



NOTAT

Dato 19. juni 2019
J. nr. 2019-3060

Notat vedr. Udviklingselskabet By & Havn I/S' kompetencer ift. byudvikling og havnedrift og praksis ifm. opdeling af projekter ift. ansøgninger om VVM-godkendelser

Baggrund

Trafik-, Bygge- og Boligstyrelsen har ved et møde den 12. juni 2019 anmodet Lovkontoret i departementet om bistand til regelfortolkning vedr. Udviklingselskabet By & Havn I/S' kompetencer ift. byudvikling og havnedrift og om hvorvidt det er i overensstemmelse med henholdsvis EU-retten og national ret, at et projekt opdeles ift. ansøgninger om VVM-godkendelser.

Lovkontorets vurdering og bemærkninger

Udviklingselskabet By & Havn I/S' kompetencer ift. byudvikling og havnedrift

Ved lov nr. 551 af 6. juni 2007 om Metroselskabet I/S og Udviklingselskabet By & Havn I/S (metroselskabsloven) er Udviklingselskabet By & Havn I/S' formål fastsat. Det følger af metroselskabslovens § 15, stk. 1, at selskabets formål er at forestå udvikling af selskabets arealer samt forestå havnedrift i Københavns Havn.

Ifølge bemærkningerne til lovforslaget¹ forstås bl.a. ved *udvikling af selskabets arealer* omdannelse og salg på markedsvilkår af arealer til byudvikling med henblik på etablering af boliger og erhverv m.v. Udviklingselskabet By & Havn I/S skal således stille arealerne til rådighed for havnedrift og tilrettelægge og gennemføre omdannelse og afhændelse af arealer og ejendomme, der ikke længere skal anvendes til havnedrift.

Ifølge de førnævnte bemærkninger skal Udviklingselskabet By & Havn I/S drives på et forretningsmæssigt grundlag, hvilket indebærer at selskabet skal agere kommercielt med henblik på at skabe størst muligt overskud. Selskabet har således en pligt til, at få den størst mulige værdi ud af de arealer, som selskabet råder over.

Som følge af ovenstående har Udviklingselskabet By & Havn I/S kompetence til, at udvikle og omdanne selskabets arealer før disse afhændes, såfremt arealerne ikke længere skal anvendes til havnedrift. Det er ikke på forhånd fastlagt,

¹ Lovforslag nr. 158 om Metroselskabet I/S og Arealudviklingselskabet I/S, fremsat den 21. februar 2007.



om selskabet skal sælge arealerne til private bygherrer, udleje arealerne eller indgå i joint ventures og lignende. I nogle tilfælde vil selskabet kunne udøve egentlig udviklingsvirksomhed og herved deltage med risikovillig kapital i konkrete byggeprojekter m.v. Det afhænger dog af, hvorvidt dette kan medvirke til en værdiforøgelse for selskabet, jf. ovenstående afsnit.

I medfør af metroselskabslovens § 24, stk. 3 og 4, kræver udvidelse, uddybning, opfyldning og etablering af faste anlæg m.v. inden for Københavns Havns søområde tilladelse fra transport-, bygnings- og boligministeren (v/Trafik-, Bygge- og Boligstyrelsen). Ministeren har i medfør af lovens § 25, stk. 1, fastsat Københavns Havns søområde ved bekendtgørelse nr. 244 af 14. marts 2019 om afgrænsning af Københavns Havns søområde. Tilladelsesmyndigheden kan fastsætte vilkår i forbindelse med en tilladelse efter stk. 3 og 4.

Det bemærkes, at Trafik-, Bygge- og Boligstyrelsen tidligere har tilladt etablering af 10 boligøer samt udgravning af kanaler ved Enghave Brygge² med henvisning til metroselskabslovens § 24, stk. 3³, som vedrører uddybning, opfyldning og etablering af faste anlæg m.v. inden for Københavns Havns søområde.

Lovkontoret vurderer på baggrund af ovenstående, at Udviklingselskabet By & Havn I/S har kompetence til jordopfyld i Københavns Havn i medfør af metroselskabsloven under forudsætning af, at der opnås tilladelse hertil.

Trafik-, Bygge- og Boligstyrelsen har stillet spørgsmål ved, om de er kompetente til at behandle en ansøgning om jordopfyld i Københavns Havn, hvis der i et kommissorium er beskrevet, at projektet skal vedtages ved en anlægslov. Lovkontoret skal hertil bemærke, at et kommissorium alene er en politisk tilkendegivelse og ikke er juridisk bindende. Kommissoriet påvirker således ikke styrelsens juridiske kompetence til som havnemyndighed at behandle og træffe afgørelse i en sag om jordopfyld i Københavns Havn, herunder at vurdere, om projektet skal undergives en miljøvurdering i medfør af VVM-direktivet.

