



# Vejledning til lov om miljøvurdering af planer og programmer og af konkrete projekter (VVM)

## 1. del: Planer og programmer

2018

## Forord

Den 16. maj 2017 fik Danmark en ny miljøvurderingslov. Loven samler reglerne for miljøvurdering af planer og programmer med reglerne om miljøvurdering af konkrete projekter (VVM) i én lov.

Formålet med denne vejledning er at lette kommunale, regionale og statslige myndigheders arbejde med miljøvurderinger af planer/programmer og af konkrete projekter ved at give en uddybende beskrivelse af de lovgivningsmæssige krav til såvel indhold som proces, ligesom der gives vejledning om mulige metoder og praktiske anvisninger om udarbejdelse af miljøvurderinger.

Vejledningen bygger på lovens forarbejder, dansk nævns- og domspraksis, de EU-direktiver, som loven implementerer, EU-Domstolens praksis og EU-Kommissionens vejledning til direktiverne.

Vejledningen vil ikke blive trykt. Den findes alene elektronisk på [www.xx.dk](http://www.xx.dk) og vil løbende blive opdateret, når der kommer ny praksis mv.

Med denne vejledning bortfalder Miljø- og Fødevareministeriets gældende vejledning nr. 9664 af 18. juni 2006 om miljøvurdering af planer og programmer [og Miljø- og Fødevareministeriets gældende vejledning nr. 9339 af 12. marts 2009 om VVM i planloven.]

UDKAST

## Indholdsfortegnelse

1. Indledning.....	7
1.1. Lovens baggrund.....	7
1.2. Væsentlige ændringer i VVM-direktivet fra 2014 .....	7
1.3. VVM-udvalget.....	8
1.4. Lovens inddeling.....	9
1.5. Særligt om lovens formål og anvendelsesområde .....	9
Lovens formålsbestemmelse - § 1 .....	10
Inddragelsen af offentligheden og berørte myndigheder.....	10
Det brede miljøbegreb .....	10
1.6. Nationale implementeringsvalg .....	11
1.7. Særlige overgangsregler .....	12
1.8. Forholdet til hidtil eksisterende VVM-lovgivning.....	12
2. Procesdiagram over miljøvurderinger.....	13
Afsnit I. Miljøvurdering af planer/programmer .....	14
3. Plan/program-begrebet i miljøvurderingsloven.....	14
3.1. Er lovens § 2, stk. 1, opfyldt?.....	15
Litra a - fastlægge rammer for fremtidige anlægstilladelser.....	15
Hvilke projekter vedrører anlægstilladelserne?.....	16
Litra b – udarbejdes af en myndighed med hjemmel i lov mv. ....	17
Særligt om lovgivning (generel regulering) .....	18
3.2. Sektorer eller arealanvendelse?.....	19
3.3. Generel regulering - er der en betydningsfuld helhed af kriterier? .....	20
3.4. Generel regulering - er der en geografisk tilknytning?.....	21
3.5. Indgår planen i et hierarki af planer/programmer? .....	22
3.6. Er der tale om en ændring af en plan/program? .....	22
3.7. Er planen/programmet undtaget miljøvurderingsreglerne? .....	23
3.8. Eksempler på planer/programmer der er omfattet.....	24
Kommuners og regioners planer .....	24
Statslige planer/programmer .....	25
4. Screening og miljøvurdering.....	25
4.1. Planer/programmer, der altid skal miljøvurderes.....	26

4.2. Planer/programmer omfattet af krav om screening .....	26
5. Centrale begreber for miljøvurdering og screening .....	28
5.1. Myndighedsbegrebet .....	28
Berørt myndighed.....	28
5.2. Inhabilitet.....	30
5.3. Offentligheden.....	32
5.4. Partsbegrebet .....	32
5.5. One stop shop.....	32
Fælles procedure .....	33
Samordnet procedure .....	33
5.6. Grænseoverskridende indvirkninger på miljøet.....	33
Hvem er nabostater? .....	34
Point of Contact (PoC) .....	34
Hvordan inddrages nabostater i miljøvurderingen? .....	34
Notifikation af berørte nabostater .....	35
Konsultationsbrevet til nabostaten .....	35
Høringsfristen for nabostaterne.....	36
Hvem hører nabostaterne? .....	36
Samråd med nabostater? .....	37
Miljøstyrelsens samtykke .....	37
Høring over nabostaters planer/programmer .....	37
6. Processerne og deres indhold for miljøvurdering og screening.....	37
6.1. Screening af plan/program.....	38
Særligt om Natura 2000-områder .....	39
Høring af berørte myndigheder.....	39
Høring af nabostater.....	39
Myndighedens screening af planen/programmet.....	40
Screeningskriterierne i bilag 3 .....	40
1) planernes/programmernes karakteristika, idet der navnlig tages hensyn til: .....	41
2) Kendetegn ved indvirkningen og det område, som kan blive berørt, idet der navnlig tages hensyn til: .....	42
Eksempler fra nævnets hidtidige praksis.....	42
Screeningsafgørelsen.....	43

6.2. Miljøvurdering af planer/programmer – processerne .....	44
Overordnede krav til vurdering og miljørapport .....	44
Det brede miljøbegreb .....	45
Afgrænsning af miljørapporten .....	46
Afgrænsning af alternativer .....	46
Fleksibel afgrænsning .....	47
Afgrænsningsrapport/-notat og høring .....	47
Miljørapportens indhold .....	47
Inddragelse af konsekvensvurdering efter habitatbekendtgørelsen .....	47
Miljøstatus, miljøproblemer og miljømål .....	48
Vurdering og afværgelse af konsekvenser .....	49
Sekundære, kumulative og synergistiske virkninger .....	49
Vurdering af væsentlighed .....	50
Afværgeforanstaltninger .....	50
Alternativer .....	51
Forslag til overvågningsprogram .....	52
Ikke-teknisk resume .....	52
Høring over miljørapporten og udkastet til planen/programmet .....	52
Hvem er høringsberettigede? .....	53
Annoncering af høring .....	53
Sammenfattende redegørelse .....	53
Vedtagelse og annoncering .....	54
7. Klage og søgsmål og konsekvenser af manglende miljøvurdering .....	54
7.1. Klage og søgsmål .....	54
Hvilke klageregler skal der anvendes? .....	54
Hvad kan der klages over? .....	55
Hvor kan der klages til? .....	56
Hvordan beregnes klagefristen? .....	56
Hvem er klageberettigede? .....	56
Har en klage opsættende virkning? .....	57
7.2. Konsekvenserne af manglende miljøvurdering .....	58
Konkret regulering .....	58
Generel regulering .....	58

UDKAST

## 1. Indledning

### 1.1. Lovens baggrund

Den 16. maj 2017 trådte den nye miljøvurderingslov (lov nr. 425 af 18. maj 2016) i kraft. Loven afløser lov om miljøvurdering af planer og programmer, jf. bekendtgørelse af lov nr. 1533 af 10. december 2015 om planer og programmer, og i forhold til konkrete projekter (VVM) afløser den en række regler i sektorlovgivningen om vurdering af virkningerne på miljøet (VVM) af konkrete projekter på havet.

Den nye miljøvurderingslov medfører en række ændringer af de berørte sektorlove. Disse ændringer, der er reguleret i konsekvensændringsloven, vil blive omtalt under afsnit III, som omhandler miljøvurdering af konkrete projekter. Konsekvensændringerne som følge af den nye miljøvurderingslov fremgår af lov nr. 427 af 18. maj 2016 om ændring af lov om miljøgodkendelse m.v. af husdyrbrug, lov om planlægning, lov om anvendelse af Danmarks undergrund, lov om fremme af vedvarende energi og forskellige andre love.

To ressortområder er ikke omfattet af den nye miljøvurderingslov. For det første er konkrete projekter, som afgøres efter lov om miljøgodkendelse m.v. af husdyrbrug ikke omfattet. For det andet er Transport- og Bygningsministeriets afgørelser i sager om konkrete projekter, som er henlagt til transport- og bygningsministeren ved lov eller anlægslove, heller ikke omfattet. Derimod er miljøvurdering af planer/programmer, som udarbejdes inden for de to ressortområder omfattet af den nye miljøvurderingslov.

Lovforslagene, som danner grundlag for såvel miljøvurderingsloven som konsekvensændringsloven, blev fremsat parallelt i Folketinget den 3. marts 2016 som L147 og L148, og blev vedtaget den 10. maj 2016.

Med den nye miljøvurderingslov implementeres de to EU-proceduredirektiver inden for den miljøretlige regulering:

- Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2001/42/EF af 27. juni 2001 om vurdering af bestemte planers og programmers indvirkning på miljøet (herefter miljøvurderingsdirektivet) og
- Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2011/92/EU om vurdering af visse offentlige og private projekters indvirkning på miljøet, som ændret ved Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2014/52/EU om ændring af Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2011/92/EU om vurdering af visse offentlige og private projekters indvirkning på miljøet (herefter VVM-direktivet).

Derudover implementeres de procedurer, som Danmark har forpligtet sig til at iagttage for konkrete projekter med grænseoverskridende indvirkninger på miljøet, jf. Espoo konventionen af 25. februar 1991 om vurdering af virkningerne på miljøet på tværs af landegrænserne. Konventionen har selvstændig betydning for konkrete projekter, som medfører et samspil med stater, der ikke er medlem af EU.

### 1.2. Væsentlige ændringer i VVM-direktivet fra 2014

Ændringerne af VVM-direktivet i 2014 vedrører især følgende forhold:

I lighed med miljøvurderingsdirektivets definitionsafsnit indføres der en definition af VVM-processens bestanddele.

- Det brede miljøbegreb, som ligger til grund i såvel miljøvurderingsdirektivet som i VVM-direktivet, er harmoniseret i forhold til termer og begreber, der anvendes i senere vedtaget EU-lovgivning, herunder miljøvurderingsdirektivet. Derudover er miljøbegrebet opdateret i forhold til internationale aftaler og EU-forpligtelser fra perioden 1989-2012.
- For projekttyper omfattet af lovens bilag 2 beror det på myndighedernes konkrete vurdering (den såkaldte screening), om de skal underkastes en miljøvurdering. Screeningsafgørelserne skal træffes hurtigst muligt og senest 90 dage efter, at bygherren har fremlagt de oplysninger, som er nødvendige for, at afgørelsen kan træffes.
- Der indføres en såkaldt »one stop shop«, som knæsetter princippet om, at en bygherre kun skal henvende sig til én myndighed, når et konkret projekt både kræver en VVM-vurdering og en vurdering i henhold til andre EU-direktiver som fx EU-habitatdirektivet.
- Det fremgår nu tydeligt, at det er bygherren, der har ansvaret for at udarbejde en miljøkonsekvensrapport. I Danmark har det efter de gamle regler formelt været myndighederne, som skulle udarbejde miljøkonsekvensrapporten (tidligere kaldet VVM-redegørelse), men i mange tilfælde har det været bygherren, der har udarbejdet rapporten. Endvidere skal bygherren som noget nyt lade miljøkonsekvensrapporten udarbejde af kompetente eksperter. Samtidig skal VVM-myndigheden rekvirere den fornødne ekspertise til at vurdere miljøkonsekvensrapporten.
- Til afbalancering af bygherrens ansvar for rapporten indføres der for VVM-myndigheden et selvstændigt ansvar for at vurdere bygherrens miljøkonsekvensrapport.
- Hvis et projekt antages at have væsentlige skadelige virkninger på miljøet, kan VVM-tilladelsen til projektet som noget nyt indeholde vilkår om overvågning. I den forbindelse kan de eksisterende EU-retlige og nationale overvågningsordninger anvendes, således at der ikke sker dobbeltovervågning.
- I forhold til direktivets bilag er der indført et nyt bilag II.A., der beskriver de oplysninger, som bygherren som minimum skal afgive ved ansøgning om vurdering af et screeningspligtigt projekt. Derudover er bilag III og IV blevet revideret i forhold til de øvrige ændringer i direktivet. Direktivets bilag I og II, som omfatter projekttypene, er ikke blevet ændret og de vil fortsat fremgå som en del af VVM-direktivet fra 2011.

### 1.3. VVM-udvalget

Ændringen af VVM-direktivet i 2014 har været den direkte anledning til at tage implementeringen af VVM-direktivet og miljøvurderingsdirektivet i dansk ret op til revurdering, men allerede i marts 2012 besluttede den daværende miljøminister at nedsætte et VVM-udvalg med deltagelse af bl.a. DI (Dansk Industri), KL (kommunernes Landsforening), Landbrug & Fødevarer, Danmarks Naturfredningsforening, Friluftsrådet, Dansk Skovforening og professor Lone Kjørnøv (Dansk Center for Miljøvurdering, Aalborg Universitet). Af udvalgets kommissorium fremgik, at der bl.a. skulle afdækkes uhensigtsmæssigheder i den danske implementering af miljøvurderingsdirektiverne og administrationen heraf. Udvalgets arbejde blev til dels overhalet af EU-Kommissionens forslag til ændring af VVM-direktivet i oktober 2012, og udvalget blev derfor omdannet til en følge- og arbejdsgruppe til det arbejde, som implementeringen af det ændrede VVM-direktiv forventedes at medføre. VVM-arbejdsgruppen har således drøftet væsentlige emner af betydning for implementeringen af miljøvurderingsdirektiverne samt den efterfølgende udarbejdelse af følgelovgivningen og indholdet af vejledningen.



## 1.4. Lovens inddeling

Lovens 59 paragraffer er inddelt i fem hovedafsnit og 20 kapitler. Dertil kommer syv bilag. Lovens fem hovedafsnit er:

**Afsnit I** (§§ 1-7) indeholder regler om lovens formål, anvendelsesområde og definitioner.

**Afsnit II** (§§ 8-14) indeholder regler, som udelukkende retter sig mod myndighedernes miljøvurdering af planer/programmer, herunder afgørelsen om, hvorvidt der skal gennemføres en miljøvurdering, krav til miljørapporten, vedtagelse af planen eller programmet og overvågning.

**Afsnit III** (§§ 15-30) indeholder regler, som er rettet mod miljøkonsekvensvurdering af konkrete projekter, herunder bestemmelser som pålægger bygherren ansøgningspligt og krav om screeningsafgørelse eller VVM-tilladelse, myndighedskompetence, krav til bygherrens ansøgning og miljøkonsekvensrapport, screeningsafgørelsen, afgrænsning af miljøkonsekvensrapporten og VVM-tilladelsen.

**Afsnit IV** (§§ 31-38) indeholder regler om udpegning af berørte myndigheder, om information og høring af berørte myndigheder og offentligheden som led i miljøvurderingen af planer/programmer efter afsnit II og som led i miljøkonsekvensvurderingen af konkrete projekter efter afsnit III, herunder særlige regler om grænseoverskridende høringer.

**Afsnit V** (§§ 39-59) indeholder generelle krav til offentliggørelse, digitalisering m.v., administrative bestemmelser, regler om tilsyn m.v., klage og søgsmål, straf, ikrafttræden og overgangsbestemmelser og territorial gyldighed.

Lovens bilag svarer med få undtagelser til bilagene i miljøvurderingsdirektivet og VVM-direktivet og placeret således, at de følger lovens systematik.

Bilag 1 og 2 er fælles for miljøvurderingsreglerne og VVM-reglerne:

- Bilag 1 omfatter projektyper, som er fælles for såvel miljøvurderingsreglerne som VVM-reglerne. Efter VVM-reglerne omfatter bilag 1 de projektyper, der er obligatorisk VVM-pligtige
- Bilag 2 omfatter projektyper, som er fælles for såvel miljøvurderingsreglerne som VVM-reglerne. Efter VVM-reglerne omfatter bilag 2 de projektyper, der er screeningspligtige
- Bilag 3 fastlægger screeningskriterierne ved miljøvurdering af planer/programmer
- Bilag 4 gennemgår miljørapportens indhold ved miljøvurdering af planer/programmer
- Bilag 5 fastlægger de oplysninger, som bygherren som minimum skal oplyse ved ansøgning om vurdering af et screeningspligtigt projekt, jf. bilag 2,
- Bilag 6 fastlægger screeningskriterierne ved miljøvurdering af et konkret projekt
- Bilag 7 gennemgår miljøkonsekvensrapportens indhold ved miljøvurdering af et konkret projekt

## 1.5. Særligt om lovens formål og anvendelsesområde

Lovens formål er at sikre, at der for en plan, et program eller et konkret projekt tidligt i processen foretages en vurdering af indvirkningerne på miljøet dvs. en miljøvurdering. Miljøvurderingen er en proces, der gennem inddragelse af offentligheden og berørte myndigheder sikrer, at de væsentlige

miljømæssige indvirkninger identificeres, beskrives og vurderes med henblik på at undgå, forebygge eller begrænse og om muligt kompensere væsentlige skadelige virkninger. Ligeledes beskrives rimelige alternativer til hele eller dele af planen, programmet eller projektet, herunder baggrunden for til- og fravalg af alternativer. Hermed tilvejebringes et miljømæssigt oplyst grundlag for myndighedens beslutning om enten at vedtage eller nægte at vedtage planen eller programmet eller at tillade eller nægte at give tilladelse til det ansøgte projekt. Overordnet set bidrager miljøvurderinger af planer, programmer og af konkrete projekter derfor til et højt niveau af miljøbeskyttelse og til fremme af en bæredygtig udvikling, som bl.a. er til gavn for menneskers sundhed.

### Lovens formålsbestemmelse - § 1

Lovens formål er

- at sikre et højt miljøbeskyttelsesniveau og
- at fremme en bæredygtig udvikling

Formålet fremgår af Lissabontraktatens artikel 191, stk. 2, og gengives i såvel miljøvurderingsdirektivet som VVM-direktivet. Derfor fremgår det ligeledes af lovens formål, hvad miljøvurderinger har til hensigt at sikre.

Formålet med miljøvurderinger af planer/programmer og af konkrete projekter er

- at inddrage offentligheden og berørte myndigheder, og
- at planers, programmers og projekters sandsynlige væsentlige indvirkning på miljøet underkastes en systematisk og struktureret vurdering af disse virkninger forud for myndighedens beslutning om at vedtage planen/programmet eller tillade projektet

### Inddragelsen af offentligheden og berørte myndigheder

Inddragelse af offentligheden og berørte myndigheder i de relevante procestrin ved udarbejdelsen af planer/programmer fremgår nu direkte af formålsbestemmelsen i miljøvurderingsloven.

### Det brede miljøbegreb

Det brede miljøbegreb i lovens § 1, stk. 2, afspejler EU-rettens overordnede målsætninger for EU's miljøpolitik, som er »bevarelse, beskyttelse og forbedring af miljøkvaliteten, beskyttelse af menneskers sundhed, en forsigtig og rationel udnyttelse af naturressourcerne, og fremme på internationalt plan af foranstaltninger til løsning af de regionale og globale miljøproblemer, og navnlig bekæmpelse af klimaændringer«, jf. Lissabontraktatens artikel 191. De emner, der er omtalt i lovens § 1, stk. 2, er:

- den biologiske mangfoldighed,
- befolkningen,
- menneskers sundhed,
- flora, fauna,
- jordbund,
- jordarealer,
- vand,
- luft,
- klimatiske faktorer,

- materielle goder,
- landskab,
- kulturarv, herunder kirker og deres omgivelser samt arkitektonisk og arkæologisk arv,
- større menneske- og naturskabte katastroferisici og ulykker og
- ressourceeffektivitet samt
- det indbyrdes forhold mellem disse faktorer.

Der henvises til beskrivelsen af indholdet af miljørapporten for planer/programmer og af miljøkonsekvensrapporten for konkrete projekter for en mere detaljeret gennemgang af ovenfor nævnte emner.

## 1.6. Nationale implementeringsvalg

Lovens regler omfatter nu enhver beslutning truffet af myndigheder eller selskaber ejet af offentlige myndigheder.

Loven omfatter endvidere tilladelser til gennemførelse af projekter, der er angivet i lovens bilag 1 og 2, og som omfattes af følgende ressortområder:

- Projekter på land (kommunernes og i visse tilfælde statslige myndigheders ressort)
- Råstofindvinding på havet (Miljøstyrelsens ressort)
- Projekter på havet (Kystdirektoratets ressort)
- Havbrug (Miljøstyrelsens ressort)
- Elproduktionsanlæg på havet (Energistyrelsens ressort)
- Efterforskning og indvinding af kulbrinter, lagring i undergrunden, rørledninger mv. (Energistyrelsens ressort)

Miljøvurderingsdirektivet og VVM-direktivet anvender forskellig terminologi vedr. høringsfristens længde (passende længde/rimelige tidsfrister). Begge direktiver tilsigter dog, at den berørte offentlighed og berørte myndigheder skal have tid til at sætte sig ind i materialet og afgive kommentarer til de forskellige dokumenter, som efter direktiverne skal sendes i høring. Myndighederne skal i de konkrete tilfælde fastsætte en konkret tidsfrist. Der henvises til afsnit II og II i vejledningen for en uddybende beskrivelse af lovens forskellige tidsfrister/rammer for tidsfrister.

Det fremgår nu direkte, at bygherren skal udarbejde miljøkonsekvens-rapporten. Til brug for fokusering og prioritering af miljøkonsekvens-rapportens indhold kan bygherren anmode om en udtalelse fra myndigheden, som afgrænser og fokuserer miljøkonsekvensrapportens indhold. Efter VVM-direktivet er det frivilligt for bygherren, men i loven er det valgt at videreføre den eksisterende ordning for landbaserede projekter, hvorefter det er obligatorisk for bygherren at indhente en udtalelse om en afgrænsning fra myndigheden. Myndigheden foretager afgrænsningen efter høring af såvel berørte myndigheder som offentligheden. I loven er der dog indført en mulighed for at undtage et konkret projekt fra afgrænsningen i de tilfælde, hvor det anses for ubetænkeligt. For projekter på havområdet videreføres den eksisterende frivillige ordning.

Bilag 1 og 2, der omfatter projekttypene, er reviderede, således at de som hovedregel følger VVM-direktivets bilag I og II. Det betyder, at bl.a. risikovirkomheder ikke længere er at finde som

selvstændige punkter i bilag 1 og 2, men at de vil være omfattet af andre punkter på i bilagene. Der er enkelte projekttyper, hvor der er besluttet en anden afgrænsning end den, der gælder efter VVM-direktivet. Det drejer sig om bilag 1, punkt 25, der omhandler projekter med direkte henblik på frakturering i forbindelse med efterforskning eller udvinding af skifergas, og bilag 1, punkt 20, 26-28, der omhandler alle råstofvindingsprojekter på henholdsvis land, søterritoriet og kontinentalsokkelen.

