

Notat om en anlægslov for Lynetteholm og vandrammedirektivet, habitatdirektivet, VVM-direktivet og havstrategidirektivet

1. INDLEDNING

Transportministeriet har den 10. maj 2021 bedt Kammeradvokaten om besvarelse af en række spørgsmål vedr. Lynetteholm-projektets forhold til fire EU-direktiver på miljøområdet.

Transportministeriet har bedt os gennemgå, om der er foretaget de vurderinger, som er påkrævet efter vandrammedirektivet, af Lynetteholm-projektets virkninger for overfladevand, herunder navnlig om direktivets indsatsforpligtelse kan anses for iagttaget (afsnit 2), samt om der er foretaget de vurderinger, som er påkrævet efter habitatdirektivets artikel 6 (afsnit 3). Transportministeriet har endvidere bedt Kammeradvokaten besvare en række rejste spørgsmål vedr. VVM-direktivet (afsnit 4) og gennemgå projektets forhold til havstrategidirektivet (afsnit 5).

2. VANDRAMMEDIREKTIVET

2.1 Direktivet

Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2000/60/EF af 23. oktober 2000 om fastlæggelse af en ramme for Fællesskabets vandpolitiske foranstaltninger (vandrammedirektivet) fastlægger fælles principper og en overordnet ramme for indsatsen til beskyttelse af vandløb og søer, overgangsvande, kystvande og grundvand og til forbedring vandøkosystemernes tilstand. Direktivet fastlægger i artikel 4 overordnede miljømål for bl.a. overfladevand og grundvand. Udgangspunktet er, at overfladevandområder og grundvandsforekomster senest i efteråret 2015 skal have nået en god status. Fristen for målopfyldelse kan efter vandrammedirektivet under en række betingelser forlænges til 2027.

Vandrammedirektivets artikel 4 indeholder de overordnede miljømål for bl.a. overfladevandområder og grundvandsforekomster. Artikel 4, stk. 1, litra a, nr. i og ii, angår de mest centrale forpligtelser i relation til miljømålene for overfladevand og har følgende ordlyd:

”Stk. 1. Ved iværksættelsen af de indsatsprogrammer, der er angivet i vandområdeplanerne, gælder følgende:

- a) overfladevand
 - i) medlemsstaterne iværksætter de nødvendige foranstaltninger med henblik på at forebygge forringelse af tilstanden for alle overfladevandområder, med forbehold af anvendelse af stk. 6 og 7, jf. dog stk. 8
 - ii) medlemsstaterne beskytter, forbedrer og restaurerer alle overfladevandområder med forbehold af anvendelse af nr. iii) for kunstige og stærkt modificerede vandområder, med henblik på at opnå god tilstand for overfladevand i overensstemmelse med bestemmelserne i bilag V senest 15 år efter datoen for dette direktivs ikrafttræden, med forbehold af eventuelle fristforlængelser i henhold til stk. 4 og anvendelse af stk. 5, 6 og 7, jf. dog stk. 8.

[...]”

Klassificeringen af overfladevands tilstand afgøres på grundlag af en vurdering af det pågældende vandområdes økologiske hhv. kemiske tilstand. Den økologiske tilstand klassificeres ud fra en række kvalitetselementer, der er nævnt i bilag V til vandrammedirektivet, mens den kemiske tilstand afgøres på grundlag af en række miljøkvalitetskrav for prioriterede stoffer.

EU-Domstolen har i en dom af 1. juli 2015 i sag C-461/13, Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland (”Weser”) fastslået, at forpligtelserne for medlemsstaterne i artikel 4, stk. 1, litra a, har *bindende* virkning og finder anvendelse ved meddelelse af tilladelse til *enkeltprojekter*, der kan få indvirkning på et vandområdes tilstand eller kan medføre risiko for, at der ikke sker målopfyldelse. Domstolen fastslog således i dommen (præmis 50), at en medlemsstat er forpligtet til at nægte at godkende et projekt, hvis dette kan medføre en forringelse af tilstanden for et berørt overfladevandområde eller indebærer risiko for, at der ikke opnås en god tilstand for overfladevand, medmindre det pågældende projekt anses for at være omfattet af en undtagelse i henhold til artikel 4, stk. 7, i vandrammedirektivet.

EU-Domstolen har i flere sager taget stilling til, hvornår et konkret projekt kan siges at medføre en ”forringelse af tilstanden” i strid med artikel 4, stk. 1. I sag C-461/13 (Weser) fastslog EU-Domstolen (præmis 69), at der foreligger en forringelse af den økologiske tilstand for overfladevand, hvis et eller flere kvalitetselementer (f.eks. ålegræs, klorofyl eller bundfauna for kystvande) falder en klasse, dvs. eksempelvis fra ”god” til ”moderat” tilstand. Dette gælder, selvom hele vandområdet ikke rykker en klasse ned. Hvis det pågældende kvalitetselement allerede befinder sig i den laveste klasse (dårlig tilstand) for et kvalitetselement, vil enhver yderligere forringelse af dette element udgøre en forringelse i direktivets forstand. EU-Domstolen accepterede imidlertid, at et projekt, som vil medføre en tilstandsforringelse eller hindre opfyldelse af et miljømål, kan tillades efter undtagelsesbestemmelsen i vandrammedirektivets artikel 4, stk. 7.

EU-Domstolen har i sag C-346/14, Kommissionen mod Østrig, forholdt sig til rækkevidden af undtagelsen i vandrammedirektivets artikel 4, stk. 7, ved godkendelse af enkeltprojekter. Sagen angik et vandkraftværk, der efter Kommissionens opfattelse forringede tilstanden for et målsat vandområde i strid med vandrammedirektivets artikel 4, stk. 1. Østrig gjorde gældende, at vandkraftværket var begrundet i en væsentlig samfundsinteresse, hvorfor undtagelsen i artikel 4, stk. 7, fandt anvendelse.

Domstolen udtalte bl.a. i relation til betingelsen i artikel 4, stk. 7, litra c, om, at projektet skal være "begrundet i væsentlige samfundsinteresser", at der må tilkendes medlemsstaterne en vis skønsmargen med henblik på at afgøre, om et bestemt projekt udgør en sådan interesse, og at direktivet ikke har til formål at gennemføre en fuld harmonisering af medlemsstaternes lovgivning på vandområdet (præmis 70). Domstolen påpegede endvidere, at de nationale myndigheder i det foreliggende tilfælde havde afvist de forventede nyttevirksomheder af det anfægtede projekt med den forringelse af tilstanden for overfladevandet, der følger af projektet. På grundlag af denne afvejning havde myndighederne kunnet antage, at projektet vil udgøre en fordel for bæredygtig udvikling, at alle praktisk gennemførlige skridt var blevet taget for at mindske den skadelige indvirkning af det nævnte projekt på tilstanden for overfladevandet, og at de formål, der tilsigtes med projektet, på grund af tekniske vanskeligheder eller uforholdsmæssigt store omkostninger ikke kunne opnås med andre midler, som miljømæssigt var en væsentligt bedre løsning (præmis 74).

Der gælder ikke særlige procedurekrav ved anvendelse af undtagelsen i vandrammedirektivets artikel 4, stk. 7.

2.2 De gennemførte undersøgelser og vurderinger

Som led i de gennemførte miljøkonsekvensrapporter, herunder tillæg, for Lynetteholm-projektet er projektets indvirkning på følgende overfladevandområder, der er omfattet af vandrammedirektivets regler, blevet vurderet.¹ Det drejer sig om Vandområde "Nordlige Øresund" (område nr. 6), som er kystvand, Vandområde "Køge Bugt" (område nr. 201), som er kystvand, Vandområde "Østersøen, 12 sm" (område nr. 211), som er territorialfarvand, og Vandområde "København Havn" (område nr. 9), der er karakteriseret som et stærkt modificeret vandområde.²

Det fremgår bl.a. af Miljøkonsekvensrapporten fra november 2020, det ikke-tekniske resumé, vedr. påvirkningen af vandkvaliteten (afsnit 1.9), at det er vurderet, at spredning og frigivelse af sedimenter i vandsøjlen vil påvirke vandkvaliteten (sigtbarhed) kortvarigt med lille intensitet, men både lokalt og

¹ Se bilag 2, afsnit 3 og 4, i miljømålsbekendtgørelsen, hvor der tillige findes et kort over vandområdernes afgrænsning.

