

Landområdet

BLST-100-00054
ANMMA
22. oktober 2007

VVM af eksisterende anlæg

I en række nyere domme har EF-domstolen præciseret, hvornår der efter VVM-direktivet stilles krav om VVM-vurdering før der kan meddeles godkendelse af en eksisterende virksomhed, som er lovligt etableret uden at der i den forbindelse blev gennemført en VVM-vurdering. Dette notat beskriver denne nye domspraksis, og hvilken betydning det har for anlæg, der skal have en ny godkendelse, fx efter miljøbeskyttelsesloven, som forudsætning for fortsat drift.

Anlæg omfattet af VVM-bekendtgørelsen skal screenes og/eller miljøvurderes (VVM) før der meddeles tilladelse eller godkendelse, jf. § 2, stk. 3, jf. § 3, stk. 1 og 2 til etablering, udvidelse eller ændring. Det gælder også for anlæg, der er lovligt etableret på et tidspunkt, hvor de ikke var omfattet af VVM-bestemmelserne, når der efterfølgende igangsættes en godkendelses- eller tilladelsesprocedure, hvor der træffes afgørelse om nye vilkår, og når den nye tilladelse er en betingelse for fortsat drift. Myndigheden skal i disse tilfælde undersøge, om anlægget er omfattet af bilag 1 eller 2 med krav om miljøvurdering efter VVM-bestemmelserne.

Et anlæg kan være lovligt etableret uden miljøvurdering før fristen for gennemførelse af VVM-direktivet udløb den 3. juli 1988 eller hvis processen var sat i gang før denne dato. Et anlæg kan endvidere være lovligt etableret uden miljøvurdering, hvis den pågældende anlægstype først senere er blevet omfattet af bilag 1 eller 2.

Når der på et senere tidspunkt stilles krav om tilladelse eller godkendelse af et sådant anlæg, der ikke tidligere er miljøvurderet (VVM), og hvor der er mulighed for at fastsætte nye vilkår eller betingelser, og hvor tilladelsen eller godkendelsen er forudsætning for fortsat drift, bliver anlægget omfattet af krav om screening og/eller miljøvurdering inden tilladelsen eller godkendelsen kan meddeles. Det gælder også ved forlængelse af midlertidige tilladelser, med mindre anlægget er omfattet af undtagelsen i bekendtgørelsens § 3, stk. 3 om anlæg til udvikling og afprøvning af nye metoder, som ikke skal anvendes mere end højst 2 år i alt.

Det er altid det samlede anlæg, der lægges til grund, når myndigheden skal afgøre om anlægget er omfattet af VVM-bekendtgørelsens bilag 1 eller bilag 2.

Kravet om tilladelse eller godkendelse kan omfatte hele anlægget eller afgrænsede dele, hvilket har betydning for udstrækningen af VVM-kravet.

Eksisterende anlæg, der skal udvides eller ændres, hvor der i medfør af anden lovgivning stilles krav om tilladelse eller godkendelse, bliver i den forbindelse omfattet af krav om VVM for udvidelsen eller ændringen, hvis det er muligt at afgrænse ændringen fra det samlede eksisterende anlæg. Det må i den forbindelse vurderes, hvorvidt der er en funktionel sammenhæng mellem det forhold, der udløser krav om miljøgodkendelse el.lign. og andre dele af anlægget. Hvis der reelt er tale om en ændret anvendelse af hele eller den væsentligste del af anlægget eller hvis kravet om tilladelse eller godkendelse som forudsætning for fortsat drift omfatter hele det eksisterende anlæg, gælder VVM-kravet hele anlægget.

Afhængigt heraf besluttet det om, det er hele eller dele af anlægget der er omfattet af krav om VVM-screening eller VVM-vurdering. Ved screeningen eller VVM-vurderingen kan der ikke ses bort fra samspillet med den eksisterende del af virksomheden, herunder den kumulative effekt, jf. bilag 3 og 4.

