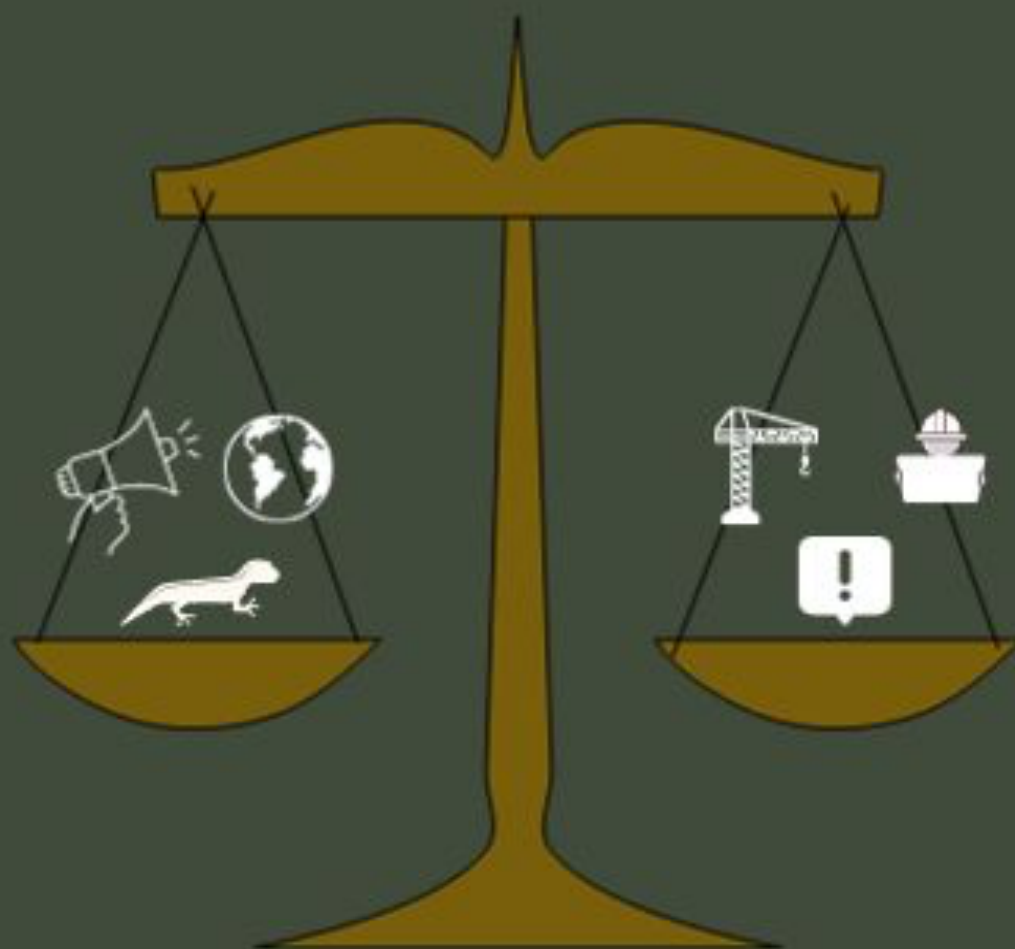


MILJØ- OG FØDEVAREKLAGENÆVNETS ADGANG TIL AT INDDRAGE NOVA



Kandidatspeciale udarbejdet af:

Rebekka Emilie beermann

Vejleder: Sten Bønsing

Aalborg Universitet, Juridisk Institut

Titelblad

Titel:	Miljø- og Fødevareklagenævnets adgang til at inddrage nova
Engelsk titel:	The Danish Environment and Food Board of Appeal's right to include new information
Forfatter:	Rebekka Emile Beermann
Studienummer:	20183168
Studie:	Jura
Fag:	Forvaltningsret og miljøret
Vejleder:	Sten Bønsing
Semester:	Efterår 2023
Omfang:	59 sider / 141.446 anslag (se Bilag 1)
Afleveringsdato:	4. december 2023

Abstract

This thesis examines the Danish Environment and Food Board of Appeal's right to include new information during its trial of a complaint.

The thesis examines if the Board's right to include new information is impacted by the directive 2011/92/EU on the assessment of the effects of certain public and private projects on the environment (the EIA directive) in cases regarding complaints over a development consent including an environmental impact assessment.

In the first chapter the thesis the Danish system of complaints is introduces as is the Danish Environment and Food Board of Appeal's trial competence in cases regarding a development consent including an environmental impact assessment. The chapter also explores the link between the Aarhus Convention, the EIA directive and the Danish Environmental Assessment Act.

In the second chapter the general examination competence of a complaints board is reviewed. This chapter also explores the Danish rules on new information during a complaints board's trial. Lastly this chapter discovers the courses of action available to a complaint board.

The third chapter walks through the environmental assessment process and how it interacts with the rules on Annex IV-species and the Natura 2000-networks. This chapter also reviews the procedural guarantees of the Danish Environmental Assessment Act is explored followed by an analysis of the European Court of Justice's jurisprudence.

In the fourth chapter two different verdicts of the Danish Environment and Food Board of Appeal is analyzed to review why these verdicts have different outcomes in the light of the previous analysis of the European Court of Justice's jurisprudence.

The fifth chapter sums up each of the chapter in a conclusion for the purpose of giving an answer to the thesis statement: What is the current law on the Danish Environment and Food Board of Appeal's right to include new information and is it impacted by the EIA directive in cases regarding complaints over a development consent including an environmental impact assessment.

Indholdsfortegnelse

Kapitel 1 Introduktion	5
1.1 Indledning	5
1.2 Problemformulering	8
1.3 Metode.....	8
1.4 Afgrænsning	10
Kapitel 2 Miljø- og Fødevareklagenævnets adgang til at inddrage nova	12
2.1 Miljø- og Fødevareklagenævnets prøvelseskompetence	12
2.2 Nova	13
2.3 Miljø- og Fødevareklagenævnets reaktionsmuligheder	15
Kapitel 3 Miljøvurderingsprocessen.....	18
3.1 Miljøvurderingsprocessen	18
3.2 Miljøvurderingslovens sammenhæng med habitatbekendtgørelsen	21
3.3 Garantiforskrifters betydning for anvendelsen af nova	23
3.4 EU-Domstolens praksis om VVM-direktivets betydning for nova	25
3.5 Delkonklusion	33
Kapitel 4 Miljø- og Fødevareklagenævnets praksis.....	36
4.1 Baltic Pipe-sagen	36
4.2 Amager Fælled-sagen.....	39
4.3 Delkonklusion	51
Kapitel 6 Konklusion.....	54
Kapitel 7 Litteraturliste	58
Bilag 1	60

Kapitel 1 Introduktion

1.1 Indledning

Forvaltningsretlige afgørelser er beslutninger, der ensidigt træffes af en forvaltningsmyndighed. En afgørelse fastlægger hvad der *er* ret eller *skal være* ret.¹ En forvaltningsafgørelses adressat(er) og andre, der er direkte, væsentligt og individuelt berørt af en forvaltningsafgørelse, kan indbringe afgørelsen for en overordnet forvaltningsmyndighed. Klageadgangen kaldes "*administrativ rekurs*".² Kredsen af klageberettigede udvides i Århuskonventionens art. 9, stk. 2, hvorefter *den berørte offentlighed* tillægges klageadgang. Den berørte offentlighed omfatter private miljøorganisationer med vedtægter, der lever op til de betingelser, der er fastsat i medlemsstaternes nationale lovgivning, jf. konventionens art. 2, nr. 5. I dansk ret fremgår betingelserne af miljøvurderingslovens § 5, nr. 1, litra b), hvorefter miljøorganisationen for at være klageberettiget: 1) skal have vedtægter, der dokumenterer dens formål, og 2) skal have mindst 100 medlemmer.

Rekurs følger delegationsvejen, hvilket betyder, at den almindelige hierarkiske rækkefølge skal følges. Der kan således alene rekrurreres til den umiddelbart overordnede myndighed. Der kan ikke springes mellemlid over, medmindre det er lovbestemt. Der kan rekrurreres flere gange afhængigt af, hvor mange led der er i hierarkiet, og der kan i princippet rekrurreres helt til ministeren eller departementet.³ Adgangen til at få efterprøvet en forvaltningsafgørelse ved en rekursinstans hviler som udgangspunkt på en ulovbestemt retsgrundsætning, men på de fleste områder er rekursadgangen efterhånden lovreguleret. Der er oprettet specifikke klagenævne, der har fået tildelt kompetence til at efterprøve forvaltningsmyndighedernes afgørelser. Klageadgangen til et klagenævn forudsætter således, at der er lovhjemmel til at indbringe klagen, imens de ulovbestemte retsgrundsætninger finder udfyldende anvendelse på de forhold omkring rekurs, der ikke er lovreguleret.⁴ Miljø- og Fødevareklagenævnet er en rekursinstans, jf. § 1, stk. 1, i lov om Miljø- og Fødevareklagenævnet.

1.1.1 Miljø- og Fødevareklagenævnets prøvelse

Miljø- og Fødevareklagenævnet er kun forpligtet til at efterprøve de forhold i en afgørelse, der er klaget over, jf. lov om Miljø- og Fødevareklagenævnet § 11, stk. 1. Ifølge forarbejderne til lov om Miljø- og Fødevareklagenævnet har Miljø- og Fødevareklagenævnet imidlertid også adgang til (og i visse tilfælde pligt til), at inddrage forhold udover de påklagede, idet nævnet skal have adgang til at efterprøve om f.eks. EU-retten er overholdt. Miljø- og Fødevareklagenævnets prøvelse er derfor ikke

¹ Jf. Bønsing, Sten, (2018) *Almindelig forvaltningsret*, 4. udgave, Jurist og Økonomforbundets forlag, s. 84-86 (herefter "*Bønsing, Almindelig forvaltningsret*").

² Jf. Bønsing, *Almindelig forvaltningsret*, s. 356.

³ Jf. Bønsing, *Almindelig forvaltningsret*, s. 359.

⁴ Jf. Basse, Ellen Magrethe, (2023), *Vandlovgivning*, 1. udgave, Djøf Forlag, 2023, s. 78 (herefter "*Basse, Vandlovgivning*"), og Bønsing, *Almindelig forvaltningsret*, s. 357.

begrænset til at angå de forhold, der er klaget over, men nævnet har fortsat pligt til at foretage en fyldestgørende prøvelse.⁵

Miljø- og Fødevareklagenævnets prøvelse afhænger af:

*"nævnets sammensætning, de tildelte ressourcer, nævnets sagsbehandling og af 1. instansens afgørelse, og vil kunne variere, idet nævnet må sondre mellem om det, der konkret skal efterprøves, er 1. instansens anvendelse af retsreglerne, sagens faktiske grundlag eller afgørelsens hensigtsmæssighed og rimelighed (herunder også afgørelsens proportionalitet)."*⁶

Omfanget og intensiteten af Miljø- og Fødevareklagenævnets prøvelse beror således på flere parametre, der kan variere fra sag til sag.

Hvis en klage indeholder flere klagepunkter, kan Miljø- og Fødevareklagenævnet begrænse sin prøvelse til at angå de væsentligste forhold, jf. § 11, stk. 2, i lov om Miljø- og Fødevareklagenævnet. Ifølge forarbejderne påvirker bestemmelsen ikke myndighedens almindelige pligt til at oplyse sagen, der følger af officialprincippet. Officialprincippet danner grundlag for Miljø- og Fødevareklagenævnets efterprøvelse af sagens faktum. Miljø- og Fødevareklagenævnet kan derfor som udgangspunkt lægge førstestansens opfattelse af faktum til grund uden efterprøvelse, medmindre faktum bestrides, der fremkommer nye oplysninger eller hvis sagsoplysningen under førstestansens prøvelse anses for utilstrækkelig henset til de retsregler Miljø- og Fødevareklagenævnet skal anvende.⁷

Miljø- og Fødevareklagenævnet kan som udgangspunkt efterprøve førstestansens skøn fuldt ud, men kun i det omfang enkelte lovbestemmelser ikke begrænser nævnets prøvelseskompetence. Miljø- og Fødevareklagenævnets prøvelseskompetence begrænses f.eks. i miljøvurderingslovens § 49, stk. 1, hvorefter Miljø- og Fødevareklagenævnet alene kan tage stilling til retlige forhold i klager over en screeningsafgørelse efter miljøvurderingslovens § 21. Såfremt specifikke lovbestemmelser ikke begrænser Miljø- og Fødevareklagenævnets prøvelseskompetence, er udgangspunktet, at nævnet efterprøver førstestansens afgørelse fuldt ud. Miljø- og Fødevareklagenævnet kan imidlertid være tilbageholdende i forhold til at prøve skønnet, hvis førstestansen f.eks. besidder en særlig sagkundskab på området eller et særligt kendskab til lokalområdet.⁸

Lov om Miljø- og Fødevareklagenævnet regulerer ikke Miljø- og Fødevareklagenævnets saglige kompetence. Nævnets saglige kompetencer fremgår i stedet af de forskellige *sektorlove*, som også

⁵ Jf. LFF 2016-10-26, nr. 44, s. 31.

⁶ Jf. LFF 2016-10-26, nr. 44, s. 31.

⁷ Jf. LFF 2016-10-26, nr. 44, s. 31.

⁸ Jf. LFF 2016-10-26, nr. 44, s. 31.

regulerer hvilken slags afgørelser, der kan påklages til Miljø- og Fødevareklagenævnet.⁹ Miljø- og Fødevareklagenævnet er rekursinstansen i henhold til bl.a. følgende lovgivning: dyrevelfærdsloven, dyrlægeloven, fiskeriloven, foderstofloven, naturbeskyttelsesloven, fødevareloven, havmiljøloven, husdyrbrugloven, jordforureningsloven, kystbeskyttelsesloven, landbrugsloven, landbrugsstøtte-loven, miljøbeskyttelsesloven, miljømålsloven, vandplanlægningsloven, museumsloven, plante-loven, råstofloven, skovloven, vandforsyningsloven, vandløbsloven, økologiloven.¹⁰ I dette speciale fokuseres på Miljø- og Fødevareklagenævnets kompetence efter miljøvurderingsloven.

1.1.2 Århuskonventionens og VVM-direktivets sammenhæng med miljøvurderingsloven

Århuskonventionen indeholder en række bestemmelser, der udvider henholdsvis *offentlighedens* og *den berørte offentligheds* processuelle rettigheder.¹¹ Offentligheden defineres som en eller flere fysiske eller juridiske personer, og disses foreninger, organisationer og grupper, jf. Århuskonventionens art. 2, nr. 4. Den berørte offentlighed defineres som den del af offentligheden, der er berørt, kan blive berørt af eller har en interesse i beslutningsprocesser vedrørende miljøet, og definitionen omfatter miljøorganisationer, der arbejder for at fremme miljøbeskyttelse og opfylder medlemsstaternes nationale krav hertil, jf. Århuskonventionens art. 2, nr. 5. Miljøorganisationen skal have vedtægter, der dokumenterer dens formål, og minimum 100 medlemmer, jf. miljøvurderingslovens § 5, nr. 1, litra b).

EU har tiltrådt Århuskonventionen, og ifølge EU-Domstolen skal Århuskonventionen anses som en integreret del af EU's retsgrundlag. Der skal sikres en EU-konform anvendelse af de begreber og rettigheder, der følger af EU's direktiver.¹² VVM-direktivet skal derfor anvendes i overensstemmelse med Århuskonventionen. Miljøvurderingsloven gennemfører VVM-direktivet, og skal derfor fortolkes i overensstemmelse med VVM-direktivet og Århuskonventionen.¹³ VVM-direktivet handler grundlæggende om, at

*"kvalificere miljømyndighedens beslutningsgrundlag ved at stille særlige krav til sagens oplysning (undersøgelse af direkte og indirekte miljøvirkninger), og ved krav om, at den berørte offentlighed høres, inden myndigheden vedtager en retsakt omfattet af et af direktiverne."*¹⁴

VVM-direktivet angår vurderingen af offentlige og private projekter, der kan have væsentlige indvirkninger på miljøet, jf. direktivets art. 1. For at sikre inddragelsen af miljøhensyn i forbindelse

⁹ Jf. Basse, Vandlovgivning, s. 79-80.

¹⁰ Jf. <https://mfkn.naevneneshus.dk/lovomraader>, (senest besøgt den 3. december 2023).

¹¹ Jf. Basse, Vandlovgivning, s. 125-127.

¹² Jf. Basse, Vandlovgivning, s. 125-127.

¹³ Jf. LFF 2016-03-03, nr. 147, side 18.

¹⁴ Jf. Pagh, Peter, (2020), *Festskrift til Karsten Revsbech* (red. Michael Hansen Jensen m.fl.), 1. udgave, Jurist- og Økonomforbundets Forlag, s. 314 (herefter "Pagh, Festskrift til Karsten Revsbech").

med vurderingen af en beslutnings fremtidige konsekvenser, pålægger VVM-direktivet myndighederne at overholde en række konkrete minimumskrav i deres sagsbehandling.¹⁵ VVM-direktivet fastsætter således processuelle forskrifter, hvis formål er at sikre, at et projekts fremtidige indvirkninger på miljøet afdækkes og vurderes grundigt, og under involvering af andre stater, myndigheder, den berørte offentlighed og den almindelige offentlighed.¹⁶

Det er hensigten med dette speciale at undersøge, om disse sagsbehandlingsregler påvirker Miljø- og Fødevareklagenævnets prøvelseskompetence i klagesager, der vedrører en VVM-tilladelse med tilhørende miljøkonsekvensrapport.

1.2 Problemformulering

Hvad er gældende ret for Miljø- og Fødevareklagenævnets adgang til at inddrage nye oplysninger (nova) generelt, og påvirkes nævnets adgang til efterprøvelse af, at klagesagen angår en VVM-tilladelse med tilhørende miljøkonsekvensrapport?

1.3 Metode

I dette speciale undersøges gældende ret for Miljø- og Fødevareklagenævnets adgang som rekursinstans til at inddrage nova i klagesager, der vedrører en VVM-tilladelse med tilhørende miljøkonsekvensrapport. Den juridiske metode anvendes hertil, da det er formålet med den juridiske metode at tage stilling til en konkret retlig problemstilling.¹⁷ Ifølge den juridiske metode, skal gældende ret

*"findes ud fra "retskilderne" for ved hjælp af fortolkning (at fastlægge udstrækningen af en retsregel) og retlig subsumption (at henføre et givet retsfaktum under en retsregel) at nå den retlige løsning."*¹⁸

De relevante retskilder for undersøgelsen af gældende ret for Miljø- og Fødevareklagenævnets adgang til at inddrage nova i klagesager, der vedrører en VVM-tilladelse med tilhørende miljøkonsekvensrapport, er bl.a. VVM-direktivet, miljøvurderingsloven, EU-Domstolens praksis og Miljø- og Fødevareklagenævnets praksis. Den juridiske litteratur udgør fortolkningsbidrag.¹⁹

Direktiver har som udgangspunkt ikke direkte virkning for borgerne i en medlemsstat, men medlemsstaterne er forpligtede til at implementere direktiver i deres nationale lovgivning. Når en lov, der er vedtaget på baggrund af et direktiv, træder i kraft, skal lovens bestemmelser fortolkes ud

¹⁵ Jf. Basse, Vandlovgivning, s. 145.

¹⁶ Jf. Basse, Vandlovgivning, s. 145.

¹⁷ Jf. Munk-Hansen, Carsten, (2018) *Retsvidenskabsteori*, 2. udgave, Djøf Forlag, s. 193 (herefter "Munk-Hansen, Retsvidenskabsteori").

¹⁸ Jf. Munk-Hansen, Retsvidenskabsteori, s. 195.

¹⁹ Jf. Munk-Hansen, Retsvidenskabsteori, s. 372-373.

fra *princippet om direktivkonform fortolkning*. De nationale lovbestemmelser skal således fortolkes i overensstemmelse med det direktiv, som loven gennemfører. I dansk ret er VVM-direktivet gennemført i miljøvurderingsloven, som derfor skal fortolkes i overensstemmelse med VVM-direktivet.²⁰ Såfremt et direktiv giver anledning til fortolkningstvivl, er der adgang til at forelægge præjudicielle spørgsmål ved EU-Domstolen.²¹ EU-Domstolen har kompetence til at fortolke direktiver og konventioner. Det svar EU-Domstolen giver en medlemsstat på baggrund af en præjudiciel forelæggelse, udgør grundsætninger til brug for de nationale domstoles fortolkning af EU-retten.²² EU-Domstolens praksis har forrang i forholdet til national ret.²³

Domstolene skaber ikke retsregler, men afgør tvister mellem uenige parter. Domstolene fortolker imidlertid loven med henblik på at fastslå hvad der er gældende ret, og domstolenes praksis skaber derfor en retsstilling for borgere. Retspraksis udgør derfor en retskilde.²⁴ Flere domme med samme udfald styrker opfattelsen af hvordan en retsregel skal fortolkes.²⁵

Miljø- og Fødevareklagenævnets praksis er administrativ praksis. Administrativ praksis er nært forbundet med det enkelte fagområde. Ud fra lighedshensyn er Miljø- og Fødevareklagenævnets administrative praksis en bindende retskilde for nævnet selv, idet borgere skal kunne indrette sig i tillid til, at hvad der gælder for dem, også gælder for andre. Miljø- og Fødevareklagenævnets afgørelser må derfor ikke falde vilkårligt ud. Domstolene er ikke bundet af administrativ praksis, men det er underordnede forvaltningsmyndigheder. Administrativ praksis kan imidlertid få afgørende betydning for domstolene, såfremt en offentlig myndighed har fulgt en administrativ praksis og borgerne har indrettet sig herpå, da sidstnævnte udgør et tungtvejende hensyn. Domstolene vil som udgangspunkt kun ændre en fast administrativ praksis, hvis den er fejlagtig.²⁶ Miljø- og Fødevareklagenævnet er et uafhængigt nævn, jf. § 1, stk. 2, og § 2, stk. 6, i lov om Miljø- og Fødevareklagenævnet. Nævnet består af en formand, der skal have bestået en juridisk kandidateksamen, to landsretsdommere, 18 sagkyndige medlemmer og fire læge medlemmer, jf. lov om Miljø- og Fødevareklagenævnets § 2, stk. 1 og 2. Miljø- og Fødevareklagenævnets udgør således et domstolslignende nævn, og med bl.a. to landsretsdommere og 18 sagkyndige medlemmer, har nævnet stærke forudsætninger for at kunne anvende og fortolke reglerne på de enkelte områder. Miljø- og Fødevareklagenævnet forudsættes at inddrage EU-Domstolens praksis i forbindelse med nævnets fortolkning af gennemførelseslovgivningen samt respektere EU-rettens principper.²⁷

²⁰ Jf. Basse, Vandlovgivning, s. 145, og Munk-Hansen, Retsvidenskabsteori, s. 278-279.