² I basisanalysen for vandområdeplaner 2021-2027, s. 20, anføres: "En faglig analyse har således vist, at Københavns Havn mere naturligt hører til Øresund, hvilket betyder, at vandområdet Københavns Havn er lagt sammen med vandområdet Øresund, nordlige del." I de gældende vandområdeplaner (2015-2021) er der derimod tale om to separate vandområder.

regionalt. Påvirkningen vurderes at være ”lille”. Under opfyldning af Lynetteholm med jord kan vandkvaliteten påvirkes af udledning af vand fra opfyldningsområdet og med forurenende stoffer, næringsstoffer og mikroorganismer, herunder bakterier, med effekt på badevandskvaliteten. Påvirkningen af vandkvaliteten fra frigivelse af forurenende stoffer og næringssalte vurderes at være ”lille” eller ubetydelig. Det fremgår endvidere, at påvirkning af vandkvalitet med forurenende stoffer fra udledning og udsivning fra Lynetteholm er vurderet at være lille. Endelig fremgår det, at påvirkning af vandkvalitet med næringsstoffer fra udledning og udsivning fra Lynetteholm er vurderet at være ”lille”. Af den sammenfattende vurdering i kapitel 12 (afsnit 12.8) fremgår bl.a., at påvirkningen med sediment, forurenende stoffer, næringsstoffer og iltforbrugende stoffer i anlægsfasen vil være ”lille” og kortvarig, ligesom påvirkningen med forurenende stoffer, mikroorganismer, næringsstoffer og påvirkningen af iltindholdet samt ved tang i driftsfasen er vedvarende, men enten ”lille” eller ubetydelig.

I et [Tillæg til miljøkonsekvensrapporten](#), dec. 2020,³ er der foretaget vurderinger af påvirkningerne ved uddybning af sejlrenden og klapping af havbundsmateriale. Af det ikke-tekniske resumé fremgår bl.a. vedr. påvirkningen af vandkvaliteten, at frigivelse af forurenende stoffer (metaller) er vurderet i forhold til henhold til bekendtgørelse om fastlæggelse af miljømål for vandløb, søer, overgangsvande, kystvande og grundvand. Vandkvalitetskriteriet overskrides for kobber og zink, mens kviksølv, cadmium og bly ikke overskrides. Det er samlet vurderet, at påvirkningen ved frigivelse af forurenende stoffer er ”lille”. Da varigheden af perioden er beregnet til at være meget begrænset, er det endvidere vurderet at påvirkningen i forhold til næringsstoffer er ”lille”. Det fremgår endelig, at påvirkning af bundvegetation og bundfauna vurderes at være ”lille”.⁴

I notatet [Vurdering af påvirkning af tilstand og målsætninger i vandplaner og Danmarks havstrategi fra klapping af havbundsmaterialer](#) fremgår supplerende hertil at idet vandkvalitetskriteriet ikke må overskrides i forbindelse med klappingen (eller opgravningen af materiale for klapping) er det vurderet, at nævnte meget begrænsede overskridelse af maksimumkoncentrationen, helt kan undgås ved den rigtige tilrettelæggelse af klappingen, herunder klappingsraten for sedimentet kombineret med en tæt overvågning af forureningsgraden under klappingen/af sedimentet der skal klappes.

I Trafikstyrelsens [sammenfattende redegørelse af 31. marts 2021](#)⁵ fremgår bl.a., at By & Havn har vurderet, at Lynetteholms påvirkning af vand- og saltgennemstrømningen i Øresund ikke forringer overfladevandområderne Øresund Nord, Køge Bugt og Østersø, da der ikke er en betydende påvirkning af

³ Rambøll, Lynetteholm. Tillæg til miljøkonsekvensrapport – uddybning af sejlrende og klapping af havbundsmateriale, 21. december 2020.

⁴ Ibid., s. 7 f.

⁵ Trafikstyrelsen, Sammenfattende redegørelse – Miljøkonsekvensrapport for etablering af Lynetteholm, samt temarapport for uddybning af sejlrende og klapping, 31. marts 2021.

hverken den økologiske eller kemiske tilstand.⁶ Det fremgår videre, at By & Havn har vurderet, at Lynetteholm ikke vil forårsage nogen egentlige kystmorfologiske ændringer, men at der vil være en generel morfologisk påvirkning i form af potentiel erosion over et større område på Middelgrund. By & Havn har dog vurderet, at Lynetteholm alene vil føre til en mindre erosion af Middelgrunden.⁷

Der er endvidere udarbejdet et tillæg til miljøkonsekvensrapport af 31. marts 2021.⁸ I det ikke-tekniske resumé anføres bl.a., at tillægget skal belyse, hvorvidt projektet indebærer en direkte eller indirekte påvirkning af vandforekomster, der medfører, at den aktuelle tilstand forringes, eller at fastlagte miljømål ikke kan opnås, forhindrer opfyldelsen af den danske havstrategi, herunder fastsatte miljømål samt det gældende indsatsprogram, eller er i overensstemmelse med overvågningsprogrammet NOVANA og overvågningsprogrammet for havstrategidirektivet.⁹

For så vidt angår påvirkning af målsatte vandområder i forbindelse med etablering af Lynetteholm anføres i tillægget, at miljømålene for vandområdet Øresund Nord (Nordlige Øresund) er god økologisk tilstand og god kemisk tilstand. I tillæggets indledende ikke-tekniske resumé konkluderes det, at hverken anlæg eller drift af Lynetteholm vil indvirke væsentligt på den økologiske tilstand, ligesom påvirkninger under anlæg og drift af Lynetteholm ikke vurderes at indvirke på mulighederne for at bevare eller opnå en samlet god økologisk tilstand for vandområdet Øresund Nord. Der vurderes heller ikke at være påvirkning af den nuværende kemiske tilstand for vandområdet, ligesom der ikke vurderes at være en indvirkning på opnåelsen af målsætningen om god tilstand for vandområdet Øresund Nord. Det angives dog som en forudsætning herfor, at der foretages visse afværgeforanstaltninger.

Vurderingen af påvirkninger fra etablering af Lynetteholm er uddybet i et notat af 31. marts 2021, der indgår i tillægget.¹⁰ Vurderingen af påvirkningen af den *økologiske tilstand* sammenfattes i notatet således (afsnit 1.5), at det vurderes, at hverken anlæg eller drift af Lynetteholm vil forringe den eksisterende økologiske tilstand for de biologiske kvalitetselementer, ligesom påvirkninger under anlæg og drift af Lynetteholm ikke vurderes at påvirke mulighederne for at bevare eller opnå en samlet god økologisk tilstand for vandområdet Øresund, nordlige del for kvalitetselementerne ålegræs, klorofyl, bundfauna og MFS. Således vurderes ingen påvirkning på hverken ålegræs, klorofyl, bundfauna eller udledning af miljøfarlige forurenende stoffer (MFS) (Kapitel 2) i vandområder uden for vandområdet Nordlige Øresund.

⁶ Ibid., s. 19.

⁷ Ibid., s. 44 f.

⁸ By & Havn, Lynetteholm – Tillæg til miljøkonsekvensrapport vedr. vandplaner, Danmarks Havstrategi og uddybning af sejlrende, 31. marts 2021. Tillægget består af et indledende ikke-teknisk resumé samt fire separate notater udarbejdet af Rambøll.

⁹ Ibid., s. 2.

¹⁰ Rambøll, "Vurdering af påvirkninger af tilstand, og målsætninger i vandplaner og Danmarks havstrategi fra etablering af Lynetteholm", 31. marts 2021.

Vurderingen af påvirkningen af den *kemiske tilstand* sammenfattes i notatet (afsnit 2.3) bl.a. således, at den kemiske tilstand, som indenfor havneområdet (vandområdet København havn) er benævnt ”Ukendt”, mens den ud til 1 sømil grænse (vandområdet Nordlige Øresund) er benævnt ”Ikke god”, og herfra og ud til den dansk/svenske grænse (Øresund, 12 sm) er benævnt som ”God”, ikke vil blive ændret og ikke vil blive påvirket betydeligt i anlægsfasen for Lynetteholm, ligesom der ikke vurderes ændringer af tilstanden eller overskridelse af vandkvalitetskravene i driftsfasen uden for blandingszonen. Tilsvarende er vurderet, at den økologiske tilstand for miljøfarlige forurenende stoffer (MFS), som inden for havneområdet og ud til 1 sømil grænse er benævnt som ”Ukendt”, ikke vil blive ændret og ikke blive påvirket betydeligt i anlægsfasen og driftsfasen.