Flere af de bilagspunkter, som tidligere var omfattet af bilag 1, er med den nye lov endvidere overflyttet til bilag 2, således at de er omfattet af screeningspligt. Det drejer sig bl.a. om vindmøller, jf. bilag 2 punkt 3 j, bortset fra, at enkeltstående vindmøller i landzone med en totalhøjde på op til 25 meter (husstandsmøller) ikke længere er omfattet.

Som følge af ændringen af bilag 1 og 2, indsættes en ny bestemmelse i loven om, at bygherren i forbindelse med ansøgning kan anmode om, at et projekt optaget på bilag 2 skal undergå en miljøvurdering uden forudgående screening, og at VVM-myndigheden i så fald er forpligtet til at underkaste projektet VVM-proceduren.

### **1.7. Særlige overgangsregler**

Det ændrede VVM-direktiv indeholder, i modsætning til tidligere direktivændringer, overgangsregler, som relaterer sig til, hvor i processen konkrete projekter befinder sig i forbindelse med datoen for direktivets implementering i national ret. Overgangsreglerne er implementeret i loven, og de medfører, at ved følgende tre situationer, finder de hidtil gældende regler anvendelse på projektet:

- Hvor VVM-myndigheden før den 16. maj 2017 har truffet screeningsafgørelse i en konkret sag,
- Hvor ansøgeren før den 16. maj 2017 har anmodet om en afgrænsning af VVM-redegørelsen, eller
- Hvor ansøgeren før den 16. maj 2017 har fremsendt VVM-redegørelsen til VVM-myndigheden

De enkelte ressortområder, der nu omfattes af loven, kan imidlertid have forskellige processkridt, og derfor har det været nødvendigt at fastsætte overgangsregler tilpasset forholdene inden for hvert ressortområde.

I forhold til miljøvurderinger af planer/programmer, finder den hidtil gældende lov om miljøvurdering af planer og programmer anvendelse, når en plan/program er under tilvejebringelse efter den hidtidige miljøvurderingslov. Det betyder, at screeningen/miljøvurderingsprocessen af planen eller programmet skal være påbegyndt inden den 16. maj 2017, hvis de 'gamle' regler skal finde anvendelse.

### **1.8. Forholdet til hidtil eksisterende VVM-lovgivning**

Udgangspunktet for lovens ikrafttræden er, at konsekvensændringslovens ændringer træder i kraft på samme tidspunkt. Med konsekvensændringsloven ophæves de respektive sektorielle VVM-regler for de ressortområder, der vil blive omfattet af hovedloven. Med konsekvensændringsloven gennemføres der også en ændring af lov om miljøgodkendelse af husdyrbrug mv., således at konkrete projekter omfattet af husdyrgodkendelseslovgivningen er undtaget fra hovedloven.

Transport- og Bygningsministeriet har gennemført en implementering af VVM-direktivet i lov nr. 658 af 8. juni 2016 om ændring af lov om offentlige veje m.v., jernbaneloven og forskellige andre love. Implementeringen af VVM-direktivet gælder for de administrative tilladelser, som træffes af transport- og bygningsministeren samt for de anlægslove, hvor konkrete projekter vedtages i enkeltheder herved. Miljøvurdering af planer/programmer vedtaget inden for Transport- og Bygningsministeriets ressortområde er omfattet af den nye miljøvurderingslov.

## 2. Procesdiagram over miljøvurderinger

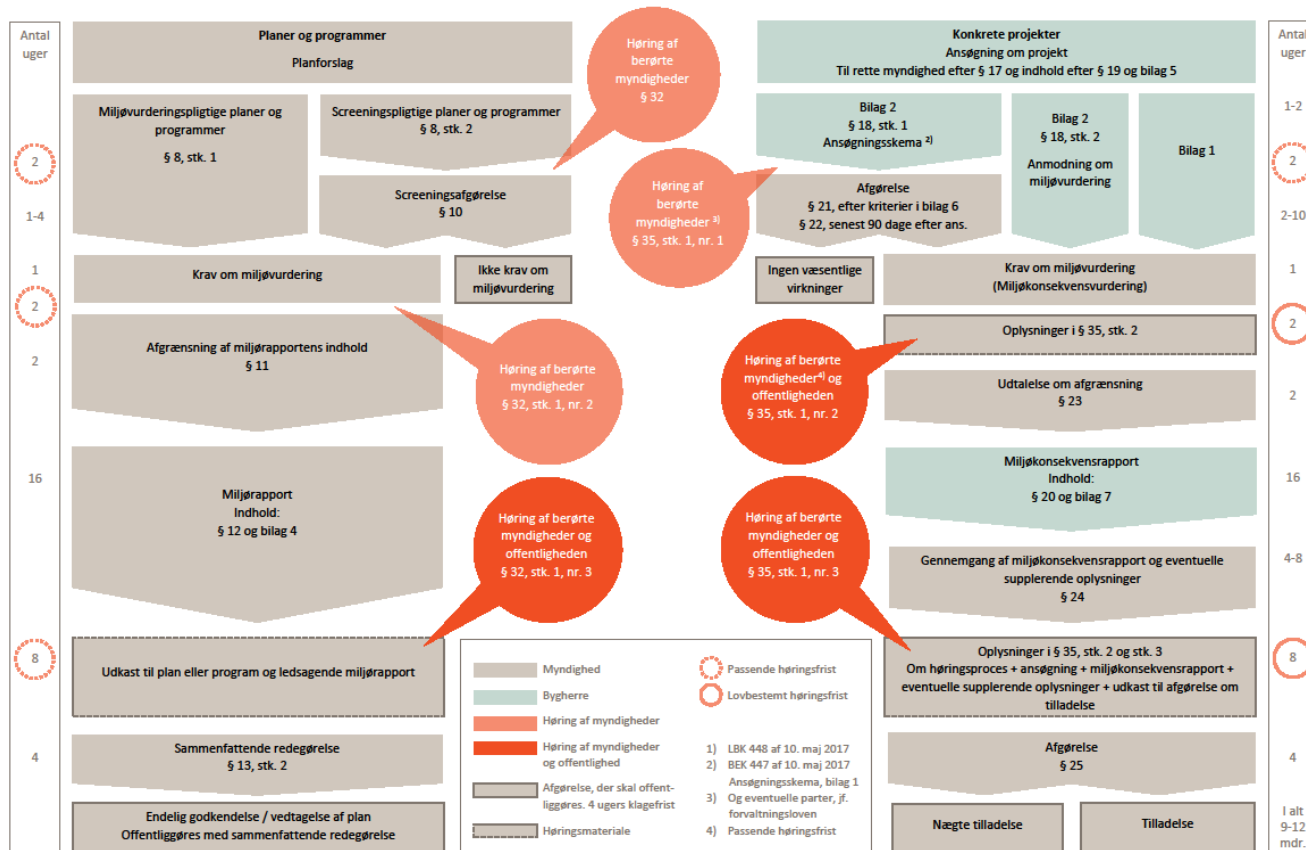
I lovens § 5, stk. 1, er de forskellige processkridt for de to typer af miljøvurderinger, henholdsvis miljøvurdering af planer/programmer og af konkrete projekter, omtalt. Den forskellige udformning af processkridtene skyldes forskellen mellem miljøvurderingsdirektivet og VVM-direktivet, men grundlæggende er processkridtene ens.

Af diagrammet nedenfor fremgår sammenhængen mellem miljøvurdering af planer/programmer og miljøvurdering af konkrete projekter og koblingen til myndighedernes øvrige planlægning.

### Bekendtgørelse af lov om miljøvurdering af planer og programmer og af konkrete projekter (VVM)<sup>1)</sup>

COWI, Vand og natur, 1304. Kontakt: emjt@cowi.com, September 2017

COWI



Kilde: Emilie Jantzen, COWI (www.cowi.dk)

## Afsnit I. Miljøvurdering af planer/programmer

I dette afsnit beskrives de nærmere regler for miljøvurdering af planer/programmer. Begrebet planer/programmer er en samlebetegnelse for dokumenter af vidt forskellig art, der er omfattet af miljøvurderingsreglerne. Der sondres således ikke mellem planer/programmer. Også ændringer og ophævelse af planer/programmer er omfattet. I vejledningen anvendes begrebet plan/program som udtryk for de dokumenter, der konkret anses for omfattet af miljøvurderingsreglerne.

Afsnit I er struktureret således:

- Afsnit 3 indeholder den indledende og overordnede afgrænsning af plan/program-begrebet, som foretages på grundlag af lovens § 2, stk. 1 og 2, og § 3. Afgrænsningen foretages ved at stille syv centrale spørgsmål til den konkrete plan/program med henblik på at afklare, om den/det er omfattet af miljøvurderingsreglerne.
- Afsnit 4 går skridtet videre, for her er det afklaret, at den konkrete plan/program er omfattet af miljøvurderingsreglerne. Det skal imidlertid også afklares, om planen/programmet skal underkastes en miljøvurdering, eller om der først skal foretages en screening. Denne afklaring sker på baggrund af lovens § 8.
- Afsnit 5 indeholder en beskrivelse af de centrale begreber, som indgår i miljøvurderingsreglerne. Afsnittet kan derfor læses selvstændigt og uden at have taget stilling til fx spørgsmålene i afsnit 3. Til gengæld udgør de centrale begreber en vigtig forudsætning for beskrivelsen af processerne i afsnit 6. Der vil således kunne refereres tilbage til beskrivelsen i afsnit 5.
- Afsnit 6 beskriver processerne for miljøvurdering og screening. Derudover beskrives det generelle niveau for oplysninger mv., som skal indgå i henholdsvis miljørapport og screening.
- Afsnit 7 beskriver dels konsekvensen af en manglende miljøvurdering og/eller screening og klagereglerne generelt.

### 3. Plan/program-begrebet i miljøvurderingsloven

Det er ikke afgørende for at anse et konkret dokument eller en retsakt for omfattet af miljøvurderingsreglerne, at ordet plan, program, strategi, retningslinje eller andet indgår. Det afgørende er i stedet, at selve tilvejebringelsen af dokumentet eller retsakten sker i overensstemmelse med lovens § 2, stk. 1, litra b, og at indholdet af planen/programmet derudover opfylder betingelserne i § 2, stk. 1, litra a, og § 8, stk. 1, eller 2, se herom i afsnit 5. Det er så at sige mekanikken i vurderingen af, om en plan/program er omfattet af miljøvurderingsreglerne.

Selvom plan/program-begrebet i loven netop ikke bygger på opfyldelsen af formaliteter, foretages der i loven alligevel en afgrænsning af begrebet. Plan/program-begrebet er i miljøvurderingsdirektivet og i miljøvurderingsloven opdelt i en overordnet afgrænsning og – inden for denne – en mere specifik afgrænsning af, hvilke planer/programmer der skal miljøvurderes, og hvilke der skal screenes for at vurdere deres mulige væsentlige indvirkning på miljøet.

Denne tilgang til beskrivelsen af plan/program-begrebet vil også blive fulgt i denne vejledning. Det betyder, at der i dette afsnit lægges vægt på at beskrive den overordnede afgrænsning af

planer/programmer. Beskrivelsen er samtidig opstillet som en tjekliste, som kan anvendes til at afgøre, om en plan/program er omfattet eller ikke er omfattet af miljøvurderingsreglerne.

Dette afspejles i formuleringen af de enkelte overskrifter, jf. afsnit 3.1.-3.7.

Tjeklisten indeholder således følgende spørgsmål:

- |  |
|--|
| <p>3.1. Er lovens § 2, stk. 1, opfyldt?</p> <p>3.2. Er der tale om sektorer eller er det arealanvendelse?</p> <p>3.3. Generel regulering - er der en betydningsfuld helhed af kriterier?</p> <p>3.4. Generel regulering - er der en geografisk tilknytning?</p> <p>3.5. Indgår planen/programmet i et hierarki?</p> <p>3.6. Er der tale om en ændring af en plan/program?</p> <p>3.7. Er planen/programmet undtaget miljøvurderingsreglerne?</p> |
|--|

### 3.1. Er lovens § 2, stk. 1, opfyldt?

Efter lovens § 2, stk. 1, finder loven anvendelse på planer/programmer

- |  |
|--|
| <p>a) 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</p> <p>b) Som udarbejdes eller vedtages af en myndighed, udarbejdes med henblik på Folketingets vedtagelse af planer/programmer via en lovgivningsprocedure samt udarbejdes i henhold til love, administrative retsfor skrifter eller administrative beslutninger</p> |
|--|

Forholdet mellem litra a og b er en dobbeltbetingelse, således at forstå, at en plan/program skal opfylde begge betingelser. De to betingelser behandles særskilt nedenfor.

#### Litra a - fastlægge rammer for fremtidige anlægstilladelser

Det er et gennemgående kriterium, at planer/programmer skal fastlægge rammer for fremtidige anlægstilladelser til projekter, jf. lovens § 2, stk. 1, litra a, og § 8, stk. 1, nr. 1, og stk. 2, nr. 2. Det fremgår også af lovens bilag 3, punkt 1, 1. led, som omhandler planen eller programmets karakteristika, at der tages hensyn til, ' hvilket omfang planen eller programmet kan danne grundlag for projekter og andre aktiviteter med hensyn til beliggenhed, art, størrelse og driftsbetingelser eller ved tildeling af midler'.

I Kommissionens implementeringsvejledning, punkt 3.23-3.25, beskrives, hvad der nærmere skal forstås ved udtrykket 'fastlægger rammerne for fremtidige anlægstilladelser til projekter':

*[...] planen eller programmet indeholder kriterier eller vilkår, der bestemmer, hvorledes den bevilgende myndighed behandler en ansøgning om anlægstilladelse. Sådanne kriterier kunne sætte grænser for, hvilken type aktivitet eller anlægsvirksomhed der er tilladt i et givet område; eller de kunne indeholde betingelser, der skal opfyldes af ansøgeren, hvis tilladelsen skal gives; eller de kunne være udformet*



*således, at de bevarer bestemte kendetegn ved det pågældende område (fx en blanding af arealanvendelser, der fremmer områdets økonomiske levedygtighed).*

Forståelsen af udtrykket »fastlægger rammerne for anlægstilladelser til projekter« uddybes desuden i EU-Domstolens afgørelse i sagen C-567/10, Inter-Environnement Bruxelles m.fl., præmis 30 ff., hvori det anføres, at miljøvurderingsdirektivet har til formål »at indføre en procedure med kontrol for så vidt angår retsakter, der kan have mærkbare indvirkninger på miljøet, som fastlægger kriterier og fremgangsmåder for arealanvendelse, og som normalt vedrører en række projekter, hvis gennemførelse er underlagt overholdelse af regler og procedurer fastlagt ved disse retsakter«.

Kriterier og fremgangsmåder eller regler og kontrolprocedurer vil ifølge EU-Domstolens praksis – se fx C-567/10 Inter-Environment Bruxelles, C-43/10 og C-290/15 D’Oultremont – kunne være regler, som indeholder vilkår for etablering, herunder vedrørende sikkerhed, kontrol og reetablering, zoner i forhold til fx støj og andre emissioner eller bestemmelser for administrative tilladelser/anmeldeordninger, der ved opfyldelse og eventuel afgørelse herom giver ret til at opstille og drive anlæg/projekter.

Der skal i bedømmelsen af begrebet lægges vægt på, at planen/programmet fastlægger krav/kriterier for fremtidige (anlægs)tilladelser, som har betydning for omfanget og/eller indholdet af fremtidige tilladelser. Dette kan fx være tilfældet, når planen indeholder:

- bestemmelser og/eller retningslinjer der fastlægger, hvorledes den bevilgende/besluttende myndighed behandler en ansøgning om anlægstilladelse
- bestemmelser/retningslinjer for hvilken type aktivitet eller anlægsvirksomhed, der er tilladt i et givent område
- bestemmelser/retningslinjer, der fastlægger betingelser, der er relateret til et ansøgt projekt, og som skal opfyldes af ansøgeren, hvis tilladelse skal meddeles
- bestemmelser/retningslinjer, der fastlægger krav til bestemte kendetegn ved det pågældende område (fx bygningsbevarende bestemmelser eller andre tilsvarende miljøbevarende krav)

Der kan være andre krav/vilkår i en plan, som i miljøvurderingslovens forstand anses for at udgøre rammer for fremtidige anlægstilladelser. Det beror i sidste ende på en konkret vurdering, om en plan/program fastlægger rammer for fremtidige anlægstilladelser i de situationer, hvor der kan opstå tvivl herom. Der ses ikke at være eksempler i den nuværende praksis, hvor en plan indeholdende alene en indirekte beskrivelse/aktivitet af betydning for fastlæggelsen af rammer for fremtidige anlægstilladelser er blevet anset for omfattet af miljøvurderingsreglerne. Et eksempel på en indirekte beskrivelse/aktivitet, der ikke vil være omfattet af miljøvurderingsreglerne, kunne være dataindsamling på baggrund af hvilken, der senere kan fastsættes bestemmelser, der fastlægger rammer for fremtidige anlægstilladelser.

### **Hvilke projekter vedrører anlægstilladelserne?**

Miljøvurderingslovens § 5, nr. 6, definerer ”et projekt” som følgende:

- a) En gennemførelse af anlægsarbejder eller andre installationer eller arbejder, herunder nedrivning.
- b) Andre indgreb i det naturlige miljø eller i landskaber, der tager sigte på udnyttelse af ressourcer i undergrunden.



Det er dette projektbegreb, der danner grundlag for omtalen af 'projekter' i sammenhæng med miljøvurdering af planer/programmer:

- § 2, stk. 1, litra a, omhandler projekter generelt,
- § 8, stk. 1, nr. 1, omhandler projekter omfattet af lovens bilag 1 og 2, og
- § 8, stk. 2, nr. 2, omhandler projekter generelt.

Som tidligere beskrevet har § 2, stk. 1, den funktion at foretage den overordnede afgrænsning af plan/program-begrebet. Det medfører, at projektbegrebet i § 2 principielt dækker projektbegrebet i såvel § 8, stk. 1 som § 8, stk. 2.

Lovens § 8, stk. 1, nr. 1, henviser til projekter i lovens bilag 1 og 2. Ved miljøvurdering af planer/programmer sondres der ikke mellem screeningspligtige og miljøvurderingspligtige projekter.

Det er projekttyperne og ikke tilladelserne, der er afgørende. Det betyder, at selvom der i forbindelse med miljøvurdering af de konkrete projekter er truffet beslutning om, at visse tilladelser i dansk lovgivning helt eller delvist kan overtage § 25-tilladelsen (VVM-tilladelsen), jf. således lovens § 15, stk. 4, og miljøvurderingsbekendtgørelsens § 10, er det ikke afgørende for, om de rammer, der lægges for et eller flere projekter, skal resultere i en § 25-tilladelse (VVM-tilladelse), en miljøgodkendelse, en råstofftilladelse, eller en tilladelse efter vandforsyningsloven. Se også lovens § 5, nr. 8), som definerer tilladelsesbegrebet i relation til § 25-tilladelsen i overensstemmelse med ovenstående.

Lovens § 8, stk. 2, er en opsamlingsbestemmelse, som udvider omfanget af planer/programmer. Det drejer sig om planer/programmer, som vedrører andre emneområder (sektorer) end dem nævnt i § 8, stk. 1, og/eller omfatter andre projekttyper end dem, der er omfattet af lovens bilag 1 og 2.

Der henvises til vejledningens afsnit 6 for en nærmere beskrivelse af processerne for screening og miljøvurdering.

### **Litra b – udarbejdes af en myndighed med hjemmel i lov mv.**

Litra b beskriver, hvilke retlige grundlag udarbejdelsen/vedtagelsen af en plan/et program skal indgå i, for at planen/programmet er omfattet af loven:

- 1) Planen/programmet udarbejdes i henhold til love, administrative retsfor skrifter eller administrative beslutninger.
- 2) Også planer/programmer, der udarbejdes med henblik på Folketingets vedtagelse af planer/programmer via en lovgivningsprocedure, er omfattet.
- 3) For både 1) og 2) gælder, at det er en myndighed, der udarbejder og/eller vedtager planen/programmet, se om myndighedsbegrebet i afsnit 5.1.

Det retlige grundlag for at udarbejde og/eller vedtage planer/programmer kan findes i love, administrative retsfor skrifter (bekendtgørelse, cirkulære, vejledning og lignende) eller administrative beslutninger som fx afgørelser. Eksempler på sådanne mere 'bløde' retskilder kan være vejledninger, aftaler, vedtægter, skrivelser, strategier og programmer.

Det behøver ikke at fremgå af det retlige grundlag, at myndigheden skal vedtage planen eller programmet. Det betyder, at planer/programmer, hvor myndigheden har beføjelsen til at udarbejde

dem, men hvor det er frivilligt for myndigheden at vedtage dem, vil være omfattet af loven, jf. EU-Domstolens afgørelse C-567/10 Inter-Environnement Bruxelles m. fl., præmis 31. Natur- og Miljøklagenævnet traf i 2014 en afgørelse, hvorefter et administrationsgrundlag for kommunens udstedelse af konkrete påbud efter miljøbeskyttelseslovens § 42 (støjforhold på arbejdspladsen i forbindelse med udvidede arbejdstider) ansås for en plan omfattet af miljøvurderingsreglerne, jf. NMK-10-00707.

### Særligt om lovgivning (generel regulering)

Det er ministerens opfattelse, at miljøvurderingslovens § 2, stk. 1, som omhandler planer/programmer, der 'udarbejdes i henhold til love', skal fortolkes i overensstemmelse med miljøvurderingsdirektivets artikel 2, litra a, 2. pkt., som anvender formuleringen 'kræves ifølge love', når der er tale om, hvornår national lovgivning kan være omfattet af plan/program-begrebet.