²¹ Jf. Munk-Hansen, Retsvidenskabsteori, s. 278-279.

²² Jf. Hansen, Lone L., og Werlauff, Erik, (2013), *Den juridiske metode – en introduktion*, 1. udgave, Jurist- og Økonomforbundets Forlag, s. 158-161 (herefter "Hansen og Werlauff, Den juridiske metode").

²³ Jf. Munk-Hansen, Retsvidenskabsteori, s. 282.

²⁴ Jf. Munk-Hansen, Retsvidenskabsteori, s. 316-320.

²⁵ Jf. Munk-Hansen, Retsvidenskabsteori, s. 323.

²⁶ Jf. Munk-Hansen, Retsvidenskabsteori, s. 331-333.

²⁷ Jf. Basse, Vandlovgivning, s. 79.

EU-retlige principper

I EU-retten findes der ikke almindelige forvaltningsretlige regler om, hvordan de nationale myndigheder skal administrere EU-retlige regler. Medlemslandenes forvaltningsmyndigheder og domstole må derfor tage udgangspunkt i deres egne nationale forvaltnings- og retsplejeretlige regler, jf. *princippet om medlemslandenes processuelle og organisatoriske autonomi*.²⁸ EU-Domstolen har imidlertid udviklet nogle grænser for medlemslandenes processuelle og organisatoriske autonomi, herunder bl.a. ækvivalensprincippet og effektivitetsgrundsætningen.²⁹

Det EU-retlige ligebehandlingsprincip består, ligesom i dansk ret, af flere specielle lighedsgrundsætninger, og ækvivalensprincippet udgør en af disse. Ækvivalensprincippet indebærer, at den retsbeskyttelse, der følger EU-retten, ikke må være ringere end den retsbeskyttelse, der følger af medlemsstatens nationale bestemmelser. Ækvivalensprincippet skal overholdes i forbindelse med medlemslandenes udstedelse af nye love og forskrifter inden for områder, der er reguleret af EU-retten.³⁰

Effektivitetsgrundsætningen skal sikre EU-rettens effektive gennemslagskraft i medlemsstaternes nationale retssystemer. Effektivitetsgrundsætningen relaterer sig i særlig grad til principperne om EU-rettens forrang, hvorefter nationale forvaltningsinstanser og domstole skal undlade at gøre brug af national lovgivning, der er i strid med EU-retten. Det er formålet med effektivitetsgrundsætningen at hindre, at nationale bestemmelser afskærer håndhævelsen af EU-retlige bestemmelser både formelt og i praksis. Effektivitetsgrundsætningen udvider således anvendelsesområdet for princippet om forrang.³¹ Effektivitetsgrundsætningens nærmere indhold har løbende udviklet sig igennem EU-Domstolens praksis.³²

1.4 Afgrænsning

Formålet med nærværende speciale er at undersøge rekursinstansens adgang til at efterprøve førsteinstansens afgørelser. Specialet afgrænses til at omhandle Miljø- og Fødevareklagenævnets prøvelsesadgang inden for miljøvurderingslovens anvendelsesområde i forhold til VVM-tilladelser med tilhørende miljøkonsekvensrapport, jf. miljøvurderingslovens § 25, stk. 1

Fokus er at undersøge, om VVM-direktivets processuelle regler om den procedure, der går forud for udstedelsen af en VVM-tilladelse med tilhørende miljøkonsekvensrapport, påvirker rekursinstansens adgang til at inddrage nova. Det er derfor fundet relevant at afgrænse undersøgelsen til

²⁸ Jf. Fenger, Niels, (2004) *Forvaltning & fællesskab*, 1. udgave, Jurist- og Økonomforbundets Forlag, s. 50-51 (herefter "Fenger, *Forvaltning & fællesskab*").

²⁹ Jf. Fenger, *Forvaltning & fællesskab*, s. 55, 58 og 67.

³⁰ Jf. Fenger, *Forvaltning & fællesskab*, s. 58-60.

³¹ Jf. Fenger, *Forvaltning & fællesskab*, s. 67.

³² Jf. Fenger, *Forvaltning & fællesskab*, s. 70.

Miljø- og Fødevareklagenævnet for at besvare spørgsmålet. I klagesager der vedrører en afgørelse om VVM-tilladelse med tilhørende miljøkonsekvensrapport, har Miljø- og Fødevareklagenævnet fuld prøvelseskompetence, og er således ikke begrænset til kun at prøve retlige spørgsmål, jf. miljøvurderingslovens § 49, stk. 1, som hvis der var tale om en screeningsafgørelse efter miljøvurderingslovens § 21.

1.3.1 Borgerhøringen i miljøvurderingslovens afsnit III

Der er i miljøvurderingsloven krav om borgerhøring, jf. miljøvurderingslovens § 35, stk. 3, nr. 3. Bestemmelsen implementerer VVM-direktivets art. 6, stk. 4, og skal iagttages i forbindelse med en afgørelse om VVM-tilladelse med tilhørende miljøkonsekvensvurdering. Ifølge miljøvurderingslovens § 35, stk. 3, nr. 3, skal den myndighed, der træffer afgørelse om VVM-tilladelse med tilhørende miljøkonsekvensrapport sikre, at

"(...) følgende ved en høring gives mulighed for at afgive kommentarer og stille spørgsmål:

- 3) offentligheden, berørte myndigheder og berørte stater med hensyn til miljøkonsekvensrapporten, som bygherren har fremlagt, herunder ansøgningen om tilladelse, før der træffes afgørelse efter § 25."*

Det følger således af miljøvurderingslovens § 35, stk. 3, nr. 3, at den myndighed, der skal træffe afgørelse om VVM-tilladelse med tilhørende miljøkonsekvensrapport, er forpligtet til at foretage en borgerhøring. For projekter på land er det kommunalbestyrelsen, der skal træffe afgørelse om VVM-tilladelse med tilhørende miljøkonsekvensrapport, jf. miljøvurderingslovens § 17, stk. 1. Hvis projektet f.eks. er omfattet af § 7 i lov om råstoffer eller hvis projektet angår havområdet, vil andre myndigheder være relevante, jf. miljøvurderingslovens § 17, stk. 2-6. Det forudsættes gennemgående i projektet, at der er tale om projekter på land, og at det således er kommunalbestyrelsen, der skal træffe afgørelsen. I Baltic Pipe-sagen, som gennemgås i kapitel 5.1, er det undtagelsesvist Miljøstyrelsen, der er myndighed.

Da det er formålet at undersøge Miljø- og Fødevareklagenævnets prøvelseskompetence, forudsættes det generelt, at betingelserne for prøvelse er opfyldt, herunder at klagen er indleveret rettidigt og af en klageberettiget. På denne baggrund behandles spørgsmål om klageberettigelse, klagefrister og reaktionsmuligheden afvisning ikke nærmere. Det forudsættes desuden, at klagen vedrører en VVM-tilladelse med tilhørende miljøkonsekvensrapport, jf. miljøvurderingslovens § 25, og ikke en screeningsafgørelse efter miljøvurderingslovens § 21. Afgrænsningen er nødvendig, idet Miljø- og Fødevareklagenævnet kun kan foretage en retlig prøvelse af en screeningsafgørelse, og ikke en fuld prøvelse, og idet der heller ikke er krav om borgerhøring i forbindelse med en screeningsafgørelse.

Kapitel 2 Miljø- og Fødevareklagenævnets adgang til at inddrage nova

I kapitel 2.1 gennemgås Miljø- og Fødevareklagenævnets prøvelseskompetence nærmere. I kapitel 2.2 gennemgås nova, herunder mellemkommende fakta og mellemkommende retsregler. I kapitel 2.3 gennemgås Miljø- og Fødevareklagenævnets reaktionsmuligheder, herunder nævnets adgang til at afhjælpe førsteinstansens eventuelle sagsbehandlingsfejl.

2.1 Miljø- og Fødevareklagenævnets prøvelseskompetence

Rekursinstansen skal ikke altid tage stilling til alle spørgsmål i en indbragt sag, men det er udgangspunktet, at rekursinstanser foretager en fuldstændig prøvelse af de forhold der klages over.

³³ Miljø- og Fødevareklagenævnet skal derfor som udgangspunkt foretage en fuldstændig prøvelse af de forhold ved førsteinstansens afgørelse, der er klaget over. En fuld efterprøvelse omfatter en prøvelse af: 1) *sagens faktum*, 2) *retlige spørgsmål*, og 3) *afgørelsens hensigtsmæssighed og rimelighed* (skønnet).³⁴

Miljø- og Fødevareklagenævnet kan og skal efterprøve en sags *faktiske omstændigheder* fuldt ud. I det omfang førsteinstansens vurdering af de faktiske omstændigheder ikke er anfægtet, kan Miljø- og Fødevareklagenævnet imidlertid lægge førsteinstansens vurdering til grund.³⁵

Miljø- og Fødevareklagenævnet kan efterprøve retlige spørgsmål fuldt ud. *Retlige spørgsmål* vedrører fortolkningen af lovbestemmelser, overholdelsen af generelle uskrevne forvaltningsretlige grundsætninger og overholdelsen af interne regler, vejledninger og planer.³⁶ Miljø- og Fødevareklagenævnet kan således efterprøve førsteinstansens fortolkning af retsgrundlaget fuldt ud. Miljø- og Fødevareklagenævnet kan også erstatte førsteinstansens fortolkning med sin egen.³⁷ Ifølge miljøvurderingslovens § 49, stk. 1, kan

*"Afgørelser efter § 21, for så vidt angår retlige spørgsmål, **afgørelser efter § 25** og afgørelser efter § 46 (...) påklages til Miljø- og Fødevareklagenævnet, som behandler sagen (...)."*

Afgørelser efter miljøvurderingslovens § 25 er afgørelser om VVM-tilladelse med tilhørende miljøkonsekvensrapport. I disse sager har Miljø- og Fødevareklagenævnet således fuld prøvelseskompetence, idet nævnets prøvelseskompetence ikke er begrænset til at angå retlige spørgsmål.

³³ Jf. Bønsing, Sten, Almindelig Forvaltningsret, s. 371.

³⁴ Jf. Mørup, Søren Højgaard, et al., (2022), *Forvaltningsret – Almindelige emner*, 7. udgave, Jurist- og Økonomforbundets forlag, s. 414 (herefter "Mørup et al., Forvaltningsret – Almindelige emner").

³⁵ Jf. Bønsing, Almindelig forvaltningsret, s. 371.

³⁶ Jf. Mørup et al., *Forvaltningsret – Almindelige emner*, s. 415-417.

³⁷ Jf. Bønsing, Almindelig forvaltningsret, s. 371-372.

Såfremt retsgrundlaget giver førsteinstansen ret til, og dermed også pligt til, at foretage et skøn, kan Miljø- og Fødevareklagenævnet efterprøve rammerne for førsteinstansens skønsudøvelse. Miljø- og Fødevareklagenævnet kan således efterprøve om førsteinstansen rent faktisk har foretaget et skøn, om førsteinstansen havde adgang til at foretage et skøn i det hele taget, og om de kriterier førsteinstansen har inddraget i sit skøn, var lovlige. Miljø- og Fødevareklagenævnet kan herunder efterprøve om de uskrevne, materielle retsgrundsætninger, herunder saglighed, lighed og proportionalitet, er overholdt i førsteinstansens afgørelse, hvilket kaldes en *legalitetsprøvelse*.³⁸

Endelig kan Miljø- og Fødevareklagenævnet efterprøve hensigtsmæssigheden og rimeligheden af førsteinstansens afgørelse, dvs. selve skønnet, men kun i det omfang nævnet har fuld prøvelseskompetence. Det er unikt for rekursprøvelsen, at en rekursinstans kan efterprøve selve skønnet. Finder rekursinstansen efter en prøvelse af de retlige spørgsmål, at førsteinstansens afgørelse er lovlig, kan rekursinstansen herefter prøve skønnet i førsteinstansens afgørelse.³⁹

Når Miljø- og Fødevareklagenævnet har kompetence til at efterprøve førsteinstansens afgørelse fuldt ud, kan nævnet efterprøve alle elementerne til bunds på samme måde, som hvis nævnet var førsteinstans.⁴⁰ Når Miljø- og Fødevareklagenævnet alene har kompetence til at efterprøve retlige spørgsmål, afskæres nævnets adgang til at efterprøve skønnet. Faktum kan og skal fortsat efterprøves fuldt ud.⁴¹ I screeningsafgørelser efter miljøvurderingslovens § 21, hvor Miljø- og Fødevareklagenævnet alene kan tage stilling til retlige spørgsmål, jf. § 49, stk. 1, skal Miljø- og Fødevareklagenævnet således fortsat efterprøve sagens faktiske omstændigheder fuldt ud.

En VVM-tilladelse med tilhørende miljøkonsekvensrapport, der påklages til Miljø- og Fødevareklagenævnet, kan som udgangspunkt efterprøves fuldt ud, jf. miljøvurderingslovens § 49, stk. 1.

2.2 Nova

Nye påstande, nye anbringender eller nye faktiske omstændigheder, der fremføres for en rekursinstans under dets sagsbehandling betegnes "*nova*". Rekursinstanser kan som udgangspunkt frit inddrage nova, idet de hører under den offentlige forvaltning og dermed er underlagt officialprincippet. Rekursinstanser er således forpligtede til at sikre sagens oplysning og til aktivt at bevirke, at der træffes en materielt korrekt afgørelse, jf. officialprincippet. Det kan derfor også være *nødvendigt* at inddrage nova med henblik på at opfylde denne forpligtelse. Det er en betingelse for at inddrage nova, at sagen ikke mister sin identitet herved.⁴²

³⁸ Jf. Bønsing, Almindelig forvaltningsret, s. 371.

³⁹ Jf. Bønsing, Almindelig forvaltningsret, s. 371-372.

⁴⁰ Jf. Mørup et al., Forvaltningsret – Almindelige emner, s. 413-414.

⁴¹ Jf. Mørup et al., Forvaltningsret – Almindelige emner, s. 420.

⁴² Jf. Mørup et al., Forvaltningsret – Almindelige emner, s. 411.

Miljø- og Fødevareklagenævnet kan derfor som udgangspunkt frit inddrage nova under sin prøvelse af en afgørelse om VVM-tilladelse med tilhørende miljøkonsekvensrapport.

2.2.1 Mellemkommende fakta

Nova i form af nye faktiske omstændigheder der opstår efter førsteinstansens afgørelse og inden rekursinstansens afgørelse, betegnes "*mellemkommende fakta*". Der skal således sondres mellem nova i form af nye oplysninger om de faktiske omstændigheder, der forelå på tidspunktet for førsteinstansens afgørelse (oprindelige faktiske omstændigheder), og nova i form af mellemkommende fakta, som er opstået *efter* førsteinstansens afgørelse. Det kan give anledning til tvivl om, hvorvidt det er de oprindelige faktiske omstændigheder eller de mellemkommende faktiske omstændigheder, der skal lægges til grund for Miljø- og Fødevareklagenævnets afgørelse. Det beror som udgangspunkt på en fortolkning af hjemmelsgrundlaget.⁴³

I afgørelsen *U 2020.867 H* tog Højesteret stilling til, hvorvidt mellemkommende fakta skulle lægges til grund af rekursinstansen. I sagen fremkom der nye oplysninger i perioden mellem førsteinstansens afgørelse og rekursinstansens afgørelse. De nye oplysninger bestod i ny viden om og nye grænseværdier for lugtgener fra mink. Den nye viden udgjorde således mellemkommende fakta og de nye grænseværdier mellemkommende retsregler. Såfremt førsteinstansens afgørelse blev opretholdt, ville en udvidelse minkfarmen medføre, at de nye grænseværdier for lugtgener fra mink ikke ville være overholdt i forhold til naboerne.

U 2020.867 H: Aalborg Kommune meddelte på baggrund af husdyrbrugsbekendtgørelsen miljøgodkendelse til udvidelse af en minkfarm. Minkfarmens naboer klagede over afgørelsen til det daværende Natur- og Miljøklagenævn, som i dag svarer til Miljø- og Fødevareklagenævnet. Der fremkom i løbet af Natur- og Miljøklagenævnets sagsbehandling nye oplysninger om lugtgener fra mink samt nye grænseværdier for lugtgener. Natur- og Miljøklagenævnet lagde disse nye oplysninger til grund i sin afgørelse, hvorefter kommunens afgørelse om tilladelse blev ophævet, idet lugtgenerne oversteg grænseværdierne. Retten skulle herefter tage stilling til, om Natur- og Miljøklagenævnet havde ret til at lægge vægt på de nye oplysninger i sin efterprøvelse. Ifølge Højesteret, omfatter Natur- og Miljøklagenævnets prøvelse både retlige og faktiske spørgsmål, hvorfor nævnet med rette kunne lægge de nye oplysninger til grund for sin afgørelse.

Højesteret fastslog, at det daværende Natur- og Miljøklagenævn skulle træffe sin afgørelse på baggrund af de mellemkommende fakta, idet Højesteret lagde vægt på, at nævnet havde fuld prøvelseskompetence. Nævnets prøvelseskompetence havde således afgørende betydning for adgangen til at inddrage mellemkommende fakta, ifølge Højesteret. Det daværende Natur- og Miljøklagenævn kunne således inddrage mellemkommende fakta. Det forekommer således også at være afgørende for Miljø- og Fødevareklagenævnets adgang til at inddrage mellemkommende fakta, at nævnet har fuld prøvelseskompetence.

⁴³ Jf. Mørup et al., Forvaltningsret – Almindelige emner, s. 412.

2.2.2 Mellemkommende retsregler

Mellemkommende retsregler adskiller sig fra mellemkommende fakta og bliver som udgangspunkt reguleret i overgangsregler og ikrafttrædelsesbestemmelser.⁴⁴ Mellemkommende retsregler behandles derfor ikke nærmere i dette speciale.

2.3 Miljø- og Fødevareklagenævnets reaktionsmuligheder

Miljø- og Fødevareklagenævnets har generelt en række forskellige reaktionsmuligheder, når nævnet skal træffe afgørelse i en klagesag. Nævnet kan f.eks. stadfæste, tilsidesætte, ændre, ophæve, hjemvise eller træffe en ny afgørelse i stedet for førsteinstansens afgørelse.⁴⁵ Overordnet kan Miljø- og Fødevareklagenævnets realitetsbehandling af en klage medføre, at førsteinstansens afgørelse stadfæstes eller tilsidesættes helt eller delvist.⁴⁶

Tilsidesættelse kan ske på flere måder, herunder ved annulation eller ændring af førsteinstansens afgørelse. Reaktionsmuligheden *annulation* anvendes som udgangspunkt i tilfælde, hvor førsteinstansen har truffet en ulovlig afgørelse.⁴⁷ Annulation medfører, at førsteinstansens afgørelse tilsidesættes.⁴⁸ Miljø- og Fødevareklagenævnet kan også træffe afgørelse om at *ophæve* førsteinstansens ophævelse, hvis nævnet finder, at førsteinstansens afgørelse er uhensigtsmæssig.⁴⁹ Ophævelse ligner annulation, idet virkningen er den samme: førsteinstansens afgørelse gælder ikke. Forskellen er dog, at rekursinstansen ved en afgørelse om ophævelse f.eks. har fundet, at afgørelsen er behæftet med væsentlige retlige mangler, og derfor ikke er gyldig. En ophævelse forhindrer således ikke førsteinstansen i at træffe den samme afgørelse en gang til, men nu uden den væsentlige retlige mangel. Annulation og ophævelse kan kombinere med hjemvisning. En afgørelse om hjemvisning indebærer, at sagen bliver sendt retur til førsteinstansen, som skal træffe en ny afgørelse i sagen.⁵⁰ Hjemvisning sker som regel hvis rekursinstansen ikke anser sig for at være i stand til at træffe en ny afgørelse eller hvor det er mere hensigtsmæssigt, at lade førsteinstansen træffe afgørelsen.⁵¹ I forbindelse med en afgørelse om hjemvisning fastsætter rekursinstansen typisk nogle retningslinjer til førsteinstansens fornyede behandling, som førsteinstansen herefter har pligt til at overholde. Hvis ikke nævnet har fastsat udtrykkelige retningslinjer i forbindelse med hjemvisningen, vil retningslinjerne fremgå indirekte af afgørelsen.⁵² Førsteinstansen kan godt træffe en ny afgørelse med samme indhold, hvis blot afgørelsen f.eks. er truffet på andre præmisser eller nu er truffet i

⁴⁴ Jf. Mørup et al., Forvaltningsret – Almindelige emner, s. 413.

⁴⁵ Jf. Bønsing, Almindelig forvaltningsret, s. 374-375.

⁴⁶ Jf. Mørup et al., Forvaltningsret – Almindelige emner, s. 421.

⁴⁷ Jf. Mørup, et al., Forvaltningsret – Almindelige emner, s. 423-424.

⁴⁸ Jf. Bønsing, Almindelig forvaltningsret, s. 374.

⁴⁹ Jf. Bønsing, Almindelig forvaltningsret, s. 374.

⁵⁰ Jf. Mørup et al., Forvaltningsret – Almindelige emner, s. 421 -422.

⁵¹ Jf. Bønsing, Almindelig forvaltningsret, s. 374.

⁵² Jf. Mørup, Forvaltningsret – Almindelige emner, s. 422.

overensstemmelse med sagsbehandlingsregler.⁵³ Hvis rekursinstansen finder, at førsteinstansens afgørelse er uhensigtsmæssig, kan den alternativt vælge at *ændre* førsteinstansens afgørelse.⁵⁴ Ved en ændring erstattes førsteinstansens afgørelse med rekursinstansens afgørelse. Det er kun rekursinstanser med fuld prøvelseskompetence, der kan ændre førsteinstansens afgørelse.⁵⁵

Rekursinstanser har som udgangspunkt ikke frit valg mellem reaktionsmulighederne. Der er bl.a. pligt til at tilsidesætte en forvaltningsafgørelse, der på baggrund af forvaltningsrettens almindelige ugyldighedsregler, er ugyldig. De tilgængelige reaktionsmuligheder afhænger af nævnets prøvelseskompetence og af, om afgørelsen er lovbunden eller skønsbaseret.