Vurderingen af målsætning for næringsstofferne kvælstof og fosfor sammenfattes i notatet sådan (afsnit 3.4), at anlægsfasen medfører en mindre og kortvarig belastning, hvorefter der i driftsfasen udledes ca. 4,6 tons N pr. år. Kildestyrkerne i anlægs- og driftsfasen er konservative størrelser, som forventes at være lavere in-situ, hvor suspenderet materiale relativt hurtigt genudfældes, og en andel af næringsstofferne omsættes. For at sikre at Lynetteholm-projektet ikke påvirker belastningen af vandområde Nordlige Øresund og Københavns Havn udføres kompenserende tiltag.

De kompenserende tiltag beskrives bl.a. i notatet (afsnit 3.5). Det fremgår endvidere, at ”Myndighederne” har oplyst, at der er mulighed for, at reduktioner i udledning af kvælstof som følge af Københavns Kommunes spildevandsplan kan medregnes som kompenserende foranstaltninger i forhold til merudledningen fra Lynetteholm-projektet. Det er forudsat, at den andel af reduktionen i udledning, der medregnes som kompenserende foranstaltninger ift. Lynetteholm-projektet, ikke fremover kan indgå som kompenserende foranstaltninger i forbindelse med andre merudledninger eller i forhold til målopfyldelsen i fremtidige vandmiljøplaner. Det vurderes, at tiltagene i Københavns Kommunes spildevandsplan ligeledes vil medføre reduktioner i udledningen af fosfor til vandområdet og dermed vil kunne fungere – på samme måde som angivet ovenfor – som kompenserende tiltag mht. fosfor.

For så vidt angår påvirkningen af målsatte vandområder i forbindelse med klapning af havbundsmateriale anføres i tillægget, at miljømålene for ”Køge Bugt” og de omkringliggende vandområder er god økologisk og kemisk tilstand. Det fremgår, at klappladserne i vandområdet ”Østersøen, 12 sm” er placeret tæt ved vandområdet ”Køge Bugt”, og at det vurderes, at klapningen kun vil resultere i en ubetydelig påvirkning af vandområderne, ikke vil medføre en forringelse af overfladevandområdernes tilstand og ikke vil hindre opfyldelsen og bevarelsen af målet om god økologisk og kemisk tilstand. Det er en forudsætning for vurderingerne, at en begrænset merudledning af kvælstof til vandområdet Køge Bugt kompenseres af reducerede udledninger.

Vurderingen af påvirkninger fra klappingen er uddybet i et notat af 31. marts 2021, der indgår i tillægget til miljøkonsekvensrapport.¹¹ I notatet foretages bl.a. en vurdering af påvirkningen af de økologiske og kemiske tilstande og opfyldelsen af miljømål herfor for ”Køge Bugt” og omkringliggende vandområder.

Vurderingen af påvirkningen af den *samlede økologiske tilstand* som følge af etableringen af klappladserne sammenfattes i notatet (afsnit 1.4), hvoraf fremgår, at påvirkningen ikke vurderes at påvirke de berørte overfladevandområders samlede tilstand, og påvirkningen vil ikke indebære en forringelse af tilstand eller muligheden for målopfyldelse. Vurderingen af påvirkningen af den *kemiske tilstand* og den *økologiske tilstand for miljøfarlige forurenende stoffer (MFS)* for vandområdet ”Køge Bugt” og omkringliggende vandområder (herunder Østersøen, 12 sm) sammenfattes i notatet (afsnit 2.3) således, at klappingen ikke vil medføre en forringelse af overfladevandområders tilstand og ikke vil hindre opfyldelsen/bevarelse af målet om god kemisk tilstand.

Vurderingen af målsætning for næringsstofferne kvælstof og fosfor sammenfattes i notatet (afsnit 3.3) således, at der vurderes at være en mindre kvælstofbelastning af kystvandet Køge Bugt, hvilket dog vil blive kompenseret. Der beskrives herefter en række kompenserende tiltag i notatet (afsnit 3.4) svarende til de ovennævnte.

Af tillæg vedr. uddybning af sejlrende,¹² det ikke-tekniske resumé, fremgår om sejlrendeudbygningens påvirkning af vandkvaliteten og vandområdeplanernes miljømål, at på baggrund af de ubetydelige påvirkninger af vandkvalitet, sediment samt bundvegetation og bundfauna er det vurderet, at ”tilstanden af kvalitetselementer klorofyl, ålegræs, bundfauna og miljøfarlige forurenende stoffer” ikke påvirkes. Samlet vurderes påvirkningerne af vandområdets kemiske tilstand fra uddybningsarbejderne at være ubetydelige og vurderes således ikke at forhindre opfyldelse af målet for god tilstand inden for planperioden. Bidraget fra uddybning af sejlrende ændrer ikke på den overordnede vurdering af påvirkning af de målsatte vandområder under vandplanlægningen, som beskrevet i tillæg til miljøkonsekvensredegørelsen for Lynetteholm.

I tillægget vedr. kumulative virkninger af 30. marts 2021¹³ er det sammenfattende vurderet, at der ikke ved Lynetteholm-projektet vil opstå kumulative virkninger, der kan påvirke de økologiske eller kemiske tilstande negativt, ligesom de kumulative virkninger ikke vurderes at indvirke på mulighederne for at bevare eller opnå miljømålene om god tilstand. Den supplerende vurdering af potentielle kumulative virkninger ændrer således ikke på vurderingerne i de øvrige miljøkonsekvensvurderinger, tillæg mv.

¹¹ Rambøll, ”Vurdering af påvirkninger af tilstand, og målsætninger i vandplaner og Danmarks havstrategi fra klapping af havbundsmaterialer”, 31. marts 2021.

¹² Rambøll, ”Lynetteholm. Tillæg til miljøkonsekvensrapport – uddybning af sejlrende”, 30. marts 2021.

¹³ Rambøll, ”Lynetteholm. Tillæg til miljøkonsekvensrapport – påvirkninger fra det samlede projekt”, 30. marts 2021.

I det fremsatte lovforslag nr. L 220 af 28. april 2021 til lov om anlæg af Lynetteholm er vandrammedirektivets regler omtalt i afsnit 3.4 (side 18) og afsnit 8.4 (side 49) i de almindelige bemærkninger. Det anføres bl.a., at det skal sikres, at projektet ikke vil medføre varig eller midlertidig forringelse af tilstanden i målsatte vandforekomster eller hindre opfyldelsen af de fastsatte mål for forekomsterne i bekendtgørelse om miljømål for overfladevandområder og grundvandsforekomster. Det anføres videre, at Københavns Kommune har oplyst, at kommunen har gennemført eller besluttet reduktioner/bortfald af retten til at udlede kvælstof fra en række konkrete anlæg og aktiviteter i kommunen, som samlet set mere end kompenserer for den merudledning, som Lynetteholm vil medføre.

2.3 Vurdering

Som det fremgår ovenfor vise de gennemførte faglige vurderinger overordnet, at hverken anlæg eller drift af Lynetteholm vil medføre en forringelse af den økologiske eller kemiske tilstand for vandområderne "Nordlige Øresund" eller "København Havn". Ifølge de ovenfor gengivne faglige vurderinger vil etableringen af Lynetteholm heller ikke indvirke på mulighederne for at bevare eller opnå god tilstand for vandområderne. Det følger tilsvarende af de faglige vurderinger vedr. "Køge Bugt" og "Øresund, 12 sm", at klapningen kun vil resultere i en ubetydelig påvirkning af vandområderne og ikke vil medføre en forringelse af overfladevandområders tilstande eller hindre for opfyldelsen og bevarelsen af målene om god økologisk og kemisk tilstand. Der er heller ikke vurderet at være kumulative virkninger fra projekter, der vil medføre en forringelse eller hindre målopfyldelse i strid med vandrammedirektivets forpligtelser, jf. tillægget vedr. kumulative virkninger af 30. marts 2021.

Ud fra de gennemførte undersøgelser og vurderinger, som er beskrevet ovenfor, må det lægges til grund, at Lynetteholm-projektet ikke vil medføre en forringelse af de relevante vandområders tilstande og ikke vil hindre opfyldelsen af relevante miljømål. Vi har ikke grundlag for nærmere at vurdere de gennemførte beregninger og anvendte miljøfaglige metoder, men der er ikke grundlag for at antage, at vurderingen ikke inddrager og bygger på de parametre, som efter vandrammedirektivet skal indgå i vurderingen.