Anlæg, som skal have en miljøgodkendelse og som er beliggende inden for et habitatområde eller som påvirker et habitatområde, miljøvurderes i første omgang efter habitatbekendtgørelsens regler om miljøvurdering. Hvis habitatvurderingen viser, at anlægget ikke kan påvirke miljøet væsentligt, er det muligt, at anlægget konkret kan screenes til at der ikke skal gennemføres en VVM-vurdering – såfremt der er tale om et bilag 2 anlæg. Hvis habitatvurderingen derimod viser, at anlægget kan påvirke området, betyder det, at der skal gennemføres en VVM før der kan meddeles en godkendelse. VVM-vurderingen kan i så fald være begrænset til de forhold, som den pågældende godkendelse omfatter.

Baggrund og uddybning

EF-domstolen har bl.a. i dommene C-81/96 - Gedeputeerde, C-201/02 – Delena Wells og C-416/02 – Kommissionen mod Spanien præciseret forståelsen af VVM-direktivet således, at miljøvurdering (VVM) også er et krav, når der skal meddeles tilladelse eller godkendelse til projekter, der er lovligt etableret før VVM-direktivet trådte i kraft, når tilladelsen eller godkendelsen erstatter ikke blot ordlyden, men selve indholdet af en tidligere tilladelse.

Anlæg omfattet af VVM-direktivet skal screenes og/eller VVM-vurderes før der kan meddeles tilladelse eller godkendelse. Det har hele tiden været klart, at det gælder for nye tilladelser eller godkendelser af etableringer, ændringer og udvidelser. Det har været mindre klart, hvorvidt kravet også har været gældende ved meddelelse af (evt fornyet) tilladelse eller godkendelse til eksisterende virksomheder eller anlæg, der blev etableret før VVM-direktivets ikrafttræden.

Det fremgår af direktivets artikel 2, stk. 1, at "Medlemsstaterne træffer de nødvendige afgørelser med henblik på, at projekter, der bl.a. på baggrund af deres art, dimensioner eller placering kan få væsentlig indvirkning på miljøet, undergives et krav om tilladelse og en vurdering af denne indvirkning, inden der gives tilladelse". Det svarer til VVM-bekendtgørelsens § 2, stk. 3. Et VVM-pligtigt anlæg skal derfor altid have den eller de tilladelser, der er nødvendige for at dække anlægget og aktiviteterne. Manglende tilladelse eller udløbet tilladelse lever ikke op til dette krav.

Herunder er gengivet tre centrale afgørelser fra EF-domstolen samt en afgørelse fra Naturklagenævnet. Det fremgår af denne retspraksis, at lovligt etablerede, eksisterende anlæg ikke længere er tilladt i VVM-direktivets forstand, hvis deres fortsatte drift er afhængig af meddelelse af ny eller fornyet tilladelse efter national lov. Disse anlæg er omfattet af VVM-reglerne forud for meddelelse af ny eller fornyet tilladelse eller godkendelse.

De relevante præmisser fra EF-domstolens præjudicielle afgørelser og domme om VVM af eksisterende virksomhed gengives herunder. De kan findes i deres helhed på <http://curia.europa.eu/jurisp/cgi-bin/form.pl>, hvor de blandet kan søges under sagsnummeret.

C-81/96 Gedeputeerde Staten van Noord-Holland, præjudiciel afgørelse af 18. juni 1998

Holland havde bedt om en præjudiciel afgørelse om, hvorvidt der var pligt til at foretage en VVM-vurdering for at kunne give tilladelse til et havneanlæg og industriområde, når der tidligere var givet

tilladelse uden VVM, og denne tilladelse nu skulle godkendes på nationalt niveau for at kunne udnyttes. VVM-direktivet var på dette tidspunkt trådt i kraft. Den tidligere tilladelse var uigenkaldelig, men betinget af den nationale godkendelse. Ifølge den hollandske VVM-lovgivning, kunne tidligere godkendte anlæg fritages for VVM ved den endelige godkendelse.

I den præjudicielle afgørelse fastslår EF-domstolen, at VVM-direktivet skal fortolkes således, at der skal gennemføres en VVM-vurdering, når følgende kriterier er opfyldt:

- Projektet er omfattet af VVM bilag 1,
- tilladelsen var oprindeligt meddelt inden fristen for gennemførelse af direktivet udløb den 3. juli 1988,
- der ikke er blevet foretaget en miljøvurdering efter VVM-direktivet,
- tilladelsen er ikke blevet udnyttet, og
- der er efter udløbet af gennemførelsesfristen for direktivet indledt en ny procedure med henblik på tilladelse.