"Hvis afgørelsen er lovbunden, vil den normalt blive rettet. Hvis afgørelsen beror på et skøn, og rekursinstansen ikke kan efterprøve skønnet, må sagen hjemvises. (...) Hvis afgørelsen beror på et skøn, og rekursinstansen kan efterprøve skønnet, må rekursinstansen vurdere, hvilken reaktion – hjemvisning eller rettelse – der er mest hensigtsmæssig (...)." ⁵⁶

Er der tale om en lovbunden afgørelse, kan Miljø- og Fødevareklagenævnet *ændre* førsteinstansens afgørelse. Hvis afgørelsen imidlertid beror på et skøn, afhænger reaktionsmuligheden af Miljø- og Fødevareklagenævnets prøvelseskompetence i den konkrete sag. Har nævnet fuld prøvelseskompetence, har Miljø- og Fødevareklagenævnet frit valg mellem ændring eller hjemvisning afhængigt af hvilken reaktion nævnet finder mest hensigtsmæssig. Såfremt Miljø- og Fødevareklagenævnets prøvelseskompetence er begrænset, er nævnet henvist til at træffe afgørelse om at hjemvise sagen til fornyet behandling i førsteinstansen.

I klagesager over VVM-tilladelser med tilhørende miljøkonsekvensrapport har Miljø- og Fødevareklagenævnet fuld prøvelseskompetence, jf. miljøvurderingslovens § 49, stk. 1. Sådanne afgørelser er skønsbaserede, og Miljø- og Fødevareklagenævnet kan derfor selv vurdere, om hjemvisning eller ændring vil være mest hensigtsmæssig.

Hvis nova har ændret sagen væsentligt, er Miljø- og Fødevareklagenævnet imidlertid henvist til at hjemvise afgørelsen til førsteinstansen, så førsteinstansen kan træffe en afgørelse på baggrund af de nye oplysninger. Dette er for at sikre, at der fortsat er en reel rekursadgang."⁵⁷

⁵³ Jf. Bønsing, Almindelig forvaltningsret, s. 374.

⁵⁴ Jf. Bønsing, Almindelig forvaltningsret, s. 374.

⁵⁵ Jf. Mørup, et al., Forvaltningsret – Almindelige emner, s. 420-421.

⁵⁶ Jf. Mørup et al., Forvaltningsret – Almindelige emner, s. 423-424.

⁵⁷ Jf. Fenger, Niels, et al., (2018), *Forvaltningsret*, 1. udgave, Jurist- og Økonomforbundets Forlag, 2018, s. 1053-1054 (herefter "Fenger, Forvaltningsret").

2.3.1 Adgang til at reparere førsteinstansens sagsbehandlingsfejl

Rekursinstanser med fuld prøvelseskompetence kan afhjælpe førsteinstansens eventuelle sagsbehandlingsfejl.⁵⁸ Det gælder derfor som udgangspunkt også for Miljø- og Fødevareklagenævnet i klagesager, der vedrører en VVM-tilladelse med tilhørende miljøkonsekvensrapport, da nævnet har fuld prøvelseskompetence i disse sager, jf. miljøvurderingslovens § 49, stk. 1. Miljø- og Fødevareklagenævnet kan således afhjælpe førsteinstansens sagsbehandlingfejl i form af f.eks. manglende partshøring i førsteinstansen eller hvis der er angivet en forkert begrundelse i førsteinstansens afgørelse.⁵⁹

⁵⁸ Jf. Bønsing, Almindelig forvaltningsret, s. 376.

⁵⁹ Jf. Mørup, et al., Forvaltningsret – Almindelige emner, s. 425.

Kapitel 3 Miljøvurderingsprocessen

I kapitel 3.1 gennemgås miljøvurderingsprocessen med udgangspunkt miljøvurderingslovens regler om miljøvurdering af konkrete projekter. I kapitel 3.2 gennemgås miljøvurderingslovens sammenhæng med habitatbekendtgørelsen med særligt fokus på Natura 2000-områder og bilag IV-arter. I kapitel 3.3 gennemgås de garantiforskrifter, der følger af miljøvurderingsloven. I kapitel 3.4 gennemgås en række EU-retlige afgørelser med henblik på at belyse hvordan miljøvurderingslovens garantiforskrifter har indflydelse på nova i rekursinstanser, idet miljøvurderingsloven skal fortolkes i overensstemmelse med VVM-direktivet. Endelig opsummeres miljøvurderingsprocessen i en delkonklusion i kapitel 3.5.

3.1 Miljøvurderingsprocessen

Formålet med at foretage en miljøvurdering er, jf. miljøvurderingslovens § 1, stk. 2, at

"der under inddragelse af offentligheden så tidligt som muligt og forud for, at myndigheden træffer afgørelse om (...) projektet, tages hensyn til (...) projekters sandsynlige væsentlige indvirkning på miljøet, (...)"

Det følger heraf, at offentligheden skal inddrages tidligt og før kommunalbestyrelsen træffer afgørelse om VVM-tilladelse med tilhørende miljøkonsekvensrapport til et konkret projekt. Ifølge af miljøvurderingslovens § 15, stk. 1, må

"Følgende projekter, der på grund af deres art, dimensioner eller placering kan forventes at få væsentlige indvirkninger på miljøet, (...) ikke påbegyndes før myndigheden, jf. § 17, skriftligt har meddelt tilladelse til at påbegynde projektet efter en miljøvurdering af projektets indvirkning på miljøet.

- 1) Projekter omfattet af bilag 1, som bygherre har indgivet ansøgning om,*
- 2) projekter omfattet af bilag 2, hvorom der er truffet afgørelse efter § 21 om krav om miljøvurdering, og*
- 3) projekter omfattet af bilag 2, hvor en bygherre har anmodet om, at ansøgningen skal undergå en miljøvurdering, jf. § 19, stk. 4."*

Der er således krav om VVM-tilladelse med tilhørende miljøkonsekvensrapport til de projekter, der er oplistet i miljøvurderingslovens bilag 1. Der er også krav om VVM-tilladelse med tilhørende miljøkonsekvensrapport i forhold til de projekter, der fremgår af miljøvurderingslovens bilag 2, men kun såfremt det følger af en screeningsafgørelse efter miljøvurderingslovens § 21, eller hvis bygherre har anmodet om det.

Miljøvurderingsprocessen består, jf. miljøvurderingslovens § 5, nr. 5, litra a-e), af følgende elementer:

- Bygherren udfærdiger og fremlægger en miljøkonsekvensrapport
- Der gennemføres høringer af offentligheden, berørte myndigheder og berørte stater
- Kommunalbestyrelsen undersøger de oplysninger, der fremgår af
 - Miljøkonsekvensrapporten
 - Eventuelle supplerende oplysninger fremlagt af bygherren
 - Eventuelle relevante oplysninger fremkommet under høringerne
- Kommunalbestyrelsen kommer med en begrundet konklusion om projektets væsentlige indvirkninger på miljøet under hensyn til
 - Kommunalbestyrelsens undersøgelse af oplysningerne
 - Kommunalbestyrelsens eventuelle egen supplerende undersøgelse
- Kommunalbestyrelsen indarbejder sin begrundede konklusion i afgørelser om VVM-tilladelse

Miljøvurderingsprocessen indledes med at bygherren indleverer en ansøgning om tilladelse til kommunalbestyrelsen, jf. miljøvurderingslovens § 18. Bygherren skal indlevere en miljøkonsekvensrapport til kommunalbestyrelsen sammen med ansøgningen, jf. miljøvurderingslovens § 20, stk. 1. Miljøkonsekvensrapporten skal, jf. § 20, stk. 2, minimum indeholde:

- 1) *"En beskrivelse af projektet med oplysninger om projektets placering, udformning, dimensioner og andre relevante særkender*
- 2) *en beskrivelse af projektets forventede væsentlige indvirkninger på miljøet,*
- 3) *en beskrivelse af projektets særkender eller de foranstaltninger, der påtænkes truffet for at undgå, forebygge eller begrænse og om muligt neutralisere forventede væsentlige skadelige indvirkninger på miljøet,*
- 4) *en beskrivelse af de rimelige alternativer, som bygherren har undersøgt, og som er relevante for projektet og dets særlige karakteristika, og en angivelse af hovedårsagerne til den valgte løsning under hensyntagen til projektets indvirkninger på miljøet,*
- 5) *et ikketeknisk resumé af de i nr. 1-4 omhandlede oplysninger og*
- 6) *alle yderligere oplysninger omhandlet i bilag 7, som er relevante for de særlige karakteristika, der gør sig gældende for et bestemt projekt eller en bestemt projekttype og for det miljø, der kan forventes at blive berørt."*

Oplysningerne i miljøkonsekvensrapporten skal på passende vis påvise, beskrive og vurdere projektets væsentlige direkte og indirekte virkninger på befolkningen og menneskers sundhed, den

biologiske mangfoldighed, jordarealer, jordbund, vand, luft og klima, materielle goder, kulturarv og landskab, og samspillet mellem alle disse faktorer, jf. miljøvurderingslovens § 20, stk. 4.

Når bygherren har indleveret miljøkonsekvensrapporten, gennemgår kommunalbestyrelsen den med henblik på at sikre, at rapporten lever op til de krav, der følger af miljøvurderingslovens § 20, jf. miljøvurderingslovens § 24, stk. 1, 1. pkt. Hvis kommunalbestyrelsen vurderer, at det er nødvendigt for at opfylde kravene i miljøvurderingslovens § 20, stk. 2, kan kommunalbestyrelsen indhente yderligere oplysninger fra bygherren, jf. § 24, stk. 1, 2. pkt. Når kommunalbestyrelsen er færdig med at gennemgå miljøkonsekvensrapporten, skal kommunalbestyrelsen sende den i høring hos de berørte myndigheder og offentligheden, jf. miljøvurderingslovens § 24, stk. 2. Efter borgerhøringen skal kommunalbestyrelsen træffe afgørelse om, hvorvidt bygherrens projektansøgning kan imødekommes, dvs. en afgørelse om VVM-tilladelse med tilhørende miljøkonsekvensrapport, jf. miljøvurderingslovens § 25, stk. 1. Kommunalbestyrelsen skal træffe afgørelsen på baggrund af bygherrens ansøgning, miljøkonsekvensrapporten, evt. supplerende oplysninger, resultaterne af høringerne samt kommunalbestyrelsens begrundede konklusion. En afgørelse om VVM-tilladelse med tilhørende miljøkonsekvensrapport skal således være baseret på kommunalbestyrelsens samlede vurdering af disse oplysninger.⁶⁰ Der er derfor tale om en politisk vurdering, som det tilkommer kommunalbestyrelsen at foretage.

Den endelige VVM-tilladelse med tilhørende miljøkonsekvensrapport skal indeholde kommunalbestyrelsens begrundede konklusion, alle de miljømæssige betingelser, der er knyttet til afgørelsen, en beskrivelse af projektets særkender og/eller de foranstaltninger, der kan påtænkes truffet med henblik på at undgå, forebygge eller begrænse væsentlige skadelige indvirkninger på miljøet, som skal gennemføres af bygherre samt eventuelle overvågningsforanstaltninger, jf. miljøvurderingslovens § 27.

Miljø- og Fødevareklagenævnet har fuld prøvelseskompetence i sager om VVM-tilladelse med tilhørende miljøkonsekvensrapport, og kan derfor som udgangspunkt efterprøve førsteinstansens skøn fuldt ud. Kommunalbestyrelsens politiske mandat i disse afgørelser skaber imidlertid usikkerhed omkring udgangspunktet om fuld efterprøvelse af skønnet, idet Miljø- og Fødevareklagenævnet ikke er tillagt samme politiske mandat i miljøvurderingsloven. Der fremgår heller ikke noget herom af VVM-direktivet eller Århuskonventionen, der tillægger nævnet en sådan politisk kompetence. Der findes foreløbigt ingen danske domstolsafgørelser, men EU-Domstolen har ved flere lejligheder forholdt sig til rekursinstansers kompetence til at efterprøve førsteinstansens afgørelse i sager om VVM-tilladelse med tilhørende miljøkonsekvensrapport. Disse gennemgås i kapitel 3.4 efter en gennemgang af miljøvurderingslovens sammenhæng med habitatbekendtgørelsen og miljøvurderingslovens garantiforskrifter.

⁶⁰ Jf. Basse, Vandlovgivning, s. 156.

3.2 Miljøvurderingslovens sammenhæng med habitatbekendtgørelsen

VVM-myndigheden skal ifølge miljøvurderingsbekendtgørelsens § 6, nr. 4, anvende en fælles og/eller samordnet procedure, såfremt et projekt forudsætter, at der skal foretages en miljøkonsekvensvurdering efter habitatbekendtgørelsen. VVM-myndigheden er den myndighed, der træffer afgørelse om VVM-tilladelse med tilhørende miljøkonsekvensrapport, efter miljøvurderingslovens § 17, jf. miljøvurderingsbekendtgørelsens § 2, nr. 1. Der tages fortsat udgangspunkt i projekter på land, og det således også kommunalbestyrelsen, der er VVM-myndighed, jf. miljøvurderingslovens § 17, stk. 1.

Habitatbekendtgørelsen udpeger internationale naturbeskyttelsesområder og fastsætter regler for deres administration, jf. bekendtgørelsens § 1, stk. 1, 1. pkt. De områder der udpeges, er bl.a. fuglebeskyttelsesområder og habitatområder, jf. stk. 1, 2. pkt. De udpegede fuglebeskyttelsesområder og habitatområder indgår i et sammenhængende europæisk økologisk netværk, der betegnes *Natura 2000-områder*, jf. habitatbekendtgørelsens § 1, stk. 2. Habitatbekendtgørelsens bilag 2 indeholder en fortegnelse over habitatområder, bilag 3 indeholder en fortegnelse over fuglebeskyttelsesområder og bilag 7 indeholder en fortegnelse over habitatdirektivets bilag IV-arter, der er naturligt hjemmehørende i Danmark, jf. bekendtgørelsens § 3, stk. 1, nr. 2, 3 og 7.

Vedrørende Natura 2000-områder

Det fremgår af habitatbekendtgørelsens § 6, stk. 1, 1. pkt., at

"Før der træffes afgørelse i medfør af de bestemmelser, der nævnt i § 7, skal der foretages en vurdering af, om projektet i sig selv, eller i forbindelse med andre (...) projekter, kan påvirke et Natura 2000-område væsentligt."

Ifølge bestemmelsen er det et krav, at der foretages en *væsentlighedsvurdering* i forhold til påvirkningen af Natura 2000-områder, når der skal træffes en afgørelse i medfør af de oplyste bestemmelser i habitatbekendtgørelsens § 7. Afgørelser om VVM-tilladelse med tilhørende miljøkonsekvensrapport er omfattet af habitatbekendtgørelsens § 6, jf. § 7, stk. 13, nr. 2. Der skal derfor foretages en væsentlighedsvurdering af, om projektet i sig selv, eller i forbindelse med andre projekter, kan påvirke et Natura 2000-område væsentligt *forinden* der træffes afgørelse om VVM-tilladelse med tilhørende miljøkonsekvensvurdering. Det fremgår af habitatbekendtgørelsens § 6, stk. 2, at

"Hvis myndigheden vurderer, at projektet kan påvirke et Natura 2000-område væsentligt, skal der foretages en nærmere miljøkonsekvensvurdering af projektets virkninger på Natura 2000-området under hensyn til bevaringsmålsætningen for det pågældende område. Viser vurderingen, at projektet vil skade det internationale

naturbeskyttelsesområdes integritet, kan der ikke meddeles tilladelse, dispensation eller godkendelse til det ansøgte.”

Ifølge bestemmelsen skal der således foretages en nærmere undersøgelse, en *habitat-konsekvensvurdering*, såfremt resultatet af væsentlighedsvurderingen viser, at projektet kan påvirke et Natura 2000-område. Viser habitatkonsekvensvurderingen, at projektet vil skade et Natura 2000-område, kan der ikke meddeles tilladelse til projektet, jf. habitatbekendtgørelsens § 6, stk. 2. Kommunalbestyrelsen kan med andre ord ikke udstede en VVM-tilladelse med tilhørende miljøkonsekvensrapport, hvis det projekt tilladelsen angår, vil skade et Natura 2000-områdes integritet. Resultaterne af en habitatkonsekvensvurdering er således materielt bindende for kommunalbestyrelsen, hvorfor resultaterne af en habitatkonsekvens-vurdering er mere end blot et led i at sikre et tilstrækkeligt beslutningsgrundlag, som resultaterne af en miljøkonsekvensvurdering er.⁶¹

Vedrørende bilag IV-arter

Habitatbekendtgørelsens bilag 7 indeholder en lang række dyrearter, hvis yngle- eller rasteområder nyder en særlig beskyttelse, uanset om disse er indenfor eller udenfor et udpeget Natura 2000-område. Dyrearterne stammer fra habitatdirektivets bilag IV, og omtales derfor som bilag IV-arter. Flagermus, markfirben, stor vandsalamander og spidssnudet frø er blot eksempler på nogle af de 39 dyrearter, der fremgår af habitatbekendtgørelsens bilag 7.

Såfremt det ansøgte projekt

”kan beskadige eller ødelægge yngle- eller rasteområder i det naturlige udbredelsesområde for de dyrearter, der er optaget i habitatdirektivets bilag IV, litra a), (...)”

kan kommunalbestyrelsen ikke give tilladelse, dispensation eller godkendelse til de sager, der fremgår af habitatbekendtgørelsens § 7, jf. habitatbekendtgørelsens § 10, stk. 1, nr. 1. Habitatbekendtgørelsens § 7 omfatter, som nævnt i forrige afsnit, afgørelser om VVM-tilladelse med tilhørende miljøkonsekvensrapport. Levestedsbeskyttelsen for bilag IV-arter medfører, at såfremt det fremgår af miljøkonsekvens-vurderingen, at der *kan* være bilag IV-arter i projektområdet, skal det vurderes, om projektet kan beskadige eller ødelægge disses yngle- eller rasteområder (habitatvurdering). Der behøver således ikke at være fundet bilag IV-arter i projektområdet, da beskyttelsen indtræder såfremt der blot er risiko for deres tilstedeværelse. Viser habitatvurderingen, at projektet kan beskadige eller ødelægge bilag IV-arternes yngle- eller rasteområder, kan kommunalbestyrelsen ikke meddele dispensation til projektet, jf. habitat-bekendtgørelsens § 10, stk.

⁶¹ Jf. Basse, Vandlovgivning, s. 148-149.

1, nr. 1. Resultatet af habitatvurderingen er således også materielt bindende for kommunalbestyrelsen.⁶²

3.3 Garantiforskrifters betydning for anvendelsen af nova

Bygherren skal ifølge miljøvurderingslovens § 20, stk. 6, sikre, at

"at miljøkonsekvensrapporten (...) er udarbejdet af kvalificerede og kompetente eksperter."

Det tages fortsat udgangspunkt i projekter på land, hvorfor det er kommunalbestyrelsen der herefter gennemgår miljøkonsekvensrapporten, jf. miljøvurderingslovens § 24, stk. 1, jf. § 17 stk. 1, under

"(...) inddragelse af den fornødne ekspertise med henblik på at sikre, at den opfylder kravene i § 20. Myndigheden kan om nødvendigt indhente yderligere oplysninger fra bygherren til opfyldelse af kravene i § 20, stk. 2."

Disse garantiforskrifterne indebærer, at både bygherren og kommunalbestyrelsen skal bidrage til, at kommunalbestyrelsens afgørelse bygger på et fuldstændigt oplyst grundlag, hvor de oplysninger der indgår, er af god kvalitet. Disse garantiforskrifter står imidlertid ikke alene, idet miljøvurderingsloven også indeholder regler om inddragelse af offentligheden og regler om de oplysninger offentligheden skal have til rådighed. Ifølge miljøvurderingslovens § 35, stk. 1, skal kommunalbestyrelsen sikre, at offentligheden, berørte myndigheder og berørte stater tidligt i beslutningsprocessen får adgang til oplysninger. Oplysningerne skal senest foreligge så snart de med rimelighed kan gives. De oplysninger der skal gøres tilgængelige for offentligheden, er bl.a. oplysninger om, hvorvidt, hvor og hvordan de miljøoplysninger, som bygherren og/eller kommunalbestyrelsen har indhentet, er tilgængelige for offentligheden, berørte myndigheder og berørte stater, jf. stk. 2.

Som gennemgået i kapitel 3.1 om miljøvurderingsprocessen, skal miljøkonsekvensrapporten sendes i høring, når kommunalbestyrelsen har gennemgået den, jf. miljøvurderingslovens § 24, stk. 2. Kommunalbestyrelsen skal før en afgørelse om VVM-tilladelse med tilhørende miljøkonsekvensrapport, sikre, at følgende får lejlighed til at afgive kommentarer og fremsætte spørgsmål i forbindelse med høringen, jf. miljøvurderingslovens § 35, stk. 3, nr. 3:

"Offentligheden, berørte myndigheder og berørte stater med hensyn til miljøkonsekvensrapporten, som bygherren har fremlagt, herunder ansøgningen om tilladelse".

⁶² Jf. Basse, Vandlovgivning, s. 148-149.

Udover bygherren og kommunalbestyrelsen har offentligheden, de berørte myndigheder og de berørte stater således også en aktiv rolle i beslutningsprocessen, idet offentligheden m.v. er tillagt adgang til at udtale sig om projektet forud for kommunalbestyrelsens afgørelse. Offentligheden indtager derfor også en vigtig rolle, der påser og eventuelt bidrager til, at kommunalbestyrelsen har et fuldstændigt beslutningsgrundlag og at de oplysninger, der indgår i beslutningsgrundlaget, er af god faglig kvalitet. Ifølge VVM-direktivets præambelbetragtning 16, giver en effektiv offentlig deltagelse i beslutningsprocessen offentligheden mulighed for, at

"fremsætte udtalelser og give udtryk for betænkeligheder, som kan være relevante for beslutningerne, og som beslutningstageren kan tage hensyn til, således at ansvarlighed og gennemsigtighed i beslutningsprocessen fremmes og offentlighedens opmærksomhed omkring miljøspørgsmål og dens støtte til beslutningen øges."