Det er på den baggrund vores vurdering, at disse vurderinger og konklusioner med tilstrækkelig sandsynlighed godtgør, at en gennemførelse af projektet, som vedtaget ved anlægsloven, vil kunne ske inden for rammerne af vandrammedirektivets forpligtelser. Det må dog gennem den endelige implementeringsredegørelse bl.a. sikres, at forudsætningerne bag vurderingerne sikres overholdt, herunder f.eks. at afgravningen af havbundssedimenter, tilrettelægges på en måde, der mindsker påvirkningerne af de målsatte vandområder mest muligt.

Af de forskellige vurderinger beskrevet ovenfor fremgår endvidere, at der i anlægs- og driftsfasen vil forekomme en forøget udledning af næringsstoffer (kvælstof og fosfor) til vandområderne "Nordlige Øresund", "København Havn" og "Køge Bugt", og at denne merudledning forudsættes "kompenseret" gennem

en aftale med Københavns Kommune om kommunens spildevandsplan. Det er forudsat i beregningerne, at den andel af reduktionen i udledning, der medregnes som kompenserende foranstaltninger i forhold til Lynetteholm-projektet, ikke fremover kan indgå som kompenserende foranstaltninger i forbindelse med andre merudledninger eller i forhold til målopfyldelsen i fremtidige vandområdeplaner.

Der er ikke i retspraksis taget stilling til, om kompenserende foranstaltninger kan indgå som en del af begrundelsen for, at et projekt kan anses for foreneligt med forpligtelserne til forebyggelse af forringelse hhv. til forbedring i vandrammedirektivets artikel 4, stk. 1, eller om de kompenserende foranstaltninger alene kan indgå i forbindelse med anvendelse af undtagelsesbestemmelsen i artikel 4, stk. 7.

Det synes dog ikke at være givet, at retspraksis fra EU-Domstolen om kompenserende foranstaltninger i relation til habitatdirektivets artikel 6, stk. 4,¹⁴ kan anvendes analogt i forhold til vandrammedirektivets artikel 4, stk. 1 og 7. Vandrammedirektivets forpligtelser i artikel 4, stk. 1, sammenholdt med de relevante miljøkvalitetskriterier osv., der bestemmer tilstanden i de målsatte vandområder, kan således opfattes som en række tærskelværdier, der ikke overskrides. Dermed opstår et ”råderum”, hvor en merudledning kan kompenseres ved at mindske udledningen andetsteds¹⁵.

Under alle omstændigheder vil den anførte fremgangsmåde med kompensation for en merudledning kunne godkendes efter en afvejning af de relevante hensyn under undtagelsesbestemmelsen i vandrammedirektivets artikel 4, stk. 7. Det bemærkes i den forbindelse, at vandrammedirektivet – modsat VVM-direktivet og habitatdirektivet – ikke fastsætter særlige procedureregler, der skal følges ved godkendelse af enkeltprojekter, der potentielt kan påvirke vandområder omfattet af vandrammedirektivet.

3. HABITATDIREKTIVET

3.1 Direktivet

I medfør af Rådets direktiv 92/43/EØF af 21. maj 1992 om bevaring af naturtyper samt vilde dyr og planer (habitatdirektivet) og Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2009/147/EF af 30. november 2009 om beskyttelse af vilde fugle (fuglebeskyttelsesdirektivet) er der udpeget en række særlige bevaringsområder

¹⁴ Se f.eks. sag C-521/12, Briels m.fl., pr. 39, hvor EU-Domstolen fandt, at kompenserende foranstaltninger alene kan iagttages ved vurdering af, om der skal meddeles undtagelse i medfør af habitatdirektivets artikel 6, stk. 4.

¹⁵ Se desuden Henrik Josefsson, 'Ekologisk kompensation och ramvattendirektivet', i Jan Darpö m.fl., Miljörätten och den förhandlingsvilliga naturen – Vänbok til Gabriel Michanek, 2019, s. 259 ff., hvor der argumenteres for, at kompenserende foranstaltninger kan inddrages i vurderingen af, om et projekt er foreneligt med vandrammedirektivets artikel 4, stk. 1, litra a, bl.a. med henvisning til, at det ved fastsættelse af kompenserende foranstaltninger kan sikres, at der ikke sker en forringelse af tilstanden og ikke skabes nettoeffekter fra projektet.

(Natura 2000-områder). Natura 2000-områderne er udpeget for at beskytte bestemte arter og naturtyper, der er anført på det enkelte områdes udpegningsgrundlag.

I forhold til planer eller projekter, som kan have virkning for sådanne områder, har habitatdirektivets artikel 6, stk. 3,¹⁶ følgende ordlyd:

”3. Alle planer eller projekter, der ikke er direkte forbundet med eller nødvendige for lokalitetens forvaltning, men som i sig selv eller i forbindelse med andre planer og projekter kan påvirke en sådan lokalitet væsentligt, vurderes med hensyn til deres virkninger på lokaliteten under hensyn til bevaringsmålsætningerne for denne. På baggrund af konklusionerne af vurderingen af virkningerne på lokaliteten, og med forbehold af stk. 4, giver de kompetente nationale myndigheder først deres tilslutning til en plan eller et projekt, når de har sikret sig, at den/det ikke skader lokalitetens integritet, og når de — hvis det anses for nødvendigt — har hørt offentligheden.”

Artikel 6, stk. 3, sonderer mellem to faser, når der skal meddeles godkendelse til et projekt. I den første fase skal det vurderes, om projektet kan påvirke et eller flere Natura 2000-områder væsentligt (også kaldet ”væsentlighedsvurderingen” eller ”screeningen”). Hvis myndigheden vurderer, at projektet kan påvirke et eller flere Natura 2000-områder væsentligt, indebærer den anden fase, at myndigheden skal foretage en vurdering af projektets påvirkninger med henblik på at sikre sig, at projektet ikke vil skade Natura 2000-områdets integritet (også kaldet en ”konsekvensvurdering”). Kun hvis der efter gennemførelse af konsekvensvurderingen er sikkerhed for, at projektet ikke kan medføre skadelig virkning på Natura 2000-området, kan myndigheden godkende projektet.

EU-Domstolen har i et stort antal domme taget nærmere stilling til indholdet af habitatdirektivets artikel 6, stk. 3. Den følgende beskrivelse af retsgrundlaget er centreret om de forhold, der er mest relevante for Lynetteholm-projektet, og er derfor fokuseret på, hvornår der foreligger en væsentlig påvirkning af et Natura 2000-område, samt de elementer, som skal indgå i denne vurdering.

I sin dom i sag C-127/02, Waddenzee, præmis 44, udtalte EU-Domstolen, at væsentlighedsvurderingen indebærer, at det på baggrund af objektive kriterier og under hensyn til forsigtighedsprincippet kan udelukkes, at et projekt kan påvirke Natura 2000-området væsentligt. Hvis der er tvivl med hensyn til, om der er væsentlige påvirkninger, skal projektet undergives en konsekvensvurdering af de skadelige virkninger.

EU-Domstolen har i efterfølgende domme uddybet kravene til væsentlighedsvurderingen. I Domstolens dom i sag C-441/17 Kommissionen mod Polen (Białowieża-skoven) beskrives vurderingen således (præmis

¹⁶ Habitatdirektivets artikel 6, stk. 2-4, finder tilsvarende anvendelse for administrationen af fuglebeskyttelsesområderne efter fuglebeskyttelsesdirektivet, når der er tale om et Natura 2000-område, jf. habitatdirektivets artikel 7.

112-114), at når en plan eller et projekt risikerer at skade bevaringsmålsætningen for lokaliteten, skal planen eller projektet, henset til forsigtighedsprincippet, anses for at kunne påvirke denne lokalitet væsentligt. Bedømmelsen af nævnte risiko skal foretages bl.a. i lyset af den i en sådan plan eller et sådant projekt omhandlede lokalitets særlige kendetegn og miljømæssige vilkår. Den passende vurdering af en plans eller et projekts indvirkninger på en berørt lokalitet, indebærer ifølge dommen, at alle de aspekter af den omhandlede plan eller det omhandlede projekt, som i sig selv eller i forbindelse med andre planer eller projekter kan påvirke bevaringsmålsætningen for denne lokalitet, skal identificeres under hensyn til den bedste videnskabelige viden på området. Væsentlighedsvurderingen må derfor ikke medføre lakuner og skal indeholde fuldstændige, præcise og endelige konstateringer og konklusioner, der kan fjerne enhver rimelig videnskabelig tvivl for så vidt angår virkningerne af de arbejder, som var påtænkt i den pågældende beskyttede lokalitet.

