 4, stk. 2, og afgørelser, der måtte blive truffet med støtte i de særlige bekendtgørelsesregler, som Transport- og Boligministeren måtte vedtage med hjemmel i forslagens § 8, hhv. § 4, stk. 5.

82. Siden grundlovens vedtagelse i 1849 har der kun været afsagt én dom, hvor Højesteret forholdt sig til en lovs grundlovmæssighed, og det var med dommen i den såkaldte 'Tvindsag', jf. ugeskrift for Retsvæsen 1999.841 H.