Da miljøvurderingslovens bestemmelser skal fortolkes i overensstemmelse med VVM-direktivet, er det en del af formålet med at inddrage offentligheden i den politiske proces, at der sikres opbakning i lokalbefolkningen. Kommunalbestyrelsen skal gøre følgende oplysninger tilgængelige i forbindelse med høringen af offentligheden, jf. § 35, stk. 4:

- Alle oplysninger indhentet i henhold til §§ 18, 20, 23 og 24, stk. 1, herunder bygherrens ansøgning, miljøkonsekvensrapporten, kommunalbestyrelsens eventuelle udtalelser om miljøkonsekvensrapportens omfang og den ekspertise, kommunalbestyrelsen har inddraget.
- Eventuelle supplerende oplysninger, herunder de vigtigste rapporter og anbefalinger m.v., som kommunalbestyrelsen har modtaget.
- Andre relevante oplysninger.
- Udkast til afgørelse om VVM-tilladelse.

Offentligheden, berørte myndigheder og berørte stater skal således have adgang til alle relevante oplysninger på samme vis som bygherren og kommunalbestyrelsen, hvilket også må være en forudsætning for, at den berørte offentlighed i det hele taget kan påse og bidrage til, at kommunalbestyrelsen har et fuldstændigt beslutningsgrundlag med oplysninger af god kvalitet. Miljøvurderingslovens regler om borgerhøring udgør derfor også en garantiforskrift på niveau med dem der gælder for bygherren og kommunalbestyrelsen.

VVM-direktivet forudsætter transparens, idet kommunalbestyrelsen skal tage stilling til alle projektets væsentlige indvirkninger på miljøet og begrunde eventuelle afvisninger af offentlighedens indsigelser, da offentligheden

*"(...) som en slags vogter over reglernes overholdelse i VVM-direktivets art. 11 er tillagt en udtrykkelig adgang til uafhængig prøvelse af "den materielle og processuelle lovlighed af enhver afgørelse, handling eller undladelse" omfattet af direktivet."*⁶³

Offentligheden har således en slags tilsynsfunktion overfor kommunalbestyrelsen, idet kommunalbestyrelsen skal begrunde eventuelle afvisninger af den berørte offentligheds indsigelser til et projekt. VVM-direktivets regler om høring udgør i sig selv et selvstændigt formål. Reglerne adskiller sig således fra forvaltningsrettens almindelige sagsbehandlingsregler, der udelukkende skal anvendes som middel til at træffe den materielt korrekte afgørelse.⁶⁴ Miljøvurderingslovens sagsbehandlingsregler udgør således et selvstændigt formål, hvorfor overholdelse af de processuelle regler, der er forbundet med en afgørelse om VVM-tilladelse med tilhørende miljøkonsekvensrapport, har afgørende betydning.

Det forhold, at offentligheden skal have adgang til at blive hørt i forhold til alle relevante oplysninger medfører, at Miljø- og Fødevareklagenævnet alene kan inddrage nova i sager om VVM-tilladelse med tilhørende miljøkonsekvensrapport, såfremt de nye oplysninger er gjort tilgængelige for offentligheden i forbindelse med en borgerhøring, jf. miljøvurderingslovens § 35, stk. 3 og 4. Det er imidlertid uklart, om Miljø- og Fødevareklagenævnet har den fornødne kompetence til at foretage sådan en borgerhøring, da borgerhøringen jo er et led i den politiske proces, der går forud for kommunalbestyrelsens afgørelse om VVM-tilladelse med tilhørende miljøkonsekvensrapport.

3.4 EU-Domstolens praksis om VVM-direktivets betydning for nova

Den danske gennemførelse af VVM-direktivet har gennem tiden været præget af misforståelser. En forklaring herpå kan være, at de danske myndigheder primært har koncentreret sig om at anvende reglerne med henblik på at træffe materielt korrekte afgørelser, imens myndighederne har undervurderet betydningen af de processuelle regler og dermed den berørte offentligheds rolle som tilsynsfunktion.⁶⁵ I det følgende gennemgås en række af EU-Domstolens afgørelser med henblik på at afklare de processuelle reglers betydning for Miljø- og Fødevareklagenævnets adgang til at inddrage nova, herunder nævnets kompetence til at offentliggøre nova med henblik på at foretage en borgerhøring i relation hertil.

3.4.1 EU-dom C-201/02 Delena Wells af 7. januar 2004

I denne afgørelse tog EU-Domstolen stilling til en række præjudicielle spørgsmål, der var blevet forelagt af High Court of Justice (England og Wales). Forelæggelsen af de præjudicielle spørgsmål udsprang fra en tvist mellem Delena Wells (sagsøger) og Secretary of State for Transport, Local Government and the Regions (myndighed), hvor ejerne af et stenbrud (bygherre) beliggende nær

⁶³ Jf. Pagh, Festskrift til Karsten Revsbech, s. 314.

⁶⁴ Jf. Pagh, Festskrift til Karsten Revsbech, s. 314, og Basse, Vandlovgivning, s. 145.

⁶⁵ Jf. Pagh, Festskrift til Karsten Revsbech, s. 314.

sagsøgers hus, havde fået tilladelse til at genoptage driften af stenbruddet, som ikke havde været i drift i længe, under forudsætning af en række betingelser. Stenbruddet stødte op til et område, der var udpeget som særligt vigtigt for beskyttelsen af naturen og miljøet.

I forbindelse med bygherrens ansøgning om registrering af en gammel udvindingstilladelse (fra 1946) med henblik på at genoptage driften af stenbruddet, skulle bygherren ansøge om fastsættelse af nye planbetingelser hos den kompetente MPA (førsteinstansen). Førsteinstansen fastsatte strengere betingelser end bygherren havde foreslået i sin ansøgning. Bygherren klagede derfor til en højere myndighed over de betingelser, som førsteinstansen havde fastsat. I myndighedens afgørelse blev der fastsat 54 betingelser, imens nogle punkter var overladt til førsteinstansens skøn. Hverken myndigheden eller førsteinstansen havde undersøgt, om det var nødvendigt at indhente en miljøvurdering. Sagsøger anmodede derfor myndigheden om at tilbagekalde driftstilladelsen eller ændre den med henblik på at råde bod på den manglende miljøvurdering. Da myndigheden ikke reagerede på anmodningen, lagde sagsøger sag an ved High Court of Justice. I forbindelse med et retsmøde afgav myndigheden imidlertid et begrundet svar på sagsøgers anmodning, hvor myndigheden meddelte afslag på at ændre eller tilbagekalde tilladelsen. Sagsøger anfægtede herefter i stedet myndighedens afslag i søgsmålet.

EU-Domstolen udtalte i sine præmisser, at

Præmis 42 *"de projekter, der i medfør af artikel 2, stk. 1, i direktiv 85/337 kan få væsentlig indvirkning på miljøet, i henhold til direktivets artikel 4, sammenholdt med samme direktivs bilag I og II, skal vurderes med hensyn til denne indvirkning, **inden** der meddeles tilladelse."*

Det direktiv, som EU-Domstolen henviser til (direktiv 85/337) er en tidligere udgave af VVM-direktivet. EU-Domstolen fastslår med sin udtalelse, at der skal ske en miljøvurdering *inden* der meddeles tilladelse til et projekt som det i afgørelsen omhandlede. Det fremgår også af miljøvurderingslovens § 1, stk. 2.

EU-Domstolen udtalte videre, at

Præmis 44 *"I tvisten i hovedsagen var (bygherren) i medfør af Planning and Compensation Act 1991, hvis de ville genoptage minedriften, forpligtet til at lade deres gamle udvindingstilladelser registrere og at anmode om en afgørelse om fastsættelse af nye betingelser for driften samt en afgørelse om godkendelse af punkter vedrørende nye betingelser. Ellers ville tilladelsen bortfalde."*

EU-Domstolen henviser således til medlemsstatens nationale planlovgivning, hvorefter tilladelsen fra 1946 kan genoptages, men med det forbehold at bygherren skal anmode om fastsættelse af

betingelser for genoptagelsen og at disse betingelser skal godkendes af myndigheden. En gammel tilladelse fra 1946, som ikke havde været i brug i lang tid på det tidspunkt sagsøger købte sit hus, kan, på baggrund af medlemsstatens nationale lovgivning, genoptages mange år senere, såfremt bygherren blot anmoder om fastsættelse af betingelser herfor og myndigheden godkender disse. Myndigheden har i den konkrete sag fastsat 54 betingelser for genoptagelsen af tilladelsen, hvilket må antages at være en betydelig ændring i forhold til den oprindelige tilladelse fra 1946.

EU-Domstolen udtalte herom, at

Præmis 70 *"I henhold til princippet om medlemsstaternes processuelle autonomi henhører de processuelle regler i den forbindelse under hver medlemsstats interne retsorden. Disse regler må dog ikke være mindre fordelagtige end dem, der regulerer tilsvarende situationer på grundlag af national ret (ækvivalensprincippet), og de må ikke i praksis gøre det umuligt eller uforholdsmæssigt vanskeligt at udøve de rettigheder, der tillægges i henhold til Fællesskabets retsorden (effektivitetsprincippet)."*

EU-Domstolen slår således fast, at en medlemsstats nationale regler ikke må medføre en ringere retsstilling end hvad der følger af EU-retten eller hindre EU-rettens effektive virkning, jf. ækvivalensprincippet og effektivitetsprincippet. Den nationale lovgivning, som EU-Domstolen omtaler i præmis 44, og som myndigheden henviser til, er ifølge EU-Domstolen til hinder for VVM-direktivets effektive virkning. Den nationale lovgivning giver adgang til, at myndigheden frit kan "genoplive" en ældre tilladelse ved at fastsætte nye betingelser uden at foretage en miljøvurdering, som ellers er en forudsætning for, at der i det hele taget kan meddeles tilladelse til et projekt som det i sagen omhandlede. Det forhold, at myndigheden fastsætter betingelser for at give tilladelse til en ansøgning om et projekt, der beror på en tilladelse fra før VVM-direktivets tid, og som i dag er være omfattet af et krav om miljøvurdering, var således i strid med VVM-direktivets effektive virkning.

Afgørelsens betydning for Miljø- og Fødevareklagenævnet

Ifølge afgørelsen skal der foretages en miljøvurdering *inden* der træffes en afgørelse om VVM-tilladelse med tilhørende miljøkonsekvensrapport, jf. præmis 42. Afgørelsen bekræfter således det, der følger af miljøvurderingslovens § 1, stk. 2. Det er kommunalbestyrelsen, der har kompetence til at træffe afgørelse om VVM-tilladelse med tilhørende miljøkonsekvensrapport, jf. miljøvurderingslovens § 25, stk. 1. Miljøvurderingen skal således finde sted *inden kommunalbestyrelsens afgørelse*, hvorfor det er for sent på tidspunktet for Miljø- og Fødevareklagenævnets prøvelse.

Det fremgår også af afgørelsen, at en medlemsstats nationale regler ikke må være ringere end hvad der følger af EU-retten, og at de ikke må hindre EU-rettens effektive virkning, jf. præmis 70. Miljø- og Fødevareklagenævnet kan således ikke inddrage nova med henvisning til dansk ret i sager om

VVM-tilladelse med tilhørende miljøkonsekvensrapport, hvis det konkret vil være i strid med EU-retten, jf. ækvivalensprincippet og effektivitetsprincippet.

3.4.2 EU-dom C-416/10 Križan af 15. januar 2013

I denne afgørelse tog EU-Domstolen stilling til en række præjudicielle spørgsmål, som var forelagt af Den Slovakiske Republiks øverste retsinstans. Forelæggelsen udsprang i forbindelse med en tvist mellem Križan m.fl. (sagsøgerne) og Det Slovakiske Miljøinspektorat (myndighed), hvor myndigheden havde meddelt Ekologická skládka as (bygherre) tilladelse til at opføre og drive et affaldsdeponeringsanlæg.

I sagen havde bygherren ansøgt om tilladelse til at etablere og drive et affaldsdeponeringsanlæg i en grotte i Slovakiet. Myndigheden offentliggjorde ansøgningen og iværksatte en høringsfase, hvor offentligheden fik lejlighed til at udtale sig. Ifølge sagsøgerne led ansøgningen af mangler, men myndigheden traf efter høringsperioden afgørelse om VVM-tilladelse med tilhørende miljøkonsekvensrapport til projektet. Sagsøgerne påklagede afgørelsen til en rekursinstans, som afviste klagen. Sagen endte ved Republikken Slovakiets forfatningsdomstol, som hjemviste sagen til fornyet behandling ved Den Slovakiske Republiks øverste retsinstans. Den Slovakiske Republiks øverste retsinstans fandt imidlertid, at der fortsat var tvivl om afgørelsens forenelighed med EU-retten, hvorfor den øverste instans forelagde en række præjudicielle spørgsmål for EU-Domstolen.

EU-Domstolen udtalte i sine præmisser, at

Præmis 88 *"(...) artikel 15 i direktiv 96/61 pålægger medlemsstaterne at sikre, at den berørte offentlighed tidligt og på en effektiv måde får mulighed for at deltage i procedurer vedrørende udstedelse af en godkendelse til nye anlæg. Denne bestemmelse skal fortolkes i lyset (...) af Århuskonventionens artikel 6, som fastsætter, dels at offentligheden skal inddrages tidligt i processen, mens alle muligheder stadig er åbne, og effektiv offentlig deltagelse kan finde sted, dels at offentligheden skal have adgang til relevante oplysninger, så snart disse foreligger. Heraffølgder, at den berørte offentlighed skal råde over alle relevante oplysninger under den administrative procedure i første instans, inden der træffes en første afgørelse, såfremt disse oplysninger foreligger på tidspunktet for denne del af proceduren."*

EU-Domstolen henviser til en bestemmelse i forureningsdirektivet, hvorefter der er pligt til at sikre, at den berørte offentlighed høres tidligt og på en effektiv måde. Forureningsdirektivet skal, ligesom VVM-direktivet, fortolkes EU-konformt, hvilket indebærer, at direktivet skal fortolkes i overensstemmelse med Århuskonventionen. EU-Domstolen henviser direkte til Århuskonventionens art. 6 om tidlig inddragelse af offentligheden. Ifølge EU-Domstolen indebærer en tidlig inddragelse af offentligheden, at inddragelsen sker mens alle muligheder stadig er åbne, og effektiv offentlig deltagelse kan finde sted. En borgerhøring i forbindelse med en afgørelse om VVM-tilladelse med

tilhørende miljøkonsekvensrapport skal derfor finde sted mens alle muligheder er åbne og effektiv offentlig deltagelse kan finde sted. Ifølge EU-Domstolen følger det også af Århuskonventionens art. 6, at *alle* relevante oplysninger skal være tilgængelige for den berørte offentlighed *inden der træffes en første afgørelse*. Kigger man på den svenske version af afgørelsen fremgår det ligeledes, at oplysningerne skal være tilgængelige *"innan det första beslutet antas"*, og i den tyske version *"bevor eine erste Entscheidung erlassen wird"*. Der er således ikke tale om en sprogfejl i den danske oversættelse af afgørelsen, når der står *første afgørelse*. I dansk ret er det kommunalbestyrelsen, der træffer første afgørelse i sager om VVM-tilladelse med tilhørende miljøkonsekvensrapport, jf. miljøvurderingslovens § 25, stk. 1. Offentligheden skal således have adgang til alle relevante oplysninger forud for kommunalbestyrelsens afgørelse om VVM-tilladelse med tilhørende miljøkonsekvensrapport. Ifølge denne præmis er det for sent at foretage en borgerhøring efter kommunalbestyrelsens afgørelse om VVM-tilladelse med tilhørende miljøkonsekvensrapport. Høring af offentligheden er en garantiforskrift i afgørelser om VVM-tilladelse med tilhørende miljøkonsekvensrapport og da det er for sent at foretage en borgerhøring på tidspunktet for Miljø- og Fødevarerklagenævnets prøvelse, kan Miljø- og Fødevarerklagenævnet ikke inddrage nova under nævnets prøvelse af klagesager om VVM-tilladelse med tilhørende miljøkonsekvensrapport.

EU-Domstolen udtalte endvidere, at

Præmis 89 *"Med hensyn til spørgsmålet, om effektivitetsprincippet er til hinder for, at der sker afhjælpning under proceduren i anden instans ved, at relevante dokumenter, der ikke var til rådighed under den administrative procedure i første instans, stilles til rådighed for offentligheden, fremgår af de oplysninger, som den forelæggende ret har fremlagt, at **det administrative organ i anden instans** i henhold til den nationale lovgivning, der finder anvendelse, **har kompetence til at ændre den administrative afgørelse**, der er truffet i første instans. Det tilkommer dog den forelæggende ret at efterprøve, dels **om alle muligheder under den administrative procedure i anden instans stadig er åbne** som omhandlet i artikel 15, stk. 1, i direktiv 96/61, fortolket i lyset af Århuskonventionens artikel 6, stk. 4, dels **om en afhjælpning** i form af, at relevante dokumenter stilles til rådighed for den berørte offentlighed, på dette trin i proceduren **fortsat gør det muligt for nævnte offentlighed at udøve en reel indflydelse på beslutningsprocedurens udfald.**"*

Ifølge denne præmis kan Miljø- og Fødevarerklagenævnet imidlertid afhjælpe en afgørelse truffet af kommunalbestyrelsen på et mangelfuldt oplysningsgrundlag ved at gøre de nye oplysninger tilgængelige for offentligheden, men kun såfremt to kumulative betingelser er opfyldt:

- 1) Alle muligheder skal fortsat være åbne under Miljø- og Fødevarerklagenævnets sagsbehandling.

- 2) Det skal fortsat være muligt for den berørte offentlighed at udøve en reel indflydelse på Miljø- og Fødevareklagenævnets afgørelse.

Miljø- og Fødevareklagenævnet kan således undtagelsesvist offentliggøre nye oplysninger og iværksætte en borgerhøring med henblik på at inddrage den berørte offentlighed. Det tilkommer ifølge EU-Domstolens afgørelse den forelæggende ret at efterprøve om disse betingelser er opfyldt, og det fremgår derfor ikke af afgørelsen, hvad betingelserne indebærer

Afgørelsens betydning for Miljø- og Fødevareklagenævnet

Miljø- og Fødevareklagenævnet kan således ikke som udgangspunkt inddrage nova i sin sagsbehandling af en klage over en VVM-tilladelse med tilhørende miljøkonsekvensrapport, da det er for sent at foretage en borgerhøring efter kommunalbestyrelsens afgørelse. Det kan Miljø- og Fødevareklagenævnet imidlertid alligevel hvis alle muligheder fortsat er åbne under nævnets sagsbehandling og den berørte offentlighed har adgang til at udøve reel indflydelse på nævnets afgørelse.

3.4.3 EU-dom C-137/14 Kommissionen mod Tyskland af 15. oktober 2015

Europa-Kommissionen havde i sagen anlagt traktatbrudssøgsmål mod Forbundsrepublikken Tyskland. Kommissionen havde i en åbningsskrivelse til Tyskland skrevet, at Tyskland ikke havde sikret, at den berørte offentlighed havde tilstrækkelig adgang til efterprøvelse af afgørelser omfattet af VVM-direktivet, hvilket, ifølge Kommissionen, var i strid med VVM-direktivet. Kommissionen og Tyskland udvekslede efterfølgende en række skrivelser, men idet Kommissionen ikke var tilfreds med Tysklands svar, anlagde Kommissionen traktatbrudssag mod Tyskland.

EU-Domstolen udtalte, at

Præmis 55 *"Domstolen har i denne henseende allerede nærmere bestemt udtalt, at EU-lovgiver ikke har haft til hensigt at knytte muligheden for at påberåbe en processuel fejl til en betingelse om, at denne har haft indvirkning på indholdet af den anfægtede afgørelse. Eftersom direktiv 2011/92 bl.a. har til formål at fastsætte processuelle garantier, som navnlig muliggør en bedre oplysning og offentlig deltagelse i forbindelse med vurderinger af indvirkninger på miljøet af offentlige og private projekter, som kan have en stor indvirkning på dette miljø, er prøvelsen af overholdelsen af de processuelle regler på dette område særlig vigtig. Således og i overensstemmelse med målet om at give den berørte offentlighed vid adgang til klage og domstolsprøvelse, skal denne offentlighed principielt kunne påberåbe sig enhver processuel fejl til støtte for et søgsmål til anfægtelse af lovligheden af de afgørelser, der er omfattet af nævnte direktiv (...)."*

Ifølge denne præmis er prøvelsen VVM-direktivets garantiforskrifter om inddragelse af offentligheden *særlig vigtig*. VVM-direktivets regler om inddragelse af offentligheden udgør derfor et tungtvejende hensyn, når reglerne skal anvendes.

Afgørelsens betydning for Miljø- og Fødevareklagenævnet

Miljø- og Fødevareklagenævnet ifølge afgørelsen ikke uden videre inddrage nova i en afgørelse om VVM-tilladelse med tilhørende miljøkonsekvensvurdering, da VVM-direktivets garantiforskrifter om inddragelse af offentligheden således ikke vil være overholdt. Det følger modsætningsvist heraf, at hvis Miljø- og Fødevareklagenævnet kan sikre, at VVM-direktivets garantiforskrifter om inddragelse af offentligheden er overholdt, kan nævnet inddrage nova. Miljø- og Fødevareklagenævnet skal således sikre, at offentligheden har haft adgang til de nye oplysninger og at offentligheden har haft lejlighed til at udtale sig herom ved en borgerhøring, for at nævnet kan inddrage nova i sin afgørelse i en klage over en VVM-tilladelse med tilhørende miljøkonsekvensrapport.

3.4.4 EU-dom C-463/20 *Namur-Est Environnement* af 24. februar 2022

I denne afgørelse tog EU-Domstolen stilling til en række præjudicielle spørgsmål, der var blevet forelagt af Belgiens øverste domstol. Forelæggelsen udsprang af en tvist mellem Namur-Est Environnement ASBL (miljøorganisation) og Region Vallonien (myndighed), hvor myndigheden havde meddelt Sagrex SA (bygherre) tilladelse til bl.a. at udgrave en tunnel mellem det pågældende stenbrud og et andet stedbrud mv., hvilket indebar en dispensation fra reglerne om beskyttelse af bilag IV-arter.