I dommen i sag C-323/17 *People Over Wind og Sweetman* (præmis 35-40) afviste EU-Domstolen, at der i forbindelse med væsentlighedsvurderingen kan tages hensyn til det pågældende projekts afværgeforanstaltninger, dvs. foranstaltninger, der har til formål at undgå eller mindske projektets skadelige virkninger, således at projektet alligevel ikke kunne anses for at påvirke det pågældende Natura 2000-område væsentligt. Dette skyldes navnlig, at selve det forhold, at afværgeforanstaltninger er nødvendige, forudsætter, at det er sandsynligt, at Natura 2000-området påvirkes væsentligt, og at der derfor skal foretages en nærmere konsekvensvurdering af projektets skadelige virkninger.

EU-Domstolen har endvidere forholdt sig til, om et projekts påvirkning af arter og levesteder, der befinder sig uden for et Natura 2000-områdes grænser, kan være omfattet af kravene i habitatdirektivets artikel 6, stk. 3. I sag C-461/17, *Holohan m.fl.*, præmis 39, fandt EU-Domstolen, at alle karakteristiske arter og levesteder, der er nødvendige for bevaringen af de levesteder og arter, som er opført for det beskyttede område, skal være omfattet af vurderingen efter habitatdirektivets artikel 6, stk. 3. Dommen indebærer, at habitatdirektivets artikel 6, stk. 3, også beskytter arter og levesteder, der er optaget på udpegningsgrundlaget for et bestemt Natura 2000-område, også når de ikke befinder sig inden for områdets geografiske rækkevidde, hvis de er nødvendige for bevaringen af de levesteder og arter, som er opført for det beskyttede område.

Endvidere kan nævnes dommen i sag C-142/16, *Kommissionen mod Tyskland*. Sagen angik tilladelse til et kraftværk placeret ved Hamborgs havn ved Elben, der fungerer som vandrerute for visse fisk, der er optaget på udpegningsgrundlaget for flere Natura 2000-områder beliggende i en afstand af op til ca. 600 km længere oppe ad Elben. Kraftværkets afkølingsmekanisme medførte angiveligt, at en del af de beskyttede fisk døde. Kommissionen var af den opfattelse, at projektet var i strid med habitatdirektivets artikel 6, stk. 3, da projektet indebar et fald i fiskebestanden i Natura 2000-områderne længere oppe ad floden. EU-Domstolen udtalte bl.a. (præmis 29-30), at den omstændighed, at projektet var beliggende i en væsentlig afstand til de omhandlede Natura 2000-områder ikke udelukkede, at habitatdirektivets

artikel 6, stk. 3, fandt anvendelse. Det afgørende var, om projektet kunne påvirke Natura 2000-området væsentligt, hvilket var tilfældet i den konkrete sag.

3.2 De gennemførte undersøgelser og vurderinger

Der er foretaget en række undersøgelser og vurderinger i forhold til såvel marine som terrestriske Natura 2000-områder, herunder habitat- og fuglebeskyttelsesområder. Disse undersøgelser og vurderinger er dokumenteret flere forskellige steder i Miljøkonsekvensrapporten for Lynetteholm (nov. 2020), Natura 2000 Væsentlighedsvurdering (nov. 2020) samt tillægget til miljøkonsekvensrapport – uddybning af sejlrende og klapping af havbundsmateriale (dec. 2020). Vurderingerne er suppleret og uddybet i Lynetteholm – Tillæg til miljøkonsekvensrapport vedr. vandplaner, Danmarks havstrategi og uddybning af sejlrende (mar. 2021), som bl.a. inkluderer Tillæg til miljøkonsekvensrapport – uddybning af sejlrende, og Tillæg til miljøkonsekvensrapport – Påvirkninger fra det samlede projekt.

De maritime områder omfatter Natura 2000-områderne Havet omkring Ven, Lundåkrabukten og Løddeåns mynning, Saltholm og omkringliggende hav (N142), Vestamager og havet syd for (N143), Stevns Rev (N206), Falsterbohalvön og Falsterbo-Foteviken.

For så vidt angår de tre førstnævnte, fremgår det af Natura 2000 Væsentlighedsvurdering (side 11), at modelleringer viser, at afstanden fra det samlede projekt til det marine område er for stor til, at der kan ske en væsentlig påvirkning af arter og naturtyper på udpegningsgrundlaget. For så vidt angår Natura 2000-området Vestamager og havet syd for (143), fremgår det tilsvarende af væsentlighedsvurderingen (side 10) og af tillæg til miljøkonsekvensrapport – uddybning af sejlrende og klapping af havbundsmateriale, at modelleringer viser, at afstanden fra det samlede projekt til det marine område er for stor, og strømretningerne betyder, at der ikke kan ske en væsentlig påvirkning af arter og naturtyper på udpegningsgrundlaget.

For så vidt angår habitatområdet Falsterbohalvön og fuglebeskyttelsesområdet Falsterbo-Foteviken, fremgår det af tillæg til miljøkonsekvensrapport – uddybning af sejlrende og klapping af havbundsmateriale (side 116 og 117), at afstanden fra klappadserne vurderes at være for stor til, at fugle i Natura 2000-området Falsterbo-Foteviken forstyrres af klappartøjernes tilstedeværelse. På baggrund af modelleringer vurderes det, at flora og fauna, der er tilknyttet de marine naturtyper, ikke vil blive påvirket væsentligt af klappingen. Det vurderes på den baggrund, at fødegrundlaget for de relevante fuglearter, der fouragerer til havs, ikke vil blive påvirket, og en væsentlig påvirkning af fuglene kan på forhånd afvises. Tilsvarende fremgår vedr. Stevns Rev, jf. Tillæg til miljøkonsekvensrapport vedr. vandplaner, Danmarks havstrategi og uddybning af sejlrende (mar. 2021), afsnit 11.3.1.

Der er endvidere foretaget en nærmere vurdering af Natura 2000-området Saltholm og omkringliggende hav (142).

I forhold til sedimentspredningens virkning på naturtyperne på udpegningsgrundlaget er det i Væsentlighedsvurderingen (side 44) vedr. Lynetteholm konkluderet, at det i både anlægs- og driftsfasen på forhånd kan afvises, at der vil ske væsentlige påvirkninger af de udpegede naturtyper i Natura 2000-området som følge af sedimentspredning. Det er endvidere vurderet i tillæg til miljøkonsekvensrapport – uddybning af sejlrende og klappning af havbundsmateriale (side 116), at en væsentlig påvirkning af naturtyper i området som følge af sedimentspredning fra klappladserne på forhånd kan afvises.

Vedr. marine dyrearter og fugle fremgår det af tillægget (side 116) samt af miljøkonsekvensredegørelsen for Lynetteholm, kapitel 17, at klappning af sediment i Køge Bugt ikke vurderes at påvirke fugle og havpattedyr og deres fødegrundlag i og omkring området, da nedsat sigt som følge af sedimentspild kun vil forekomme i få dage i området, og sediment pålejring vil udgøre mindre end 1 mm i området. Det fremgår, at påvirkningen vil ske i den sydlige og østlige del af området, mens potentiel påvirkning fra sedimentspild ved selve Lynetteholm og fra uddybning af sejlrende vil ske i den vestlige del af N142 og også kun vil forekomme få dage om året – og pga. af strømforholdene ikke samtidig med påvirkning fra klappladserne. Det fremgår endelig, at sedimentation af miljøfremmede stoffer i området vil være ubetydelig for alle tre delprojekter.

I relation til støj fremgår det af miljøkonsekvensredegørelsen, kapitel 16, at der på baggrund af støjgrænser for marsvin og sæler er beregnet afstande fra støjilden, hvor der potentielt kan forekomme påvirkninger. Af Væsentlighedsvurderingen (side 49) fremgår, at området selv i et ”worst case scenario” ligger uden for en støjpåvirkning, der kan give adfærdsændringer hos marsvin. Det er yderligere vurderet i tillæg til miljøkonsekvensrapport – uddybning af sejlrende og klappning af havbundsmateriale (side 98 og 103), at forstyrrelser og støj fra aktiviteterne klappning og sejlads i forbindelse med klappning, ingen eller lille betydning har for marine pattedyr og fugle på udpegningsgrundlaget.

Endelig indeholder vurderingerne en gennemgang af en mulig påvirkning på de enkelte arter uden for Natura 2000-området. Det er sammenfattende vurderingen, at hverken naturtyper eller arter på udpegningsgrundlaget for N142 påvirkes i væsentligt omfang af det samlede projekt.