Opdeling af et projekt ift. ansøgninger om VVM-godkendelser

Formålet med VVM-direktivet er, at projekter, der bl.a. på grund af deres art, dimensioner eller placering kan forventes at få væsentlige indvirkninger på miljøet, undergives en vurdering af denne miljøindvirkning, inden der gives tilladelse til projektet, jf. direktivets artikel 2, stk. 1.

EU-Domstolen har ved flere domme fastslået, at direktivets formål ikke kan omgås ved, at projekter opdeles i mindre projektdeler eller at flere sammenhængende projekter behandles særskilt.⁴ Kommissionen har omtalt metoden som *salami-metoden*. Domstolen fastslår i dommene, at det påhviler den på-

² Se bl.a. styrelsens principiel tilladelse af 13. marts 2015.

³ Bestemmelsen er nu placeret i lovens § 24, stk. 4, da et nyt stk. 2 blev indsat ved lov nr. 658 af 8. juni 2016 om ændring af lov om offentlige veje m.v., jernbaneloven og forskellige andre love.

⁴ Se bl.a. sag C-147/07, sag C-205/08, sag C-244/12 og sag C-141/14.



gældende medlemsstat, når den afgør, om en projektdel eller et projekt skal undergives en miljøvurdering, at vurdere den miljøindvirkning, som projektdelen eller projektet kan have i sammenhæng med øvrige projektdele eller projekter. Domstolens begrundelse herfor er, at direktivets formål skal fortolkes bredt og at der vil være risiko for omgåelse af direktivets regler, idet manglende hensyntagen til projekters kumulative virkninger vil kunne føre til, at projekter fritages fra vurderingsforpligtelsen, uanset at projekterne samlet set kan få væsentlig indvirkning på miljøet.

Følgen af ovenstående er, at et projekt eller projekter omfattet af direktivets bilag II (screeningspligtige projektyper) således ikke må opdeles i forbindelse med en screening af, om disse kan få væsentlig indvirkning på miljøet og dermed skal undergives en miljøvurdering. Det er Lovkontorets vurdering, at samme forbud mod opdeling af et projekt ligeledes må gælde for projekter omfattet af direktivets bilag I (VVM-pligtige projekter, dvs. uden forudgående screening).

Lovkontoret vurderer ikke, at EU-Domstolens forbud mod salami-metoden er til hinder for, at VVM-myndigheden godkender en del af et projekt. Det er dog en forudsætning herfor, at eventuelle kommende projektdele eller projekter endnu ikke er planlagt. Begrundelsen herfor er, at ved en screening af, om en projektdel eller et projekt skal undergives en miljøvurdering, kan der i sagens natur alene medtages øvrige projektdele eller projekter, som er planlagt på det pågældende tidspunkt, herunder alene oplysninger herom, som er tilgængelige på det pågældende tidspunkt. Det vil selv sagt ikke være muligt at vurdere ikke-planlagte projekters indvirkning på miljøet.

Lovkontoret vurderer ligeledes, at det samme er tilfældet i forhold til en egentlig miljøvurdering af et konkret projekt. Her vil det heller ikke være muligt at inddrage miljøindvirkninger fra ikke-planlagte projekter. Hvis et konkret projekt senere skal udvides eller ændres, men hvor dette endnu ikke er planlagt, vil det som følge heraf ikke være muligt at beskrive disse udvidelser eller ændrings forventede miljøpåvirkninger. Dette så meget desto mere, hvis udvidelser eller ændringer først ligger længere ude i fremtiden.

Lovkontoret bemærker hertil, at der ved en screening og miljøvurdering af en projektdel eller et projekt skal tages hensyn til allerede tilladte projektdele eller projekter, som kan have sammenhæng hermed, uanset om disse er opført eller om disse alene er planlagt og dermed endnu ikke opført.⁵

Endeligt bemærkes, at det alene er VVM-myndigheden som har kompetence til at afgøre ved en konkret vurdering, om en ansøgning om et konkret rapport eller en konkret miljøkonsekvensrapport opfylder de indholdsmæssige betingelser herfor og om projektet på baggrund heraf kan tillades.

⁵ Se i den retning ligeledes VVM-direktivet bilag I, nr. 24 og bilag II, nr. 13 a og sag C-2/07.