Inddragelse af offentligheden skal ifølge EU-Domstolen:

Præmis 71 *"(...) finde sted tidligt og under alle omstændigheder inden der træffes afgørelse om tilladelse til dette projekt",*

Præmissen om at inddragelsen af offentligheden skal finde sted inden der træffes afgørelse om VVM-tilladelse med tilhørende miljøkonsekvensrapport følger også af C-201/02 *Delena Wells*, præmis 42, og miljøvurderingslovens § 1, stk. 2. Offentligheden skal således inddrages før kommunalbestyrelsens afgørelse om VVM-tilladelse med tilhørende miljøkonsekvensrapport, og det er derfor som udgangspunkt for sent at foretage en borgerhøring på tidspunktet for Miljø- og Fødevareklagenævnets prøvelse.

Præmis 72 *"(...) være effektiv, hvilket indebærer, at offentligheden ikke alene på en hensigtsmæssig og fuldstændig måde kan udtale sig om det pågældende projekt og dets indvirkninger på miljøet, men ligeledes på et tidspunkt, hvor alle muligheder stadig står åbne"*

En effektiv borgerhøring indebærer således, ifølge EU-Domstolen, at offentligheden skal have adgang til *alle* oplysninger for at kunne udtale sig hensigtsmæssigt og fuldstændigt om et projekt. Miljø- og Fødevareklagenævnet kan derfor undtagelsesvis inddrage nova i sine afgørelser i klager over en VVM-tilladelse med tilhørende miljøkonsekvensrapport, hvis alle oplysninger er offentliggjort i forbindelse med en borgerhøring. EU-Domstolen udtaler også, at en effektiv borgerhøring indebærer, at borgerhøringen skal finde sted på et tidspunkt, hvor alle muligheder for afgørelsens udfald står åbne. Dette svarer til den ene betingelse i C-416/10, *Križan*, præmis 89, hvorefter Miljø- og Fødevareklagenævnet kan inddrage nova i en afgørelse om en VVM-tilladelse med tilhørende miljøkonsekvensrapport, hvis alle muligheder for afgørelsens udfald fortsat står åbne.

Ifølge EU-Domstolen, skal

Præmis 73 *"(...) den kompetente myndighed **tage hensyn til resultatet af denne deltagelse**, når den træffer afgørelse om, hvorvidt der skal gives tilladelse til det pågældende projekt eller ej"*

Kommunalbestyrelsen skal således inddrage de indkomne høringssvar i sit beslutningsgrundlag i forbindelse med en afgørelse om VVM-tilladelse med tilhørende miljøkonsekvensrapport, hvilket også fremgår af miljøvurderingslovens § 25, stk. 1, 2. pkt. Kommunalbestyrelsen er således forpligtet til at forholde sig til de indkomne høringssvar. Præmissen svarer til den anden betingelse i C-416/10, *Križan*, præmis 89, hvorefter offentligheden skal kunne udøve reel indflydelse på afgørelsens resultat, men der her er der i stedet lagt vægt på myndighedens pligt til at tage højde for resultatet af borgerhøringen.

Afgørelsens betydning for Miljø- og Fødevareklagenævnet

Det er som udgangspunkt kommunalbestyrelsen der er tillagt kompetence til at træffe en afgørelse om VVM-tilladelse med tilhørende miljøkonsekvensrapport, og borgerhøringen skal derfor finde sted *før* kommunalbestyrelsens afgørelse, jf. præmis 71. En borgerhøring vil ikke kunne finde sted under Miljø- og Fødevareklagenævnets sagsbehandling, idet en sådan borgerhøring vil foreligge *efter* kommunalbestyrelsens afgørelse. Da inddragelse af offentligheden forinden en afgørelse om VVM-tilladelse med tilhørende miljøkonsekvensrapport udgør en garantiforskrift, kan Miljø- og Fødevareklagenævnet som udgangspunkt ikke inddrage nova i sin klagesagsbehandling af en VVM-tilladelse med tilhørende miljøkonsekvensrapport.

Miljø- og Fødevareklagenævnet kan imidlertid inddrage nova i en afgørelse om VVM-tilladelse med tilhørende miljøkonsekvensrapport, *hvis* betingelsen om en effektiv borgerhøring er opfyldt, jf. præmis 72, og hvis Miljø- og Fødevareklagenævnet tager hensyn til resultatet af borgerhøringen, jf. præmis 73. En effektiv borgerhøring indebærer, at borgerhøringen skal finde sted på et tidspunkt,

hvor alle muligheder for afgørelsens udfald stadig er åbne, og hvor offentligheden kan udtale sig hensigtsmæssigt og fuldstændigt om alle projektets indvirkninger på miljøet.

Afgørelsen opstiller således overordnet de samme vilkår for Miljø- og Fødevareklagenævnets adgang til at inddrage nova som i C-416/10, *Križan*. Det er fortsat udgangspunktet, at Miljø- og Fødevareklagenævnet ikke kan inddrage nova i sin sagsbehandling af en klage over en VVM-tilladelse med tilhørende miljøkonsekvensrapport, da det er for sent at foretage en borgerhøring på tidspunktet for nævnets sagsbehandling. Miljø- og Fødevareklagenævnet kan undtagelsesvist inddrage nova i en afgørelse om en VVM-tilladelse med tilhørende miljøkonsekvensrapport hvis 1) alle muligheder fortsat er åbne, 2) offentligheden har fået adgang til alle oplysninger, så den kan udtale sig hensigtsmæssigt og fuldstændigt om alle projektets indvirkninger på miljøet og 3) nævnet forholder sig til de indkomne høringssvar. Ifølge EU-Domstolen tilkommer det den forelæggende ret at efterprøve, om disse betingelser er overholdt, jf. afgørelsens præmis 80.

3.5 Delkonklusion

Det er *kommunalbestyrelsen*, der træffer afgørelse om VVM-tilladelse med tilhørende miljøkonsekvensrapport til projekter, jf. miljøvurderingslovens § 25, stk. 1. Afgørelsen om VVM-tilladelse med tilhørende miljøkonsekvensrapport er en beror på kommunalbestyrelsens politiske vurdering af bygherrens ansøgning, miljøkonsekvensrapporten, eventuelle supplerende oplysninger samt de indkomne høringssvar. Det politiske aspekt skaber usikkerhed i forhold til, om dansk rets udgangspunkt om, at rekursinstanser med fuld prøvelseskompetence kan inddrage nova, kan opretholdes, da beslutningskompetencen specifikt tilkommer kommunalbestyrelsen, jf. miljøvurderingslovens § 25, stk. 1. EU-Domstolen har imidlertid forholdt sig hertil i en række afgørelser.

Kommunalbestyrelsens kompetence til at træffe en afgørelse på baggrund af dens politiske vurdering modificeres imidlertid af habitatbekendtgørelsens regler om bl.a. Natura 2000-områder og bilag IV-arter, der begrænser kommunalbestyrelsens frihed. Når der skal træffes afgørelse om VVM-tilladelse med tilhørende miljøkonsekvensrapport, skal der foretages en væsentligheds-vurdering, hvor det undersøges, om projektet kan påvirke et Natura 2000-område. Såfremt væsentlighedsvurderingen viser, at projektet kan påvirke Natura 2000-området væsentligt, skal der foretages en habitatkonsekvensvurdering. Hvis resultatet af habitatkonsekvensvurderingen viser, at projektet kan skade et Natura 2000-område væsentligt, kan kommunalbestyrelsen ikke meddele tilladelse til projektet. Hvis miljøkonsekvensvurderingen viser, at der kan være bilag IV-arter i projektområdet, skal der foretages en habitatvurdering, hvor det vurderes, om projektet kan beskadige eller ødelægge bilag IV-arts yngle- eller rasteområde. Såfremt projektet kan beskadige eller ødelægge en bilag IV-arts yngle- eller rasteområde, kan kommunalbestyrelsen heller ikke meddele tilladelse til projektet.

Miljøvurderingsloven indeholder en række garantiforskrifter, der skal sikre at en afgørelse om VVM-tilladelse med tilhørende miljøkonsekvensrapport bygger på et fuldstændigt oplyst grundlag. Garantiforskrifterne er følgende:

- Bygherren skal sikre, at miljøkonsekvensrapporten udarbejdes af kvalificerede og kompetente eksperter, jf. miljøvurderingslovens § 20, stk. 6
- Kommunalbestyrelsen skal gennemgå miljøkonsekvensrapporten under inddragelse af den fornødne ekspertise, så det sikres at miljøkonsekvensrapport opfylder kravene i miljøvurderingslovens § 20, stk. 2, og
- Offentligheden, berørte myndigheder og berørte stater skal have adgang til de miljøoplysninger, som bygherre og kommunalbestyrelsen har indhentet, samt lejlighed til at udtale sig herom, jf. miljøvurderingslovens § 35, stk. 3, nr. 3 og stk. 4.

Inddragelsen af offentligheden skal ske med henblik på at påse og eventuelt bidrage til, at kommunalbestyrelsen har et fuldstændigt beslutningsgrundlag og at de oplysninger der indgår, er af god faglig kvalitet. Det er et af formålene med inddragelsen af offentligheden, at der sikres politisk opbakning til projektet blandt lokalbefolkning, jf. VVM-direktivets 16. præambelbetragtning. Offentlighedens funktion har karakter af en form for tilsynsfunktion over for kommunalbestyrelsen.

I forhold til spørgsmålet om, hvorvidt Miljø- og Fødevareklagenævnet kan inddrage nova i dets prøvelse af en afgørelse om VVM-tilladelse med tilhørende miljøkonsekvensrapport blev fire af EU-Domstolens afgørelser herom gennemgået: C-201/20, *Delena Wells*, C-416/10 *Križan*, C-137/14 *Kommissionen mod Tyskland*, og C-463/20 *Namur-Est Environnement*.

Miljøvurderingen skal ifølge C-201/20, *Delena Wells*, præmis 42, foretages *inden* der træffes afgørelse om VVM-tilladelse med tilhørende miljøkonsekvensrapport, hvilket svarer til, hvad der følger af miljøvurderingslovens § 1, stk. 2. Det er således for sent at foretage en borgerhøring på tidspunktet for Miljø- og Fødevareklagenævnets prøvelse i sager om VVM-tilladelse med tilhørende miljøkonsekvensrapport. Miljø- og Fødevareklagenævnet kan ikke inddrage nova med henvisning til dansk ret i forbindelse med prøvelsen af en afgørelse om VVM-tilladelse med tilhørende miljøkonsekvensrapport, hvis det konkret er i strid med EU-retten, jf. ækvivalensprincippet og effektivitetsprincippet. Dette fremhæves i C-201/20, *Delena Wells*, præmis 70.

Offentligheden skal inddrages tidligt, jf. C-416/10 *Križan*, præmis 88, hvilket indebærer, at inddragelse af offentligheden skal ske mens alle muligheder fortsat er åbne og en effektiv deltagelse af offentligheden kan finde sted. Ifølge afgørelsen skal *alle* relevante oplysninger være tilgængelige for offentligheden inden førsteinstansens afgørelse træffes. Det er således for sent at foretage en borgerhøring på tidspunktet for Miljø- og Fødevareklagenævnets prøvelse, og da en borgerhøring udgør en garantiforskrift, jf. § miljøvurderingslovens § 35, stk. 3, nr. 3 og 4, kan Miljø- og Fødevareklagenævnet ikke inddrage nova under sin prøvelse af en afgørelse om VVM-tilladelse med

tilhørende miljøkonsekvensrapport, jf. C-416/10 *Križan*, præmis 88. Miljø- og Fødevareklagenævnet kan dog undtagelsesvist inddrage nova i sin prøvelse ved at offentliggøre de nye oplysninger, men kun hvis alle muligheder for afgørelsens udfald fortsat er åbne og den berørte offentlighed har mulighed for at udøve reel indflydelse på Miljø- og Fødevareklagenævnets afgørelse, jf. C-416/10 *Križan*, præmis 89.

VVM-direktivets garantiforskrifter om inddragelse af offentligheden er, ifølge EU-Domstolen, særligt vigtige, jf. C-137/14 *Kommissionen mod Tyskland*, præmis 55. Reglerne om oplysning og borgerhøring af offentligheden er derfor et tungtvejende hensyn. Miljø- og Fødevareklagenævnet kan således ikke uden videre inddrage nova i sin efterprøvelse af kommunalbestyrelsens afgørelse om VVM-tilladelse med tilhørende miljøkonsekvensrapport, da det vil være en tilsidesættelse af VVM-direktivets garantiforskrifter. Det følger modsætningsvist heraf, at såfremt Miljø- og Fødevareklagenævnet gør de nye oplysninger tilgængelige for offentligheden og iværksætter en borgerhøring, vil VVM-direktivets garantiforskrifter være overholdt, og nævnet vil således kunne inddrage nova i sin prøvelse af kommunalbestyrelsens afgørelse om VVM-tilladelse med tilhørende miljøkonsekvensrapport.

Inddragelse af offentligheden skal også ifølge C-463/20 *Namur-Est Environnement*, præmis 71, ske inden der træffes afgørelse om VVM-tilladelse med tilhørende miljøkonsekvensrapport. Det er således fortsat for sent at inddrage offentligheden på tidspunktet for Miljø- og Fødevareklagenævnets prøvelse af kommunalbestyrelsens afgørelse om VVM-tilladelse med tilhørende miljøkonsekvensrapport, da nævnets prøvelse ligger efter afgørelsen er truffet. Miljø- og Fødevareklagenævnet kan derfor som udgangspunkt ikke inddrage nova under sin prøvelse, da det vil være en tilsidesættelse af de garantiforskrifter der gælder om offentlighedens inddragelse. Ifølge C-463/20 *Namur-Est Environnement*, præmis 72 og 73, skal inddragelsen af offentligheden være effektiv og myndigheden skal tage hensyn til de høringssvar der indkommer under borgerhøringen. Disse betingelser indebærer, at Miljø- og Fødevareklagenævnet kan inddrage nova i sin efterprøvelse af kommunalbestyrelsens afgørelse om VVM-tilladelse med tilhørende miljøkonsekvensrapport, såfremt offentligheden får adgang til alle relevante oplysninger med henblik på at udtale sig hensigtsmæssigt og fuldstændigt herom og på et tidspunkt, hvor alle muligheder fortsat er åbne. Miljø- og Fødevareklagenævnet er samtidig forpligtet til at forholde sig til de indkomne høringssvar. Disse betingelser svarer således til dem der fremgår af C-416/10 *Križan*, præmis 89. Det fremgår både af afgørelsen i C-416/10 *Križan*, og C-463/20 *Namur-Est Environnement*, præmis 80, at det tilkommer den forelæggende ret at efterprøve, om disse betingelser er opfyldt. EU-Domstolen har således overladt et skøn til de nationale domstole.

Miljø- og Fødevareklagenævnet kan ikke inddrage nova i sager om VVM-tilladelse med tilhørende miljøkonsekvensrapport ved at henvise til dansk ret, hvis ikke de betingelser, der fremgår af de gennemgåede afgørelser er overholdt, jf. C-201/20, *Delena Wells*, præmis 70.

Kapitel 4 Miljø- og Fødevareklagenævnets praksis

I det følgende gennemgås to afgørelser truffet af Miljø- og Fødevareklagenævnet, hvor nævnet har efterprøvet førsteinstansens afgørelse om VVM-tilladelse med tilhørende miljøkonsekvensrapport. I begge afgørelser er der fremkommet nova under Miljø- og Fødevareklagenævnets sagsbehandling, men udfaldet af afgørelserne er imidlertid forskellige. Afgørelserne gennemgås derfor indgående med henblik på at belyse årsagerne til forskellen under inddragelse af det i kapitel 2, 3 og 4 gennemgåede.

4.1 Baltic Pipe-sagen

4.1.1 Miljø- og Fødevareklagenævnets afgørelse af 31. maj 2021 (MFKN 19/06806)

Miljøstyrelsen traf den 12. juli 2019 afgørelse om VVM-tilladelse med tilhørende miljøkonsekvensrapport til et rørledningsprojekt, *Baltic Pipe*. Det ansøgte projekt bestod af etablering af projektets ca. 210 km gasrørledninger på land. Forud for Miljøstyrelsens afgørelse havde der været afholdt en borgerhøring på baggrund af den udarbejdede miljøkonsekvensrapport. Offentligheden havde således fået lejlighed til at udtale sig om miljøkonsekvensrapporten *før* Miljøstyrelsens afgørelse om VVM-tilladelse med tilhørende miljøkonsekvensrapport, hvilket er i overensstemmelse med miljøvurderingslovens § 1, stk. 2, og EU-Domstolens praksis.

Miljøstyrelsens afgørelse blev den 8. august 2019 påklaget til Miljø- og Fødevareklagenævnet. Miljøstyrelsen besvarede en række spørgsmål vedrørende projektet og miljøvurderingerne stillet af nævnet i et brev af 7. oktober 2020. Ifølge besvarelsen var miljøkonsekvensrapporten udarbejdet på baggrund af en forudsætning om, at gasrørledningen skulle placeres inden for et tracé af 50 meter på hver side af den forventede linjeføring, idet bygherren ikke havde besluttet sig for gasrørledningens endelige placering på tidspunktet for udarbejdelsen af miljøkonsekvensvurderingen. VVM-tilladelsen med tilhørende miljøkonsekvensrapport indeholdt bl.a. et vilkår, hvorefter anlægsarbejder i områder, der potentielt indeholder bilag IV-arter, skulle ske

"(...) med afværgende eller kompenserende tiltag, som sikrer, at den økologiske funktionalitet opretholdes".

Ifølge Miljøstyrelsen udgjorde dette vilkår, sammen med miljøvurderingslovens regler om projektændringer, tilstrækkelig sikkerhed for, at ændringer i tracéføringen ikke ville skade miljøet. Miljøstyrelsen oplyste endvidere, at den endelige fastlæggelse af projektets placering havde medført, at afværgeforanstaltningerne vedrørende bilag IV-arten hasselmus nu var blevet revurderet og tilpasset, og at afværgeforanstaltningerne vedrørende bilag IV-arten birkemus nu var blevet ændret på baggrund af en genvurdering. Oplysningerne om de opdaterede afværgeforanstaltninger var et resultat af undersøgelser foretaget i sommeren 2020 og udgør derfor nova, og idet

oplysningerne er fremkommet under Miljø- og Fødevareklagenævnets sagsbehandling, er der tale om mellemkommende fakta.

I Miljø- og Fødevareklagenævnets afgørelse har nævnet taget stilling til de enkelte bilag IV-arter. I det følgende fokuseres på nævnets bemærkninger vedrørende de opdaterede afværgeforanstaltninger for bilag IV-arterne birkemus og hasselmus.

Vedrørende bilag IV-arten birkemus

Miljø- og Fødevareklagenævnet konstaterede på baggrund af Miljøstyrelsens VVM-tilladelse med tilhørende miljøkonsekvensrapport, at 28 lokaliteter var blevet besigtiget med henblik på at vurdere lokaliteternes egnethed som yngle- eller rasteområde for birkemus. Ifølge miljøkonsekvensrapporten blev 19 af disse lokaliteter vurderet egnede. Miljøstyrelsen havde lagt til grund, at disse 19 lokaliteter sandsynligvis udgjorde levesteder for bilag IV-arten birkemus. Miljø- og Fødevareklagenævnet bemærkede hertil, at

"vurderingen af bilag IV-arter på afgørelsestidspunktet ikke nødvendigvis skal indeholde en endelig vurdering af, om en given lokalitet faktisk tjener som yngle- eller rasteområde for bilag IV-arter, hvis det ud fra et forsigtighedsprincip foreløbigt lægges til grund, at det er tilfældet."

Ifølge habitatbekendtgørelsens § 10, stk. 1, nr. 1, er det et krav, at der foretages en habitatvurdering, hvis en miljøkonsekvensvurdering viser, at der *kan* være bilag IV-arter i projektområdet, med henblik på at vurdere om projektet kan beskadige eller ødelægge bilag IV-arterens yngle- eller rasteområde. Miljøstyrelsens resultat medfører derfor, at der skal foretages en habitatvurdering af de 19 lokaliteter.

Ifølge Miljøstyrelsens habitatvurdering var projektet egnet til at beskadige eller ødelægge birkemusens yngle- og rasteområder, men der ville ifølge Miljøstyrelsen ikke ske en væsentlig negativ påvirkning af den økologiske funktionalitet af birkemusens yngle- og rasteområder, såfremt de fastsatte afværgeforanstaltninger overholdtes. Habitatvurderingen viste således, at projektet *kan* beskadige eller ødelægge birkemusens yngle- eller rasteområder, men at den økologiske funktionalitet af disse kan opretholdes ved hjælp af afværgeforanstaltninger.

Miljø- og Fødevareklagenævnet konstaterede på baggrund af Miljøstyrelsens besvarelse af nævnets spørgsmål af 7. oktober 2020, at vilkårene i Miljøstyrelsens VVM-tilladelse med tilhørende miljøkonsekvensrapport

"(...) forudsætter, at anvendelsen af afværgeforanstaltninger optimeres, når (bygherre) har indhentet opdateret viden om de konkrete forekomster af beskyttede arter i området, inden anlægsarbejdet påbegyndes (...)"

Miljø- og Fødevareklagenævnet lagde på baggrund heraf til grund, at afværgeforanstaltningerne i VVM-tilladelsen med tilhørende miljøkonsekvensrapport vedrørende 19 ud af 28 af de besigtigede lokaliteter, byggede på en forudsætning om, at disse senere ville blive optimeret. Afværgeforanstaltningerne kunne således senere ændres på baggrund af fremtidige vurderinger, der ikke havde været omfattet af den oprindelige miljøvurdering eller habitatvurdering. Nævnet konkluderede, at der ikke var den fornødne høje grad af sikkerhed for, at de 19 lokaliteters funktion som yngle- eller rasteområde for birkemus, kunne opretholdes. Ifølge Miljø- og Fødevareklagenævnet sigtede afværgeforanstaltninger på at undgå skade på selve bilag IV-arts enkeltindivider, og ikke på et opretholde lokaliteternes økologiske funktionalitet som yngle- og rasteområde.