De terrestriske Natura 2000-områder er vurderet i Miljøkonsekvensrapporten for Lynetteholm, kap. 22, hvor der ikke vurderes at være væsentlig påvirkning.

I Tillæg til miljøkonsekvensrapport – Påvirkninger fra det samlede projekt er den kumulative virkning af projekterne samt øvre planer og projekter vurderet. Det fremgår heraf, at der ikke er væsentlige kumulerede påvirkninger, der kan ændre resultatet af de hidtil udførte vurderinger vedr. Natura 2000.

3.3 Vurdering

Efter habitatdirektivets artikel 6, stk. 3, skal der foreligge en vurdering, som ud fra objektive faktorer og ud fra et forsigtighedsprincip uden for enhver tvivl kan udelukke, at et projekt kan påvirke et beskyttet område væsentligt. Bedømmelsen af nævnte risiko skal foretages bl.a. i lyset af den i en sådan plan eller et sådant projekt omhandlede lokalitets særlige kendetegn og miljømæssige vilkår. Alle de aspekter af den omhandlede plan eller det omhandlede projekt, som i sig selv eller i forbindelse med andre planer eller projekter kan påvirke bevaringsmålsætningen for Natura 2000-områder, skal identificeres under hensyn til den bedste videnskabelige viden på området. Vurderingen i henhold til habitatdirektivets artikel 6, stk. 3, 1. pkt., må ikke medføre lakuner og skal indeholde fuldstændige, præcise og endelige konstateringer og konklusioner, der kan fjerne enhver rimelig videnskabelig tvivl for så vidt angår virkningerne af projektet på de beskyttede områder.

Det følger endvidere af den ovennævnte praksis fra EU-Domstolen, at en væsentlighedsvurdering af et projekt må tage hensyn til, om det pågældende projekt påvirker arter og levesteder, der befinder sig uden for Natura 2000-området, som er nødvendige for bevaringen af de levesteder og arter, som er opført for det beskyttede område.

Det må ud fra ovenstående gennemgang af de gennemførte undersøgelser lægges til grund, at der for hvert relevant Natura 2000-område er foretaget en vurdering under hensyn til arter og naturtyper på udpegningsgrundlaget i forhold til de virkninger, som det samlede projekt vil have for områderne. Det er på baggrund af disse beregninger og vurderinger konklusionen, at anlæg og drift af Lynetteholm, uddybning af sejlrende og klappning af havbundsmateriale hverken hver for sig eller sammenlagt – i sammenhæng med andre planer og projekter – kan påvirke de beskyttede områder væsentligt. Vi konstaterer, at vurderingerne omfatter en vurdering af relevante arter og levesteder også uden for området. Det ligger uden for vores område at vurdere indholdet i de tekniske beregninger og miljøfaglige vurderinger, der ligger til grund for disse konklusioner.

På denne baggrund har vi ikke grundlag for at antage, at vedtagelse af anlægsloven under hensyn til de foretagne vurderinger og den påtænkte implementeringsredegørelse vil være uforenelig med habitatdirektivets artikel 6, stk. 3.

4. VVM-DIREKTIVET

4.1 Indledning

Anlægsloven for Lynetteholm og de bagvedliggende miljømæssige undersøgelser, baggrundsnotater og redegørelser er tilvejebragt med henblik på afdækning af projektets miljømæssige konsekvenser og sikre

offentlighedens inddragelse. I overensstemmelse med, hvad der er almindelig praksis ved anlægslove i Danmark, bestemmes i lovforslagets § 3, at projektet nævnt i § 1 skal gennemføres inden for rammerne af de udførte vurderinger af projektets indvirkninger på miljøet samt implementeringsredegørelsen. En fuldstændig gennemgang af, om de nævnte vurderinger i alle detaljer er fyldestgørende set i forhold til projektet, ville kræve en meget detaljeret gennemgang af disse beskrivelser set i forhold til projektet, og det vil ikke være muligt inden for rammerne af dette notat.

Transportministeriet har derfor bedt mig belyse en række nærmere angivne spørgsmål om direktivet. I første række har Transportministeriet bedt mig vurdere, om det er i strid med princippet om pligt til at undgå såkaldt "salami slicing" (projektopdeling), at anlægsloven for Lynetteholm ikke omfatter en evt. Østlig Ringvej, metrolinjer samt den mulige byudvikling i området. I anden række har Transportministeriet bedt mig vurdere, om det er uforeneligt med VVM-direktivet, at det efter lovforslagets § 4 er muligt for Udviklingselskabet By & Havn I/S at anmelde ændringer eller udvidelser af projektet, som kan være til skade for miljøet, til Trafikstyrelsen og få disse ændringer godkendt.

4.2 Direktivet

Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2011/92/EU af 13. december 2011 om vurdering af visse offentlige og private projekters indvirkning på miljøet som ændret ved Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2014/52/EU af 16. april 2014 ("VVM-direktivet") har som hovedformål at sikre, at projekter, der bl.a. på grund af deres art, dimensioner eller placering kan forventes at få væsentlig indvirkning på miljøet, undergives en vurdering af denne indvirkning, inden der gives tilladelse, jf. artikel 2, stk. 1. Direktivet er implementeret i dansk ret i en række love, herunder i første række miljøvurderingsloven.¹⁷

Det følger af artikel 2, stk. 5, at medlemsstaterne i tilfælde, hvor et projekt vedtages ved en særlig national lov, kan fritage dette projekt fra de i dette direktiv fastlagte bestemmelser om offentlig høring, forudsat at målene med VVM-direktivet opfyldes. Undtagelsen er dog med forbehold for artikel 7 om høring af andre medlemsstater.

Det følger af EU-Domstolens praksis, jf. bl.a. C-287/98, Linster, at bestemmelsen finder anvendelse på betingelse af, at projektet vedtages i enkeltheder ved en særlov, og at direktivets formål, herunder det formål, som består i at stille oplysninger til rådighed, nås gennem lovgivningsprocessen. I EU-Domstolens dom i sag C-43/10, Nomarchiaki Aftodioikisi Aitoloakarnanias m.fl., er de to betingelser nærmere beskrevet med henvisninger til EU-Domstolens tidligere praksis.

¹⁷ Lovbekendtgørelse nr. 973 af 25. juni 2020 om miljøvurdering af planer og programmer og af konkrete projekter (VVM).

Hvis der kræves en miljøkonsekvensvurdering, skal bygherren udfærdige og fremlægge en miljøkonsekvensvurderingsrapport, jf. artikel 5, stk. 1. Bygherren skal give de oplysninger, som fremgår af stk. 1, litra a-f, herunder alle oplysninger omhandlet i bilag IV, 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. De oplysninger, som er omhandlet i bilag IV, omfatter bl.a. en beskrivelse af projektets forventede væsentlige virkninger på miljøet som følge af bl.a. *kumulationen* af projektets virkninger med *andre eksisterende og/eller godkendte projekter*, idet der tages hensyn til eventuelle eksisterende miljøproblemer i forbindelse med områder af særlig miljømæssig betydning, som kan forventes at blive berørt, eller anvendelsen af naturressourcer.

Det følger af EU-Domstolens praksis, at formålet med VVM-direktivet ikke kan omgås gennem en projektopdeling, og at manglende hensyntagen til projektets kumulative virkning ikke i praksis kan føre til, at samtlige projektdele fritages for vurderingsforpligtelsen, uanset at projektet i sin helhed kan få væsentlig indvirkning på miljøet som omhandlet i artikel 2, stk. 1.¹⁸

Om opdeling af projekter og ”salami-slicing” anfører Europa-Kommissionen desuden i sin vejledning fra 2015 til VVM-direktivet ”Interpretation of definitions of project categories of annex I and II of the EIA Directive”, side 15, at ”det desuden [er] nødvendigt at tage hensyn til den kumulative virkning af sådanne projekter, som objektivt og kronologisk er nært tilknyttede”.

I EU-Domstolens dom i sag C-2/07, Abraham m.fl., udtalte EU-Domstolen (præmis 26) om en tilladelsesprocedure, som var opdelt i flere led, at når den nationale lovgivning i øvrigt fastsætter, at tilladelsesproceduren er opdelt i flere led, skal en vurdering af et projekts indvirkning på miljøet i princippet foretages, så snart det er muligt at identificere og vurdere alle de virkninger, som projektet kan have på miljøet. Når et af disse led således består af en grundlæggende afgørelse og det andet led af en gennemførelsesafgørelse, der ikke kan gå ud over de parametre, der er fastsat ved den grundlæggende afgørelse, skal de virkninger, som projektet kan have på miljøet, identificeres og vurderes under proceduren vedrørende den grundlæggende afgørelse. Det er kun, hvis disse virkninger først kan identificeres under proceduren vedrørende gennemførelsesafgørelsen, at vurderingen må foretages i løbet af denne procedure. Videre udtalte Domstolen i præmis 41-46, at de kompetente myndigheder er forpligtet til at tage hensyn til ”en planlagt udvidelse” (in casu af en lufthavns virksomhed) ved afgørelsen af, om et projekt omfattet af VVM-direktivets bilag II skal underkastes en miljøkonsekvensvurdering.