1. Love, der vedtages til opfyldelse af en EU-retlig eller folkeretlig forpligtelse, må som udgangspunkt anses for at indgå i et normativt hierarki og vil således være "krævet" i henhold til den forpligtelse, de vedtages til opfyldelse af. Sådanne love vil således principielt kunne være omfattet af kravet om forudgående miljøvurdering, forudsat at direktivets betingelser i øvrigt er opfyldt, jf. dog nedenstående modifikation med hensyn til direktivnære implementeringer.
2. Love, der ikke følger af en EU-retlig eller folkeretlig forpligtelse, og som således er rene nationale anliggender, vil ikke indgå i et normativt hierarki. Sådanne love vil dermed ikke opfylde kravet om at være "krævet" og vil følgelig falde uden for plan- og programbegrebet. Dette gælder uanset lovens nærmere karakter.

Det bemærkes, at Europa-Kommissionen under en mundtlig drøftelse har tilkendegivet, at Kommissionen umiddelbart ikke er enig i, at betingelsen "krævet" kan anvendes som et udelukkelseskriterium med hensyn til nationale love uden EU-retligt ophæng (situation nr. 2). Det er imidlertid Miljø- og Fødevarerministeriets opfattelse, at der kan argumenteres for, at betingelsen om, at planen eller programmet skal være krævet »ifølge love og administrative bestemmelser«, vil miste sit selvstændige indhold, hvis Kommissionens retsopfattelse på dette punkt lægges til grund.

For så vidt angår bekendtgørelser, vil disse altid opfylde betingelsen i direktivet om at være »krævet« i henhold til den lov, de er udstedt med hjemmel i, jf. dog nedennævnte modifikation om direktivnære implementeringer. Det må i den forbindelse – på baggrund af EU-Domstolens praksis – anses for fastslået, at det ikke er afgørende, om det konkret er valgfrit for ministeren at udstede en bekendtgørelse.

I forhold til såvel love som bekendtgørelser gælder imidlertid følgende modifikation:

- Love eller bekendtgørelser, som har karakter af direktivnære implementeringer af EU-ret, dvs. hvor det tilgrundliggende direktiv ikke overlader valgfrihed til medlemsstaterne i forhold til den nærmere gennemførelse, vil ikke være omfattet af kravet om forudgående miljøvurdering. Det skyldes, at gennemførelse af en miljøvurdering af sådanne generelle forskrifter uanset udfaldet af

miljøvurderingen ikke ville kunne medføre indholdsmæssige ændringer, da den nationale implementering i denne situation er bundet af direktivet.

Det bemærkes, at Europa-Kommissionen under en mundtlig drøftelse har tilkendegivet, at Kommissionen umiddelbart er enig i den nævnte modifikation med hensyn til direktivnære implementeringer. Det bemærkes endvidere, at Kommissionen i den forbindelse har understreget, at modifikationen efter Kommissionens opfattelse har et snævert anvendelsesområde, og at det centrale spørgsmål vil være, om den pågældende EU-retsakt konkret overlader valgfrihed til medlemsstaterne eller ej.

### 3.2. Sektorer eller arealanvendelse?

Lovens § 8, stk. 1, nr. 1, sonderer mellem planer/programmer, der udarbejdes med henblik på at regulere mere generelt inden for en eller flere sektorer og planer/programmer, der alene regulerer arealanvendelsen.

Efter bestemmelsens ordlyd er der således tale om planer/programmer, hvor de udarbejdes inden for landbrug, skovbrug, fiskeri, energi, transport, affaldshåndtering, vandforvaltning, telekommunikation, turisme, fysisk planlægning og arealanvendelse. De sektorer, der er omfattet af § 8, stk. 1, nr. 1, er meget brede og korresponderer i vidt omfang med de projekttyper, der er omfattet af lovens bilag 1 og 2.

Arealanvendelsesplaner fastlægger konkret anvendelse af et areal som fx anvendelse af et landzoneareal eller fremtidige anvendelsesmuligheder inden for et areal i byzone. Arealanvendelsesplaner er typisk forankret i en afgrænset zone/geografisk område af mindre udstrækning og opstiller ikke normative/generelle bestemmelser for projekttyper. Arealanvendelsesplaner udgør en plan/program efter miljøvurderingsloven. Som eksempler på arealanvendelsesplaner kan nævnes lokalplaner, tillæg til forskellige kommunale/regionale planer og landsplandirektiver.

I modsætning hertil fastlægger sektorplaner/sectorregulering generelle/normative krav til projekttyper (eksempelvis vindmøller) inden for en bestemt sektor (her "energi" ved vindmøller). For at anse en plan, der indeholder en generel sektorregulering, for omfattet af miljøvurderingsreglerne, kræves det yderligere, at den omhandlede generelle sektorregulering har en forudsat zonerings/geografisk forankring. Det betyder, at reguleringen skal definere de regler og kontrolprocedurer, der skal finde anvendelse på den pågældende sektor, og derved fastlægge en betydningsfuld helhed af kriterier (se om dette under afsnit 3.3.) og fremgangsmåder for tilladelse og iværksættelse af et eller flere projekter, og samtidig direkte eller indirekte udpege de omfattede zoner/være geografisk forankret (se om dette under afsnit 3.4), før den udgør en plan/program.

I det omfang den konkrete sektor, inden for hvilken planen/programmet udarbejdes, ikke kan genfindes i listen oven for som fx detailhandel, kan det overvejes, om planen har til formål at regulere den fysiske arealanvendelse eller om det er en konkret arealanvendelsesplan. Dertil kommer

naturligvis, at de øvrige betingelser for at anse planen for omfattet af miljøvurdering skal være opfyldt. Er det tilfældet, vil den være omfattet af lovens § 8, stk. 2, nr. 2.

### 3.3. Generel regulering - er der en betydningsfuld helhed af kriterier?

EU-Domstolen har udvidet afgrænsningen af plan/program-begrebet og fastslog i C-290/15, D'Oultremont, præmis 49, at begrebet planer/programmer omfatter 'enhver retsakt, der, idet den definerer regler og kontrolprocedurer, der skal finde anvendelse på den pågældende sektor, fastlægger en betydningsfuld helhed af kriterier og fremgangsmåder for tilladelse og iværksættelse af et eller flere projekter, der kan have væsentlige indvirkninger på miljøet'.

Domstolen betoner her forholdet mellem sektorer (fx energisektoren) og de konkrete projekter (fx vindmøller), og præmis 49 kan således ses som et fortolkningsbidrag til ovennævnte betingelse om, at reguleringen fastlægger rammerne for fremtidige anlægstilladelser til projekter, se herom under afsnit 3.1. litra a.

Det er Miljø- og Fødevarerministeriets vurdering, at ordene 'betydningsfuld helhed' alene knytter sig til de kriterier og fremgangsmåder, som er relevante for at kunne meddele tilladelse til og iværksætte projekter, der kan have væsentlige indvirkninger på miljøet. Det er altså kun de kriterier, som har betydning for, om der kan gives en tilladelse eller ej, der tilsammen skal udgøre en betydningsfuld helhed.

Derudover følger det efter Miljø- og Fødevarerministeriets opfattelse direkte af ordlyden af præmis 49, navnlig af ordene 'helhed' og 'kriterier', at retsakten skal fastsætte flere kriterier og fremgangsmåder for at kunne udgøre en plan/program. Udgangspunktet må derfor være, at der skal være tale om mere end ét kriterium. Der vil dog i alle tilfælde være tale om en konkret vurdering, og jo flere og mere specifikke kriterier, der er tale om, jo mere sandsynligt er det, at den pågældende generelle regulering er omfattet af direktivet.

Med ordet 'betydningsfuld' har EU-Domstolen stillet yderligere krav om, at kriterierne skal have en vis vægt. Det er med andre ord ikke nok, at retsakten alene vedrører en helhed af kriterier, disse skal også være væsentlige. Først derved kan kriterierne kvalificere til, at der skal foretages en miljøvurdering. Det er således ikke alle slags kriterier, som er relevante i denne sammenhæng, men kun dem, hvis betydning og rækkevidde er tilstrækkeligt væsentlige i forhold til, om et projekt kan tillades og iværksættes, jf. præmis 50 i C-290/15, D'Oultremont, hvor Domstolen bemærker, at reglerne i den vallonske vindmølleanordning havde 'en betydning og rækkevidde, der er tilstrækkeligt væsentlig for fastlæggelsen af de betingelser, der skal gælde for den pågældende sektor [...]', og at 'de valg, navnlig af miljømæssig art, der kan træffes i henhold til de nævnte regler, skal afgøre de betingelser, hvorunder de konkrete projekter vedrørende opførelse og drift af vindmøllelokaliteter kan tillades i fremtiden.'

Det er således Miljø- og Fødevarerministeriets vurdering, at præmis 50 yderligere understøtter den linje, der lægges i præmis 49, herunder at der skal være en forbindelse mellem den generelle sektorregulering og de konkrete projekter, der tillades i henhold hertil.

### 3.4. Generel regulering - er der en geografisk tilknytning?

Det er i det ovenstående nævnt, at der må forudsættes at være en geografisk tilknytning. Det giver sig selv i forhold til arealanvendelsesplaner, men i forhold til generel regulering har det været et spørgsmål, der indtil EU-Domstolens afgørelse i C-290/15, D'Oultremont har været uafklaret. I afgørelsen bemærker Domstolen, jf. præmis 45, at bestemmelserne i artikel 2 og 3 efter deres ordlyd 'i bredere forstand omhandler planlægning af områder eller zoner generelt.'

Miljø- og Fødevareministeriet forstår præmis 45 sådan, at Domstolen her tilkendegiver, at det ikke udelukker en regulering fra direktivets anvendelsesområde, at reguleringen er generel i den forstand, at de kriterier, den opstiller for godkendelse og iværksættelse af projekter, er udformet som generelle kriterier. Præmissen må dog samtidig læses sådan, at en plan/program skal relatere sig til et geografisk afgrænset område, idet den konkrete afgrænsning kan ske enten ved en direkte udpegning af et konkret (fx kommunalt) areal, hvis anvendelse planen eller programmet har til formål at fastlægge, eller ved en generel regulering inden for en given sektor (fx landbrugssektoren), som dog efter sit indhold indirekte relaterer sig til én eller flere bestemte geografiske zoner (fx områder til beboelse eller landbrug).

Hvis reguleringen ikke udtrykkeligt identificerer bestemte områder eller zoner, skal det efter Miljø- og Fødevareministeriets opfattelse som minimum være muligt at kunne udpege de relevante områder eller zoner ud fra retsaktens ordlyd og formål.

Det bemærkes, at det uden en geografisk afgrænsning ikke vil være muligt at identificere de områder, der skal tages i betragtning i forbindelse med en eventuel miljøvurdering. En miljøvurdering skal gennemføres under hensyn til planens eller programmets mål og geografiske anvendelsesområde, jf. miljøvurderingslovens § 12, stk. 1, mens miljøvurderingslovens bilag 3, punkt 2 fastslår, at der ved vurderingen af, om en plan/program kan få væsentlig indvirkning på miljøet, skal tages hensyn til bl.a. det relevante område, herunder det geografiske område og størrelsen af den befolkning, som kan blive berørt, samt værdien og sårbarheden af det område, som kan blive berørt.

Det kan endvidere udledes af C-290/15, D'Oultremont, at den geografiske reference skal være kvalificeret i den forstand, at der skal være en 'en tæt forbindelse' mellem de kriterier, reguleringen opstiller for godkendelse og iværksættelse af projekter, og de berørte geografiske områder eller zoner, jf. herved præmis 46. Det er Miljø- og Fødevareministeriets vurdering, at kravet om en 'tæt forbindelse' betyder, at retsaktens indhold skal være tilpasset det, som de omfattede geografiske zoner anvendes til og dermed også områdernes sårbarhed, fx industriområder, støjfølsomme områder eller områder til beboelse eller landbrug.

Den geografiske afgrænsning kan efter Miljø- og Fødevareministeriets opfattelse i princippet svare til en medlemsstats ydre grænser og dermed omfatte fx hele Danmark. Det forudsætter dog, at den nævnte tætte forbindelse mellem kriterierne og de omfattede arealers anvendelse konkret er til stede,

hvilket efter Miljø- og Fødevarerministeriets opfattelse vil være undtagelsen med hensyn til forskrifter, der gælder for hele landet.

Eksempelvis vil en administrativ bekendtgørelse, som alene har til formål at regulere indholdet og udseende af et produkt som fx størrelse, farve, materialer, støj og anvendelse, og som gælder generelt på en medlemsstats område, ikke være omfattet af plan- og programbegrebet. Der vil i stedet være tale om en generel produktregulering uden tæt forbindelse til et geografisk afgrænset område. Hvis reguleringen, der her forudsættes at bestå af en betydningsfuld helhed af kriterier, derimod er tilpasset anvendelsen af geografiske områder eller zoner, kan det tale for, at retsakten udgør en plan/program.

Plan- og programbegrebet synes med andre ord at forudsætte en sammenhæng mellem de kriterier for godkendelse og iværksættelse af projekter, der fastsættes i sektorreguleringen, og de specifikke områder eller zoner, reguleringen referer til.

### 3.5. Indgår planen i et hierarki af planer/programmer?

Forudsætning for miljøvurdering af planer/programmer er, at miljøvurderingen sker på det vidensniveau, der er tilgængeligt, jf. lovens § 12, stk. 2 og 3. Det medfører, at flere dokumenter, som konkret omfattes af plan/program-begrebet, der inden for et område regulerer fra det overordnede til det mere specifikke, vil skulle miljøvurderes. Forudsætningen er, at hver plan bidrager med nye forudsætninger, som ikke tidligere er miljøvurderet. Sådanne hierarkier af planer kan udløse krav om miljøvurderinger af de forskellige planer efterhånden som de udarbejdes og bliver mere specifikke. Der tales her om kaskader af miljøvurderinger.

Der henvises til afsnit 6 for en mere udførlig gennemgang af de oplysninger, som screeningen/miljørapporten skal indeholde.

### 3.6. Er der tale om en ændring af en plan/program?

Det skal her bemærkes, at miljøvurderingsreglerne ikke skelner mellem 'hele' planer og 'ændring' af planer. Ændringer af planer/programmer er således omfattet, jf. lovens § 2, stk. 2, og de behandles på samme måde som alle andre planer/programmer omfattet af miljøvurderingsreglerne. Til vurderingen af, hvad nævnspraksis er for at anse en plan/program for en mindre ændring, jf. miljøvurderingslovens § 8, stk. 2, nr. 1, henvises der til afsnit 4.2. herom.

Planer/programmer kan ændres i tre betydninger: for det første kan der være tale om ændringer af hele planen eller programmet, idet planen eller programmet forældes, ophører eller bortfalder og derfor skal erstattes af en ny plan/program. I sådanne tilfælde miljøvurderes den 'nye' plan/program, der erstatter/ ændrer i den forældede plan/program. Som eksempel herpå kan nævnes kommuneplaner, som hvert tolvte år tilvejebringes på ny, mens der inden for tolvårsperioden sker en revision to gange (hvert fjerde år).

En ændring kan for det andet forekomme som en delvis ændring, dvs. ændringer af et eller flere forhold i planen/programmet uden at der er tale om, at hele planen eller programmet derved ændres. Hvis planen eller programmet allerede har været miljøvurderet, vil det som udgangspunkt kun være ændringerne, der foretages høring over. Dog vil ændringen skulle forholde sig til kumulative virkninger

med eksisterende planlægning af betydning for vurderingen af den ændrede plan. Et eksempel herpå er vedtagelsen af kommuneplantillæg nødvendiggjort af tilkomsten af et projekt som forudsætter tilvejebringelsen af nye retningslinjer i den eksisterende kommuneplan. Andre eksempler er tillæg til spildevandsplaner og vandforsyningsplaner, som typisk rummer mindre vidtgående ændringer af den eksisterende spildevandsplan eller vandforsyningsplan, tillæg til råstofplanen og ændringer af bekendtgørelser.

En ændring kan, som det tredje, også forekomme under udarbejdelsen af en plan/program. Spørgsmålet er ofte, om en sådan giver anledning til en fornyet høring. Som oftest vil der være tale om ændringer som følge af en høring. Sådanne ændringer, som giver anledning til, at forslaget til planen eller programmet ændres inden vedtagelsen, beskrives i den sammenfattende redegørelse, men det medfører ikke i sig selv krav om en ny høring over forslaget. Hvis et planforslag miljøvurderes samtidigt med, at det projekt, som planforslaget vedrører, også miljøvurderes, vil ændringer i projektet skulle adresseres i miljøvurderingen for projektet og ikke i miljøvurderingen af planforslaget. Som eksempel på krav om fornyet høring, hvor der er foretaget ændringer af miljøvurderingen og dermed af planforslaget, kan nævnes, at et centralt emne inden for miljøbegrebet ikke eller kun i ringe grad er belyst i miljørapporten, eller at der fremkommer alternativer i høringen, som bør vurderes – måske med henblik på at erstatte hovedforslaget i planen/programmer.

Såfremt et lovforslag, der er miljøvurderet i udkast, ændres under dets behandling i Folketinget, vil det kun i meget sjældne tilfælde skulle sendes i høring igen på grundlag af ændringerne. I sådanne sjældne tilfælde vil det i øvrigt være relevant at overveje, om ikke identitetskravet mellem forslaget og ændringen er overtrådt.

### **3.7. Er planen/programmet undtaget miljøvurderingsreglerne?**

Efter lovens § 3, stk. 1, finder loven ikke anvendelse på planer/programmer, der alene tjener et nationalt forsvarsformål eller et civilt beredskabsformål. Forsvarsformål dækker formål, som er direkte relateret til landets forsvar og beskyttelse, mens virkningerne ikke inddrages i afgrænsningerne kan således alene have til hovedformål at indgå i landets forsvar, og selv om den kan være med til at styrke beskæftigelsen, er det hovedformålet, der tæller. Flyvepladser med ævnis offentlig adgang eller hospitaler til behandling af sårede anses ikke for omfattet af formålet med landets forsvar, hvis det civile aspekt udgør en så væsentlig del af den aktivitet, der foregår på flyvepladsen, at den ikke alene tjener til landets forsvar. Civile beredskabsformål omfatter såvel naturlige som menneskabte begivenheder såsom jordskælv og terrorhandlinger. Der er ikke krav til, hvornår sådanne planer/programmer skal udarbejdes i forhold til begivenhederne. For såvel forsvars- som civile beredskabsformål gælder, at det er hele planen eller programmet, der skal tjene det pågældende formål for at kunne undtage planen eller programmer fra miljøvurdering.

Heller ikke finansielle og budgetmæssige planer/programmer, som udarbejdet af staten, regionerne og kommunerne er omfattet. Finansielle planer/programmer omfatter beskrivelser af finansieringen af projekter eller aktiviteter, hvordan tildeling af støttebeløb/tilskud skal foregå.

I forhold til planer/programmer, der samfinansieres af EU, skal der, når det er relevant, gennemføres miljøvurdering heraf, jf. artikel 55, stk. 4, i Europa-Parlamentets og Rådets forordning nr. 1303/2013 af 17. december 2013 om fælles bestemmelser for Den Europæiske Fond for Regionaludvikling, Den



Europæiske Socialfond, Samhørighedsfonden, Den Europæiske Landbrugsfond for Udvikling af Landdistrikterne og Den Europæiske Maritime- og Fiskerifond og om generelle bestemmelser for Den Europæiske Fond for Regionaludvikling, Den Europæiske Socialfond, Samhørighedsfonden og Den Europæiske Hav- og Fiskerifond og om ophævelse af Rådets forordning (EF) nr. 1083/2006.

Hertil skal det bemærkes, at langt de fleste planer/programmer, som er samfinansieret af EU under Den Europæiske Fond for Regionaludvikling, Samhørighedsfonden og Den Europæiske Hav- og Fiskerifond vil være omfattet af krav om miljøvurdering, mens planer/programmer under Den Europæiske Socialfond ikke vil være omfattet af kravet om miljøvurdering, jf. afsnit 1.5. i EU-Kommissionens Guidance document on ex-ante evaluation for The Programming Period 2015-2020, Monitoring and Evaluation of European Cohesion Policy, European Regional Development Fund, European Social Fund, Cohesion Fund. Se også Annex 1 i den nævnte vejledning for en nærmere beskrivelse af processen.

### **3.8. Eksempler på planer/programmer der er omfattet**

Nedenfor opstilles en række eksempler på planer/programmer, som kan være omfattet af miljøvurderingsreglerne. Med eksemplerne er der ikke taget stilling til, om de konkrete planer/programmer skal screenes eller underkastes en fuld miljøvurdering. Disse spørgsmål behandles i afsnit 4-6.

#### **Kommuners og regioners planer**

Kommuners og regioners planer betegnes ofte som planer og giver derfor normalt ikke anledning til tvivl om, hvorvidt de er omfattet af lovens regler. Tvivl kan dog opstå i relation til planer vedtaget af fx kommuner, hvor planen ikke er påkrævet i henhold til lov. Det afgørende i denne sammenhæng er, om planen kan antages at udgøre et administrationsgrundlag for kommunen. Dette vil typisk være tilfældet med vedtagelsen af en samlet plan for udbygningen/omdannelsen af et afgrænset område i kommunen. Hertil anvendes ofte betegnelsen helhedsplan eller masterplan, men den kan i nogle tilfælde også betegnes en temaplan.

Eksempler på planer vedtaget af kommuner og regioner, som er omfattet af lovens regler, kan være (ikke udtømmende angivet):

- alle planer, der vedtages inden for planlovens regler
- affaldsplanlægning
- spildevandsplanlægning
- vandforsyningsplanlægning
- vandindvindingsplanlægning
- råstofplanlægning
- indsatsplaner for sikring af grundvandsbeskyttelse
- kommunale vandløbsregulativer
- trafikplanlægning, som ikke er omfattet af kommuneplanen
- kommunale handleplaner til statslige naturplaner, såfremt handleplanerne tilføjer noget nyt til den statslige plan i forhold til at fastlægge rammerne for anlægstilladelser



## Statslige planer/programmer

Inden for det statslige område er det navnlig generel regulering, der har været i fokus, men der udarbejdes også mange andre planer/programmer fra statens side, som kan være omfattet af lovens regler.