Miljø- og Fødevareklagenævnet fandt også, at den oprindelige VVM-tilladelse med tilhørende miljøkonsekvensrapport omfattede tre potentielt egnede lokaliteter, der ikke var blevet besigtiget *endnu*, idet området først ville blive undersøgt i sommeren 2019 med henblik på at konkretisere eventuelle afværgeforanstaltninger, dvs. efter Miljøstyrelsens afgørelse af 12. juli 2019.

Miljø- og Fødevareklagenævnet fandt på baggrund af en samlet vurdering af ovenstående, at Miljøstyrelsens afgørelse om VVM-tilladelse med tilhørende miljøkonsekvensrapport led af en væsentlig retlig mangel.

Vedrørende bilag IV-arten hasselmus

Miljø- og Fødevareklagenævnet konstaterede på baggrund af Miljøstyrelsens VVM-tilladelse med tilhørende miljøkonsekvensrapport, at

"(...) alle de fem egnede lokaliteter faktisk tjener som yngle- eller rasteområder for hasselmus."

Som gennemgået ovenfor i forhold til birkemusen, er det et krav, at der foretages en habitatvurdering, såfremt en miljøkonsekvensvurdering viser, at der *kan* være bilag IV-arter i projektområdet, med henblik på at vurdere, om projektet kan beskadige eller ødelægge bilag IV-arts yngle- eller rasteområde, jf. habitatbekendtgørelsens § 10, stk. 1, nr. 1. Da miljøkonsekvensvurderingen viser, at bilag IV-arten hasselmus *faktisk* forekommer på fem lokaliteter i projektområdet, skal der foretages en habitatvurdering af disse fem lokaliteter.

Ifølge Miljøstyrelsens habitatvurdering var projektet egnet til at skade hasselmusens yngle- og rasteområder, men der ville ifølge Miljøstyrelsen ikke ske en væsentlig negativ påvirkning af den økologiske funktionalitet af hasselmusens yngle- og rasteområder, såfremt de fastsatte afværgeforanstaltninger overholdtes. Miljøstyrelsens VVM-tilladelse med tilhørende miljøkonsekvensrapport indeholdt derfor en række afværgeforanstaltninger med henblik på at forebygge

en negativ påvirkning af lokaliteternes økologiske funktionalitet af hasselmusens yngle- og rasteområder.

Ifølge Miljøstyrelsens besvarelse af 7. oktober 2020 var nogle af afværgeforanstaltningerne blevet "præciseret" efter Miljøstyrelsens oprindelige afgørelse om VVM-tilladelse med tilhørende miljøkonsekvensrapport. Der var bl.a. indsat en minimumshøjde for et levende hegn på 1,5 m. Ifølge Miljø- og Fødevareklagenævnet udgjorde tilføjelsen af højdekravet en efterfølgende ændring af VVM-tilladelsen med tilhørende miljøkonsekvensrapport. Nævnet fandt samtidig, at afværgeforanstaltningerne ikke var tilstrækkeligt konkret beskrevet og dermed ikke medførte den fornødne sikkerhed for, at den økologiske funktionalitet af hasselmusens yngle- og rasteområde i området kunne opretholdes. Miljø- og Fødevareklagenævnet fandt derfor, at VVM-tilladelsen med tilhørende miljøkonsekvensrapport led af en væsentlig retlig mangel.

Miljø- og Fødevareklagenævnets resultat

Miljø- og Fødevareklagenævnet traf afgørelse om at ophæve Miljøstyrelsens afgørelse af 12. juli 2019 og hjemvise sagen til fornyet behandling, idet nævnet udtalte, at

"Miljøstyrelsen bør ved en fornyet behandling af sagen foretage de supplerende undersøgelser, som er nødvendige for at vurdere, om projektet vil kunne ødelægge eller beskadige yngle- eller rasteområder for bilag IV-arter, og lade resultatet af disse undersøgelser indgå i den begrundende konklusion, som skal indarbejdes i en fornyet tilladelse efter miljøvurderingslovens § 25."

En miljøkonsekvensvurdering skal foreligge inden førsteinstansens afgørelse om VVM-tilladelse med tilhørende miljøkonsekvensrapport, jf. miljøvurderingslovens § 1, stk. 2, og det er derfor som udgangspunkt for sent at indhente en ny miljøkonsekvensvurdering på tidspunktet for Miljø- og Fødevareklagenævnets prøvelse, jf. C-201/20, *Delena Wells*, præmis 42, C-416/10 *Križan*, præmis 88, og C-463/20 *Namur-Est Environnement*, præmis 71. Miljø- og Fødevareklagenævnets afgørelse om at ophæve og hjemvise afgørelsen med henblik på at lade Miljøstyrelsen træffe en ny afgørelse, hvor der indhentes en fyldestgørende miljøkonsekvensvurdering, forekommer således at være i overensstemmelse med EU-Domstolens fortolkning af VVM-direktivets regler.

4.2 Amager Fælled-sagen

Københavns Kommune traf den 11. februar 2021 afgørelse om VVM-tilladelse med tilhørende miljøkonsekvensrapport til et byudviklingsprojekt. Der havde forinden afgørelsen været afholdt en borgerhøring i en periode på otte uger, hvor offentligheden fik lejlighed til at udtale sig om miljøkonsekvensrapporten, hvilket er i overensstemmelse med miljøvurderingslovens § 1, stk. 2, og EU-Domstolens praksis. Det ansøgte projekt bestod i:

*"etablering af en bydel med boliger, folkeskole, idrætshal og daginstitutioner på i alt 219.000 etagemeter. Der bygges i op til seks etager med en maksimal bygningshøjde på op til 24 m."*⁶⁶

VVM-tilladelsen indeholdt vilkår om en række afværgeforanstaltninger med henblik på at sikre, at projektet kan udføres uden at medføre væsentlige påvirkninger af miljøet, herunder områdets bilag IV-art, stor vandsalamander.

Den 10. marts 2021 blev kommunens afgørelse om VVM-tilladelse påklaget til Miljø- og Fødevareklagenævnet. Miljø- og Fødevareklagenævnet behandlede klagerens anmodning om at tillægge klagen opsættende virkning i en særskilt afgørelse forinden nævnet nogle måneder senere tog stilling til klagens materielle indhold. Nævnets endelige afgørelse er siden blevet indbragt for domstolene. Byretten afsagde den 12. december 2022 kendelse om opsættende virkning i BS-4114/2022-KBH. Kendelsen blev imidlertid kæret til landsretten, der den 26. maj 2023 afsagde kendelse om ikke opsættende virkning i U 2023.4236. Miljø- og Fødevareklagenævnets afgørelser gennemgås i det følgende efterfulgt af henholdsvis byrettens og landsrettens kendelser vedrørende spørgsmålet om opsættende virkning.

4.2.1 Miljø- og Fødevareklagenævnets afgørelse af 7. juli 2021 (MFKN 21/05337 m.fl.)

En klage over en afgørelse om VVM-tilladelse med tilhørende miljøkonsekvensrapport tillægges som udgangspunkt ikke opsættende virkning, medmindre Miljø- og Fødevareklagenævnet træffer afgørelse herom, jf. miljøvurderingslovens § 53. I Amager Fælled-sagen havde klagerne anmodet Miljø- og Fødevareklagenævnet om at tillægge klagen opsættende virkning under nævnets prøvelse. Miljø- og Fødevareklagenævnet udtalte, at der ifølge nævnets praksis skal foreligge særlige omstændigheder før en klage over en afgørelse om VVM-tilladelse med tilhørende miljøkonsekvensrapport tillægges opsættende virkning. Miljø- og Fødevareklagenævnet bemærkede samtidig, at en afgørelse om opsættende virkning måtte træffes hurtigst muligt, hvorfor var nødsaget til at træffe afgørelsen på baggrund af de umiddelbart tilgængelige oplysninger i sagen. Nævnet tog således stilling til spørgsmålet på baggrund af de oplysninger, der var tilgængelige for nævnet på tidspunktet for afgørelsen om opsættende virkning, dvs. den 7. juli 2021. Udover VVM-tilladelsen med tilhørende miljøkonsekvensrapport af 11. februar 2021 udgjorde oplysningsgrundlaget:

- Københavns Kommunes supplerende bemærkninger til klagerne af den 5. maj 2021, 26. maj 2021 og 30. juni 2021.⁶⁷
- Københavns Kommunes supplerende væsentlighedsvurdering af 11. maj 2021.⁶⁸

⁶⁶ Jf. MFKN afgørelse af 14. december 2021 (MFKN 21/05337 m.fl.), afsnit 2.1.

⁶⁷ Jf. MFKN afgørelse af 14. december 2021 (MFKN 21/05337 m.fl.), afsnit 2.6.

⁶⁸ Jf. MFKN afgørelse af 14. december 2021 (MFKN 21/05337 m.fl.), afsnit 2.7.1.

De supplerende bemærkninger til klagerne angik vurderingen af bilag IV-arterne stor vandsalamander og spidssnudet frø.⁶⁹ Den supplerende væsentlighedsvurdering angik udpegningsgrundlaget for det nærliggende Natura 2000-område, jf. habitatbekendtgørelsens § 6, idet Københavns Kommunes afgørelse om VVM-tilladelse med tilhørende miljøkonsekvensrapport var truffet på et forældet udpegningsgrundlag. Der manglede derfor en vurdering vedrørende seks fuglearter.⁷⁰ Både Københavns Kommunes bemærkninger og den supplerende væsentlighedsvurdering udgør nova i form af mellemkommende fakta.

På baggrund af Miljø- og Fødevareklagenævnets foreløbige vurdering, fandt nævnet, at

*"I tilfælde, hvor der sker en nedlæggelse af et rasteområde, **må der forudsættes nærmere oplysninger** om beliggenhed, størrelse, kvalitet og funktion af de rasteområder, som nedlægges, set i forhold til omkringliggende raste- og yngleområder. Endvidere **må der forudsættes en nærmere begrundelse** for, hvordan de konkret fastsatte afværgeforanstaltninger effektivt kan sikre, at den økologiske funktionalitet opretholdes på mindst samme niveau som hidtil. **Sådanne oplysninger og begrundelser fremgår ikke umiddelbart af miljøkonsekvensrapporten.**"*

Miljøkonsekvensrapportens oplysninger om en række forhold vedrørende de rasteområder, der ifølge rapporten skulle nedlægges, var således utilstrækkelige, og der manglede begrundelser for de konkrete afværgeforanstaltninger. Miljø- og Fødevareklagenævnet fandt på baggrund af sin foreløbige vurdering, at der var en vis sandsynlighed for, at eventuel skade på den økologiske funktionalitet af bilag IV-arten stor vandsalamanders rasteområde ville være uoprettelig. Miljø- og Fødevareklagenævnet traf derfor afgørelse om at tillægge klagen opsættende virkning.

4.2.2 Miljø- og Fødevareklagenævnets afgørelse af 14. december 2021 (MFKN 21/05337 m.fl.)

Miljø- og Fødevareklagenævnet har i afgørelsen taget stilling til en række klagepunkter, men i det følgende fokuseres udelukkende på nævnets bemærkninger om bilag IV-arten stor vandsalamander og Natura 2000-området 143 Vestamager og havet syd for.

Vedrørende bilag IV-arten stor vandsalamander

Efter Miljø- og Fødevareklagenævnets afgørelse af 7. juli 2021 om at tillægge klagen opsættende virkning, havde Københavns Kommune indsendt følgende:

- Københavns Kommunes bemærkninger til klagerne af 29. oktober 2021.
- Københavns Kommunes bemærkninger på baggrund af spørgsmål fra sekretariatet for Miljø- og Fødevareklagenævnet af 8. september 2021, 13. september 2021 og 27. september 2021.

⁶⁹ Jf. MFKN afgørelse af 14. december 2021 (MFKN 21/05337 m.fl.), afsnit 2.6.1.

⁷⁰ Jf. MFKN afgørelse af 14. december 2021 (MFKN 21/05337 m.fl.), afsnit 2.6.2.

Bygherren havde efter afgørelsen om opsættende virkning indsendt følgende:

- Bygherres repræsentants bemærkninger til klagerne af 8. september 2021 og 18. oktober 2021.
- Notat fra bygherres rådgiver (Rambøll): *"Svar på klagepunkt vedrørende vandringsafstand"* af 19. august 2021.
- Notat fra bygherres rådgiver (MOE): *"Kvaliteten af det nordøstlige krat som rastested for stor vandsalamander og behovet for afværgende foranstaltninger"* af 25. august 2021.
- Notat fra bygherres rådgiver (Rambøll) om *"beliggenhed, størrelse, kvalitet og funktion af de rasteområder, der nedlægges set i forhold til omkringliggende raste og yngleområder"* af 31. august 2021.
- Notat fra bygherres rådgiver (Amphi Consult): *"Vurdering af rasteområder for stor vandsalamander i lokalplanområde for Fælledby på Amager Fælled"* af 31. august 2021.
- Notat fra bygherres rådgiver (SWECO): *"Stor vandsalamander på Amager Fælled og i Fælledby – Bestand, rasteområder, afværgeforanstaltninger"* af 6. september 2021.
- Notat fra bygherres rådgiver (WSP): *"Evaluering af afværgeforanstaltninger for stor vandsalamander ved projektområdet Fælledby"* af september 2021.

Der var således fremkommet omfattende nova i form af mellemkommende fakta under Miljø- og Fødevareklagenævnets prøvelse om Københavns Kommunes afgørelse om VVM-tilladelse med tilhørende miljøkonsekvensrapport af 11. februar 2021.

VVM-tilladelsen med tilhørende miljøkonsekvensrapport indeholder vilkår om bilag IV-arten stor vandsalamanders rasteområde, og det lægges derfor til grund, at stor vandsalamander forekommer i projektområdet. Der skal derfor foretages en habitatvurdering med henblik på at vurdere, om projektet kan beskadige eller ødelægge stor vandsalamanders yngle- eller rasteområde, jf. habitatbekendtgørelsens § 10, stk. 1, nr. 1. Miljø- og Fødevareklagenævnet bemærkede i afgørelsen, at

"(...) Københavns Kommune på tidspunktet for meddelelsen af § 25-tilladelsen ikke havde et tilstrækkeligt grundlag for at foretage en vurdering af projektets påvirkning af stor vandsalamander. Nævnet lægger vægt på, at miljøkonsekvensrapporten og de underliggende feltundersøgelser ikke indeholder en konkret vurdering af krattets kvalitet som rasteområde for stor vandsalamander, og at en sådan vurdering heller ikke fremgår af § 25-tilladelsens begrundede konklusion. (...) Nævnet finder i lyset af vurderingens generelle karakter, at denne ikke udgør et tilstrækkeligt konkret og sikkert grundlag for udformningen af de forudsatte afværgeforanstaltninger i form af stendiget mv. som beskrevet i miljøkonsekvensrapportens afsnit (...)."

Miljø- og Fødevareklagenævnet udtalte således, at oplysningerne i miljøkonsekvensrapporten var mangelfulde på tidspunktet for Københavns Kommunes afgørelse om VVM-tilladelse med tilhørende miljøkonsekvensrapport af 11. februar 2021, hvilket nævnet også havde vurderet på tidspunktet for afgørelsen om opsættende virkning. Det var herefter spørgsmålet, om Miljø- og Fødevareklagenævnet kunne inddrage de mellemkommende fakta i sin prøvelse. Miljø- og Fødevareklagenævnet fandt, at

*"(...) de supplerende oplysninger **kan indgå i nævnets vurdering** af, hvorvidt det samlede områdes økologiske funktionalitet som yngle- eller rasteområde for stor vandsalamander vil kunne opretholdes med de afværgeforanstaltninger, som § 25-tilladelsens vilkår foreskriver."*

Miljø- og Fødevareklagenævnet anså sig således for beføjet til at inddrage de mellemkommende fakta i sin prøvelse, idet nævnet lagde vægt på følgende forhold:

- Miljø- og Fødevareklagenævnet har *fuld prøvelseskompetence* i sagen.
- Oplysningerne *supplerer* alene miljøkonsekvensrapportens overordnede konklusion om at stor vandsalamander ikke påvirkes af projektet med de fastsatte afværgeforanstaltninger.
- Oplysningerne *forudsætter ikke yderligere afværgeforanstaltninger*, idet yderligere afværgeforanstaltninger ville udgøre en ændring.

På baggrund af de mellemkommende fakta var der, ifølge Miljø- og Fødevareklagenævnet, *nu* foretaget en konkret habitatvurdering, hvorefter der *nu* også var et tilstrækkeligt grundlag til at opretholde de afværgeforanstaltninger, der fremgik af den oprindelige VVM-tilladelse med tilhørende miljøkonsekvensrapport. Miljø- og Fødevareklagenævnet lagde afgørende vægt på nogle af de rapporter, som bygherres rådgivere havde udarbejdet og indsendt under nævnets prøvelse og som udgjorde mellemkommende fakta.

I U 2020.867 H var det en forudsætning for at lade det daværende Natur- og Miljøklagenævn inddrage nova i form af mellemkommende fakta, at nævnet havde fuld prøvelseskompetence. Miljø- og Fødevareklagenævnets argument om, at nævnet har fuld prøvelseskompetence i sagen og derfor kan inddrage de mellemkommende fakta i sin prøvelse, forekommer således at være i overensstemmelse med denne afgørelse.

Ifølge miljøvurderingslovens § 25, stk. 1, tilkommer den politiske kompetence til at træffe en afgørelse om VVM-tilladelse med tilhørende miljøkonsekvensrapport imidlertid kommunalbestyrelsen. Miljø- og Fødevareklagenævnet har derfor som udgangspunkt *ikke* beføjelse til at træffe en afgørelse om VVM-tilladelse med tilhørende miljøkonsekvensrapport, og dermed heller ikke beføjelse til at inddrage nye oplysninger. Det fremgår også af miljøvurderingslovens § 1, stk. 2, og

EU-Domstolens praksis, at offentligheden skal have lejlighed til at udtale sig om miljøkonsekvensvurderingen *inden* der træffes afgørelse om VVM-tilladelse med tilhørende miljøkonsekvensrapport. Det er derfor som udgangspunkt for sent at foretage en borgerhøring på tidspunktet for Miljø- og Fødevareklagenævnets prøvelse, jf. C-201/20, *Delena Wells*, præmis 42, C-416/10 *Križan*, præmis 88, og C-463/20 *Namur-Est Environnement*, præmis 71. Det følger imidlertid af EU-Domstolens praksis, at Miljø- og Fødevareklagenævnet undtagelsesvist kan inddrage nova i sin prøvelse ved at offentliggøre de nye oplysninger og foretage en borgerhøring. Dette kan Miljø- og Fødevareklagenævnet dog kun hvis alle muligheder for afgørelsens udfald fortsat er åbne og den berørte offentlighed har mulighed for at udøve reel indflydelse på rekursinstansens afgørelse, jf. C-416/10 *Križan*, præmis 89, C-137/14 *Kommissionen mod Tyskland*, præmis 55, og C-463/20 *Namur-Est Environnement*, præmis 72 og 73. Miljø- og Fødevareklagenævnet offentliggjorde imidlertid ikke oplysningerne eller gav offentligheden lejlighed til at udtale sig herom, men inddrog oplysningerne på baggrund af sin egen vurdering af de nye oplysninger. Nævnets inddragelse af de nye oplysninger forekommer derfor at være i strid med miljøvurderingsloven og EU-Domstolens fortolkning af VVM-direktivet.

Vedrørende Natura 2000-område 143 Vestamager og syd havet syd for

Det fremgår af afgørelsen, at Københavns Kommune har foretaget en væsentlighedsvurdering vedrørende det nærliggende Natura 2000-område 143 Vestamager og havet syd for, men at vurderingen var foretaget på et forældet udpegningsgrundlag. I det reviderede udpegningsgrundlag var tilføjet seks nye fuglearter, som derfor ikke indgik i Københavns Kommunes væsentlighedsvurdering. Miljø- og Fødevareklagenævnet konstaterede derfor, at den oprindelige væsentlighedsvurdering var mangelfuld, idet den ikke omfattede de seks fuglearter. Københavns Kommune indsendte imidlertid den 11. maj 2021 en supplerende væsentlighedsvurdering til nævnet, dvs. under nævnets behandling af sagen, hvor de seks nye fuglearter indgik.⁷¹ Den supplerende væsentlighedsvurdering udgør mellemkommende fakta.

Ifølge habitatbekendtgørelsens § 6, stk. 1 og 2, skal en væsentlighedsvurdering og en eventuel habitatkonsekvensvurdering vedrørende påvirkningen af et Natura 2000-område, foreligge *inden* der kan træffes afgørelse om VVM-tilladelse med tilhørende miljøkonsekvensrapport. Miljø- og Fødevareklagenævnet kan derfor umiddelbart ikke inddrage den supplerende væsentlighedsvurdering i sin prøvelse, idet denne skulle have været forelagt før Københavns Kommunes afgørelse om VVM-tilladelse med tilhørende miljøkonsekvensrapport. Miljø- og Fødevareklagenævnet anså sig imidlertid for at være beføjet til at inddrage de mellemkommende fakta i form af den supplerende væsentlighedsvurdering, idet:

- Miljø- og Fødevareklagenævnet er underlagt *officialprincippet* og skal derfor medvirke til, at der træffes en materielt rigtig afgørelse.

⁷¹ Jf. MFKN afgørelse af 14. december 2021 (MFKN 21/05337 m.fl.), afsnit 2.7.1.

- Miljø- og Fødevareklagenævnet har *fuld prøvelseskompetence* i sagen.
- De supplerende oplysninger *underbygger alene den overordnede konklusion*

Miljø- og Fødevareklagenævnet har som udgangspunkt ret og pligt til at inddrage nye oplysninger, idet nævnet er underlagt officialprincippet og derfor aktivt skal bevirke, at der træffes en materielt korrekt afgørelse. Miljø- og Fødevareklagenævnet kan dog kun inddrage mellemkommende fakta, hvis nævnet har fuld prøvelseskompetence, jf. U 2020.867 H. Da Miljø- og Fødevareklagenævnet har fuld prøvelseskompetence i sagen, forekommer nævnets argumenter om dets adgang til at inddrage den supplerende væsentlighedsvurdering umiddelbart at være i overensstemmelse med dansk ret.