¹⁸ Jf. eksempelvis EU-Domstolens domme i sagerne C-392/96 (præmis 76), C-142/07 (præmis 44), C-205/08 (præmis 53), C-2/07 (præmis 27) og C-275/09 (præmis 36).

4.3 Lovforslaget og de foretagne vurderinger

Af forslag nr. L 220 til Lov om anlæg af Lynetteholm § 1, stk. 1, følger, at Udviklingsselskabet By & Havn I/S bemyndiges til at anlægge Lynetteholm ved at opfylde et areal i Københavns Havn samt udføre en række yderligere etableringer, anlæg og handlinger relateret til opfyldningen. Det følger af lovforslaget (almindelige bemærkninger, afsnit 1), at anlægsloven skal udgøre det fornødne retsgrundlag for, at Udviklingsselskabet By & Havn I/S kan udføre de fysiske arbejder og indgreb, som er en forudsætning for at gennemføre projektet.

Om lovforslagets baggrund følger det af lovforslaget (almindelige bemærkninger, afsnit 2), at den daværende regering den 5. oktober 2018 indgik en principaftale med Københavns Kommune om etableringen af en ny halvø i Københavns Havn (Lynetteholm), at Lynetteholm *"på længere sigt [kan] udvikles til en ny, attraktiv bydel"*, og at projektet *"bl.a. [vil] kunne skabe plads til deponering af overskudsjord, sikre arealer til flere boliger og virksomheder, øge lønsomheden af og skaffe finansiering til nødvendige investeringer i infrastruktur, indgå som et led i klimasikringen af København mod stormflod fra nord og give mulighed for at udflytte visse havneaktiviteter fra Inderhavnen"*.

Lovforslagets § 1, stk. 3, fastsætter, at Lynetteholm ejes af Udviklingsselskabet By & Havn A/S og er byzone. Af bemærkningerne til bestemmelsen i lovforslaget fremgår bl.a., at begrundelsen herfor er, at en opfyldning automatisk vil have status som landzone, jf. planlovens § 34. Herefter anføres: *"Hvis der på et senere tidspunkt skal bygges boliger mv. på Lynetteholm, er det et krav, at området forinden konverteres til byzone, da det har karakter af bymæssig funktion."*

Efter forslaget til § 3 skal projektet nævnt i § 1 gennemføres inden for rammerne af de udførte vurderinger af projektets indvirkninger på miljøet samt implementeringsredegørelsen, jf. dog § 4. Af bemærkningerne til bestemmelsen i lovforslaget fremgår bl.a.: *"Anlægsloven træder således i stedet for den administrative tilladelse, som projektet ellers skulle have haft i henhold til de almindelige VVM-regler. Ved meddelelse af en tilladelse efter de almindelige regler ville det være en forudsætning, eventuelt formuleret som et vilkår, at projektet etableres i overensstemmelse med de forudsætninger, der er lagt til grund i miljøkonsekvensvurderingerne, og således holder sig inden for de miljømæssige vurderinger, der fremgår af redegørelsen. Bestemmelsen i § 3 har et tilsvarende formål i forhold til gennemførelsen af projektet. I henhold til denne bestemmelse påhviler det således Udviklingsselskabet By & Havn I/S at udføre anlægsarbejdet på en sådan måde, at indvirkningerne på miljøet holdes inden for rammerne af de udførte vurderinger af projektets indvirkninger på miljøet, herunder også beskrivelsen af projektet i implementeringsredegørelsen."*

I medfør af lovforslagets § 4 skal Udviklingsselskabet By & Havn I/S anmelde ændringer eller udvidelser af projektet, som kan være til skade for miljøet, til Trafikstyrelsen. I lovforslaget (specielle bemærkninger til § 4) anføres bl.a.: *"Anlæggelse af Lynetteholm er et projekt af betydelig størrelse og tidsramme. Det kan*

formentlig ikke undgås, at der efter lovens ikrafttræden kan opstå behov for at foretage visse justeringer eller tilpasninger m.v. af det vedtagne projekt. Det kan blive nødvendigt at gennemføre ændringer eller udvidelser af projektet som følge af f.eks. tilstødte tekniske komplikationer, ny viden eller andre forhold, som ikke er forudset ved projekteringen af anlægget, og som i forhold til de miljømæssige påvirkninger eventuelt ligger uden for rammerne af de miljømæssige vurderinger i miljøkonsekvensrapporten, der ligger til grund for vedtagelsen af lovforslaget.”

Af miljøkonsekvensrapport af 24. november 2020 om Lynetteholm, side 9, fremgår, at infrastrukturprojekterne Østlig Ringvej og metro til Lynetteholm, byudviklingen og en eventuel fremtidig dokport mellem Lynetteholm og Nordhavn ikke på nuværende tidspunkt er konkretiserede og ikke indgår i miljøkonsekvensvurderingen. Det fremgår videre, at projekterne vil blive miljøvurderet på et senere tidspunkt som led i beslutningsprocessen for de respektive projekter. Af rapportens afsnit 4.1 om byudvikling af Lynetteholm, side 88f, fremgår dog bl.a., at som en central præmis for byudviklingen i det nye område skal der etableres ny infrastruktur, der blandt andet kan sikre tilgængeligheden for dem, der skal bo og arbejde på Lynetteholm. Det drejer sig om en Østlig Ringvej samt metrobetjening af området.

I afsnit 5.4 om alternativer foreslået i første offentlighedsfase, fremgår af afsnit 5.4.7, at der er modtaget et stort antal henvendelser med en forventning om, at metro, havnetunnel mv. inddrages i miljøvurderingen. Det fremgår dog også, at disse projekter og planer vanskeligt lader sig inddrage på nuværende tidspunkt, fordi de ikke er konkrete nok, og at miljøpåvirkningen fra etablering af Lynetteholm skal indgå i miljøvurderingerne af fremtidige infrastrukturprojekter i området (kumulative virkninger).

I Trafikstyrelsens sammenfattende redegørelse af 12. maj 2021 om miljøkonsekvensrapport for etablering af Lynetteholm, samt temarapport for uddybning af sejlrende og klapning, anføres side 40f (afsnit 3.13.1) bl.a., at det ikke er muligt at foretage en konkret miljøvurdering af f.eks. Østlig Ringvej eller metrolinjer, som endnu ikke er planlagt eller politisk besluttet, og at planlægningen af efterfølgende projekter ikke er på et stadium, som kan danne grundlag for at blive inddraget i miljøvurderingen på nuværende tidspunkt. Det fremgår videre, at det er grunden til, at den udarbejdede miljøkonsekvensvurdering kun omhandler anlæg af Lynetteholm, og at der er tale om et selvstændigt projekt, som meningsfuldt kan gennemføres for sig selv. Projektet skal anvendes til disponering af den overskudsjord, som byggeprojekter i Københavnsområdet genererer, og derefter medvirke til at skabe en stormflodssikring af København fra nord.

4.4 Vurdering

Transportministeriet har i første række bedt Kammeradvokaten vurdere, om det er i strid med VVM-direktivet, at de foreliggende miljøvurderinger kun i meget begrænset omfang indeholder en beskrivelse

af den mulige byudvikling samt en evt. Østlig Ringvej. Transportministeriet har bedt os redegøre for, om dette er i strid med princippet om pligt til at undgå såkaldt ”salami slicing”.

Det stillede lovforslag fastsætter i § 1, stk. 1, rammerne for de arbejder og indgreb, som Udviklingselskabet By & Havn I/S bemyndiges til at udføre. Dette omfatter anlæg af Lynetteholm ved opfyldning af et areal i Københavns Havn. Anlægsloven omfatter således alene etablering af Lynetteholm og de i den forbindelse nødvendige arbejder og indgreb. Projektet som defineret med anlægsloven omfatter hverken byudvikling, etablering af en Østlig Ringvej eller øvrige mulige projekter. Som anført i miljøkonsekvensrapporten, side 9, er sådanne mulige infrastrukturprojekter ikke konkretiserede og kan derfor ikke indgå i miljøkonsekvensvurderingen.