Det fastslås dermed, at der skal gennemføres en VVM af VVM-pligtige anlæg, når der indledes en ny procedure med henblik på tilladelse, hvis der ikke tidligere er gennemført en VVM. EF-Domstolen anfører i afgørelsen, at tilladelsen ikke var blevet udnyttet, og det er derfor uvist om dommen kan udstrækkes til at gælde anlæg i kontinuerlig drift.

C-201/02 Delena Wells, afsagt 7. januar 2004

Den præjudicielle afgørelse handler blandt andet om genoptagelse af minedrift, og i den forbindelse om, hvorvidt fastsættelse af nye betingelser og godkendelse af punkter vedrørende betingelser udgør en tilladelse i VVM-direktivets forstand.

"Efter national (UK) lov, var ejerne af stenbruddet 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" (præmis 44).

Driften af det nævnte stenbrud var ikke længere "tilladt" i VVM-direktivets forstand (artikel 2, stk. 1), hvis de nye afgørelser ikke forelå, jf. præmis 45.

"Det ville imidlertid være i strid med direktivets effektive virkning at betragte det som en simpel ændring af en eksisterende "tilladelse", at der er blevet truffet afgørelser, der – under omstændigheder, som dem i hovedsagen – erstatter ikke blot ordlyden, men selve indholdet af en tidligere tilladelse, såsom den gamle udvindingstilladelse." (præmis 46).

Herudover tog domstolen stilling til tidspunktet for miljøvurderingen. Den skal foretages af den kompetente myndighed på et så tidligt stadium som muligt. Under en tilladelsesprocedure i flere led skal denne vurdering i princippet foretages, så snart det er muligt at identificere og vurdere alle de virkninger, som projektet kan have på miljøet (præmis 51 - 53).

Domstolen fastslog endvidere, at bestemmelserne havde direkte virkning, således at de kunne påberåbes af berørte borgere selv om det også ville berøre andre borgere (horisontal virkning). Udstrækningen heraf er dog ikke længere end "under omstændigheder som de foreliggende".

Dommen fastslår dermed, at der – hvis der ikke tidligere er gennemført en VVM - skal gennemføres en VVM, når der indledes en ny procedure med henblik på en ny tilladelse, der erstatter ikke blot ordlyden, men selve indholdet, og hvis tilladelsen er en forudsætning for fortsat drift.¹

C-416/02 Kommissionen mod Spanien, afsagt 8. september 2005.

Der var tale om en klagesag over en svinefarm bl.a. over godkendelsesproceduren for en svinefarm, der var opført i 1976 inden VVM-direktivet trådte i kraft. Der var derfor heller ikke gennemført en VVM-vurdering af svinefarmen. Da der i 1999 blev iværksat en ny godkendelsesprocedure efter den en regional miljøbeskyttelseslov, blev der gennemført en miljøvurdering, som opfylder kravene efter VVM-direktivet. EU-kommissionen fik dermed ikke medhold i, at Spanien ikke havde gennemført VVM-direktivet korrekt. (EU-kommissionen fik derimod medhold i, at Spanien havde overtrådt andre direktiver).

Dommen fastslår, at der skal foretages en miljøvurdering af projekter, der var fuldført inden fristen for gennemførelse af direktivet udløb, når der efter denne dato indledes en ny godkendelsesprocedure. I modsætning til sagen Delena Wells var der i den spanske sag tale om en igangværende virksomhed, og ikke om genoptagelse af en tidligere meddelt tilladelse eller godkendelse. Godkendelseskravet udsprang af nye nationale/regionale krav om godkendelse af igangværende bedrifter.