Eksempler på planer/programmer, som kan være omfattet af loven (ikke udtømmende):

- love, jf. dog de specifikke undtagelser, der særligt er omtalt under afsnit 3.1.
- bekendtgørelser
- cirkulærer og andre administrative retsakter
- statslige vandplaner
- statslige naturplaner
- landsplandirektiver
- nitrathandlingsprogrammet
- regeringens klimaplan

## 4. Screening og miljøvurdering

Som det fremgår indledningsvist af afsnit 3, er afgrænsningen af plan/program-begrebet to-leddet: for det første skal den overordnede afgrænsning af plan/program-begrebet i henhold til lovens § 2, stk. 1-2, (og § 3) foretages, og denne afgrænsning skal ledsages af en konkret vurdering, om indholdet af planen/programmet derudover opfylder betingelserne i § 8, stk. 1, eller 2. Afgrænsningen i forhold til § 8 sker med henblik på at fastslå, om den konkrete plan/program skal underkastes en miljøvurdering, eller om der skal foretages en screening først.

Planer/programmer omfattet af loven er inddelt i tre grupper. Disse er:

1. planer/programmer inden for en række sektorer, som fastlægger rammer for fremtidige anlægstilladelser for projekter i bilag 1 og 2 i loven,
2. planer/programmer, hvis vedtagelse forudsætter udarbejdelse af en konsekvensvurdering efter habitatreglerne og
3. planer/programmer som vedtages inden for andre sektorer end nævnt i første punkt, som fastlægger rammer for fremtidige anlægstilladelser i øvrigt

Planerne/programmerne nævnt under punkt 1 og 2 er miljøvurderingspligtige, når de pågældende karakteristika er til stede. Disse planer/programmer må derfor ikke gøres til genstand for en screening.

Planerne/programmerne nævnt under punkt 3 skal miljøvurderes, såfremt en screening resulterer i, at en væsentlig miljøpåvirkning ikke kan udelukkes. Planerne nævnt under punkt 1 er ligeledes omfattet af krav om en screening når de samme planer kun fastlægger anvendelsen af mindre områder på lokalt plan. Mindre ændringer i planerne nævnt under punkt 1 er ligeledes omfattet af krav om en screening (se mere herom nedenfor).

#### 4.1. Planer/programmer, der altid skal miljøvurderes

Det fremgår af lovens § 8, stk. 1, nr. 1-2, inden for hvilke områder planer/programmer skal miljøvurderes.

- 1) planen/programmet udarbejdes inden for landbrug, skovbrug, fiskeri, energi, industri, transport, affaldshåndtering, vandforvaltning, telekommunikation, turisme, fysisk planlægning og arealanvendelse og fastlægger rammerne for fremtidige anlægstilladelser til de projekter, der er omfattet af bilag 1 og 2,
- 2) planen/programmet medfører krav om en vurdering af virkningen på et internationalt naturbeskyttelsesområde under hensyntagen til områdets bevaringsmålsætninger...

Ad 1) Planer/programmer omfattet af § 8, stk. 1, nr. 1 er altid miljøvurderingspligtige, når følgende to betingelser er opfyldt:

- planen/programmet er rettet imod forhold inden for en eller flere af de nævnte sektorer: landbrug, skovbrug, fiskeri, energi, industri, transport, affaldshåndtering, vandforvaltning, telekommunikation, turisme, fysisk planlægning og arealanvendelse (en plan/program kan udarbejdes inden for en eller flere sektorer) og
- fastlægger rammerne for fremtidige anlægstilladelser til de projekter, der er omfattet af bilag 1 og 2.

Med planer for fysisk planlægning og planer for arealanvendelsen kan der med visse plantyper forekomme et vist overlap i anvendelsesområdet, idet begge omhandler den måde, hvorpå jord udstykkes eller planlægges arealanvendt for et område.

Ad 2) Bestemmelsen er formuleret således, at der skal gennemføres en miljøvurdering, hver gang der kræves en vurdering i henhold til habitatdirektivets artikel 6 og 7. Det forudsættes, at planen/programmet vil kunne påvirke den berørte lokalitet væsentligt. Den undersøgelse, der foretages for at fastslå, om planen/programmet kan påvirke lokaliteten væsentligt er nødvendigvis begrænset til spørgsmålet om, hvorvidt det på grundlag af objektive omstændigheder kan udelukkes, at den pågældende plan/program eller det pågældende projekt påvirker den berørte lokalitet væsentligt, jf. EU-Domstolens C-177/11 Syllogos Ellinon Poleodomon kai Chorotakton, præmis 24.

Lovens § 8, stk. 1, indeholder også et nr. 3, som fastslår, at planer/programmer, der er omfattet af screeningsbestemmelsen i stk. 2, og hvor screeningen har vist, at indvirkningen på miljøet kan være væsentlig, også vil være omfattet af kravet om miljøvurdering. Disse planer/programmer omtales i nedenstående afsnit.

#### 4.2. Planer/programmer omfattet af krav om screening

Det følger af lovens § 8, stk. 2, nr. 1-2, hvilke planer/programmer der skal gennemgå en screening (vurdering):

- 1) planer/programmer omfattet af § 8, stk. 1, nr. 1, der kun fastlægger anvendelsen af mindre områder på lokalt plan eller angiver mindre ændringer i sådanne planer/programmer eller

2) i øvrigt fastlægger rammerne for fremtidige anlægstilladelser og kan forventes at få væsentlig indvirkning på miljøet.

Ad 1) Der er tale om mindre områder på lokalt plan eller mindre ændringer i de planer/programmer, der udarbejdes inden for landbrug, skovbrug, fiskeri, energi, industri, transport, affaldshåndtering, vandforvaltning, telekommunikation, turisme, fysisk planlægning og arealanvendelse og fastlægger rammerne for fremtidige anlægstilladelser til de projekter, der er omfattet af bilag 1 og 2.

Forståelsen af udtrykket 'mindre områder' skal ses som relativt i forhold til landets størrelse. 'Mindre områder' kan således være en detaljeret lokalplan for en bebyggelse med angivelse af bebyggelsesprocent, højde, grønne områder mv. Udtrykket 'mindre områder' er ligeledes relativt til 'lokalt plan'. 'Lokalt plan' kan ses i modsætning til regionalt og nationalt plan, men ses de to udtryk i sammenhæng, således at der nu står 'mindre områder på lokalt plan' vil udgangspunktet være, at et lokalt område ikke i sin helhed kan undtages, medmindre hele det lokale område må anses for at udgøre et mindre område. Det vigtige i denne sammenhæng er imidlertid, at det er væsentligheden af planens/ programmets indvirkning på miljøet, og ikke hvor meget eller hvor lidt areal planen/programmet dækker.

På samme måde skal udtrykket 'mindre ændringer' forstås. En generel definition af "mindre ændringer" kan ikke fastlægges, idet små ændringer principielt set kan få væsentlige indvirkning på miljøet. Derfor må det forstås sådan, at udtrykket 'mindre ændringer' relaterer sig til væsentligheden af ændringens indvirkning på miljøet.

Den konkrete afgrænsning af begreberne 'mindre areal' og 'mindre ændringer' må derfor ske som en samlet vurdering af den konkrete plan/projekt med udgangspunkt i de kriterier, som fremgår af lovens bilag 3. EU-Domstolen har i C-444/15 udtalt, at udtrykket 'mindre område på lokalt plan' har til hensigt at referere til den stedlige kompetence, som er tillagt den lokale myndighed, som har udarbejdet og/eller vedtaget den omhandlede plan/program. For så vidt som kriteriet om anvendelse af 'mindre områder' er et supplement til kravet om en fastlæggelse på lokalt plan, skal det pågældende område for det andet have en mindre størrelse i forhold til det område, der er omfattet af denne stedlige kompetence.

Naturklagenævnet har i Naturklagenævnet Orienterer, NKO, nr. 430, 433 og 473, gengivet den praksis, som nævnet oprindeligt udviklede på grundlag af den første lov om miljøvurdering af planer/programmer fra 2004. I forhold til forståelse af begreberne 'mindre ændringer' og 'lokalt plan' viser Nævnets praksis, at der ud fra en samlet afvejning af nedenstående kriterier kan gennemføres en screening m.h.p. afklaring af behovet for en miljøvurdering. Den nedenstående praksis vedrører udelukkende spørgsmålet om miljøvurdering af lokalplaner.

- Tidligere planlægning for samme aktiviteter (boliger, erhverv, institutioner) på nogenlunde samme arealstørrelse
- Mindre ændringer i bebyggelsesprocent (fra 40 til 60 pct.)
- Mindre ændringer i højden (+3m)
- Ingen ny inddragelse af sårbar natur, som ikke allerede er påvirket.

Ad 2) Der henvises til planer/ programmer, som går ud over de nævnte plan-/programtyper omfattet af § 8, stk. 1. Her kræver det en konkret afgørelse fra myndighedens side. Der er tale om andre planer/programmer, end dem, der er omtalt i § 8, stk. 1, nr. 1, og projekter, som ikke er omfattet af lovens bilag 1 og 2.

## 5. Centrale begreber for miljøvurdering og screening

Når afgrænsningen af en plan/program er foretaget efter § 2, stk. 1 og 2, (og § 3), og det på baggrund af § 8 er fastslået, om den konkrete plan/program skal underkastes en miljøvurdering eller der først skal foretages screening, så er spørgsmålet, hvordan man tilrettelægger en sådan miljøvurdering eller screening.

Til beskrivelsen af sådanne processer og deres tilrettelæggelse hører for det første de generelle begreber, som lægges til grund for processerne (se neden for under afsnit 6.1.-6.6) og som med fordel kan beskrives samlet. For det andet hører den nærmere beskrivelse af, hvad der skal indgå i miljøvurderingen/screeningen, herunder de mere processuelle skridt. Det beskrives i afsnit 6.

### 5.1. Myndighedsbegrebet

Planen/ programmet skal være tilvejebragt af en myndighed. Loven anvender et bredt myndighedsbegreb, således som det også er forudsat i Kommissionens implementeringsvejledning, s. 8. Det medfører, at der til begrebet myndighed i første omgang hører offentlige myndigheder som stat, region eller kommune. Fysiske eller juridiske personer, der er adskilt fra den traditionelle myndighedsstruktur og pålagt at udføre en række opgaver eller pligter, som normalt vil være myndighedsopgaver, jf. som eksempel offentligt ejede eller private forsyningsselskaber, vil også være omfattet af myndighedsbegrebet.

Der er ikke krav om, at det er samme myndighed, der udarbejder og eventuelt vedtager planen/programmet. På samme måde er der ligeledes mulighed for, at det er forskellige myndigheder, der udarbejder henholdsvis planen/programmet og miljøvurderingen. Der er også mulighed for at overlade udarbejdelsen af miljørapporten til eksterne rådgivere eller eventuelt udarbejdet/betalt af ejerne til det projekt, der planlægges for, se således Naturklagenævnets afgørelse af 27. januar 2006, j.nr. 03-33/250-0198, Naturklagenævnets afgørelse af 7. september 2006, j.nr. 03-33/550-0205. Uanset hvem, der udarbejder miljørapporten, er det imidlertid efter lovens § 9 forudsat, at det er den eller én af de myndigheder, der udarbejder/vedtager planen/programmet, som også træffer afgørelse ved screeningen eller miljøvurderingen af planen/programmet. En myndighed kan således ikke overlade afgørelsen i en screenings sag eller afgørelsen om at godkende/vedtage en miljøvurdering med sammenfattende redegørelse til eksterne aktører. Der er ikke i loven hjemmel til, at en myndighed kan pålægge en privat fysisk/juridisk person at udføre myndighedens opgaver i forbindelse med en miljøvurdering.

#### Berørt myndighed

Loven anvender begrebet 'berørte myndigheder', jf. lovens § 5, nr. 2.

Berørt myndighed er en myndighed, som på grund af dens specifikke miljøansvar eller lokale og regionale kompetencer kan forventes at blive berørt af planens/programmets eller projektets indvirkning på miljøet.

Myndighedsbegrebet omfatter som nævnt ovenfor staten, regioner og kommuner men også juridiske personer, der har en særlig offentlig opgave eller kompetencer til varetagelse på nationalt, regionalt eller lokalt niveau. Sådanne myndigheder, der kan blive berørt af en plan/program, kan være berørt som helhed eller det kan være en del af myndighed – en hed, et kontor, en afdeling, der varetager de opgaver, som medfører, at den konkrete myndighed anses for berørt. Det er en vigtig forudsætning, at myndighedens kompetence skal være relateret til miljøområdet, dvs. inden for afgrænsningen af det brede miljøbegreb. Som eksempel kan nævnes, at sundhed i denne kontekst vedrører de sundhedsmæssige aspekter ved fx planer/programmer for placering af vindmøller, men ikke den interne økonomiske drift af hospitaler. På tilsvarende vis har stiftsøvrigheden en rolle som berørt myndighed i forhold til påvirkningen af kulturarv, hvis en plan/program giver mulighed for at etablere bygninger/strukturer, der visuelt kan påvirke indsigten til kirkebygninger.

Det, der kendetegner, at en myndighed er berørt, er, at den er tildelt en kompetence, som indebærer, at den har et specifikt miljøansvar. Det specifikke miljøansvar skal også være relevant for planen/programmet dvs. direkte berørt af planens/programmets indvirkning på miljøet. En berørt myndighed er således en myndighed, der efter anden lovgivning mv. er en forudsætning for planens/programmets mulige realisering.

Myndigheder tillægges/tildeles et ansvar i modsætning til organisationer mv., som oprettes med henblik på varetagelse af interesser. Varetagelsen af et specifikt miljøansvar er derfor en del af myndighedens opgavevaretagelse (beføjelser) i bred forstand og ikke afgrænset til at udstedelse af tilladelser på et specifikt område inden for miljøretten. Afgrænsningen af det specifikke miljøansvar vil kunne aflæses i den områdeafgrænsning, som er beskrevet i de love, der regulerer den pågældende myndigheds ressortområde. En sådan afgrænsning fremgår af de konkrete loves formålsbestemmelse samt de hjemmels- og delegationsbestemmelser, der afgrænser de konkrete myndigheders ressortområde.

Det specifikke miljøansvar kan eksempelvis omfatte:

- Forvaltning af specifik viden på miljøområdet, som lægges til grund for den konkrete plan/program.
- Overvågning af miljøkvaliteten på områder, der er omfattet af planen/programmet.
- Udstedelse af tilladelser på grundlag af planen/ programmet.
- Godkende, samtykke og/eller dispensere konkret eller generelt i forhold til realiseringen af planen/programmet.
- Føre tilsyn (inspektion af lokaliteter eller aktiviteter) med overholdelse af tilladelser udstedt på grundlag af planen/ programmet.

Berørte myndigheder kan være såvel interne som eksterne i forhold til den myndighed, der er ansvarlig for planen/ programmet. De interne berørte myndigheder er relevante miljøafdelinger inden for den pågældende planmyndigheds område. Eksempelvis planafdelingens høring af den kommunale

miljøafdeling eller en styrelses høring af fagligt relevante enheder. Eksterne berørte myndigheder kan være (andre) kommuner, regionen, statslige myndigheder så som Embedslægen, Stiftsøvrigheden, Slots- og Kulturstyrelsen, samt museer - også lokale museer kan varetage myndighedsopgaver efter museumsloven.

Det skal bemærkes, at Miljø- og Fødevareministeriet altid er berørt myndighed, hvis det er et ministerium eller en anden statslig myndighed, der skal foretage miljøvurderingen, jf. lovens § 31, stk. 2.

Berørte myndigheder skal høres på forskellige trin af miljøvurderingsprocessen. Baggrunden for at høre berørte myndigheder er, at disse myndigheder skal have mulighed for at yde indflydelse på den planlæggende myndigheds afgørelse af planens/programmets miljømæssige indvirkning. Høringen skal ligeledes sikre, at der inddrages de nødvendige miljømæssige vurderinger i de tilfælde, hvor den planlæggende/miljøvurderende myndighed ikke har den tilstrækkelige ekspertise eller ansvar på miljøområdet. Til gennemførelse af høringen skal der ske en udpegning af berørte myndigheder i den konkrete sag.

Udpegningen af berørte myndigheder foretages af den myndighed, som skal gennemføre høringen i forbindelse med screeningen eller den udarbejdede miljørapport. Udpegningen sker altid i forhold til lokaliseringen og indholdet i den konkrete plan/program.

Da ordningen nu er, at den berørte myndighed udpeges konkret og ikke som følge af, at det står i en bekendtgørelse, vil det gøre sagsbehandlingen lettere, hvis følgende spørgsmål besvares i det brev, som følger med udkastet til planen/ programmet:

- Hvorfor anses den berørte myndighed for berørt i det konkrete tilfælde
- Hvad er det, som den berørte myndighed skal forholde sig til i det konkrete tilfælde
- Hvor står det i det fremsendte materiale
- Hvor lang tid har den berørte myndighed til at reagere
- Hvortil skal svaret sendes og hvem kan man spørge, hvis den berørte myndighed har brug for det

Høring af berørte myndigheder foretages med en passende frist, jf. lovens § 32, stk. 2. En passende frist er en frist, der tager hensyn til kompleksiteten og omfanget af det materiale, som den berørte myndighed skal tage stilling til. En passende frist er det tidsrum, som konkret er tilstrækkeligt til, at den berørte myndighed rettidigt kan fremkomme med bemærkninger. Hvor en anden frist følger af anden lovgivning, skal denne frist anvendes, jf. miljøvurderingslovens § 32, stk. 3.

## 5.2. Inhabilitet

Udover de almindelige habilitetskrav til forvaltningsmyndigheder og deres medarbejdere, som følger af forvaltningsloven, er der også krav om, at den myndighed, der udarbejder planen/programmet og/eller foretager miljøvurderingen af planen/programmet ikke må udføre opgaver og beføjelser som berørt myndighed, medmindre der er foretaget en funktionel opdeling af myndigheden, jf. lovens § 40, stk. 1.

Det betyder, at en myndighed gerne må udarbejde en plan/program og forestå miljøvurderingsprocessen, herunder at foretage vurderingen af de forventede miljømæssige indvirkninger. Der kan også være flere myndigheder, som deltager i planens/programmets udarbejdelse og miljøvurdering. Forudsætningen er blot, at det ikke er samme (del af) myndighed(en), der senere i processen afgiver høringssvar som berørt myndighed. Hertil kræves der en funktionel opdeling af myndigheden.

En funktionel opdeling skal foretages således, at den/de berørte myndigheder tildeles særskilte administrative og personelle ressourcer, som sætter den i stand til at løfte opgaven som berørt myndighed. Formålet med opdelingen er at opstille en informationsbarriere ('ethical walls') for at sikre, at de berørte myndigheder, som jo er de myndigheder, der har det relevante, specifikke miljøansvar, ikke påvirkes af den myndighed, der har udarbejdet planen/programmet og som skal udarbejde miljørapporten/foretage screeningen, hvori de berørte myndigheders udtalelser indgår. Hermed beskyttes formålet med høringen, nemlig at opnå en objektiv vurdering af den plan/program, som er under udarbejdelse af en velinformeret udtalelse fra den/de berørt(e) myndighed(er).

Opdeling af en myndighed er imidlertid ikke nemt, hvis administrationen i en myndighed er tilrettelagt på en sådan måde, at de respektive medarbejdere har flere funktioner, da der her kan/vil forekomme et sammenfald af kompetencer. Her skal der foretages en opdeling, således at det ikke er de samme personer, der foretager vurderingen af planen/programmet efter miljøvurderingsreglerne og de personer, der høres som berørt myndighed. Denne opdeling bør som udgangspunkt også afspejles i det første chefniveau i forhold til medarbejderne, således at det ikke er den samme chef, der skal godkende begge dele. Herved honoreres kravet om selvstændighed. Ved som udgangspunkt at begrænse adskillelsen til første chefniveau sigtes der til, at adskillelsen også skal kunne fungere inden for små administrative enheder som fx mindre kommuner. Omvendt må omfanget og kompleksiteten af den konkrete vurdering også afspejles i opdelingen. Det medfører, at i komplekse sager kan det være nødvendigt at lade opdelingen følge til vicedirektørniveau eller lignende, hvis det er muligt.

Kravet til opdeling skal ses i samme kontekst som de øvrige regler for håndtering af inhabilitet i dansk forvaltningsret. Det betyder, at opdelingen skal ske på en sådan måde og på et tidspunkt, hvor omstændighederne for at træffe den afgørelse, som den planlæggende/vedtagende myndighed skal træffe, ikke er egnede til at skabe mistillid til myndighedens afgørelser.

Hvis det viser sig vanskeligt/umuligt at foretage en opdeling eller henskydning af kompetence til en anden enhed i administrationen, dvs. hvis det kræver oprettelsen af en helt ny enhed, eller at overgivelsen af beslutningskompetencen vil betyde, at det eksempelvis vil være en anden kommunal administration, der skal foretage vurderingen, kan det være nødvendigt at overveje at acceptere sammenfald mellem personer og kompetencer. Det giver forvaltningsretten mulighed for. Der henvises til de almindelige forvaltningsretlige fremstillinger for de nærmere regler herfor.

Det anbefales at beskrive i et notat på sagen, hvilke opdelinger der er foretaget og med hvilken begrundelse. Det vil honorere hensynet til gennemsigtighed i forvaltningen.

En anden ting, som kan inddrages i tilrettelæggelsen af funktionel opdeling i smalle administrative enheder, er vejledningspligten efter forvaltningslovens § 7 og senere afgørelser i samme sag. Her

antages det efter almindelig forvaltningsret, at en myndighed/medarbejder kan give generel vejledning i en konkret sag, blot må vejledningen ikke foruddiskontere indholdet af en senere afgørelse. Overført til den her behandlede problemstilling må det antages, at en medarbejder kan vejlede en anden del af administrationen generelt om indholdet af dele af lovgivningen mv., jf. forvaltningslovens § 7, men vejledningen kan ikke foruddiskontere et senere hørings svar som berørt myndighed og eventuel senere tilladelse til realisering af planen/programmet. Der henvises til de almindelige forvaltningsretlige fremstillinger til indholdet af forvaltningslovens § 7.