Det er imidlertid alene kommunalbestyrelsen der har politisk mandat til at træffe en afgørelse om VVM-tilladelse med tilhørende miljøkonsekvensrapport, jf. miljøvurderingslovens § 25, stk. 1. Miljø- og Fødevareklagenævnet har derfor ikke umiddelbart nogen kompetence til at træffe en afgørelse om VVM-tilladelse med tilhørende miljøkonsekvensrapport, og dermed heller ikke beføjelse til at inddrage nova. Ifølge miljøvurderingslovens § 1, stk. 2, og EU-Domstolens praksis, skal offentligheden have lejlighed til at udtale sig om miljøkonsekvensvurderingen inden der træffes afgørelse om VVM-tilladelse med tilhørende miljøkonsekvensrapport, og det er derfor som udgangspunkt for sent at foretage en borgerhøring på tidspunktet for Miljø- og Fødevareklagenævnets prøvelse, jf. C-201/20, *Delena Wells*, præmis 42, C-416/10 *Križan*, præmis 88, og C-463/20 *Namur-Est Environnement*, præmis 71. Ifølge EU-Domstolens praksis kan Miljø- og Fødevareklagenævnet dog undtagelsesvist inddrage nova i sin prøvelse, hvis de nye oplysninger offentliggøres og offentligheden får lejlighed til at udtale sig herom. Det er dog en betingelse for denne adgang, at alle muligheder for afgørelsens udfald stadig er åbne og at den berørte offentlighed har reel adgang til at udøve indflydelse på Miljø- og Fødevareklagenævnets afgørelse, jf., C-416/10 *Križan*, præmis 89, C-137/14 *Kommissionen mod Tyskland*, præmis 55, og C-463/20 *Namur-Est Environnement*, præmis 72 og 73. Miljø- og Fødevareklagenævnet har ikke givet offentligheden adgang til at udtale sig om den supplerende væsentlighedsvurdering, men har inddraget på baggrund af sin egen vurdering. Nævnets inddragelse af den supplerende væsentlighedsvurdering forekommer således at være i strid med miljøvurderingsloven og EU-Domstolens fortolkning af VVM-direktivet.

Miljø- og Fødevareklagenævnets resultat

Miljø- og Fødevareklagenævnet traf afgørelse om at stadfæste Københavns Kommunes afgørelse af 11. februar 2021 om VVM-tilladelse med tilhørende miljøkonsekvensrapport til projektet på Amager Fælled. Nævnet traf således en ny afgørelse, hvor nævnet ved at inddrage nova havde afhjulpet de retlige mangler, som nævnet havde fundet i Københavns Kommunes afgørelse om opsættende virkning.

Miljø- og Fødevareklagenævnets argumenter for at inddrage de nye oplysninger i sin prøvelse, nemlig at nævnet er underlagt officialprincippet og at nævnet har fuld prøvelseskompetence, er umiddelbart i overensstemmelse med de danske regler om nova og afhjælpning af retlige mangler ved førsteinstansens afgørelse. Miljø- og Fødevareklagenævnets afgørelse er som udgangspunkt i overensstemmelse med dansk ret. Udover at Miljø- og Fødevareklagenævnet har lagt vægt på officialprincippet og nævnets fulde prøvelseskompetence, har nævnet lagt vægt på at oplysningerne alene supplerede VVM-tilladelsen med tilhørende miljøkonsekvensrapports overordnede konklusion og at oplysningerne ikke dermed udgjorde en ændring. Samlet set omfatter de nye oplysninger:

- Københavns Kommunes bemærkninger til klagerne af 29. oktober 2021.
- Københavns Kommunes bemærkninger på baggrund af spørgsmål fra sekretariatet for Miljø- og Fødevareklagenævnet af 8. september 2021, 13. september 2021 og 27. september 2021.
- Bygherres repræsentants bemærkninger til klagerne af 8. september 2021 og 18. oktober 2021.
- Notat fra bygherres rådgiver (Rambøll): *"Svar på klagepunkt vedrørende vandringsafstand"* af 19. august 2021.
- Notat fra bygherres rådgiver (MOE): *"Kvaliteten af det nordøstlige krat som rastested for stor vandsalamander og behovet for afværgende foranstaltninger"* af 25. august 2021.
- Notat fra bygherres rådgiver (Rambøll) om *"beliggenhed, størrelse, kvalitet og funktion af de rasteområder, der nedlægges set i forhold til omkringliggende raste og yngleområder"* af 31. august 2021.
- Notat fra bygherres rådgiver (Amphi Consult): *"Vurdering af rasteområder for stor vandsalamander i lokalplanområde for Fælledby på Amager Fælled"* af 31. august 2021.
- Notat fra bygherres rådgiver (SWECO): *"Stor vandsalamander på Amager Fælled og i Fælledby – Bestand, rasteområder, afværgeforanstaltninger"* af 6. september 2021.
- Notat fra bygherres rådgiver (WSP): *"Evaluering af afværgeforanstaltninger for stor vandsalamander ved projektområdet Fælledby"* af september 2021.

Uanset at Miljø- og Fødevareklagenævnet anser oplysningerne for "supplerende", udgør oplysningerne mellemkommende fakta, idet de er fremkommet mellem Københavns Kommunes afgørelse af 11. februar 2021 og Miljø- og Fødevareklagenævnets afgørelse af 14. december 2021. Der foreligger bl.a. seks notater fra bygherres forskellige rådgivere, der forholder sig til afværgeforanstaltningerne for bilag IV-arten stor vandsalamander. Disse er også fremkommet *efter* Miljø- og Fødevareklagenævnets afgørelse om opsættende virkning, hvor nævnet konstaterede, at miljøkonsekvensrapportens oplysninger om en række forhold vedrørende stor vandsalamanders rasteområder var mangelfulde.

I Baltic Pipe-sagen ophævede og hjemviste Miljø- og Fødevareklagenævnet Miljøstyrelsens afgørelse om VVM-tilladelse med tilhørende miljøkonsekvensrapport, bl.a. fordi Miljøstyrelsen efterfølgende havde "præciseret" en af de oprindelige afværgeforanstaltninger. Miljø- og Fødevareklagenævnet fandt, at "præciseringen" udgjorde en ændring af afværgeforanstaltningen, selvom der alene var indsat en minimumshøjde for et levende hegn på 1,5 m. I afgørelsen var denne ændring nok til, at Miljø- og Fødevareklagenævnet fandt, at afgørelsen led af en væsentlig retlig mangel. Det synes at således at udgøre en afgørende forskel for nævnet, om selve afværgeforanstaltningerne i den oprindelige VVM-tilladelse med tilhørende miljøkonsekvensrapport er ændret eller ej.

Det forekommer uproportionalt, at en "mindre" ændring i form af en tilføjelse af en minimumshøjde, er tilstrækkelig til at udgøre en væsentlig retlig mangel, imens seks notater fra fem ingeniørvirksomheder, der indeholder oplysninger og begrundelser for valget af afværgeforanstaltninger, som ellers manglede i den oprindelige afgørelse, kan inddrages. Som gennemgået i kapitel 3.3 om garantiforskrifters betydning for anvendelse af nova, har offentligheden også en aktiv rolle i beslutningsprocessen, idet offentligheden skal have adgang til at udtale sig om projektet forud for afgørelsen om VVM-tilladelse med tilhørende miljøkonsekvensrapport, idet offentligheden skal have adgang til at påse og eventuelt bidrage til, at beslutningsmyndigheden har et fuldstændigt beslutningsgrundlag, og at de oplysninger der indgår heri, er af god faglig kvalitet. For at offentligheden kan varetage den funktion, skal offentligheden have adgang til at udtale sig om *hele* beslutningsgrundlaget. Det skal ses i sammenhæng med, at kommunalbestyrelsen har pligt til at offentliggøre eventuelle supplerende oplysninger, herunder de vigtigste rapporter, som kommunalbestyrelsen har modtaget, og andre relevante oplysninger, jf. miljøvurderingslovens § 34, stk. 4, nr. 2 og 3. Eftersom de mellemkommende fakta ikke har været offentliggjort for offentligheden, som derfor heller ikke har fået adgang til at udtale sig herom ved en høring, har Miljø- og Fødevareklagenævnet tilsidesat de garantiforskrifter der følger af miljøvurderingslovens § 35, stk. 3 og 4, ved at træffe en afgørelse uden at inddrage offentligheden.

Miljø- og Fødevareklagenævnet har ikke umiddelbart nogen kompetence til at træffe afgørelse om VVM-tilladelse med tilhørende miljøkonsekvensrapport, hvorfor nævnets afgørelse om at stadfæste Københavns Kommunes afgørelse af 11. februar 2021 på baggrund af nye oplysninger, er i strid med miljøvurderingslovens § 25, stk. 1.

Offentligheden skal have lejlighed til at udtale sig om miljøkonsekvensvurderingen inden der træffes en afgørelse om VVM-tilladelse med tilhørende miljøkonsekvensrapport, og det er derfor som udgangspunkt for sent at inddrage offentligheden på tidspunktet for Miljø- og Fødevareklagenævnets prøvelse, jf. C-201/20, *Delena Wells*, præmis 42, C-416/10 *Križan*, præmis 88, og C-463/20 *Namur-Est Environnement*, præmis 71. Miljø- og Fødevareklagenævnet kan imidlertid undtagelsesvis inddrage nova i sin prøvelse ved at offentliggøre de nye oplysninger i forbindelse med en borgerhøring, hvor offentligheden gives lejlighed til at udtale sig om de nye oplysninger. Det gælder imidlertid kun, hvis alle muligheder for afgørelsens udfald er åbne på tidspunktet for Miljø-

og Fødevareklagenævnets prøvelse, og såfremt den berørte offentlighed har reel adgang til at udøve indflydelse på afgørelsens udfald, jf., C-416/10 *Križan*, præmis 89, C-137/14 *Kommissionen mod Tyskland*, præmis 55, og C-463/20 *Namur-Est Environnement*, præmis 72 og 73. Da Miljø- og Fødevareklagenævnet ikke har inddraget offentligheden forud for sin afgørelse om at stadfæste Københavns Kommunes afgørelse, lever afgørelsen ikke op til de betingelser VVM-direktivet foreskriver, jf. EU-Domstolens praksis. Miljø- og Fødevareklagenævnet skulle i stedet have ophævet Københavns Kommunes afgørelse og hjemvist sagen til fornyet behandling, så kommunen kunne træffe en ny afgørelse på det opdaterede grundlag.

Ud fra en samlet vurdering af afgørelsen i lyset af miljøvurderingslovens regler og EU-Domstolens fortolkning af VVM-direktivet synes Miljø- og Fødevareklagenævnets afgørelse af 14. december 2021 om VVM-tilladelse med tilhørende miljøkonsekvensrapport at være i strid hermed. Klagerne har efterfølgende indbragt sagen for domstolene, som aktuelt er i gang med at tage stilling til, om Miljø- og Fødevareklagenævnet kunne inddrage nova under sin prøvelse. Sagen er endnu ikke afgjort, men byretten og landsretten har hver især afsagt kendelse i forhold til spørgsmålet om opsættende virkning, hvor både byretten og landsretten har forholdt sig delvist til problemstillingen. Disse gennemgås i det følgende.

4.2.3 Københavns Byrets kendelse af 12. december 2022 (BS-4114/2022-KBH)

Retssagen mellem klagerne (nu sagsøgerne) og Miljø- og Fødevareklagenævnet angår spørgsmålet om, hvorvidt VVM-direktivets krav om inddragelse af offentligheden i alle miljøoplysninger var blevet tilsidesat i Miljø- og Fødevareklagenævnets afgørelse af 14. december 2021 om stadfæstelse af Københavns Kommunes VVM-tilladelse med tilhørende miljøkonsekvensrapport af 11. februar 2021, idet Miljø- og Fødevareklagenævnet havde lagt afgørende vægt på mellemkommende fakta. Københavns Byret afsagde den 12. december 2022 kendelse vedrørende spørgsmålet om opsættende virkning.

Sagsøgerne gjorde gældende, at Miljø- og Fødevareklagenævnets inddragelse af nova var i strid med miljøvurderingslovens § 25, som skal fortolkes i lyset af VVM-direktivets regler. Sagsøgerne gjorde hertil gældende, at oplysningerne skulle have været i offentlig høring, så offentligheden kunne have fået lejlighed til at udtale sig om de nye oplysninger. Sagsøgerne henviste til støtte herfor til VVM-direktivets ordlyd samt EU-Domstolens praksis. Miljø- og Fødevareklagenævnet bestred, at inddragelsen af nova var i strid med VVM-direktivet idet nævnet henviste til, at rekursinstansens adgang til at inddrage nova ikke reguleres i VVM-direktivet, men udelukkende af dansk ret. Det var ubestridt, at de supplerende oplysninger *ikke* havde været genstand for en offentlig høring.

Byretten henviste bl.a. til VVM-direktivets forskrift om, at offentligheden tidligt og effektivt skal have lejlighed til at udtale sig forud for myndighedens afgørelse, jf. VVM-direktivets artikel 6, stk. 4. Byretten henviste herefter til, at denne forpligtelse er implementeret i miljøvurderingslovens § 35, stk. 3, nr. 3, jf. stk. 1 og 2, jf. § 24, stk. 2, hvorefter

"offentlig høring over miljøkonsekvensrapporten og de eventuelle supplerende rapporter, som myndigheden har modtaget, forinden myndigheden træffer afgørelse efter lovens § 25 (VVM-tilladelsen)."

Ifølge byretten var høringsforpligtelsen og udstrækningen af høringsforpligtelsen uafklaret. Ifølge byretten skulle udstrækningen af høringsforpligtelsen derfor fastlægges ved dom, og eventuelt på baggrund af en forudgående præjudiciel forelæggelse for EU-Domstolen. I forhold til spørgsmålet om opsættende virkning fandt byretten, at der var et rimeligt grundlag for sagsøgernes påstand om, at Miljø- og Fødevareklagenævnets afgørelse af 14. december 2021 var ugyldig. Byretten foretog herefter en afvejning af

"(...) sagsøgtes interesse i opretholdelse af afgørelsen – med den konsekvens, at projektet om opførelse af et boligkvarter kan fortsætte – ikke overstiger risikoen for alvorlig eller uoprettelig skade på miljøet, tager retten anmodningen om at tillægge søgsmålet opsættende virkning til følge."

Byretten tillagde herefter søgsmålet opsættende virkning. Selvom der blot er tale om en kendelse, der alene er en foreløbig afgørelse vedrørende processuelle forhold, er det værd at bemærke, at byretten anerkender problemstillingen om usikkerheden af høringsforpligtelsens omfang og dens betydning for Miljø- og Fødevareklagenævnets adgang til at inddrage nova i sin prøvelse af en afgørelse om VVM-tilladelse med tilhørende miljøkonsekvensrapport.

4.2.4 Østre Landsrets kendelse af 26. maj 2023 (U 2023.4236)

Med Procesbevillingsnævnets tilladelse kærede Miljø- og Fødevareklagenævnet byrettens afgørelse til landsretten. Sagsøgerne anmodede landsretten om at forelægge problemstillingen til præjudiciel afgørelse af EU-Domstolen, hvilket landsretten afviste, idet landsretten fandt

"(...) at en endelig stillingtagen til spørgsmålet om præjudiciel forelæggelse først og fremmest bør foretages af den ret, der i første instans skal tage stilling til sagen i realiteten."

I forhold til spørgsmålet om opsættende virkning fandt landsretten, at

"(...) at der ikke på det foreliggende grundlag er sandsynliggjort et faktisk grundlag for, at miljøet risikerer at lide alvorlige mangler og uoprettelige skader."

Til støtte herfor lagde landsretten vægt på de samme forhold, som Miljø- og Fødevareklagenævnet lagde vægt på i afgørelsen af 14. december 2021 vedrørende stor vandsalamander og det opdaterede udpegningsgrundlag for det nærliggende Natura 2000-område, herunder at de

supplerende oplysninger ikke medførte ændringer af de allerede fastsatte vilkår om afværgeforanstaltninger, og at Miljø- og Fødevareklagenævnet ikke fandt behov for yderligere afværgeforanstaltninger. Landsretten lagde således til grund, at

"(...) at Miljø- og Fødevareklagenævnet på baggrund af de omfattende, herunder de supplerende, undersøgelser af projektets indvirkning på miljøet har vurderet, at projektet ikke udgør en alvorlig eller uoprettelig skade på miljøet."

Landsretten gik tilsyneladende lidt videre end blot at forholde sig til spørgsmålet om opsættende virkning. Ifølge landsretten:

"indeholder (VVM-direktivet) ingen bestemmelser om, at supplerende oplysninger, der er indhentet efter, at der er meddelt tilladelse, tillige skal forelægges den brede offentlighed, idet den offentlige høring skal ske effektivt, og mens alle muligheder står åbne."

Til støtte herfor henviste landsretten til EU-Domstolens præmisser i C-201/02, *Delena Wells*, hvor landsretten fremhævede følgende præmisser:

Præmis 42 *"I den forbindelse skal det fastslås, at de projekter, der i medfør af (...) kan få væsentlig indvirkning på miljøet, (...) skal vurderes med hensyn til denne indvirkning, **inden der meddeles tilladelse.**"*

Præmis 50 *"I den forbindelse skal det fastslås, at vurderingen af indvirkningerne på miljøet i henhold til (VVM-direktivet) **skal være foretaget, "inden der gives tilladelse."***

Landsretten henviste også til C-463/20, *Namur-Est Environnement*:

Præmis 71 *"For det første skal både meddelelsen til offentligheden eller tilrådighedsstillelsen for offentligheden af de oplysninger, der tjener som grundlag for denne deltagelse, og offentlighedens mulighed for at fremsætte kommentarer og udtalelser om disse oplysninger samt mere generelt om det pågældende projekt og dets indvirkninger på miljøet, finde sted tidligt og under alle omstændigheder **inden der træffes afgørelse om tilladelse** til dette projekt."*

Landsretten anså det således som en tilstrækkelig inddragelse af offentligheden, at offentligheden havde fået adgang til at udtale sig om projektet forud for Københavns Kommune afgørelse om VVM-tilladelse med tilhørende miljøkonsekvensrapport af 11. februar 2021, på trods af, at de for Miljø- og Fødevareklagenævnet afgørende oplysninger først fremkom efter denne afgørelse.

De af landsretten fremhævede præmisser svarer til, hvad der følger af miljøvurderingslovens § 1, stk. 2. Landsretten forholder sig imidlertid ikke til, hvorvidt Miljø- og Fødevareklagenævnet har den fornødne kompetence til at træffe afgørelse om VVM-tilladelse med tilhørende miljøkonsekvensrapport. Miljø- og Fødevareklagenævnet har som udgangspunkt *ikke* kompetence til at træffe afgørelse om VVM-tilladelse med tilhørende miljøkonsekvensrapport til et projekt, da det er en politisk beslutning, der tilkommer førsteinstansen at træffe, jf. miljøvurderingslovens § 25, stk. 1, og C-416/10 *Križan*, præmis 88. Det forhold, at en miljøkonsekvensvurdering skal være foretaget "*inden der træffes afgørelse om tilladelse*" indebærer, at miljøkonsekvensvurderingen skal være foretaget inden førsteinstansens afgørelse om VVM-tilladelse med tilhørende miljøkonsekvensrapport, hvorfor det derfor er for sent at foretage en miljøkonsekvensvurdering på tidspunktet for Miljø- og Fødevareklagenævnets prøvelse.

Landsretten fandt på baggrund af sin foreløbige vurdering, at der ikke var et rimeligt grundlag for sagsøgernes påstand om, at Miljø- og Fødevareklagenævnets afgørelse var i strid med EU-retten, hvorfor der ifølge landsretten ikke var grundlag for at tillægge søgsmålet opsættende virkning. Landsretten traf derfor afgørelse om ikke at tillægge søgsmålet opsættende virkning. Det skal erindres, at der er tale om en kendelse, der forholder sig til de processuelle spørgsmål omkring søgsmålet, hvorfor kendelsen ikke kan bruges til at sige noget afgørende om gældende ret. Det er dog værd at bemærke landsrettens foreløbige fortolkning af de to EU-retlige afgørelser C-201/02, *Delena Wells*, og C-463/20, *Namur-Est Environnement*, adskiller sig fra den gennemgang af afgørelserne, der er foretaget i dette speciale.

4.2.4 Status på Amager Fælled-sagen

Københavns Byret er i gang med at tage stilling til hovedspørgsmålet i søgsmålet vedrørende Miljø- og Fødevareklagenævnets afgørelse af den 14. december 2021, og forventes at afsige dom den 7. december 2023, dvs. efter dette speciale er afleveret.⁷² Det er derfor fortsat usikkert hvordan EU-Domstolens præmisser i C-201/02, *Delena Wells*, C-416/10 *Križan*, C-137/14 *Kommissionen mod Tyskland*, og C-463/20, *Namur-Est Environnement*, påvirker dansk ret om Miljø- og Fødevareklagenævnets adgang til at inddrage nova i prøvelsen af afgørelser vedrørende en VVM-tilladelse med tilhørende miljøkonsekvensrapport.

4.3 Delkonklusion

I Baltic Pipe-sagen traf Miljø- og Fødevareklagenævnet den 31. maj 2021 afgørelse om at ophæve Miljøstyrelsens afgørelse om VVM-tilladelse med tilhørende miljøkonsekvensrapport af 12. juli 2019 og hjemviste sagen til fornyet behandling. Miljø- og Fødevareklagenævnet fandt, at afgørelsen led af væsentlige retlige mangler, idet der ikke forelå en tilstrækkelig habitatkonsekvensvurdering af projektets påvirkning af den økologiske funktion af birkemusens yngle- og rasteområde, og fordi

⁷² Jf. <https://amagerfaellessvenner.dk/nyhedsarkiv/fjerde-dag-i-byretten-der-kommer-afgørelse-i-retssagen-d-7-december>, (senest besøgt den 3. december 2023).

Miljøstyrelsen ændret på afværgeforanstaltningerne for hasselmusens yngle- og rasteområde efter afgørelsen om VVM-tilladelse med tilhørende miljøkonsekvensrapport. Miljø- og Fødevareklagenævnet inddrog således ikke de mellemkommende oplysninger, der var fremkommet under nævnets behandling.