Der er ikke tale om, at projektet med etablering af Lynetteholm er kunstigt opdelt i mindre dele for at undgå, at der skal foretages en miljøkonsekvensvurdering efter VVM-direktivet. Et spørgsmål i det foreliggende tilfælde om såkaldt ”salami-slicing” er nærmere, om den kumulative virkning af alle relevante (mulige) senere projekter skulle være inddraget allerede nu i miljøkonsekvensvurderingen af etablering af Lynetteholm.

Miljøkonsekvensrapporten skal som nævnt i medfør af VVM-direktivets artikel 5 bl.a. omfatte en beskrivelse af projektets forventede væsentlige virkninger på miljøet som følge af bl.a. *”kumulationen af projektets virkninger med andre eksisterende og/eller godkendte projekter”*, jf. bilag IV, punkt 5, litra e. Ved vurderingen heraf må det antages, at der skal være tale om projekter, som geografisk og kronologisk er knyttede til det omhandlede projekt. VVM-direktivet indeholder ikke en forpligtelse for bygherren til at lade sin ansøgning afvente mulige og ikke-konkretiserede øvrige projekters behandling.

På baggrund Trafikstyrelsens sammenfattende redegørelse af 12. maj 2021 må det lægges til grund, at det ikke på nuværende tidspunkt er muligt at foretage en konkret miljøvurdering af byudvikling, en evt. Østlig Ringvej mv., da disse infrastrukturprojekter hverken er planlagt eller i øvrigt politisk besluttede. Efter det oplyste må det endvidere lægges til grund, at godkendelser af planer eller projekter vedrørende byudvikling eller de øvrige nævne infrastrukturprojekter ikke er nært tidsmæssigt forestående.

På denne baggrund finder vi ikke, at det er i strid med VVM-direktivet, at de foreliggende miljømæssige undersøgelser kun i begrænset omfang behandler de omtalte øvrige mulige infrastruktur- og byudviklingsprojekter. Det bemærkes, at disse projekter efter omstændighederne vil skulle underkastes en særskilt vurdering efter VVM-direktivet og i givet fald vil anlæg og drift af Lynetteholm skulle indgå ved vurdering af den kumulative virkning af disse projekter.

Transportministeriet har endvidere bedt Kammeradvokaten vurdere, om det er i strid med VVM-direktivet, at det efter lovforslagets § 4 er muligt for Udviklingselskabet By & Havn I/S at anmelde ændringer

eller udvidelser af projektet, som kan være til skade for miljøet, til Trafikstyrelsen og få disse ændringer godkendt.

Som nævnt ovenfor følger det af forslaget til § 1 og § 3 i lov om Lynetteholm, at loven giver By & Havn adgang til at gennemføre projektet inden for rammerne af de udførte vurderinger af projektets indvirkninger på miljøet samt implementeringsredegørelsen.

Den foreslåede bestemmelse i § 4 har til formål – under overholdelse af VVM-direktivets regler - at give adgang til at godkende projektændringer administrativt, således at anlægsloven ikke skal ændres ved en ændringslov, hvis der opstår behov for justeringer i det ved anlægsloven godkendte projekt. Det er vores vurdering, at denne bestemmelse ikke i sig selv indebærer, at projektet ikke er vedtaget ved anlægsloven i overensstemmelse med betingelserne i VVM-direktivets artikel 2, stk. 5, når anlægsloven i øvrigt giver By & Havn adgang til gennemførelse af projektet uden ændringer. Det er ikke i strid med VVM-direktivet, at et godkendt projekt kan ændres, jf. direktivet artikel 4, stk. 1, bilag I, pkt. 24 samt artikel 4, stk. 2, jf. bilag II, pkt. 13, litra.

5. HAVSTRATEGIDIREKTIVET

5.1 Direktivet

Rådets direktiv 2008/56/EF af 17. juni 2008 om fastlæggelse af en ramme for Fællesskabets havmiljøpolitiske foranstaltninger (havstrategidirektivet) skaber en samlet reguleringsmæssig ramme, som på den ene side skal sikre eller genoprette økosystemerne i havet og på den anden side sikre den fortsatte bæredygtige udnyttelse af havets ressourcer. Havstrategidirektivet pålægger det enkelte medlemsland at udarbejde og gennemføre havstrategier. Samlet består havstrategierne af følgende elementer: (1) Basisanalyse, (2) beskrivelse af god miljøtilstand for det konkrete havområde, (3) målsætninger med tilhørende indikatorer, (4) overvågningsprogram, og (5) indsatsprogram, jf. direktivets artikel 5, stk. 2, litra a og b.

Havstrategidirektivet er gennemført i lov om havstrategi, jf. lovbekendtgørelse nr. 1161 af 25. november 2019. Efter § 4, stk. 1, udarbejder miljøministeren efter forudgående drøftelse med berørte statslige myndigheder havstrategier for havområderne i Nordsøen, herunder Kattegat, og Østersøen.

I havstrategierne behandles direktivets 11 såkaldte deskriptorer, som er fastlagt af Kommissionen efter direktivets artikel 9, stk. 3: D1 Biodiversitet, D2 Ikkehjemmehørende arter, D3 Erhvervsmæssigt udnyttede fisk, D4 Havets fødenet, D5 Eutrofiering, D6 Havbunden, D7 Hydrografiske ændringer, D8 Forurenende stoffer, D9 Forurenende stoffer i fisk og skaldyr til konsum, D10 Marint affald og D11 Undervandsstøj. For hver deskriptor defineres god miljøtilstand, den nuværende tilstand beskrives, og der sættes miljømål for opnåelsen af god miljøtilstand.

Offentlige myndigheder vil ved udøvelsen af deres opgaver i henhold til lovgivningen være forpligtet af havstrategierne, jf. havstrategilovens § 18. Dette betyder, at de ved udøvelsen af deres beføjelser inden for lovgivningens rammer skal lægge havstrategien til grund. F.eks. skal det ved meddelelse af udledningstilladelser sikres, at der ikke gives tilladelse til udledninger, som vil være uforenelige med opnåelse af de fastsatte miljømål, eller som i øvrigt er i strid med retningslinjerne i indsatsprogrammet.

5.2 De foretagne undersøgelser

”Lynetteholm – Tillæg til miljøkonsekvensrapport vedr. vandplaner, Danmarks Havstrategi og uddybning af sejlrender” af 31. marts 2021 supplerer miljøkonsekvensrapporten for Lynetteholm af november 2020 samt tillæg til miljøkonsekvensrapporten af december 2020 vedr. uddybning af sejlrende og klappning af havbundsmaterialer. Tillægget skal belyse, hvorvidt projektet: 1) Indebærer en direkte eller indirekte påvirkning af vandforekomster, der medfører, at aktuel tilstand forringes, eller at fastlagte miljømål ikke kan opnås, 2) Forhindrer opfyldelsen af den danske havstrategi, herunder fastsatte miljømål samt det gældende indsatsprogram, og 3) Er i overensstemmelse med overvågningsprogrammet NO-VANA og overvågningsprogrammet for havstrategidirektivet.

Det konkluderes i dette tillægs ikke-tekniske resume, at ift. Danmarks havstrategi er det vurderingen, at anlæg og drift af Lynetteholm mv. hverken vil påvirke belastninger, kriterier eller mål for de deskriptorer, der skal måles og vurderes på. Vurderingen bygger på en nærmere gennemgang af de pågældende deskriptorer i de bagvedliggende rapporter, side 31 ff. (Lynetteholm), side 20 (klappning af havbundsmaterialer), side 78 (tillæg til miljøkonsekvensrapport – uddybning af sejlrende).

Sammenfattende vurderes det i materialet, at anlæg og drift af Lynetteholm hverken vil påvirke belastninger, kriterier eller mål for de 11 deskriptorer. Der er heller ikke identificeret kumulative forhold, som påvirker belastninger, kriterier eller mål. På dette grundlag konkluderes det i rapporterne, at Lynetteholm ikke vil forhindre eller forsinke opnåelsen af det langsigtede mål for god økologisk tilstand, jf. tillæg til miljøkonsekvensrapporten – påvirkninger fra det samlede projekt (side 30).

5.3 Vurdering

På ovenstående baggrund, og i det omfang disse vurderinger i øvrigt kan eftervises og dokumenteres, finder vi ikke, at en vedtagelse af forslag til lov om Lynetteholm vil være i strid med havstrategidirektivet.