### 5.3. Offentligheden

Med begrebet 'offentlighed' henvises der for det første til den brede offentlighed, som anses for at bestå af en eller flere fysiske eller juridiske personer (selskaber mv.), som berøres direkte eller indirekte eller forventes at blive berørt af planen/programmet. Afgrænsningen af denne del af offentligheden afhænger af den konkrete sag dvs. udstrækningen af planlægningen og karakteren af de projekter, som planen/programmet må forventes at berøre. Denne definition af offentligheden indebærer herved ikke alle, medmindre den konkrete sag medfører, at hele landet vil blive berørt etc. Med berørt sigtes der her til, at rettigheder og/eller interesser relateret til fx fast ejendom, erhverv, økonomiske forhold eller sociale forhold vil blive påvirket af planen/programmet. Der kan ikke stilles yderligere krav om en miljømæssig interesse eller formål for at anse den eller de pågældende del(e) af offentligheden for at være berørt.

Det kan man til gengæld for den delmængde af offentligheden, som angår foreninger og organisationer, der har beskyttelse af landskab, kulturarv, natur eller miljøinteresser som formål. I Danmark vil det være foreninger og organisationer som Danmarks Naturfredningsforening, Friluftsrådet, Dansk Ornitologisk Forening, Greenpeace, NOAH, og WWF (World Wildlife Fund) dvs. de såkaldte NGO'er (non-governmental organizations).

Forudsætningen er, at den konkrete forening og organisation har vedtægter eller love, som dokumenterer dens formål, og at den repræsenterer mindst 100 medlemmer.

### 5.4. Partsbegrebet

Partsbegrebet er et spørgsmål om, at fysiske eller juridiske personer vil blive berørt af en plan/program, som medfører, at de vil have en væsentlig individuel interesse i udformningen af planen/programmet. Spørgsmålet om partsstatus vil i langt de fleste tilfælde opstå i tilknytning til planens/programmets udformning. Det er imidlertid langt fra alle berørte, der vil have partsstatus ved planlægning. Her vil det alene være dem, som er væsentlig individuel berørt, der har partsstatus i sagen.

### 5.5. One stop shop

One stop shop er det korte udtryk for, at vurderingen af en plans/programs miljømæssige indvirkning kan koordineres med vurderinger af miljømæssige indvirkninger i forhold til lovgivning, hvorefter der også skal foretages sådanne vurderinger. Det betyder, at myndighederne kan samarbejde om de vurderinger, der foretages af en plan/program og fx et projekt og/eller i forhold til indvirkningen på et Natura 2000-område. I forhold til one stop shop ved vurderinger af planer/programmer er der efter § 7, stk. 2, i miljøvurderingsbekendtgørelsen, jf. bekendtgørelse nr. 1470 af 12. december 2017 om



samordning af miljøvurderinger og digital selvbetjening m.v. for, programmer og konkrete projekter omfattet af lov om miljøvurdering af planer/programmer og af konkrete projekter (VVM), tale om, at myndighederne kan lade de respektive vurderinger være omfattet af en fælles eller samordnet procedure.

I praksis betyder det formentlig, at one stop shoppen først vil blive praktiseret, når der ud over en miljøvurdering af en plan/program som minimum vil være tale om miljøvurdering af et konkret projekt, jf. således udgangspunktet i lovens § 7, stk. 1. Det skal naturligvis ikke afholde myndigheder fra at udforske mulighederne for at anvende en eller begge af de nedenfor beskrevne procedurer i forbindelse med miljøvurdering af en plan/program. Miljøvurderingsbekendtgørelsen tager ikke stilling til, hvem der er koordinerende myndighed, når der ikke skal foretages en miljøvurdering af et konkret projekt. Det vil derfor bero på en aftale mellem de involverede myndigheder, hvem der er koordinerende myndighed.

### **Fælles procedure**

Ved anvendelse af den fælles procedure er den koordinerende myndighed ansvarlig for at gennemføre en samlet miljøvurderingsproces, hvilket i praksis betyder, at myndigheden skal koordinere myndighedsbehandlingen på en sådan måde, at der til brug for planens/programmets afgrænsning udarbejdes en samlet afgrænsning af miljørapportens indhold, jf. miljøvurderingslovens § 11. Den koordinerende myndighed har således ansvar for at sikre, at der afgives en samlet udtalelse til den planlæggende myndighed, hvis denne er forskellig fra den koordinerende myndighed.

Når der er udarbejdet en miljørapport, er den koordinerende myndighed i den fælles procedure ansvarlig for, at gennemgangen af miljørapporten koordineres mellem de respektive myndigheder således, at der udarbejdes en samlet myndighedsvurdering af planen/programmet. Det medfører, at den koordinerende myndighed er ansvarlig for, at myndighedernes eventuelle bemærkninger til den planlæggende myndighed koordineres og samles.

### **Samordnet procedure**

Ved den samordnede procedure skal der, som i den fælles procedure, ske en koordination af myndighedsbehandlingen af den konkrete plan/program. Ved samordningen gennemfører de myndigheder, som skal foretage vurderinger efter anden lovgivning, egen vurdering af projektets miljøpåvirkninger. Den samordnende myndighed skal i den forbindelse sikre, at der sker en koordination af vurderingerne mellem de enkelte ressortmyndigheder.

Som med den fælles procedure finder den samordnede procedure anvendelse i alle faser af behandlingen af en plan/program og samordningen omfatter således både afgrænsningen af miljørapportens indhold og myndighedsvurderingen af den fremlagte rapport, som beskrevet ovenfor.

## **5.6. Grænseoverskridende indvirkninger på miljøet**

En plan/program kan have en indvirkning på miljøet, som ligger uden for Danmarks territorium. Danmarks territorium er her såvel land som vand. Såvel i EU som i international ret er der regler for, hvordan staterne konkret håndterer sådanne situationer. De konkrete procedurer herfor i dansk ret er beskrevet i miljøvurderingslovens § 38.

Høring af nabostater over en plan/program skal ske i ét af to tilfælde:

- En kommunal, regional eller statslig myndighed i Danmark ønsker at vedtage/godkende en plan/program, som kan have en væsentlig indvirkning på miljøet i en eller flere nabostater
- En kommunal, regional eller statslig myndighed i en nabostat ønsker at vedtage/godkende en plan/program, som kan have en væsentlig indvirkning på miljøet i Danmark

### Hvem er nabostater?

Hovedparten af de nabostater, som kan blive berørte i forbindelse med planer/programmer er medlem af EU. Her tænkes på Tyskland og Sverige som de nærmeste, men alt efter indholdet i planen/programmet og de påvirkninger, der kan være, vil også Nederlandene, Polen, Estland, Letland og Litauen kunne komme på tale. Der er imidlertid også nabostater uden for EU, herunder Norge og alt efter de mulige påvirkninger også fx Storbritannien og Rusland.

Baggrunden for, at planer/programmer, som kan have væsentlige indvirkninger på miljøet i nabostater, der ikke er medlem af EU, er, at reglerne om høring af nabostater i sådanne tilfælde oprindeligt fremgår af en international aftale - Espoo-Konventionen – som Danmark har skrevet under på og ratificeret i dansk ret.

### Point of Contact (PoC)

Det er et krav efter Espoo-Konventionen og EU-retten, at der udpeges ét kontaktpunkt i hver stat. Dette kontaktpunkt er i Danmark miljø- og fødevareministeren, som har delegeret kompetencen til Miljøstyrelsen. Det betyder, at det er Miljøstyrelsen, som varetager kontakten til de nabostater, som i det konkrete tilfælde kan blive berørt. Delegationen fra ministeren giver ikke mulighed for, at andre myndigheder kan varetage opgaven som PoC i konkrete tilfælde. Det betyder, at der ikke er andre myndigheder i Danmark, som kan fremsende materiale til nabostater med henblik på høring af disse i en konkret sag. Tilsvarende kan andre myndigheder i Danmark heller ikke udsende materiale modtaget fra nabostater med henblik på høring i Danmark.

Miljøstyrelsen er ansvarlig for den processuelle håndtering af et dansk høringssvar til et naboland. Det betyder, at Miljøstyrelsen sender indkomne høringssvar uredigeret videre til den nabostat, hvori en plan/program er undervejs. Som Espoo-myndighed er Miljøstyrelsen ligeledes ansvarlig for at gennemføre de nødvendige høringer i Danmark over projekter, som nabostater måtte have notificeret over Danmark.

Miljøstyrelsen forholder sig ikke til indholdet og ej heller til nabostatens faglige argumenter til et dansk høringssvar.

### Hvordan inddrages nabostater i miljøvurderingen?

Når en myndighed i Danmark skal udarbejde en plan/program og myndigheden vurderer, at planen/programmet – måske – kan få væsentlige indvirkninger på miljøet i en eller flere nabostater, skal myndigheden tage kontakt til Miljøstyrelsen med henblik på særligt at afklare:

- Hvilke nabostater kan blive berørt?
- Hvilke væsentlige miljømæssige indvirkninger kan der være tale om?
- Hvilket sprog skal materialet oversættes/udarbejdes på?

Denne kontakt til Miljøstyrelsen skal ske så tidligt som muligt og før den danske høring over afgrænsning af miljørapporten.

Såfremt myndigheden sammen med Miljøstyrelsen vurderer, at planen/programmet ikke forventes at have væsentlige miljømæssige indvirkninger, kan myndigheden vælge at udarbejde et informationsbrev til de nabostater, som har været genstand for vurderingen. Informationsbrevets indhold vil være en oplysning om, at Danmark ikke forventer, at planen/programmet kan have grænseoverskridende væsentlige miljømæssige indvirkninger. Miljøstyrelsen videreformidler informationsbrevet til de respektive nabostater.

Det kan være, at en eller flere nabostater er uenige i denne vurdering og derfor meddeler Miljøstyrelsen, at de gerne vil deltage i høringsprocessen. Det gælder, selvom en dansk myndighed har vurderet, at en plan/program ikke kan have væsentlige grænseoverskridende indvirkninger på miljøet. I sådanne tilfælde gennemføres den almindelige høringsproces med inddragelse af nabostaten, jf. nedenfor under 6.2. om høringsprocessen.

### **Notifikation af berørte nabostater**

Hvis en myndighed sammen med Miljøstyrelsen vurderer, at det ikke kan udelukkes at en plan/program kan have væsentlige grænseoverskridende indvirkninger på miljøet, eller nabostaten selv har bedt om at blive inddraget i høringsprocessen, foretager Miljøstyrelsen en notifikation af den eller de berørte nabostat(er).

En notifikation er et officielt processkridt i form af en meddelelse fra én stat til en anden. Meddelelsen indeholder følgende oplysninger:

- Hjemmel (som er miljøvurderingsdirektivets artikel 7 for nabostater medlem af EU og Espoo-Konventionens artikel 3 for nabostater uden for EU)
- Beskrivelse af planen/programmet og dens formål
- Mulige grænseoverskridende væsentlige indvirkninger på miljøet
- Tidsplanen, og herunder relevante oplysninger for proceduren for såvel hele planen/programmet som for den konkrete høring i Danmark
- Oplysninger om eventuelle borgermøder
- Indbydelse til deltagelse i høringsprocessen

Notifikationen – som udarbejdes af planmyndigheden - skal foretages samtidig med høringen over afgrænsningen af miljørapporten foretages i Danmark. Nabostaterne, der skal have en passende frist til at tilkendegive om de vil deltage i processen og til at afgive høringssvar, sender svar til Miljøstyrelsen, som sender svarene til den myndighed i Danmark, der forestår miljøvurderingen. Nabostaternes høringssvar skal indgå i afgrænsningen af miljørapporten på lige fod med andre høringssvar. Se nærmere om den danske proces under afsnit 6.

### **Konsultationsbrevet til nabostaten**

Når myndigheden har udarbejdet miljørapporten skal denne sendes i høring sammen med forslaget til planen/programmet. I den forbindelse skal nabostater, som er notificeret tidligere i forløbet, have lejlighed til at udtale sig om miljørapporten. Det sker ved, at den pågældende myndighed udarbejder

høringsmateriale til nabostaten og udkast til konsultationsbrev på det aftalte sprog og fremsender det til Miljøstyrelsen.

Konsultationsbrevet og materialet skal indeholde de oplysninger, der fremgår af lovens § 32, stk. 1, nr. 3, dvs. oplysninger om planens/programmets grænseoverskridende miljøpåvirkninger, herunder oplysninger om indvirkningen på sundheden samt oplysninger om beslutningsproceduren.

For så vidt angår miljørapporten med de grænseoverskridende miljøpåvirkninger skal denne indarbejdes i et selvstændigt dokument oversat til det sprog, som er aftalt med nabostaten. Dokumentet vil efter høringen indgå i den samlede miljørapport. Herved bliver det nemt for den del af offentligheden og de myndigheder, som nabostaten inddrager i høringen at forholde sig til, hvordan planen/programmet påvirker miljøet i deres område.

Der skal udarbejdes en selvstændig miljørapport, der beskriver, analyserer og vurderer de grænseoverskridende miljøpåvirkninger på samme måde, som hvis det var en dansk miljørapport. Rapporten samt konsultationsbrevet skal oversættes til nabolandets sprog, hvorved det sikres, at såvel myndigheder og offentligheden i nabostaten har samme adgang til oplysninger om planen/programmet som i den danske offentlighed. Hermed bliver det lettere at forholde sig til, hvordan planen/programmet påvirker miljøet i det pågældende område.

Det anbefales, at rapporten med den danske miljøvurdering indeholder et selvstændigt kapitel med miljørapporten for de grænseoverskridende miljøpåvirkninger. Hermed sikres det, at den danske offentlighed er orienteret om de grænseoverskridende miljøpåvirkninger, hvilket er væsentligt, hvis man fx bor nær ved grænsen. Kapitel med det grænseoverskridende miljøpåvirkninger skal være på dansk, hvis det indsættes i den danske miljørapport.

Også i denne fase sættes der en passende frist for nabostaterne til at gennemføre høringen. De høringssvar, som de hørte nabostater afgiver fremsendes til Miljøstyrelsen, som videresender dem til den myndighed, som forestår miljøvurderingsprocessen.

### **Høringsfristen for nabostaterne**

Det fremgår ovenfor, at der fastsættes passende frist for høring af nabostater. Som udgangspunkt bør der fastsættes en frist for høring af nabostater, som er længere end fristen for høring i Danmark, da nabostatens myndigheder skal have mulighed for at sende sagen i høring hos de berørte myndigheder og den berørte offentlighed i nabostaten. Det er derfor vigtigt, at der i forbindelse med planlægningen af arbejdet med miljøvurderingen sættes tid af til at gennemføre de grænseoverskridende høringer, som skal ske samtidig med de danske høringer.

### **Hvem hører nabostaterne?**

Det vil være nabostaterne selv, der bestemmer, hvem der konkret skal høres over en plan/program. Det afhænger således af nabostaternes nationale ordninger, men det vil oftest være berørte myndigheder og den berørte offentlighed, dvs. miljøorganisationer, men efter omstændighederne kan der også gennemføres en høring af den brede offentlighed.

### **Samråd med nabostater?**

Der er flere muligheder for at indgå en fokuseret dialog med nabostater omkring den konkrete plan. Det betegnes et samråd og det er Miljøstyrelsen, der forestår og deltager sammen med planmyndigheden i denne proces med de hørte nabostater. Baggrunden for etablering af et samråd er at opnå enighed/aftaler om, hvordan særskilte bekymringer for indvirkninger på miljøet i nabostaterne vil blive håndteret af de danske myndigheder. Det kan også være en aftale om den efterfølgende overvågning af udvalgte miljøpåvirkninger og hvordan resultaterne håndteres i fremtiden.

De resultater og aftaler, som et eventuelt samråd beslutter, indgår i beskrivelsen i den sammenfattende redegørelse, se mere om dette i afsnit 6.2.

### **Miljøstyrelsens samtykke**

En plan/program, der har grænseoverskridende indvirkning på miljøet, kan ikke endeligt vedtages eller godkendes, før Miljøstyrelsen skriftligt har meddelt samtykke hertil. Denne procedure skal sikre, at høringsprocessen af nabostater er gennemført på den korrekte måde, således at Danmark overholder sine internationale og EU-retlige forpligtelser. Samtykket er derved en sikring af de processuelle forpligtelser og ikke en indholdsmæssig accept af miljøbelastningen, da denne påhviler planmyndigheden.

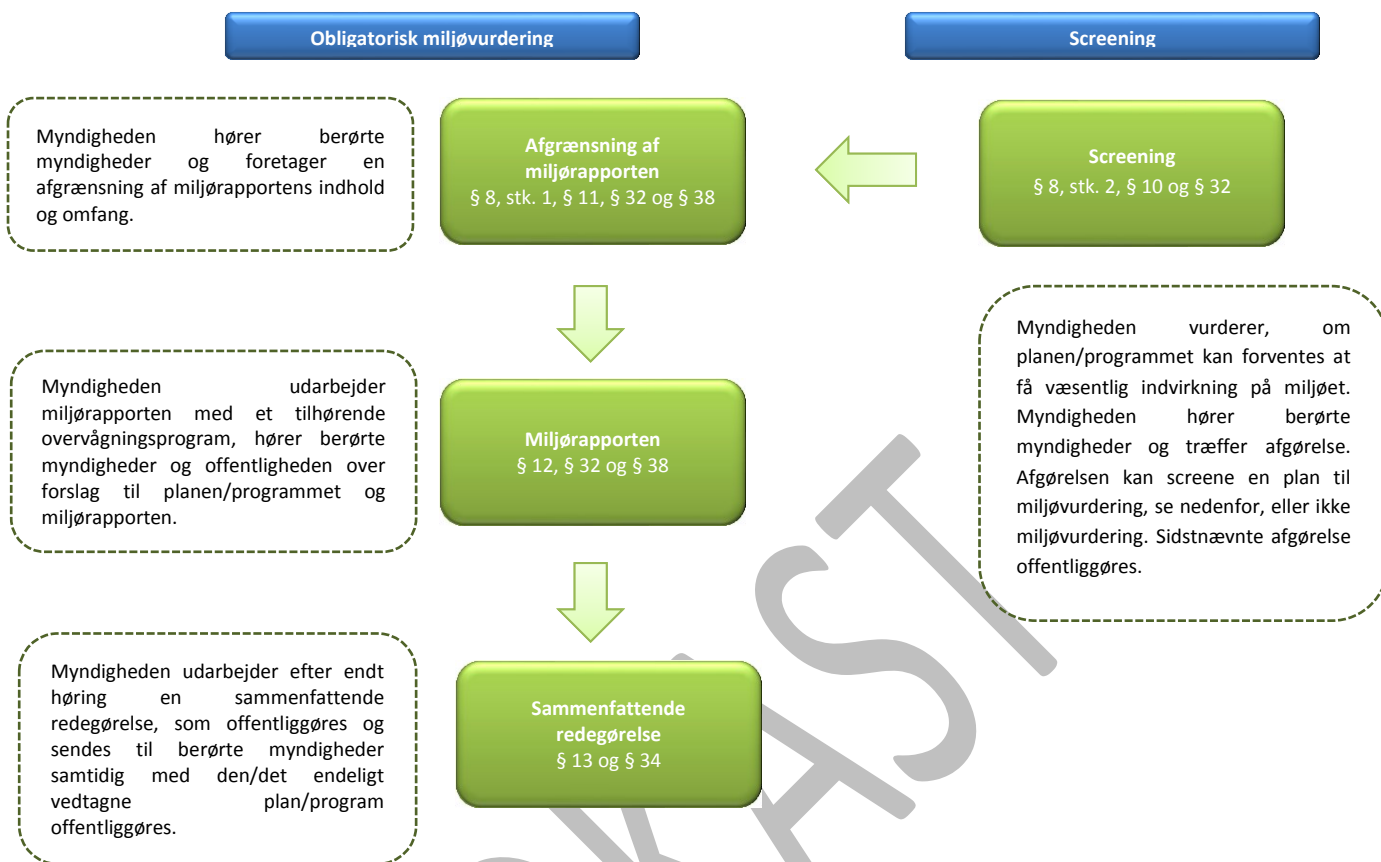
### **Høring over nabostaters planer/programmer**

Grænseoverskridende indvirkninger på miljøet går også den anden vej, og her er det Miljøstyrelsen, der er ansvarlig for at gennemføre de nødvendige høringer i Danmark, når en plan/program i en nabostat kan påvirke miljøet væsentligt i Danmark. Miljøstyrelsen gennemfører høringer af berørte myndigheder, organisationer og offentligheden efter reglerne i miljøvurderingsloven.

## **6. Processerne og deres indhold for miljøvurdering og screening**

Miljøvurderingsprocessen er en proces, som skal sikre, at planer/programmer, som er omfattet af loven, vurderes i forhold til væsentligheden af deres indvirkning på miljøet. Miljøvurdering er en proces, som skal sikre, at de relevante myndigheder og offentligheden inddrages på et tidligt tidspunkt for at sikre indflydelse på indholdet af planen /programmet.

Procesmæssigt er der følgende trin, som hver især indebærer særlige skridt/afgørelser, som myndighederne skal foretage. Det nærmere indhold af disse trin vil blive beskrevet nedenfor:



## 6.1. Screening af plan/program

Dette afsnit omhandler screeningsprocessen. En screening efter lovens § 10 af planer/ programmer gennemføres, før planen/programmet er vedtaget. Screeningen er som ved vurdering af konkrete projekter en afgørelse, hvor myndigheden tager stilling til væsentligheden af indvirkningen på miljøet. Screeningen gennemføres på grundlag af kriterierne i lovens bilag 3 (kriterierne svarer til miljøvurderingsdirektivets bilag II).

Det indbefatter en beskrivelse af de retlige skridt i processerne og anbefalinger til den praktiske tilrettelæggelse. Det skal ses som en uddybning af afsnit 4, hvor de enkelte processkridt fremgår af diagrammet og hvor sammenhængen mellem miljøvurdering af planer/programmer og af konkrete projekter fremgår, og hvor sammenhængen til myndighedernes øvrige planlægning er beskrevet.

Hvis der i konkrete tilfælde opstår tvivl, om planen/programmet skal screenes eller undergå en miljøvurdering, kan dette skyldes usikkerhed om planens/ programmets virkninger. Det kan eksempelvis være tilfældet med planer/ programmer, der er bredt formuleret eller fastlagt på et overordnet niveau. Hvis denne usikkerhed ikke kan afklares, anbefales det i Kommissionens implementeringsvejledning, punkt 3.46, at der gennemføres en miljøvurdering.