Ifølge miljøvurderingslovens § 1, stk. 2, og EU-Domstolens fortolkning af VVM-direktivet i C-201/20, *Delena Wells*, præmis 42, C-416/10 *Križan*, præmis 88, og C-463/20 *Namur-Est Environnement*, præmis 71, er det for sent at foretage en miljøkonsekvensvurdering på tidspunktet for Miljø- og Fødevareklagenævnets prøvelse af en afgørelse om VVM-tilladelse med tilhørende miljøkonsekvensvurdering, da denne skal foreligge inden afgørelsen træffes. Miljø- og Fødevareklagenævnets afgørelse i Baltic Pipe-sagen er således ikke i strid med EU-retten.

I Amager Fælled-sagen traf Miljø- og Fødevareklagenævnet den 7. juli 2021 afgørelse om at tillægge Københavns Kommunes afgørelse om VVM-tilladelse med tilhørende miljøkonsekvensrapport af 11. februar 2021 opsættende virkning, Baggrunden herfor var, at nævnet fandt, at miljøkonsekvensrapporten var mangelfuld, og at der forelå en vis sandsynlighed for, at eventuel skade på den økologiske funktionalitet af bilag IV-arten stor vandsalamanders rasteområde ville være uoprettelig. I Miljø- og Fødevareklagenævnets endelige afgørelse af 14. december 2021 stadfæstede nævnet Københavns Kommunes afgørelse om VVM-tilladelse med tilhørende miljøkonsekvensrapport, da nævnet fandt, at der på baggrund af mellemkommende fakta indsendt af Københavns Kommune og bygherren, nu var et tilstrækkeligt grundlag for de afværgeforanstaltninger, der fremgik af Københavns Kommunes oprindelige afgørelse af 11. februar 2021. Sagen er siden blevet indbragt for domstolene, der foreløbigt alene har forholdt sig til spørgsmålet om opsættende virkning. Byretten tillagde søgsmålet opsættende virkning, hvilket landsretten efterfølgende ophævede. Byrettens endelige afgørelse forventes at blive afsagt den 7. december 2023.

Offentligheden er tillagt en aktiv rolle i beslutningsprocessen forud for en afgørelse om VVM-tilladelse med tilhørende miljøkonsekvensrapport, hvor offentligheden har til opgave at påse og eventuelt bidrage til, at der foreligger et fuldstændigt beslutningsgrundlag og at de oplysninger, der indgår, er af god faglig kvalitet. Miljøvurderingslovens § 25, stk. 1, foreskriver, at det er kommunalbestyrelsen, der har den politiske kompetence til at træffe en afgørelse om VVM-tilladelse med tilhørende miljøkonsekvensvurdering for projekter på land, jf. § 17, stk. 1. Miljø- og Fødevareklagenævnet har derfor som udgangspunkt ikke kompetence til at træffe afgørelse om VVM-tilladelse med tilhørende miljøkonsekvensrapport.

Ifølge miljøvurderingslovens § 35, stk. 3 og 4, skal kommunalbestyrelsen derfor offentliggøre de relevante oplysninger samt give offentligheden lejlighed til at udtale sig om alle projektets indvirkninger på miljøet. Det skal ifølge miljøvurderingslovens § 1, stk. 2, og EU-Domstolens praksis i C-201/20, *Delena Wells*, præmis 42, C-416/10 *Križan*, præmis 88, og C-463/20 *Namur-Est Environnement*, præmis 71, ske inden der træffes afgørelse om VVM-tilladelse med tilhørende

miljøkonsekvensvurdering. Det er derfor for sent at inddrage offentligheden på tidspunktet for Miljø- og Fødevareklagenævnets prøvelse.

EU-Domstolen har imidlertid fastsat nogle betingelser, hvorefter Miljø- og Fødevareklagenævnet undtagelsesvist kan inddrage nova i en afgørelse om VVM-tilladelse med tilhørende miljøkonsekvensrapport, jf. C-416/10 *Križan*, præmis 89, C-137/14 *Kommissionen mod Tyskland*, præmis 55, og C-463/20 *Namur-Est Environnement*, præmis 72 og 73. Miljø- og Fødevareklagenævnet skal således inddrage offentligheden på samme måde som førsteinstansen havde pligt til, dvs. offentliggøre alle relevante oplysninger og give offentligheden lejlighed til at udtale sig herom. Miljø- og Fødevareklagenævnet kan imidlertid kun inddrage offentligheden, hvis alle muligheder for afgørelsens udfald fortsat er åbne og såfremt den berørte offentlighed har reel adgang til at udøve indflydelse på afgørelsens udfald. I Amager Fælled-sagen inddrog Miljø- og Fødevareklagenævnet ikke offentligheden forud for sin afgørelse om VVM-tilladelse med tilhørende miljøkonsekvensrapport af 14. december 2021. Afgørelsen var derfor i strid med miljøvurderingslovens §§ 1, stk. 2, 24 og 35, stk. 3 og 4, og EU-Domstolens fortolkning af VVM-direktivet.

Det forskellige udfald af de to afgørelser giver anledning til at påpege, at Miljø- og Fødevareklagenævnets praksis i disse afgørelser er uklar, selvom afgørelserne er truffet med blot 7 måneders mellem. Det synes at være udslagsgivende for Miljø- og Fødevareklagenævnet, hvorvidt de nye oplysninger ændrer afværgeforanstaltningerne eller ej.

Kapitel 6 Konklusion

Miljø- og Fødevareklagenævnet har som udgangspunkt ret og pligt til at inddrage nova i form af nye oplysninger om de faktiske omstændigheder, der forelå på tidspunktet for førsteinstansens afgørelse i sine afgørelser, jf. officialprincippet. Hvis der er tale om nova i form af mellemkommende fakta afhænger adgangen til at inddrage nova af Miljø- og Fødevareklagenævnets prøvelseskompetence i den konkrete sag. I det omfang Miljø- og Fødevareklagenævnet har fuld prøvelseskompetence, kan nævnet inddrage mellemkommende fakta, jf. U 2020.867 H. I sager, hvor Miljø- og Fødevareklagenævnets prøvelseskompetence er begrænset til at angå retlige spørgsmål, som f.eks. i screeningsafgørelser efter miljøvurderingslovens § 21, jf. miljøvurderingslovens § 49, stk. 1, kan Miljø- og Fødevareklagenævnet ikke inddrage mellemkommende fakta. Miljø- og Fødevareklagenævnet har fuld prøvelseskompetence i klagesager, der vedrører VVM-tilladelse med tilhørende miljøkonsekvensrapport, jf. miljøvurderingslovens § 49, stk. 1. Da sådanne afgørelser er skønsmæssige, kan Miljø- og Fødevareklagenævnet selv vurdere, om hjemvisning eller ændring vil være mest hensigtsmæssigt.

Det er ifølge miljøvurderingslovens § 1, stk. 2, formålet med en miljøvurdering, at inddrage offentligheden i den politiske proces så tidligt som muligt og *inden* der træffes afgørelse om VVM-tilladelse med tilhørende miljøkonsekvensrapport. Det er kommunalbestyrelsen, der træffer en afgørelse om VVM-tilladelse med tilhørende miljøkonsekvensrapport på baggrund af den forudgående proces, jf. miljøvurderingslovens § 25, stk. 1. Offentligheden skal derfor inddrages før kommunalbestyrelsens afgørelse om VVM-tilladelse med tilhørende miljøkonsekvensrapport. Det er således for sent at inddrage offentligheden på tidspunktet for Miljø- og Fødevareklagenævnets prøvelse.

Kommunalbestyrelsens politiske kompetence modificeres af habitatbekendtgørelsens regler, idet disse er materielt forpligtende for kommunalbestyrelsen. I forbindelse med en afgørelse om VVM-tilladelse med tilhørende miljøkonsekvensrapport, skal der først foretages en væsentligheds-vurdering af projekts eventuelle påvirkning af et Natura 2000-område. Såfremt denne vurdering viser, at projektet kan påvirke et Natura 2000-område væsentligt, skal der foretages en habitatkonsekvensvurdering. Viser habitatkonsekvensvurderingen, at projektet kan skade Natura 2000-området væsentligt, kan kommunalbestyrelsen ikke gives tilladelse til projektet, jf. habitatbekendtgørelsens § 6, stk. 2. Hvis miljøkonsekvensvurderingen viser, at der kan være bilag IV-arter i projektområdet, er der pligt til at foretage en habitatvurdering, hvor det undersøges, om projektet kan beskadige eller ødelægge bilag IV-arters yngle- eller rasteområder. Viser habitatvurderingen, at projektet kan beskadige eller ødelægge bilag IV-arters yngle- eller rasteområde, kan kommunalbestyrelsen ikke meddele VVM-tilladelse med tilhørende miljøkonsekvensrapport, jf. habitatbekendtgørelsens § 10, stk. 1, nr. 1.

I miljøvurderingslovens § 35 gennemføres VVM-direktivets garantiforskrifter om inddragelse af offentligheden, hvorefter bl.a. offentligheden skal have adgang til miljøoplysninger og lejlighed til at udtale sig herom, jf. stk. 3 og 4. Det er hensigten med reglerne om inddragelse af offentligheden, at offentligheden kan påse og bidrage til, at kommunalbestyrelsens er fuldstændigt og bygger på oplysninger af god faglig kvalitet, hvorfor offentlighedens rolle har karakter af en slags tilsynsfunktion over for kommunalbestyrelsen.

I forhold til spørgsmålet om Miljø- og Fødevareklagenævnets adgang til at inddrage nova i dets klagesagsbehandling i sager, der vedrører en afgørelse om VVM-tilladelse med tilhørende miljøkonsekvensrapport, er der gennemgået fire afgørelser afsagt af EU-Domstolen: C-201/02, *Delena Wells*, C-416/10 *Križan*, C-137/14 *Kommissionen mod Tyskland*, og C-463/20 *Namur-Est Environnement*.

Det følger af C-201/20, *Delena Wells*, præmis 42, at miljøvurderingen skal foretages *inden* der træffes afgørelse om VVM-tilladelse med tilhørende miljøkonsekvensrapport, hvilket svarer til, hvad der følger af miljøvurderingslovens § 1, stk. 2. Det er derfor for sent at foretage en miljøvurdering på tidspunktet for Miljø- og Fødevareklagenævnets prøvelse i sager om VVM-tilladelse med tilhørende miljøkonsekvensrapport.

Det følger af C-416/10 *Križan*, præmis 88, at offentligheden skal inddrages tidligt, hvilket indebærer, at inddragelsen af offentligheden skal finde sted mens alle muligheder fortsat er åbne og en effektiv deltagelse af offentligheden kan ske. Alle relevante oplysninger skal ifølge EU-Domstolen være tilgængelige for offentligheden inden den første afgørelse træffes, dvs. inden kommunalbestyrelsens afgørelse om VVM-tilladelse med tilhørende miljøkonsekvensrapport. Det er derfor for sent at inddrage offentligheden på tidspunktet for Miljø- og Fødevareklagenævnets prøvelse, jf. C-416/10 *Križan*, præmis 88. Da offentliggørelse af alle oplysninger og offentlighedens adgang til at udtale sig herom, udgør en garantiforskrift, jf. miljøvurderingslovens §§ 35, kan Miljø- og Fødevareklagenævnet ikke inddrage nova i en afgørelse om VVM-tilladelse med tilhørende miljøkonsekvensrapport, da miljøvurderingslovens garantiforskrifter således ikke vil være overholdt. EU-Domstolen har imidlertid givet adgang til, at Miljø- og Fødevareklagenævnet undtagelsesvis kan offentliggøre de nye oplysninger og give offentligheden lejlighed til at udtale sig herom på to betingelser: 1) Alle muligheder for afgørelsens udfald skal fortsat være åbne, og 2) den berørte offentlighed skal have mulighed for at udøve reel indflydelse på Miljø- og Fødevareklagenævnets afgørelse, jf. C-416/10 *Križan*, præmis 89. Det nærmere indhold af disse betingelser er overladt til medlemsstatens skøn, hvorfor det tilkommer Miljø- og Fødevareklagenævnet at foretage denne prøvelse.

Det følger af C-137/14 *Kommissionen mod Tyskland*, præmis 55, at VVM-direktivets garantiforskrifter om inddragelse af offentligheden er særligt vigtige. Inddragelsen af offentligheden udgør derfor et tungtvejende hensyn, hvorfor Miljø- og Fødevareklagenævnet ikke uden videre kan inddrage nova i sin prøvelse af en afgørelse om VVM-tilladelse med tilhørende miljøkonsekvensrapport.

Modsætningsvis følger det heraf, at Miljø- og Fødevareklagenævnet således kan inddrage nova i en afgørelse om VVM-tilladelse med tilhørende miljøkonsekvensrapport, såfremt VVM-direktivets garantiforskrifter om inddragelse af offentligheden er overholdt.

Det følger ligesom i C-416/10 *Križan*, præmis 88, også af C-463/20 *Namur-Est Environnement*, præmis 71, at inddragelse af offentligheden skal ske inden der træffes afgørelse om VVM-tilladelse med tilhørende miljøkonsekvensrapport. Det er således også ifølge denne afgørelse for sent at inddrage offentligheden på tidspunktet for Miljø- og Fødevareklagenævnets prøvelse af en afgørelse om VVM-tilladelse med tilhørende miljøkonsekvensrapport, da nævnets prøvelse ligger *efter* afgørelsen. Miljø- og Fødevareklagenævnet kan derfor ikke inddrage nova, da nævnet som udgangspunkt ikke kan inddrage offentligheden og dermed opfylde de garantiforskrifter, der følger af miljøvurderingslovens § 35. Ligesom i C-416/10 *Križan*, præmis 89, opstiller EU-Domstolen i C-463/20 *Namur-Est Environnement*, præmis 72 og 73, en undtagelse til udgangspunktet om, at Miljø- og Fødevareklagenævnet ikke kan inddrage nova i en afgørelse om VVM-tilladelse med tilhørende miljøkonsekvensrapport. Miljø- og Fødevareklagenævnet kan således inddrage nova på betingelse af, at 1) der skal ske en effektiv inddragelse af offentligheden, og 2) Miljø- og Fødevareklagenævnet skal tage hensyn til de høringssvar, der fremkommer. Ifølge EU-Domstolen indebærer betingelsen om effektiv inddragelse af offentligheden, at offentligheden skal have adgang til alle relevante oplysninger og lejlighed til at udtale sig hensigtsmæssigt og fuldstændigt herom, og inddragelsen af offentligheden skal ske på et tidspunkt, hvor alle muligheder fortsat er åbne. Det minder således om betingelserne i C-416/10 *Križan*. Det følger også af C-463/20 *Namur-Est Environnement*, præmis 80, at det tilkommer den forelæggende ret at efterprøve disse betingelser.

I Miljø- og Fødevareklagenævnets afgørelse i Baltic Pipe-sagen ophævede nævnet afgørelsen og hjemviste sagen til fornyet behandling i Miljøstyrelsen. Det var afgørende for afgørelsens udfald, at den oprindelige afgørelse om VVM-tilladelse med tilhørende miljøkonsekvensrapport var mangelfuld, idet afværgeforanstaltningerne byggede på en forudsætning om, at disse senere ville blive tilpasset. Under Miljø- og Fødevareklagenævnets prøvelse oplyste Miljøstyrelsen, at nogle af afværgeforanstaltningerne var blevet ændret efterfølgende. Ifølge C-201/20, *Delena Wells*, præmis 42, C-416/10 *Križan*, præmis 88, og C-463/20 *Namur-Est Environnement*, præmis 71, er det for sent at foretage en miljøvurdering efter der er truffet afgørelse om VVM-tilladelse med tilhørende miljøkonsekvensrapport. Fra et EU-retligt perspektiv forekommer Miljø- og Fødevareklagenævnets afgørelse om at ophæve Miljøstyrelsens afgørelse og hjemvise sagen til fornyet behandling rigtig.

I Miljø- og Fødevareklagenævnets afgørelse i Amager Fællede-sagen stadfæstede Miljø- og Fødevareklagenævnet imidlertid Københavns Kommunes afgørelse om VVM-tilladelse med tilhørende miljøkonsekvensrapport. Det var afgørende for afgørelsens udfald, at de oprindelige afværgeforanstaltninger i VVM-tilladelsen med tilhørende miljøkonsekvensrapport var uændrede, og at de omfattende mellemkommende fakta blot supplerede den overordnede konklusion. Miljø- og Fødevareklagenævnet henviste til dansk ret om nova som argumentation for sin afgørelse om at

inddrage nova. Ifølge C-416/10 *Križan*, præmis 89, og C-463/20 *Namur-Est Environnement*, præmis 72 og 73, skulle Miljø- og Fødevareklagenævnet have offentliggjort de mellemkommende fakta og givet offentligheden lejlighed til at udtale sig herom, imens det var op til Miljø- og Fødevareklagenævnet at efterprøve, om alle muligheder var åbne og om offentligheden havde mulighed for at udøve reel indflydelse på afgørelsens udfald. Det gjorde Miljø- og Fødevareklagenævnet ikke, og afgørelsen om at stadfæste Københavns Kommunes afgørelse af 11. februar forekommer at være i uoverensstemmelse med det der følger af EU-retten.

Ifølge C-201/02, *Delena Wells*, præmis 70, må en medlemsstats nationale regler ikke stille borgerne ringere end EU-retten, og de nationale regler må heller ikke hindre EU-rettens effektive virkning. Miljø- og Fødevareklagenævnet kan således ikke inddrage nova med henvisning til dansk ret, da det er i strid med det EU-retlige ækvivalensprincip og effektivitetsprincip.

Gældende ret er derfor, at Miljø- og Fødevareklagenævnet alene kan inddrage nova i sin prøvelse af en afgørelse om VVM-tilladelse med tilhørende miljøkonsekvensrapport på følgende betingelser:

- 1) Der skal ske effektiv inddragelse af offentligheden, hvilket indebærer, at
 - Offentligheden skal have adgang til alle relevante oplysninger,
 - Offentligheden skal have adgang til at udtale sig hensigtsmæssigt og fuldstændigt om oplysningerne,
 - Alle muligheder for afgørelsens udfald skal være åbne på tidspunktet for Miljø- og Fødevareklagenævnets prøvelse, og
- 2) Miljø- og Fødevareklagenævnet skal tage hensyn de indkomne høringssvar, dvs. offentligheden skal have adgang til at udøve reel indflydelse på afgørelsens udfald.

Det tilkommer således Miljø- og Fødevareklagenævnet at efterprøve, om disse betingelser er opfyldt. Miljø- og Fødevareklagenævnets adgang til at inddrage nova påvirkes således af, at klagesagen angår en VVM-tilladelse med tilhørende miljøkonsekvensrapport.

Kapitel 7 Litteraturliste

Love og bekendtgørelser

- Konventionen om adgang til oplysninger, offentlig deltagelse i beslutningsprocesser samt adgang til klage og domstolsprøvelse på miljøområdet (Århuskonventionen)
- Direktiv 2011/92/EU om vurdering af visse offentlige og private projekters indvirkning på miljøet (VVM-direktivet)
- Lovbekendtgørelse 2021-01-03 nr. 4 om miljøvurdering af planer og programmer og af konkrete projekter (VVM) (Miljøvurderingsloven)
- Lov 2016-12-27 nr. 1715 om Miljø- og Fødevareklagenævnet
- Bekendtgørelse 2023-06-14 nr. 806 om miljøvurdering af planer og programmer og af konkrete projekter (Miljøvurderingsbekendtgørelsen)
- Bekendtgørelse 2023-08-21 nr. 1098 om udpegning og administration af internationale naturbeskyttelsesområder samt beskyttelse af visse arter (Habitatbekendtgørelsen)

Lovforarbejder

- LFF 2016-10-26, nr. 44.

EU-Domstolens praksis

- C-201/02 Delena Wells
- C-416/10 Križan af 15. januar 2013
- C-137/14 Kommissionen mod Tyskland af 15. oktober 2015
- C-463/20 Namur-Est Environnement af 24. februar 2022

Dansk retspraksis

- U 2020.867 H
- BS-4114/2022-KBH
- U 2023.4236

Administrativ praksis

- Miljø- og Fødevareklagenævnets afgørelse af 31. maj 2021 (MFKN 19/06806)
- Miljø- og Fødevareklagenævnets afgørelse af 7. juli 2021 (MFKN 21/05337 m.fl.)
- Miljø- og Fødevareklagenævnets afgørelse af 14. december 2021 (MFKN 21/05337 m.fl.)

Litteratur

- Basse, Ellen Magrethe, (2023) *Vandlovgivning*, 1. udgave, Djøf Forlag.
- Mørup, Søren Højgaard et al., (2022), *Forvaltningsret – Almindelige emner*, 7. udgave, Jurist- og Økonomforbundets Forlag.

- Pagh, Peter, (2020) *Festskrift til Karsten Revsbech* (red. Michael Hansen Jensen m.fl.), 1. udgave, Jurist- og Økonomforbundets Forlag.
- Bønsing, Sten, *Almindelig forvaltningsret*, Jurist- og Økonomforbundets Forlag, 4. udgave, 2018.
- Fenger, Niels, et al. (2018), *Forvaltningsret*, 1. udgave, Jurist- og Økonomforbundets Forlag.
- Munk-Hansen, Carsten, (2018), *Retsvidenskabsteori*, 2. udgave, Djøf Forlag.
- Hansen, Lone L., og Werlauff, Erik, (2013), *Den juridiske metode – en introduktion*, 1. udgave, Jurist- og Økonomforbundets Forlag.
- Fenger, Niels, (2004), *Forvaltning & Fællesskab*, 1. udgave, Jurist- og Økonomforbundets Forlag.

Hjemmesider

- <https://mfkn.naevneneshus.dk/lovomraader>, (senest besøgt 3. december 2023).
- <https://amagerfaelledsvenner.dk/nyhedsarkiv/fjerde-dag-i-byretten-der-kommer-afgreelse-i-retssagen-d-7-december>, (senest besøgt den 3. december 2023).

Bilag 1

Ordoptælling	
Statistik:	
Sider	53
Ord	18.465
Tegn (uden mellemrum)	123.141
Tegn (med mellemrum)	141.446
Afsnit	354
Linjer	1.989
☐ Medtag fodnoter og slutnoter	