Citat fra dommen: "De spanske myndigheder overholdt nemlig reglen om, at der skal foretages en miljøvurdering selv af projekter, der var fuldført inden den dato, da fristen for gennemførelsen af direktiv 85/337 udløb, hvis projekterne er blevet godkendt, uden at der er foretaget en sådan forudgående vurdering, og hvis der efter denne dato er indledt en ny godkendelsesprocedure. (jf. i den retning også C-81/96 Gedeputeerde Staten van Holland, præmis 23 og 25. Sml. I, s. 3923, der vedrørte projekter, der var godkendt før den 3.7.1988, men hvor der ikke først var foretaget en miljøvurdering heraf, og for hvilke der efter denne dato blev indledt en ny godkendelsesprocedure)" (Præmis 80).

Domstolen fremhæver her, at der er tale om en generel regel om miljøvurdering af projekter der tidligere er godkendt uden miljøvurdering, og at det skal ske når der indledes en ny godkendelsesprocedure. Der var i denne sag ikke tale om afbrudt drift, men udelukkende om en ny godkendelsesprocedure efter national lov.

¹ Andre konsekvenser af dommen for myndighed og virksomhed:

".. at de kompetente myndigheder i henhold til artikel 10 EF er forpligtet til inden for rammerne af deres kompetence at træffe alle almindelige eller særlige foranstaltninger for at råde bod på, at der ikke er blevet foretaget en vurdering af indvirkningerne på miljøet af et projekt i henhold til artikel 2, stk. 1, i direktiv 85/337". (præmis 70).

"I den forbindelse påhviler det den nationale domstol at fastslå, om der efter national ret er mulighed for at tilbagekalde eller suspendere en tilladelse, der allerede er givet, således at projektet kan blive undergivet en vurdering af dets indvirkninger på miljøet i henhold til kravene i direktiv 85/337, eller alternativt – hvis borgeren er enig deri – om borgeren har mulighed for at forlange erstatning for den lidte skade". (præmis 70).

Domstolen begrundet det i, at de processuelle regler (for gennemførelse af Fællesskabets retsorden) ikke må være mindre fordelagtige end de processuelle regler, der regulerer tilsvarende situationer på grundlag af national ret i øvrigt (ækvivalensprincippet) og de nationale processuelle regler må ikke i praksis gøre det umuligt eller uforholdsmæssigt vanskeligt at udøve de rettigheder, der tillægges i henhold til Fællesskabets retsorden (effektivitetsprincippet).

Naturklagenævnets afgørelse fra 2005 om Tarco, af 13. april 2005

Tarco havde fået en midlertidig tilladelse til affaldsdepot (landzonetilladelse) med henblik på at virksomheden skulle ophøre efter udløb af den midlertidige tilladelse. NKN lagde vægt på: at Tarcos midlertidige tilladelser stedse er meddelt med henblik på virksomhedens afvikling og reetablering af området, at virksomhedens fortsatte eksistens, efter udløbet af den seneste landzonetilladelse, er afhængig af at der meddeles en ny tilladelse efter planloven, og at virksomheden stedse har været bekendt med dette. NKN hjemviste sagen til fornyet behandling med henblik på VVM-screening.

NKN's afgørelse var delvist baseret på EF-domstolens dom i Delena Wells sagen. Der var tilsvarende tale om en tilladelse, der ikke længere var gyldig, og at meddelelse af en ny tilladelse var forudsætning for fortsat lovlig drift. I sagen om Tarco, havde der hele tiden været tale om midlertidige tilladelser, og det var derfor ikke nødvendigt at tage stilling til, om situationen havde været den samme, hvis anlægget havde haft en permanent driftstilladelse, der skulle fornyes, som det var tilfældet i sagen C-416/02.

Konklusion

Det må på den baggrund udledes, at et projekt omfattende af VVM-bekendtgørelsen/-direktivet, som ikke tidligere er VVM-vurderet, skal vurderes med hensyn til indvirkningen på miljøet, når der indledes en ny godkendelsesprocedure, hvor der kan fastsættes nye vilkår, når den nye tilladelse er en betingelse for fortsat lovlig drift. Dette gælder fuldt ud, når denne godkendelse skal omfatte hele anlægget.

En rent formel godkendelse, hvori der ikke kan træffes afgørelse om nye vilkår, falder uden for kravet om forudgående VVM.