Loven indeholder ikke krav om, at høringen af berørte myndigheder i forbindelse med screening skal ske forud for myndighedens gennemførelse af screeningen på baggrund af lovens bilag 3, se neden for. Det er således op til myndigheden selv at tilrettelægge processen for høring og screening. Det vigtigste er, at myndigheden, når den skal træffe en screeningsafgørelse efter lovens § 10, inddrager resultaterne af høringen og af vurderingerne efter lovens bilag 3.

### **Særligt om Natura 2000-områder**

Planer/programmer, som på grundlag af en screening efter habitatreglerne må antages at kunne påvirke et udpeget internationalt naturbeskyttelsesområde væsentligt, vil være planer/programmer, som allerede i henhold til lovens § 8, stk. 1, nr. 2, obligatorisk skal miljøvurderes. Vær opmærksom på, at en plan/program normalt ikke kan gennemføres, hvis en konsekvensvurdering viser, at planen/programmet vil skade et Natura 2000-område væsentligt.

Planlægning inden for et internationalt naturbeskyttelsesområde, for en række nærmere bestemte funktioner må kun finde sted på grundlag af en planlægningstilladelse. I givet fald skal der ansøges om tilladelse til at igangsætte planlægningsprocessen, jf. bekendtgørelse nr. 1383 af 26. november 2016, § 2, stk. 2. I ansøgningen skal det godtgøres, men ikke nødvendigvis dokumenteres, at der ikke sker skade på området. Ansøgning om tilladelse til gennemførelse af planlægningen skal indgives hos Erhvervsstyrelsen.

### **Høring af berørte myndigheder**

Når myndigheden har dannet sig et overblik over indholdet af den påtænkte plan/program skal myndigheden indhente udtalelser fra berørte myndigheder.

Afgrænsningen af hvilke myndigheder, der vil blive berørt af udkastet til planen/programmet, vurderes af myndigheden i den konkrete sag. Den nærmere beskrivelse af berørte myndigheder fremgår af afsnit 5.1.

Høringen efter lovens § 32, stk. 1, nr. 1, kan ikke erstattes af andre høringer, der typisk vil foreligge senere i processen. Det betyder, at manglende høring af berørte myndigheder vil være at betragte som en væsentlig mangel i vurderingen af udkastet til planen/programmet, jf. også NKO 430.

Fristen for høring af de berørte myndigheder fastsættes konkret, jf. lovens § 32, stk. 2. Myndighederne skal dog have rimelig frist til at vurdere udkastet og fremkomme med eventuelle bemærkninger hertil. Fristen må med andre ord ikke gøre høringen illusorisk. Der er ikke i loven krav om, at de berørte myndigheder får tilsendt de øvrige høringssvar, som måtte indkomme senere i processen.

Der er ikke i miljøvurderingsloven krav om, at offentligheden skal høres ved en screening af planen/programmet, medmindre der fremgår en særlig høringsprocedure af den lovgivning, som planen/programmet udarbejdes i henhold til.

### **Høring af nabostater**

Udgangspunktet for høring af nabostater, jf. lovens § 38, er, at planen/programmet må forventes at have væsentlig indvirkning på miljøet. Såfremt danske myndigheder allerede på screeningsniveauet måtte have den opfattelse, at planen/programmet kan forventes at have væsentlig indvirkning på miljøet, vil det være mest korrekt allerede på dette tidspunkt at notificere de berørte nabostater.



Hvis den danske myndighed, som gennemfører screeningen af planen/programmet, finder, at planen/programmet ikke vil have væsentlige indvirkninger på miljøet og nabostaten er uenig i vurderingen heraf, inddrages nabostaten i høringsprocessen, se processen herfor under afsnit 5.6.

### **Myndighedens screening af planen/programmet**

Når myndigheden skal foretage en screening af en plan/program, sker dette på grundlag af kriterierne i lovens bilag 3. Kriterierne i bilag 3 afspejler det brede miljøbegreb, jf. lovens § 1, som loven bygger på, og forudsættes anvendt ved vurderingen af planer/programmer.

Det kan være vanskeligt at foretage en vurdering vedrørende et bestemt emne nævnt i bilag 3 og derfor er det fristende at udskyde den miljømæssige vurdering til senere. Der er imidlertid meget snævre grænser for at udskyde en vurdering af miljøpåvirkninger vedrørende et emne nævnt i bilag 3, jf. NMK-41-00002, hvor nævnet drager en parallel mellem kravene til vurdering af konkrete projekter og til planer/programmer. I den konkrete sag kunne myndigheden således ikke udsætte vurderingen af indvirkningen på et § 3 område til senere.

### **Screeningskriterierne i bilag 3**

Den konkrete vurdering tager udgangspunkt i planens/programmets karakteristika, som er beskrevet på grundlag af nr. 1, jf. nedenfor. Dernæst følger en vurdering af de indvirkninger, som planen/programmet antages at have. Vurderingen har til formål at beskrive væsentligheden af indvirkningerne, som planen/programmet forventes at få. Vurderingen af væsentligheden foretages ved at inddrage de indvirkninger, der med rimelig sandsynlighed kan få betydning i forhold til den konkrete plan/program, jf. nr. 2 nedenfor.

For så vidt angår biologisk mangfoldighed og klimatiske faktorer har EU-Kommissionen udgivet en vejledning om inddragelse af disse problemstillinger i forbindelse med screening, scoping og miljøvurdering af planer/programmer. Vejledningen kan findes på engelsk her:

<http://ec.europa.eu/environment/eia/pdf/SEA%20Guidance.pdf>

Det skal bemærkes, at der i Naturklagenævnets/Natur- og Miljøklagenævnets hidtidige praksis anvendes en standardformulering, som antyder en tjekliste for, at kommunen har ”vurderet en række miljøparametre herunder biologisk mangfoldighed, miljø, støj, trafik, kulturarv, befolkning og sundhed.” Disse emner fremgår af lovens bilag 4, litra f: den biologiske mangfoldighed, befolkningen, menneskers sundhed, fauna, flora, jordbund, vand, luft, klimatiske faktorer, materielle goder, kulturarv, herunder arkitektonisk og arkæologisk arv, landskab og det indbyrdes forhold mellem disse faktorer.

Ifølge miljøvurderingsloven vurderes væsentligheden af planen/programmets indvirkning på miljøet som udgangspunkt ved en undersøgelse i hvert konkrete tilfælde. Loven indeholder hjemmel til, at ministeren kan fastsætte kriterier for en eller flere typer af planer/programmer, som kan føre til, at planen/programmet enten ikke skal eller altid skal miljøvurderes. Sådanne kriterier, der i givet fald vil blive fastsat i en bekendtgørelse, kan kombineres med en undersøgelse i hvert tilfælde.

Uanset hvilken metode, der anvendes, skal kriterierne i lovens bilag 3 danne grundlag for vurderingen. Lovens bilag 3 bærer overskriften: Kriterier for bestemmelse af sandsynlige betydning af indvirkningen på miljøet.



Kriterierne er ikke tildelt efter betydning og de oplyste kriterier er ikke udtømmende, dvs. at loven ikke forhindrer, at der tages hensyn til andre kriterier. Kriterierne, deres betydning og indbyrdes vægtning afhænger af den konkrete sag. Kriterierne i lovens bilag 3 er inddelt i to kategorier: 1) planernes/programmernes karakteristika og 2) kendetegn ved indvirkningen og det område, som kan blive berørt. I det følgende gives eksempler på anvendelse af de enkelte kriterier, som beskrevet i lovens bilag 3:

### **1) planernes/programmernes karakteristika, idet der navnlig tages hensyn til:**

*I hvilket omfang planen/programmet kan danne grundlag for projekter og andre aktiviteter med hensyn til beliggenhed, art, størrelse og driftsbetingelser eller ved tildeling af midler*

Det skal bemærkes, at eksemplerne som beliggenhed, art og størrelse, ikke er udtømmende, jf. Implementeringsvejledningens punkt 3.24. Begrebet 'midler' skal forstås bredt, idet de kan være finansielle, naturlige eller menneskelige. 'Grundlag' og 'rammer' er udtryk for samme regulering. For den nærmere forståelse af udtrykket 'danne grundlag' henvises til afsnit 3.1. og den der foretagne gennemgang af udtrykket 'fastlægge rammerne for fremtidige tilladelser'. En beslutning, som alene angår en generel tildeling af finansielle midler, vil ikke være tilstrækkelig til at "danne grundlag" for tilladelsen.

*I hvilket omfang planen/programmet har indflydelse på andre planer/programmer, herunder også planer/programmer, som indgår i et hierarki*

Planer/programmer kan indgå i hierarkier som fx statslig planlægning på et område, der udmøntes i kommunale planer. Sidstnævnte kan være kommuneplaner, lokalplaner, kommunale handle- og indsatsplaner. Mere generelt er der også forholdet mellem love og administrative retsakter som bekendtgørelser, cirkulærer, cirkulæreskrivelser mv., se ligeledes afsnit 3.1. om de der nævnte undtagelser.

Det vil også være relevant at se på, om der mellem retsakterne eksisterer en retlig binding. Det kan være hierarkiske bindinger i forhold til indholdet som fx en bemyndigelse fastlagt i loven, eller horisontale bindinger, hvor planer/programmer på samme niveau er afhængige af hinanden.

*Planens/programmets relevans for integrationen af miljøhensyn specielt med henblik på at fremme bæredygtig udvikling*

Kriteriet er her, om den påtænkte plan/program kan bidrage til mindskelse af skader på miljøet. En plan/program, som må forventes at have væsentlig indvirkning på miljøet, vil som udgangspunkt skulle miljøvurderes, mens det formentlig ikke vil være tilfældet for en plan/program med alene få konsekvenser for miljøet.

*Miljøproblemer af relevans for planen/programmet*

Det omfatter tilfælde, hvor planer/programmer enten forårsager eller forværrer miljøproblemer. Der kan også være tale om, at planen/programmet begrænser eller på anden måde påvirker miljøet, herunder bidrager til at løse, mindske eller undgå miljøproblemer. Det vil under alle omstændigheder være nødvendigt at kortlægge arten og omfanget af de miljøproblemer, der er relevante for planen/programmet.

Planens/programmets relevans for gennemførelsen af anden miljølovgivning, der stammer fra en EU-retsakt (fx planer/programmer i forbindelse med affaldshåndtering eller vandbeskyttelse).

Såvel positive som negative bidrag til gennemførelse af EU-miljølovgivning i sin helhed skal tages i betragtning.

## 2) Kendetegn ved indvirkningen og det område, som kan blive berørt, idet der navnlig tages hensyn til:

4. indvirkningens sandsynlighed, varighed, hyppighed og reversibilitet
5. indvirkningens kumulative karakter
6. indvirkningens grænseoverskridende karakter
7. faren for menneskers sundhed og miljøet (fx på grund af ulykker)
8. indvirkningens størrelsesorden og rumlige udstrækning (det geografiske område og størrelsen af den befolkning, som kan blive berørt)
9. værdien og sårbarheden af det område, som kan blive berørt som følge af:
  - særlige karakteristiske naturtræk eller kulturarv
  - overskridelse af miljøkvalitetsnormer eller -grænseværdier
  - intensiv arealudnyttelse
  - indvirkningen på områder eller landskaber, som har en anerkendt beskyttelsesstatus på nationalt plan, fællesskabsplan eller international plan.

### Eksempler fra nævnets hidtidige praksis

Nedenfor gives der eksempler på håndtering af udvalgte miljøoplysninger i screeninger. Eksemplerne er hentet fra nævnpraksis:

#### *NMK-34-00161 – planlægning for etablering af infoportal*

Kommunen havde gennemført en screening af forslaget til lokalplan, der skulle muliggøre etableringen af infoportal. Området var i den eksisterende planlægning udlagt til centerområde, hvilket overvejende dækkede de nødvendige rammer for infoportalen.

Under emnet "Trafikbelastning" i screeningen fremgik følgende:

*Infoportalen skal supplere oplevelserne i Bakkerne og de øvrige udflugtsmål i området. Derfor forventes en stigning i trafikbelastningen på [adresse1] og parkeringspladsen ved Rebildhus, Infoportalen og Spillemandsmuseet, primært i weekender og ved højtider (samt 4.juli). Det er hensigten, at byggeriet vil medføre 20.000 besøgende. Der findes ingen målinger på den nuværende trafikintensitet på [adresse1], men det er vurderet, at der på nuværende tidspunkt er en årsdøgntrafik på ca. 1200 køretøjer. Det forventes, at denne trafikintensitet maksimalt vil blive forøget med 50 pct. i enkelte spidsbelastningsperioder. Det vurderes dog ikke, at dette vil betyde, at der sker væsentlige virkninger på miljøet.*

Kommunen konkluderer derfor, at lokalplanen ikke ville få væsentlig indvirkning på miljøet og derfor ikke skulle miljøvurderes.

Screeningen blev tiltrådt af nævnet, idet nævnet bl.a. lagde vægt på, at planforslaget alene muliggjorde mindre ændringer i forhold til det eksisterende plangrundlag, hvor lokalplanområdet var udlagt til centerområde m.m.

#### *NMK-33-02174 og NMK-41-00190 – planlægning for multihal*

Kommunen ønskede at planlægge for en multihal i et område, der i en eksisterende plan var fastlagt til anden anvendelse end etablering af en multihal. Kommunen havde i planen fastlagt multihallens bygningshøjde, udformning og placering på grundarealet. Kommunen havde imidlertid ikke omtalt hvilke aktiviteter, der måtte forventes. Det fremgik heller ikke, hvilke trafikale påvirkninger eller øvrige påvirkninger, multihallens funktioner måtte forventes at tilføre området. Derfor fandt Natur- og Miljøklagenævnet, at kommunens screening var mangelfuld, da det ikke var muligt at vurdere hvilke miljøpåvirkninger, der lå til grund for kommunens screening for miljøvurdering, og afgørelsen blev derfor hjemvist til fornyet behandling.

#### *NKN-261-00031 – planlægning for udvidelse af campingplads*

Kommunen ønskede at udvide en campingplads med indtil 50 campinghytter, hvilket nødvendiggjorde inddragelse af et areal, der var omfattet af naturbeskyttelseslovens § 3 (strandenge, enge og mosearealer). Kommunen havde i screeningen lagt til grund, at anvendelsesbestemmelserne i planforslaget tilgodeså de naturbeskyttelsesmæssige interesser i området, og at naturværdierne i området skulle respekteres ved ekstensiv arealudnyttelse. Nævnet fandt ikke, at kommunens screening i tilstrækkeligt omfang havde taget hensyn til kriterierne i lovens bilag 3 i forhold til planens mulige påvirkning af § 3-områderne (værdien og sårbarheden af det område, som kan blive berørt som følge af bl.a. intensiv arealudnyttelse). Dette fandt nævnet var en væsentlig mangel og kommunens afgørelse var som følge deraf ugyldig.

#### *NMK -41-00096 – planlægning for nyt erhvervsområde op til Dybbøl Banke*

Kommunen havde vurderet, at planforslaget, som muliggjorde etablering af et nyt erhvervsområde op til Dybbøl Banke, ikke skulle miljøvurderes, fordi forslaget ikke kunne få væsentlig indvirkning på miljøet.

Nævnet fandt, at skanseområdet ved Dybbøl Banke var et område, til hvilket der knyttede sig meget betydelige landskabs- og kulturhistoriske interesser. Området havde således karakter af et nationalt monument. Planforslaget berørte således væsentlige interesser, hvorfor formålet med miljøvurderingsreglerne tilsagde, at der skulle foretages en egentlig miljøvurdering af planen.

### **Screeningsafgørelsen**

Hvis myndigheden efter høring af berørte myndigheder og på grundlag af screeningen finder, at udkastet til planen/programmet ikke vil kunne få væsentlig indvirkning på miljøet, træffes der efter lovens § 10 afgørelse om, at planen/programmet ikke skal miljøvurderes. Afgørelsen skal træffes før eller senest samtidig med, at planen/programmet godkendes eller vedtages endeligt.

Screeningafgørelsen skal offentliggøres med begrundelse snarest muligt og før offentliggørelse af den endelige godkendelse eller vedtagelse af planen/programmet. Offentliggørelsen skal indeholde

oplysning om, hvortil afgørelsen kan påklages, klagevejledning samt fristen for klage over afgørelsen, jf. lovens 33.

Der henvises til afsnit 7. for de nærmere regler for klage.

Hvis myndigheden finder, at udkastet til planen/programmet vil kunne få væsentlig indvirkning på miljøet, kan myndigheden vælge at overgå umiddelbart til afgrænsningsfasen, jf. neden for. Myndigheden kan, i stedet for scoping, vælge at tilpasse udkastet til planen/programmet og derefter høre berørte myndigheder og screene igen med henblik på at afklare, om tilpasningen medfører, at udkastet ikke skal underkastes en miljøvurdering.

## 6.2. Miljøvurdering af planer/programmer – processerne

I dette afsnit behandles den proces, som finder anvendelse, når et udkast til en plan/program:

*enten* er omfattet af obligatorisk miljøvurdering, jf. lovens § 8, stk. 1, og nærmere omtale under afsnit 5.3.,  
*eller* er screenet til at kunne have væsentlig indvirkning på miljøet, jf. lovens § 8, stk. 2, og nærmere omtale under afsnit 5.4. og 6.

De enkelte trin i processen er afgrænsning, vurdering og afværgelse af konsekvenser, miljørapport, høring, afgørelse, offentliggørelse og overvågning. Forud gennemgang af de enkelte trin, vil overordnede krav til vurdering og miljørapport samt det brede miljøbegreb blive beskrevet.

### Overordnede krav til vurdering og miljørapport

De overordnede krav til miljørapporten, jf. lovens § 12, stk. 2 og 3, og disses betydning for selve vurderingen, er følgende:

- Kravet til kvaliteten og omfanget af oplysningerne skal ses i lyset af, hvad der med rimelighed kan forlanges ud fra den aktuelle viden og brug af gængse vurderingsmetoder, samt planen/programmets detaljeringniveau. Med i overvejelserne om oplysningernes omfang bør også indgå, på hvilket trin i et eventuelt planhierarki planen/programmet indgår. Miljøvurderingen kan dog ikke udskydes til et senere trin i et planhierarki eller undlades, fordi den allerede er gennemført på et tidligere trin i planhierarkiet. I nogle situationer vil der være et overlap mellem de vurderinger, der er gennemført på et tidligere trin i planhierarkiet og den aktuelle planproces. I disse situationer kan en del af den tidligere gennemførte miljøvurderings resultater anvendes i den aktuelle proces.
- Det er væsentligt at understrege, at eksisterende, relevante oplysninger – uanset at de primært er indsamlet til et andet formål – må og bør anvendes i forbindelse med miljøvurderingen af planen/programmet i det omfang, det er muligt.
- Faktuelle oplysninger fra andre myndigheder kan som udgangspunkt lægges til grund. Dog bør anden viden/formodning i strid med indholdet af oplysningen føre til en vurdering af hvorvidt de pågældende oplysninger er korrekte eller holdbare i.f.t. miljøvurderingen.
- Hvis den berørte myndigheds svar indeholder et skøn fx om formodede forhold, bør der gennemføres en nærmere efterprøvelse af disse oplysninger, hvis oplysningerne er relevante for den samlede vurdering.

- Ressourceforbruget til undersøgelser i forbindelse med miljøvurdering (fastlægge niveauerne med hensyn til undersøgelser, beregninger, litteraturstudier eller "køkkenbordsvurderinger") skal stå i et rimeligt forhold til planens/programmets detaljeringsniveau. I mange tilfælde er det kun muligt at basere miljøvurderingen på kvalitative forhold, bl.a. fordi der ikke findes kvantitative data til at underbygge vurderingen af indvirkningerne på miljøet.
- Niveauet i den faglige behandling af materialet (fagligt uddybende, fagligt formidlende, forklarende eller oversigtlighed) skal afspejle planens/programmets detaljeringsniveau for så vidt angår retningslinjer og rammer.
- Det er i sig selv et mål at begrænse miljørapportens omfang således, at den kun omhandler de væsentligst miljømæssige indvirkninger ved planens/ programmets vedtagelse.

Eksemplerne nedenfor er hentet fra nævnspraksis:

*NMK-41-00023 af 7. juli 2011*

”Loven fastlægger ikke, hvilke konkrete undersøgelser en myndighed skal foretage eller hvilke metoder, der skal anvendes (...) Navnlig når der er tale om en helt overordnet planlægning, bør der efter nævnets opfattelse efter omstændighederne indrømmes den ansvarlige myndighed et vist råderum ved vurderingen af, hvilke oplysninger det vil være nødvendigt at indhente til brug for en miljørapport.”

*NMK-33-02186 af 4. november 2011*

Afhængig af planindhold kan der stilles ganske præcise krav til indholdet:

Myndighederne skal sikre sig, at yngle- eller rasteområder for bilag IV-arter ikke beskadiges eller ødelægges af aktiviteter, som der ansøges om eller planlægges for. Beskadigelse kan også omfatte forringelser af yngle- og rasteområder. Eftersom kommunen i miljørapporten ikke havde undersøgt, hvorvidt der var yngle- eller rasteområder i eller nær projektområdet/lokalplanområdet fandt nævnet, at kommunens afgørelse om, at vedtagelsen af lokalplanen var i overensstemmelse med beskyttelsesreglerne for flagermus, var truffet på et utilstrækkeligt grundlag. Der skal være en klar årsagssammenhæng mellem planens/programmets indhold og den forventede beskadigelse eller ødelæggelse af et yngle- eller rasteområde.

### **Det brede miljøbegreb**

Det brede miljøbegreb er afspejlet i lovens formålsbestemmelse, jf. § 1, og det omfatter fx den biologiske mangfoldighed, befolkningen, menneskers sundhed, fauna, flora, jordbund, vand, luft, klimatiske faktorer, materielle goder, landskab, kulturarv.

- Den biologiske mangfoldighed sigter mod at opretholde den størst mulige biodiversitet. EU-Kommissionen har udgivet en vejledning om inddragelse af disse problemstillinger i forbindelse med screening, afgrænsning og miljøvurdering af planer/programmer. Vejledningen kan findes på engelsk her:  
<http://ec.europa.eu/environment/eia/pdf/SEA%20Guidance.pdf>
- Befolkning tager sigte på en vurdering af den miljømæssige forandring, som påføres mennesker som sådan, dvs. befolkningens levevilkår.

