

## MRF 2024.159

Miljø- og Fødevarerklagenævnets afgørelse af 31. maj 2024, j.nr. 19/04249

***Ophævet og hjemvist Miljøstyrelsens tilladelse til klapping af 450.000 m<sup>3</sup> oprensnings- og uddybningsmateriale fra Odense Havn på klaplads nord for Fyn, da styrelsen ikke havde vurderet optagning i tilladelsen, uanset at en klappingstilladelse efter havmiljølovens § 26 skal omfatte både optagningen og klappingen af havbundssedimentet. (Afgørelsen er i oktober 2024 genoptaget (j.nr. 24/08921), hvorefter nævnet har afvist klagen fra realitetsbehandling.)***

Miljøstyrelsen meddelte i februar 2019 tilladelse efter havmiljølovens § 26 til klapping af i alt 450.000 m<sup>3</sup> oprensnings- og uddybningsmateriale fra Odense Havn til en klaplads nord for Fyn. Tilladelsen var en udvidelse af en klappingstilladelse fra juli 2017 til klapping af op til 1.100.000 m<sup>3</sup> uddybningsmateriale. Af Miljøstyrelsens tilladelse fra februar 2019 fremgik, at det optagne havbundssediment var tiltænkt nyttiggjort som en del af udvidelsen af Odense Havn, men at dette havde vist sig umuligt pga. store mængder gytje. Miljøstyrelsens tilladelse angik alene klappingen, mens selve optagningen af sediment ikke var behandlet i afgørelsen, hvilket Miljøstyrelsen havde begrundet med, at de potentielle påvirkninger af optagningen var behandlet i en VVM-redegørelse fra 2012 og godkendt i forbindelse med Kystdirektoratets VVM-tilladelse til havneudvidelsen i 2016. Klappingstilladelsen blev påklaget af en bierhvervsfisker, der bl.a. anførte, at afgravningen af havbundsmateriale i Odense Havn ville være ødelæggende for Odense Fjord, herunder Natura 2000-området i fjorden, som følge af sedimentudfald samt frigivelse af svovlbrinte til vandsøjlen. Klager ønskede endvidere oplyst, om Miljøstyrelsens vurdering af, at der i forbindelse med klappingen forventedes spild til vandsøjlen på 7 %, også kunne forventes i opgravningsfasen. Af Miljøstyrelsens bemærkninger til klagen fremgik bl.a., at styrelsen i forbindelse med tilladelsen havde vurderet spild i forbindelse med optagningen med udgangspunkt i de spredningsberegninger af spild, som fremgik af VVM-redegørelsen for havneudvidelsesprojektet. Styrelsen mente derfor, at det var sandsynliggjort, at der ikke kunne ske skade på Natura 2000-området i forbindelse med optagningen. Styrelsen anførte endvidere, at optagningen var godkendt i forbindelse med en tidligere udstedt tilladelse, og at den forurenede del af materialet allerede var optaget i depot på land, hvorfor klappingstilladelsen kun angik uddybningsmateriale, som måtte antages at være uforurenede. I forbindelse med sagens behandling anmodede nævnet i februar 2024 Miljøstyrelsen om en uddybning af, om styrelsen

mente, at der kunne meddeles to særskilte afgørelser til henholdsvis optagning og klapping, hvortil styrelsen med henvisning til bl.a. det organisatoriske specialitetsprincip udtalte, at tilladelsen til og vurdering af de miljømæssige forhold omkring optagningen blev reguleret efter anden lovgivning. Miljøstyrelsen havde derfor ikke hjemmel til at foretage en særskilt og ”overlappende” vurdering og beslutning om vilkårsfastsættelse for optagningen. Miljøstyrelsen henviste endvidere til, at da klappingstilladelsen omfattede uddybningsmateriale, og ikke oprensningsmateriale, blev optagningen grebet af reglerne efter miljøvurderingsloven, idet uddybning er omfattet af miljøvurderingslovens bilag 2, pkt. 10.1. Miljø- og Fødevarerklagenævnet fandt anledning til at behandle om en tilladelse efter havmiljølovens § 26 skal omfatte såvel optagning som klapping, eller om der kunne træffes afgørelse alene om klapping. Nævnet behandlede indledningsvis forholdet mellem havmiljølovens § 26 og miljøbeskyttelseslovens § 27, stk. 2, og henviste først til en ændringslov fra 2008 til havmiljøloven, hvor det tidligere kompetenceoverlap mellem de to bestemmelser blev afhjulpet ved at ophæve miljøministerens kompetence i havmiljøloven til at fastsætte vilkår om optagning i forbindelse med anden bortskaffelse af havbundsmateriale end klapping. Dermed blev kompetencen til at fastsætte vilkår om optagning til alt andet end klapping samlet hos kommunerne. Nævnet henviste endvidere til et lovforslag fra november 2014 (FT 2014-15, 1. saml., tillæg A, lovforslag nr. L 85), hvor der i beskrivelsen af gældende ret tillige var givet udtryk for, at optagning af materiale som udgangspunkt krævede tilladelse efter miljøbeskyttelseslovens § 27, stk. 2, hvilket dog ikke gjaldt ved tilladelse til klapping, da optagelsen i så fald reguleres i klappingstilladelsen. Samme opfattelse kom til udtryk i spildevandsvejledningen. På den baggrund fandt nævnet, at klappingstilladelser efter havmiljølovens § 26 skal omfatte både optagningen og klappingen af havbundssedimentet, uanset om optagningen er en uddybning eller en oprensning. Selv om det organisatoriske