- Menneskers sundhed handler om miljøets påvirkning af individet, dvs. menneskers mulighed for at opretholde en tilfredsstillende sundhedstilstand.
- Fauna og flora omfatter påvirkningen af biotoper som levesteder for dyr og planter uden nødvendigvis at tage sigte på forholdet til biodiversiteten.
- Jordbund, vand, luft og klimatiske forhold er grundlæggende forudsætninger for etablering eller fastholdelse af biotoper og omgivelserne i almindelighed. Disse fire faktorer påvirkes ofte i forbindelse med anlægsarbejder, råstofindvinding og naturgenopretningsprojekter. Der kan være tale om indvirkning som følge af dræning, ændring af jordbundsforholdene og lokale klimatiske forandringer.
- Materielle goder, landskab og kulturarven udgør også en vigtig del af miljøet. I den forbindelse udgør kirkerne og deres omgivelser samt den arkitektoniske og arkæologiske arv vigtige elementer i det miljø som kendetegner vor kultur. Det er vigtigt, at der i miljøvurderingen også er opmærksomhed på påvirkningen af de æstetiske og kulturelle værdier.
- Tværgående miljøvurdering er et krav om en vurdering af det indbyrdes forhold mellem samtlige af disse faktorer. En sådan vurdering betegnes som en tværgående miljøvurdering.

Det er vigtigt at være opmærksom på, at det brede miljøbegreb finder anvendelse i forbindelse med miljøvurdering, uanset om den pågældende plan/program i henhold til lovgivningen har udgangspunkt i et snævrere miljøbegreb. Det brede miljøbegreb skal således umiddelbart afspejles i miljørapporten, hvilket især har betydning for afgrænsningen af miljørapporten.

### Afgrænsning af miljørapporten

I lovens § 11 beskrives afgrænsningen af miljørapportens indhold. Processen angår den fase, hvor myndigheden med udgangspunkt i indholdsfortegnelsen til den kommende miljørapport gennemfører en afgrænsning af de væsentlige forhold, som skal beskrives, analyseres og vurderes i miljørapporten, samt fastlægger et egnet detaljeringniveau for den konkrete miljøvurdering. Myndigheden skal ligeledes tage stilling til, om vurdering af alternativer er relevant. Lovens bilag 4, som beskriver indholdet af miljørapporten, kan med fordel anvendes som tjekliste for afgrænsningen.

### Afgrænsning af alternativer

Inddragelse af alternativer er et væsentligt element i miljøvurderingen, men inddragelsen af alternativer kan kræve en mere alsidig og til tider omfattende vurdering end på projektniveau. Overvejelser herom indgår under afgrænsning af miljøvurderingen.

I miljørapporten skal myndigheden vurdere indvirkninger på miljøet som følge af planen/programmets gennemførelse og "rimelige alternativer under hensyn til planens/programmets mål og geografiske anvendelsesområde", jf. lovens § 12, stk. 1. Hvorvidt et alternativ vurderes at være "rimeligt" at inddrage i miljøvurderingen kan bl.a. bero på, at det skal være i overensstemmelse med lovgivningen, realistisk (teknisk, praktisk og økonomisk) samt at det falder inden for den pågældende myndigheds retlige og geografiske kompetence.

Alternativer er ikke altid relevante. Følgende er eksempler på situationer, hvor alternativer ofte vil være relevante: Ved større, ikke-reversible beslutninger, ved omfattende indgreb i det eksisterende miljø, ved usikkerhed omkring løsning og ved forslag indkommet fra berørte myndigheder eller offentligheden.

## Fleksibel afgrænsning

Da miljøvurderingen er en fortløbende proces vil fastlæggelse af miljørapportens indhold ofte forløbe gennem hele processen. Der kan eksempelvis dukke oplysninger op, som man enten ikke var opmærksom på, eller som blev vurderet anderledes i starten af processen. Afgrænsningen af miljøvurderingen skal derfor i princippet anses som fleksibel. I praksis vil de fleste forhold dog være på plads i starten af processen.

## Afgrænsningsrapport/-notat og høring

På baggrund af lovens bilag 4 skal den planlæggende myndighed udarbejde en afgrænsningsrapport/-notat, hvoraf det fremgår hvorledes myndigheden påtænker at afgrænse miljøvurderingen, jf. lovens § 11. Rapport/notat sendes i høring hos de berørte myndigheder, jf. § 32, stk. 1. Det bør som minimum fremgå af rapporten/notatet hvilke dele af miljøbegrebet, der foreslås inddraget i miljøvurderingen, samt hvilke dele af miljøbegrebet der foreslås udeladt. Det bør ligeledes fremgå hvilke årsager/begrundelser som den planlæggende myndighed har lagt til grund for vurderingen for de enkelte dele af miljøbegrebet.

Myndigheden skal gennemføre en høring af afgrænsningsrapporten/-notatet hos de berørte myndigheder, jf. lovens § 11. Afgrænsningen af de myndigheder, der vil blive berørt af udkastet til planen/programmet, foretages konkret af myndigheden. Den nærmere beskrivelse af berørte myndigheder fremgår af afsnit 5.1.

Afgrænsningshøringen efter lovens 32, stk. 1, nr. 2, kan ikke erstattes med andre typer høringer, der typisk vil ligge senere i processen. Det betyder, at manglende høring af berørte myndigheder vil være at betragte som en væsentlig mangel i vurderingen af udkastet til planen/programmet, jf. også NKO 430.

Fristen for høring af berørte myndigheder fastsættes konkret, jf. lovens § 32, stk. 2. Myndighederne skal dog have rimelig frist til at vurdere udkastet og fremkomme med eventuelle bemærkninger hertil.

Når indholdet til miljørapporten er fastlagt, på grundlag af udkastet til afgrænsningsrapport og høringen af de berørte myndigheder, kan det med fordel samles i en oversigt. Denne oversigt bør indgå i miljørapporten sammen med en kort beskrivelse af den gennemførte høring og de indkomne høringssvar.

## Miljørapportens indhold

På baggrund af den gennemførte høring i forbindelse med afgrænsningen, udarbejdes miljørapporten. Miljørapporten skal som minimum indeholde de oplysninger, der fremgår af bilag 4 til loven, jf. lovens § 12, stk. 1.

## Inddragelse af konsekvensvurdering efter habitatbekendtgørelsen

Hvis planen/programmet udløser krav om udarbejdelse af en konsekvensvurdering efter habitatbekendtgørelsen, jf. lovens § 8, stk. 1, nr. 2, skal den inddrages. Det vil være tilfældet, hvis planen/programmet vil kunne påvirke et Natura 2000-område væsentligt. Hvis konsekvensvurderingen viser, at planen/programmet kan skade Natura 2000-områdets udpegningsgrundlag, integritet eller udgøre en hindring for opnåelsen af gunstig bevaringstilstand, som fastlagt i naturplanen for området,



kan planen/programmet ikke vedtages endeligt. Hvis resultatet af konsekvensvurderingen ikke er til hinder for planen/programmets gennemførelse, kan miljøvurderingen fortsætte.

Såfremt der er tvivl om hvorvidt planen/programmet kan vedtages i lyset af påvirkningen af et Natura 2000-område, vil det være hensigtsmæssigt at gennemføre konsekvensvurderingen af planen/programmet efter habitatreglerne, før miljøvurderingen fortsættes. I situationer hvor der ikke er tvivl om, hvorvidt planen/programmet kan vedtages i lyset af påvirkningen på et Natura 2000-område, kan miljøvurderingen fortsættes og udarbejdes parallelt med konsekvensvurderingen.

Hvis planen/programmet forventes at få grænseoverskridende indvirkninger på miljøet, skal der foretages høring af den eller de berørte nabostat(er). Denne høring formidles af miljø- og fødevareministeren (Miljøstyrelsen). Myndigheden kan ikke godkende eller vedtage planen/programmet endeligt, før Miljøstyrelsen har givet samtykke hertil, jf. lovens § 38, stk. 1. Se nærmere om høring af berørte nabostater under afsnit 5.6.

Hvis habitatreglerne bliver aktuelle i den konkrete sag, vil der skulle oprettes en 'one stop' One stop shop henvises til afsnit 5.5. herom.

### Miljøstatus, miljøproblemer og miljømål

Det fremgår af lovens bilag 4, at miljørapporten skal indeholde

- en skitsering af planens/programmets indhold, hovedformål og forbindelser med andre relevante planer/programmer.

Der er i mange tilfælde tale om et kort resume af selve planbeskrivelsen, svarende til en generel præsentation af forslaget. På et punkt er den dog udvidet, idet beskrivelsen også skal rumme en beskrivelse af relationen til andre planer/programmer – det kan være emnemæssigt eller hierarkisk.

Miljørapporten skal endvidere indeholde en beskrivelse af

- b) de relevante aspekter af den nuværende miljøstatus og dens sandsynlige udvikling, hvis planen/programmet ikke gennemføres.

Miljøstatus anvendes til at vise miljøtilstanden i et planlagt område, inden de planlagte ændringer gennemføres, og danner udgangspunkt for hvad der benævnes 0-alternativet eller 0-scenariet. Det er vigtigt at pointere, at der ikke er tale om status quo, men en beskrivelse af den forventede udvikling, hvis planen/programmet ikke vedtages. 0-alternativet "afslører" så at sige planens/programmets effekt. Det er derfor vigtigt, at beskrivelse af den sandsynlige udvikling i miljøstatus, 0-alternativet, beskrives og vurderes, så det kan sammenlignes med vurderingen af planforslaget og eventuelle alternativer.

Næste punkt rummer en uddybning af beskrivelsen af 0-alternativet, nemlig en beskrivelse af de

- c) miljøforhold i områder, der kan blive væsentligt berørt af planen/programmet.

Hensigten herved er at skabe et referencegrundlag for vurderingen af planen/programmets miljømæssige effekt.



Endvidere beskrives

- d) ethvert eksisterende miljøproblem, som er relevant for planen/programmet, herunder navnlig problemer på områder af særlig betydning for miljøet som fx de områder, der er udpeget efter direktiv 2009/147/EF og 92/43/EØF (habitatdirektivet).

Hermed er det sikret, at planer/programmer, der kan give anledning til miljøforhold, som er uforenelige med bevaringsmålsætningerne for et Natura 2000-område, bliver synliggjort uanset, hvilken rækkefølge de vedtages i. I praksis vil der kunne være overlap mellem oplysninger under c) og d), der derfor kan beskrives i samme afsnit i miljørapporten.

For at synliggøre planen/programmets miljømæssige samspil med allerede fastsatte miljømål, skal miljørapporten herudover indeholde en beskrivelse af

- e) de miljøbeskyttelsesmål, der er fastlagt på internationalt plan, fællesskabsplan eller medlemsstatsplan, og som er relevante for planen/programmet, og hvordan der under udarbejdelsen af den/det er taget hensyn til disse mål og andre miljøhensyn.

### Vurdering og afværgelse af konsekvenser

Miljørapporten skal fastlægge, beskrive og vurdere den eller de sandsynlige væsentlige virkninger på miljøet, som må forventes at kunne opstå som følge af planens/programmets vedtagelse. Vurderingen og beskrivelsen er ikke begrænset til det geografiske område, som planen/programmet dækker, idet planens/programmets miljøpåvirkninger kan række ud over det område, planen/programmet omfatter. Vurderingens detaljeringsniveau bør afspejle planen/programmets detaljeringsniveau.

Selve vurderingen er en beskrivelse af følgende:

- f) den sandsynlige væsentlige indvirkning på miljøet, herunder på spørgsmål som den biologiske mangfoldighed, befolkningen, menneskers sundhed, fauna, flora, jordbund, vand, luft, klimatiske faktorer, materielle goder, landskab, kulturarv, herunder kirker og deres omgivelser, samt arkitektonisk og arkæologisk arv og det indbyrdes forhold mellem ovenstående faktorer.

Denne del af vurderingen, som er den samlede beskrivelse, kan først foretages, når de ovenfor omtalte trin og beskrivelser er foretaget. Ellers kan indholdet af den samlede vurdering blive en sammenblanding af de øvrige trin, der er nævnt og den samlede beskrivelse og vurdering.

### Sekundære, kumulative og synergistiske virkninger

Det skal erindres at beskrivelsen omfatter sekundære, kumulative, synergistiske, kort-, mellem- og langsigtede, vedvarende og midlertidige, positive og negative virkninger, hvor

- De sekundære virkninger er virkninger, som ikke er et direkte resultat af planen/programmet. Fx sundhedsgener som følge af en støjpåvirkning.
- De kumulative virkninger er virkninger, som er summen af en ændring, der skyldes: a) aktiviteter indenfor selve planen/programmet og/eller tidligere, nuværende og fremtidige aktiviteter sammen med planen/programmet. Fx kumulativ støj fra forskellige aktiviteter samt kumulativ indvirkning på sundheden fra flere forhold (støj, vibration, utryghed).

- De synergistiske virkninger er virkninger som skyldes en reaktion mellem aktiviteter/miljøforhold.

Ved vurdering af ovenstående er det centralt at tage udgangspunkt i de sårbare og/eller værdifulde miljøforhold (og ikke selve planen/programmet), og dernæst beskrive og vurdere hvilke andre forhold og menneskelige aktiviteter, der sammen med planen/programmet påvirker disse. Hermed kan det blive lettere at vurdere væsentligheden af indvirkningen og beskrive og tage stilling til et eventuelt behov for afværgeforanstaltninger.

Det betyder også væsentlige indvirkninger, der ligger udenfor planen/ programmets geografiske område.

### Vurdering af væsentlighed

Hvorvidt en virkning vurderes væsentlig eller ej afhænger af påvirkningens karakteristika samt værdi og sårbarhed af det påvirkede område. Eksempler, der taler for, hvad væsentlighed er:

- Særligt udpegede områder (fx sårbare grundvandsområder, særlige kulturmiljøer, særlige landskaber).
- Tilstedeværelse af værdifulde arter eller naturtyper.
- Områder eller bygninger som anvendes af mange mennesker.
- Befolkning/anvendelser som er særligt sårbare (fx institutioner, befolkning som allerede er væsentligt påvirket af eksempelvis støj).
- Indvirkning tæt på eller overskridende vejledende grænseværdier.

Den form for væsentlighed, der tænkes på denne sammenhæng, er en faglig term, og ikke en juridisk, hvorfor de faglige vurderinger står centralt i denne del af miljøvurderingen. Endvidere viser erfaring, at forskellige mennesker vurderer væsentlighed forskelligt, hvorfor det ofte vil være fordelagtigt at involvere flere personer og gerne på tværs af fagligheder i vurderingen, samt involvere lægmand, herunder berørte borgere. Hvad der udgør en god væsentlighedsvurdering vil variere, men en generel anbefaling er, at den:

- Tager højde for lokale forhold
- Har fokus på grænseværdier, hvor de findes
- Er i overensstemmelse med generel god praksis
- Er transparent og systematisk samt
- Er involverende (særligt i konfliktområder) og reflekterer perspektiver fra vigtige interessenter (herunder borgere)

### Afværgeforanstaltninger

På grundlag af de foregående beskrivelser og vurderinger vil det først være muligt at tage stilling til og dermed give en dækkende beskrivelse af de

- g) planlagte foranstaltninger for at undgå, begrænse og så vidt muligt opveje enhver eventuel væsentlig negativ indvirkning på miljøet af planens/programmets gennemførelse. Disse foranstaltninger skal fremgå af miljørapporten.

Afværge skal ske i henhold til, hvad der betegnes som 'afværgehierarkiet':

1. Hvordan en indvirkning undgås,
2. Hvis ikke muligt at undgå, hvordan indvirkningen minimeres, og endelig
3. Hvor minimering ikke er nok – hvordan der i så fald kan kompenseres.

Udover at afværge de væsentlige negative virkninger, kan den ansvarlige myndighed søge at fremme de positive virkninger og/eller synergier, fx sammentænke eventuel erstatningsnatur med eksisterende naturområder og dermed skabe mere sammenhængende natur, sammentænke på tværs af aktiviteter/områder for at skabe sammenhængende infrastruktur for klimatilpasning, og indtænke rekreation i infrastruktur og dermed understøtte sundhed.

Gennemførelse af potentielle afværgeforanstaltninger vil være behæftet med en vis usikkerhed, herunder som følge af tekniske og økonomiske forhold. For at understøtte kommunikationen overfor politikere og offentlighed kan myndigheden tydeliggøre, hvilke afværgeforanstaltninger, der sandsynligvis gennemføres, og hvilke der er tvivl om.

Endelig anbefales at afværgeforanstaltninger beskrives så specifikt som muligt, så hensigten er klar, og det er muligt at følge op på dem.

### Alternativer

I det omfang der har været overvejet alternativer skal disse beskrives, vurderes og fremgå af miljørapporten i form af

- h) en kort skitsering af grunden til at vælge de alternativer, der har været behandlet, endelig skal miljørapporten give en beskrivelse af, hvorledes miljøvurderingen er gennemført, herunder eventuelle vanskeligheder (som fx tekniske mangler eller mangel på knowhow), der er opstået under indsamling af de krævede oplysninger.

Om der har været overvejet eller udarbejdet alternativer til plan-/programforslaget vil i høj grad være afhængig af den planproces, der har været udfoldet i forbindelse med planens/programmets tilvejebringelse. Ofte indeholder planprocessen en række overvejelser af miljømæssig karakter om planens/programmets endelige udformning. Disse overvejelser indeholder ofte flere forskellige alternativer eller alternative fremgangsmåder til den endelige plan/program. Det vil derfor i mange tilfælde være en god ide at notere disse overvejelser, idet de senere kan anvendes som grundlag for dokumentation af alternativerne, der har været overvejet i forbindelse med planens/programmets tilvejebringelse.

Resultatet af en konsekvensvurdering af planen/programmet i forhold til et Natura 2000-område eller bilag IV-arter, bør ligeledes fremgå af miljørapporten eller være vedhæftet som bilag. Hvis det har været overvejet, men ikke fundet nødvendigt, at foretage en konsekvensvurdering, bør dette ligeledes fremgå af miljørapporten.

## Forslag til overvågningsprogram

Forslaget til overvågningsprogram bør tage udgangspunkt i miljøvurderingens konklusioner og de forventede, såvel positive som negative, væsentlige indvirkninger på miljøet. Det skal tilstræbes i forbindelse med overvågningsprogrammet at anvende allerede eksisterende overvågninger, idet nye overvågningstiltag vil være forbundet med omkostninger og ofte vanskelige at sikre gennemført.

Der er ikke krav om, at der etableres en selvstændig overvågning i konsekvens af miljøvurderingen af en plan/program, blot den foreslåede overvågning opdateres hyppigt, hvilket vil muliggøre en hensigtsmæssig overvågning af den pågældende plan/program.

## Ikke-teknisk resume

Miljørapporten skal indeholde et

- j) ikke teknisk resume.

I nogle tilfælde kan det være hensigtsmæssigt, at resuméet både er et selvstændigt dokument og ligeledes et afsnit i selve miljørapporten, det gør sig fx gældende ved en meget omfangsrig miljørapport. Resuméet skal skrives i almindeligt sprog og helst uden tekniske begreber, og beskrive planens/programmets forventede væsentlige miljømæssige konsekvenser.

## Høring over miljørapporten og udkastet til planen/programmet

Høringsfasen involverer både offentligheden, de berørte myndigheder samt eventuelle berørte nabostater. De involverede parter skal have lejlighed til at udtale sig om plan-/programforslaget på grundlag af miljørapporten. Miljørapporten er på dette tidspunkt ikke et udkast men et færdigt dokument i modsætning til plan-/programforslaget, som den ledsager. Det er altså plan-/programforslaget, der sendes i høring, selvom høringsbestemmelserne fremgår af miljøvurderingsloven.

Lovens § 32, stk. 1, nr. 3, jf. § 12, fastsætter, at forslag til planer/programmer, som skal miljøvurderes, sendes i offentlig høring sammen med miljørapporten. Miljørapporten **skal** ledsage forslaget til plan/program, når den/det sendes i offentlig høring. Høringsperioden er en passende frist, medmindre der er fastsat en anden høringsperiode i de bestemmelser, der er grundlaget for planforslaget, jf. § 32, stk. 3. Plan-/programforslag og miljørapport skal således altid følges og være tilgængelige i hele høringsperioden. I tilfælde, hvor der ikke er krav om offentlig høring over plan-/programforslaget i anden lovgivning, gælder lovens krav om en passende frist. Høringen omfatter i så fald forslag til planen/programmet med den tilhørende miljørapport. Det er plan-/programforslaget, der er i høring og ikke miljørapporten, som blot ledsager plan-/programforslaget.

Offentlighedens og de berørte myndigheders bemærkninger skal indgå i planmyndighedens videre overvejelser i forbindelse med plan-/programforslaget, uanset at de miljøhensyn, der ønskes varetaget, ikke skal varetages i henhold til den lovgivning, der er grundlaget for planen/programmet.

Miljørapporten er at betragte som færdig, når den sendes i høring sammen med forslaget. Hvis der i forbindelse med høringen viser sig behov for at foretage ændringer i miljørapporten, kan det betyde, at såvel miljørapport som plan-/programforslag skal sendes i fornyet høring. Derimod kan der være

friere rammer til at foretage planændringer, så længe disse ikke fører til ændringer af miljøpåvirkningerne i en sådan grad, at der skal foretages ændringer i miljørapporten.

### Hvem er høringsberettigede?

Den offentlighed, der skal inddrages i forbindelse med høring over plan-/programforslaget med den tilhørende miljørapport fremgår af lovens § 5, nr. 1. Det fremgår heraf, at personer som direkte eller indirekte berøres af planen/programmet, samt foreninger og organisationer, der har beskyttelsen af landskab, kulturarv, natur og miljøinteresser som formål skal høres. Dette gælder også, hvis der ikke er krav om inddragelse af offentligheden efter den lovgivning, der er grundlag for udarbejdelse af planen/programmet.

Kredsen af høringsberettigede kan også være sammenfaldende med den kreds, som skal inddrages i forbindelse med høringen over det konkrete forslag til plan/program. Den mest vidtgående afgrænsning skal dog lægges til grund ved høringen.

Myndigheder, der tidligere er blevet hørt i deres egenskab af berørte myndigheder, skal høres igen, selvom de tidligere ikke har meldt tilbage eller har tilkendegivet *ikke* at have særlige ønsker eller krav til indholdet af miljørapporten.

Dokumenterne sendes i høring i overensstemmelse med den udsendelsesliste, der er udarbejdet under den tidligere høring af berørte myndigheder.

Derudover kan inddragelse af berørte nabokommuner, kulturmiljøråd samt lokale foreninger – eksempelvis Danmarks Naturfredningsforenings lokalafdeling eller andre miljø- og naturforeninger - være relevant. Disse organisationer kan have viden om vigtige lokale miljømæssige forhold, som under alle omstændigheder vil skulle indgå i en eventuel miljøvurdering – og som kan vise sig at være væsentlige for plan-/programforslaget og miljøvurderingens gyldighed.

### Annoncering af høring

Plan-/programforslag med tilhørende miljørapport vil i de fleste tilfælde blive annonceret i overensstemmelse med lovgrundlaget for den pågældende plan/program. Der er i så fald krav om, at miljørapporten, der ledsager plan-/programforslaget annonceres på samme måde som plan-/programforslaget og sammen med dette.

Finder offentliggørelsen sted efter reglerne i miljøvurderingsloven, er der alene krav om, at offentliggørelsen foretages digitalt. Såfremt der vælges en anden offentliggørelsesmetode er vigtigt, at metoden giver offentligheden mulighed for at finde offentliggørelsen dvs. konkret at anvende offentliggørelsesmetoder, som sædvanligvis anvendes til den pågældende type plan/program.

### Sammenfattende redegørelse

Når offentlighedsfasen og høringen af de berørte myndigheder er afsluttet, udarbejdes en sammenfattende redegørelse, jf. lovens § 13, stk. 2. Redegørelsen skal beskrive:

- 1) hvordan miljøhensyn er integreret i planen/programmet,
- 2) hvordan miljørapporten og de udtalelser, der er indkommet i offentlighedsfasen, er taget i betragtning,

- 3) hvorfor den godkendte eller vedtagne plan/program er valgt på baggrund af de rimelige alternativer, der har været behandlet, og
- 4) hvordan myndigheden vil overvåge de væsentlige indvirkninger på miljøet af planen/programmet.

Den sammenfattende redegørelse har karakter af et udbygget høringsnotat og kan i mange tilfælde erstatte dette. Ønskes et selvstændigt høringsnotat, kan afsnittet i den sammenfattende redegørelse, der beskriver, hvordan de udtalelser, der er indkommet i offentlighedsfasen og er taget i betragtning, erstattes af en henvisning til høringsnotatet. Et traditionelt høringsnotat kan imidlertid ikke erstatte den sammenfattende redegørelse.

### **Vedtagelse og annoncering**

Efter udarbejdelse af den sammenfattende redegørelse og planen/ programmets endelige vedtagelse, offentliggøres planen/programmet og den sammenfattende redegørelse, jf. lovens § 34, stk. 1.

Har der været gennemført høring af nabostater, skal myndigheden sende materialet til miljø- og fødevareministeren, som sikrer, at det sendes til berørte stater, jf. lovens § 34, stk. 2.

Efter planen/programmets endelige vedtagelse eller godkendelse skal området/enheden offentliggøre den vedtagne/godkendte plan/ program og den sammenfattende redegørelse. Der er alene krav om, at den endelige plan/program inklusiv den sammenfattende redegørelse skal annonceres digitalt. I særlige tilfælde kan annoncering i lokale aviser komme på tale.

Offentliggørelsen skal oplyse om klagereglerne. Se nærmere om klagereglerne nedenfor i afsnit 7.

## **7. Klage og søgsmål og konsekvenser af manglende miljøvurdering**

### **7.1. Klage og søgsmål**

Bestemmelserne for klage og søgsmål ved domstolene fremgår af lovens kapitel 18. I det følgende vil det blive beskrevet

- Hvilke klageregler skal der anvendes?
- Hvad kan der klages over?
- Hvor kan der klages til?
- Hvordan beregnes klagefristen?
- Hvem er klageberettigede?
- Har en klage opsættende virkning?

#### **Hvilke klageregler skal der anvendes?**

Udgangspunktet for klage over screening og miljøvurdering af planer/programmer er, at det er klagebestemmelserne i den lovgivning mv., som planen/programmet udarbejdes i henhold til, der anvendes. Som eksempler kan nævnes planer efter planloven eller efter råstofloven, der i forvejen indeholder bestemmelser om, at der for planer kan klages over retlige forhold. Hvis ressortlovgivningen giver mulighed for at klage over skønsmæssige forhold, vil det også være tilfældet for screeningsafgørelsen.

Hvis den lovgivning m.v., som planen/programmet udarbejdes på grundlag af, ikke giver mulighed for at klage over planen m.v., er det miljøvurderingslovens klageregler, der finder anvendelse. Et eksempel herpå er affaldsplaner og spildevandsplaner udarbejdet efter miljøbeskyttelsesloven. Som eksempel på afgørelse i klage over tillæg til en spildevandsplan, se NMK-10-01214 af 23. august 2017, hvor der ikke var klaget over screeningen, men klaget over tillægget til spildevandsplanen. Her afviste nævnets formand sagen, da nævnet ikke havde kompetence til at behandle sagen.

Her kan kommunalbestyrelsens vedtagelse af spildevandsplanen eller affaldsplanen ikke påklages efter miljøbeskyttelsesloven. Her vil det være miljøvurderingslovens klageregler, der finder anvendelse. Miljøvurderingsloven giver alene mulighed for at klage over retlige forhold.

Det samme gælder, hvis planen/programmet ikke er udarbejdet i henhold til lovgivning, bekendtgørelse m.v. Her vil det også være klagebestemmelserne i miljøvurderingsloven, der finder anvendelse. Det gælder også miljøvurderinger af bekendtgørelser (generel regulering). Miljøvurdering af planer/programmer, der vedtages af Folketinget ved en lovgivningsprocedure, kan kun påklages til domstolene, jf. lovens § 48, stk. 5.

### Hvad kan der klages over?

I forhold til planer/programmer er der to afgørelser, som kan påklages. For det første screeningsafgørelsen, hvorved en plan/program bliver screenet ud, dvs. at planen/programmet ikke skal gennemgå en miljøvurdering. Afgørelsen kan påklages – enten efter planens/programmets lovgivning, jf. § 48, stk. 1, eller efter miljøvurderingslovens § 48, stk. 3. Der vil i det følgende alene blive omtalt klagereglen i miljøvurderingsloven og for så vidt angår klageregler i andre ressortlove mv., henvises der til de relevante vejledninger på de pågældende områder.

Udtrykket 'retlige spørgsmål' er hentet fra planlovens klagebestemmelser, og da klager over planer efter planloven og miljøvurderinger efter den gamle – nu ophævede – miljøvurderingslov frem til 1. januar 2017 blev behandlet af det samme klagenævn, betyder det, at klagenævnspraksis for forståelsen af retlige spørgsmål er ens for de to love.

Retlige spørgsmål skal forstås som en modsætning til skønsmæssige spørgsmål, hvor sidstnævnte indebærer et skøn over/vurdering af hensigtsmæssigheden ved eksempelvis at vedtage en konkret plan/program. I modsætning hertil vedrører retlige spørgsmål lovligheden eller gyldigheden af de trufne afgørelser. Der kan her være tale om formelle mangler som eksempelvis opfyldelse af frister for høringer, kredsen af høringsberettigede, klagevejledning og lignende. Indholdsmæssige retlige spørgsmål vedrører eksempelvis fortolkning af bestemmelser, herunder kompetence- og habilitetsspørgsmål, varetagelse af saglige hensyn og andre forvaltningsretlige retssikkerhedsgarantier.

Det andet forhold, der kan klages over, er myndighedens afgørelse i forbindelse med tilvejebringelsen af en miljøvurdering af en plan/program, jf. § 48, stk. 4. Selvom en myndighed, der gennemfører en miljøvurdering af en plan/program, ikke træffer afgørelser i lighed med en vedtagelse af planen/programmet eller en godkendelse af et projekt, anses processen for afsluttet og dermed 'afgjort', når miljørapporten er afsluttet og den sammenfattende redegørelse er udsendt. Dette er en videreførelse af den hidtil gældende ordning på området. Der er således ikke tale om en udvidelse af det forvaltningsretlige afgørelsesbegreb i øvrigt.



Det, der kan påklages, er alene retlige spørgsmål, jf. beskrivelsen ovenfor.

### **Hvor kan der klages til?**

Klageproceduren for screeninger og miljøvurderinger af planer/programmer fremgår af Miljø- og Fødevarerklagenævnets hjemmeside.

Det er Miljø- og Fødevarerklagenævnet, der behandler klager over afgørelser truffet i medfør af miljøvurderingsloven. I forhold til de plan-/programtyper, der kan være omfattet af krav om screening og/eller miljøvurdering, kan det involvere forskellige klagenævn. Som eksempler kan nævnes Planklagenævnet for planer omfattet af planloven.

For miljøvurderinger af planer/programmer, der vedtages af Folketinget ved en lovgivningsprocedure, kan der alene klages til domstolene, jf. lovens § 48, stk. 5.

### **Hvordan beregnes klagefristen?**

Beregning af klagefristen ved klage over screeningsafgørelser og miljøvurderinger fremgår af lovens § 51. Klagefristen er 4 uger, og den regnes fra offentliggørelsen af screeningsafgørelsen eller offentliggørelsen af den vedtagne plan/program.

Denne beregning af fristen gælder også, selvom myndigheden måtte vælge at orientere andre myndigheder eller eventuelle parter efter forvaltningsloven ved brev. Her er det fortsat offentliggørelsen, der starter klagefristen og ikke andre tidspunkter i forløbet.

Hvis klagefristen udløber på en lørdag eller en helligdag, forlænges fristen til den følgende hverdag.

Hvis klagen angår en miljøvurdering af en plan/program, som ikke udarbejdes med hjemmel i lovgivning, jf. således lovens § 48, stk. 4, kan klagen over miljøvurderingen først indgives på det tidspunkt, hvor planen/programmet er endeligt vedtaget, jf. lovens § 51, stk. 3.

For søgsmål ved domstolene beregnes fristen på 6 måneder fra nævnets afgørelse eller – hvis der er tale om en afgørelse, som ikke kan påklages til nævnet, jf. lovens § 48, stk. 5, – fra offentliggørelsen af den vedtagne plan/program, jf. lovens § 54, stk. 1.

### **Hvem er klageberettigede?**

Bestemmelsen i lovens § 50 om klageberettigede svarer med lidt forskellig variation til miljølovgivningens generelle afgrænsning af klageberettigede i øvrigt. Det bemærkes, at kredsen af klageberettigede afhænger af, hvilken lovgivning planen/programmet og dermed miljøvurderingen påklages efter. Følgende beskrivelse af klageberettigede er således kun relevant for de planer/programmer, som ikke udarbejdes i henhold til lov eller bekendtgørelse, eller hvor den lovgivning, som planen/programmet udarbejdes efter, ikke indeholder klagebestemmelser, jf. miljøvurderingslovens § 48, stk. 3 og 4.

Lovens § 50 anfører miljø- og fødevarerministeren og to andre grupper som klageberettigede: For det første er der tale om enhver, som har en retlig interesse i sagens udfald og for det andet er det landsdækkende foreninger og organisationer, som har en særlig formålsbestemmelse og medlemsantal. Bestemmelsen er en videreførelse af gældende ret fra den nu ophævede lov om



miljøvurdering af visse planer/programmer. Det betyder, at den hidtidige praksis for klageberettigelse videreføres.

I forhold til indholdet af 'retlig interesse i sagens udfald' skal det bemærkes, at udtrykket kan have forskellig betydning, afhængigt af hvad der klages over. Det er lettere at konstatere en retlig interesse i sager, hvor der alene kan klages over retlige spørgsmål, se om dette begreb ovenfor under afsnittet 'Hvad kan der klages over?'

Da miljøvurderingsloven ikke fraviger forvaltningslovens partsbegreb, vil parter, som har en væsentlig, individuel interesse i sagen, også være klageberettigede.

Lovens § 50 nævner også

- landsdækkende foreninger og organisationer,
- der som formål har beskyttelsen af natur og miljø og/eller
- varetager væsentlige brugerinteresser inden for arealanvendelsen, og
- har vedtægter eller love, som dokumenterer dens formål, og
- repræsenterer mindst 100 medlemmer.

Bestemmelsen er en opfyldelse af Århus Konventionens artikel 9, stk. 2.

### Har en klage opsættende virkning?

Det fremgår af miljøvurderingslovens § 48, stk. 2, at myndighedens afgørelse, som træffes ved at gennemføre miljøvurderingen, kan påklages efter reglerne i den lov, planen/programmet udarbejdes i henhold til. Som eksempel vil det således være reglerne i råstofloven, som er afgørende for klage over såvel miljørapporten som selve råstofplanen. Råstoflovens § 13, stk. 1, 2. pkt. bestemmer, at regionsrådets afgørelse efter § 5 a (råstofplanen) kan påklages til Miljø- og Fødevarerklagenævnet for så vidt angår retlige spørgsmål. Det fremgår af råstoflovens § 16, stk. 8, 2. pkt., at rettidig klage efter § 13, stk. 1, 2. pkt., ikke har opsættende virkning, medmindre klagenævnet bestemmer andet. Råstofplanen vil altså kunne håndhæves under behandlingen af klagesagen, medmindre Miljø- og Fødevarerklagenævnet træffer afgørelse om, at klagen har opsættende virkning. Se som eksempel Miljø- og Fødevarerklagenævnets afgørelse NMK-220-00136 af 5. december 2017.

Såfremt der er tale om en miljøvurdering af en plan fx en lokalplan udarbejdet efter planloven, er det Planklagenævnet, der træffer afgørelse om opsættende virkning, se eksempler NMK-41-00438 og NMK-33-03910, begge af 25. april 2017.

Såfremt den plan/program, der er miljøvurderet ikke er udarbejdet i henhold til en lov eller bekendtgørelse med relevante klagebestemmelser, er det miljøvurderingslovens regler, der finder anvendelse. Miljøvurderingsloven indeholder imidlertid ikke bestemmelser om opsættende virkning for rettidige klager over denne 'restgruppe' af miljøvurderinger af planer/programmer. Det vil derfor være op til Miljø- og Fødevarerklagenævnet at tage stilling hertil.

Såfremt der er tale om en miljøvurdering af planer/programmer, som vedtages af Folketinget ved en lovgivningsprocedure, jf. lovens § 48, stk. 5, vil det være domstolene, der skal tage stilling til opsættende virkning.

Praksis for opsættende virkning er meget restriktiv ved såvel nævnspraksis som domstolspraksis. En plan/program udgør ikke på samme måde som et projekt en tilladelse til at etablere et anlæg og kan derfor danne grundlag for det videre forløb fra det tidspunkt, hvor den efter lovgivningen anses for at være trådt i kraft – også selvom klagefristen løber og der eventuelt er indgivet en klage over planen/programmet.

## 7.2. Konsekvenserne af manglende miljøvurdering

Til besvarelse af spørgsmålet om konsekvenserne af manglende miljøvurdering af en plan/program forudsættes, at den pågældende plan/program skulle have været miljøvurderet. Til besvarelsen foretages der en sondring mellem generel regulering og anden konkret regulering, jf. opdelingen i afsnit 3.

### Konkret regulering

I det omfang, at en plan/program er omfattet af miljøvurderingsreglerne, er det et retligt krav, at miljøvurderingen gennemføres af myndigheden. Det betyder, at det anses for en væsentlig retlig mangel, hvis der ikke foretages en miljøvurdering/screening. Efter Natur- og Miljøklagenævnets praksis fører væsentlige retlige mangler normalt til ugyldighed, jf. NMK-10-00707 om manglende miljøvurdering af beslutning i Københavns Borgerrepræsentation, og NKN-33-00820 om manglende miljøvurdering af kommuneplantillæg (VVM) om udvidelse af Roskilde Lufthavn.

### Generel regulering

Miljøvurderingsdirektivet regulerer ikke konsekvenserne af manglende miljøvurdering af planer/programmer.

EU-Domstolen har dog senest i dommen C-379/15, Association France Nature Environnement, udtalt, at EU-retten ikke udelukker, at nationale domstole, når dette er muligt i henhold til national ret, undtagelsesvis kan begrænse retsvirkningerne af en afgørelse om, at en bestemmelse i national ret er ulovlig på grund af tilsidesættelse af miljøvurderingspligten, forudsat at denne begrænsning konkret er nødvendig på grund af tvingende hensyn til miljøbeskyttelsen<sup>1</sup>.

Det må efter Miljø- og Fødevarerministeriets opfattelse antages, at de regeludstedende nationale myndigheder har en tilsvarende mulighed i tilfælde, hvor der ikke er tale om en tvist, som verserer i det judicielle system.

EU-Domstolen har i forbindelse med spørgsmålet om opretholdelse af en national bestemmelse trods manglende miljøvurdering i C-379/15, Association France Nature Environnement<sup>2</sup>, opstillet følgende kumulative betingelser for, hvornår en retsakt, der ikke er korrekt miljøvurderet, kan opretholdes midlertidigt:

- 1) Den anfægtede nationale bestemmelse udgør en foranstaltning til korrekt gennemførelse af EU-retten på miljøbeskyttelsesområdet.

---

<sup>1</sup> Præmis 43.

<sup>2</sup> Præmis 43.

- 2) De skadelige virkninger på miljøet, som annullationen af bestemmelsen vil indebære, kan ikke undgås ved vedtagelsen og ikrafttrædelsen af en ny national bestemmelse.
- 3) Resultatet af en eventuel annullation vil være et retligt tomrum for så vidt angår gennemførelsen af EU-retten på miljøområdet, som ville betyde en ringere miljøbeskyttelse.
- 4) En undtagelsesvis opretholdelse af virkningerne af bestemmelsen omfatter alene en tidsperiode, som er begrænset til det strengt nødvendige til vedtagelse af foranstaltninger, der kan afhjælpe den konstaterede uregelmæssighed.

Betingelse nr. 1 må efter Miljø- og Fødevareministeriets vurdering fortolkes således, at det ikke er afgørende, om der er tale om en retsakt, som gennemfører EU-ret, eller om en national foranstaltning til beskyttelse af miljøet, der ikke følger af EU-retlige forpligtelser.

En sådan fortolkning understøttes af det overordnede formål med miljøvurderingslovens § 1, som bl.a. er at sikre et højt miljøbeskyttelsesniveau. Miljøbeskyttelseshensynet gælder såvel nationale foranstaltninger til beskyttelse af miljøet og som miljøbeskyttelsesforanstaltninger, der udspringer af EU-retten.

I forhold til betingelse nr. 2 og 3 vil det efter Miljø- og Fødevareministeriets vurdering være relevant at se på, om en annullation af den omhandlede retsakt vil medføre et fravær af generel regulering til sikring af de miljøhensyn, retsaktens har til formål at varetage, herunder om en annullation vil skabe nærliggende risiko for, at der i konkrete tilfælde vil indtræde et lavere beskyttelsesniveau.

For så vidt angår betingelse nr. 4 bemærkes, at det efter Miljø- og Fødevareministeriets opfattelse er afgørende, at den omhandlede retsakt kun opretholdes i det tidsrum, der er strengt nødvendigt for at gennemføre en miljøvurdering og udstede en ny miljøvurderet retsakt.

## *6.2. Mulighed for at opretholde en ikke-miljøvurderet regulering efter national ret*

Det er miljøvurderingsloven, der regulerer miljøvurdering af planer/programmer i Danmark. Betydningen af, at der i strid med reglerne i miljøvurderingsloven, således som loven skal fortolkes i lyset af miljøvurderingsdirektivet, konkret måtte være sket en tilsidesættelse af pligten til at miljøvurdere en plan/program, er ikke reguleret i miljøvurderingsloven. Spørgsmålet er heller ikke nærmere beskrevet i forarbejderne til loven.

Det følger af praksis fra det tidligere Natur- og Miljøklagenævn, at virkningen af en manglende miljøvurdering kan være ugyldighed. Der henvises herved til NMK-10-707, hvor Sammenslutningen af Beboerforeninger ved Marmorkirken havde klaget over, at der ikke var foretaget en miljøvurdering af en beslutning vedtaget af Borgerrepræsentationen i Københavns Kommune, som fastlagde en administrativ ramme for Københavns Kommunes Teknik- og Miljøforvaltnings behandling af Metroselskabets ansøgninger om udvidet arbejdstid på Cityringen samt vilkår for de enkelte metrobyggepladser. Natur- og Miljøklagenævnet fandt, at Borgerrepræsentationens beslutning kunne anses som en plan/program omfattet af miljøvurderingslovens regler, og at der derfor skulle have været foretaget en miljøvurdering af beslutningen, før den blev vedtaget. Nævnet fandt endvidere, at den manglende miljøvurdering medførte, at beslutningen var ugyldig, og at afgørelser truffet med baggrund i beslutningen tillige var ugyldige.

Der var i ovennævnte sag tale om administrative rammer, der relaterede sig til et konkret projekt. Miljø- og Fødevarerministeriet er ikke bekendt med, at spørgsmålet om, hvilken virkning en manglende miljøvurdering har i tilfælde hvor der i en generel regulering opstilles regler, der gælder bredt for projekter af en bestemt type, har været prøvet ved domstolene. Dette spørgsmål giver således anledning til tvivl.

Miljø- og Fødevarerministeriet finder i lyset heraf, at det er nærliggende at lægge til grund, at en manglende miljøvurdering af en plan/program i strid med miljøvurderingslovens regler i almindelighed ikke vil føre til ugyldighed i et videre omfang, end hvad der følger af de EU-retlige regler herom. Der vil dog i alle tilfælde skulle foretages en konkret vurdering.

Miljø- og Fødevarerministeriet bemærker i den sammenhæng tillige, at det ved denne vurdering efter ministeriets opfattelse kan indgå, om der i forbindelse med vedtagelsen/udstedelsen af den omhandlede regulering har været en offentlig høringsproces, der i et vist omfang har tilgodeset hensynet til inddragelse af miljøhensyn, berørte myndigheder og ikke mindst den berørte offentlighed/den brede offentlighed i forbindelse med udarbejdelse og vedtagelse af planer/programmer, der kan påvirke miljøet væsentligt, som er det bærende hensyn bag reglerne om miljøvurdering af planer/programmer.

UDKAST