specialitetsprincip medfører, at en forvaltningsmyndighed ikke kan varetage hensyn, som det ifølge loven tilkommer en anden forvaltningsmyndighed at varetage, er Miljøstyrelsen efter havmiljølovens tillagt kompetence til at meddele tilladelser efter havmiljølovens § 26, som omfattede både optagning og klappning. At en anden myndighed har foretaget en vurdering af de miljømæssige konsekvenser ved optagning af hav-

bundssediment som led i administration efter anden lovgivning, fritager derfor ikke Miljøstyrelsen fra at foretage en selvstændig vurdering forud for klappningstilladelsen, hvor Miljøstyrelsen kan inddrage oplysninger, der fremgår af øvrige myndigheders vurderinger og afgørelser. Da Miljøstyrelsens tilladelse på denne baggrund led af en væsentlig retlig mangel, ophævede nævnet afgørelsen og hjemviste sagen til fornyet behandling.

**Kommentar:** Indledningsvis bemærkes, at Miljø- og Fødevarerklagenævnet efter anmodning fra Miljøstyrelsen genoptog denne afgørelse af 31. maj 2024 og den 21. oktober 2024 traf ny afgørelse (j.nr. 24/089121). I den nye afgørelse har klagenævnet afvist klagen fra realitetsbehandling, hvilket har erstattet afgørelsen af 31. maj 2024. Afgørelsen af 21. oktober 2024 vil blive bragt på MRF på et senere tidspunkt. Uanset at afgørelsen af 31. maj 2024 således ikke længere er gældende, har redaktionen fundet, at afgørelsen burde bringes på MRF, da den giver anledning til tre kommentarer. For det første må bemærkes, at klagenævnet ikke i afgørelsen tog stilling til, om klappningen var omfattet af krav om miljøvurdering efter miljøvurderingsloven, uanset at dette spørgsmål har givet anledning til tvivl, jf. kommentaren til **MRF 2024.160 Mfk.** Nævnet begrænsede derimod sin prøvelse til ét spørgsmål, nemlig om en klappningstilladelse også skal indeholde en vurdering af de miljømæssige effekter ved optagning af sediment, og underkendte på dette punkt Miljøstyrelsens afgørelse. Dette må anses for velbegrundet, da klappningen ikke kan ske uden optagning, og der derfor ikke bør lægges vægt på styrelsens betragtning om det organisatoriske specialitetsprincip. For det andet kan anføres, at den påklagede klappningstilladelse for 450.000 m<sup>3</sup> havbundssediment også mht. optagning af havnesediment er omfattet af miljøvurderingslovens bilag 2, pkt. 10.1 om uddybning og opfyldning på søterritoriet, og at optagningen som følge heraf i alle tilfælde er omfattet af miljøvurderingsloven regler om projekter og derfor som minimum kræver VVM-screening. Se herom også kommentaren til **MRF 2024.160 Mfk.** Endelig kan – for det tredje – bemærkes, at det fremgår af havmiljølovens § 53, stk. 2, at klage over tilladelse til dumpning af optaget havbundsmateriale har opsættende virkning, medmindre klagenævnet bestemmer andet. Ophævelse af opsættende virkning er ikke omtalt i nævnets afgørelse, hvilket umiddelbart synes at føre til, at den ansøgte uddybning ikke har kunnet gennemføres i de fem år, som klagesagen har verseret i Miljø- og Fødevarerklagenævnet. Det forekommer særligt i lyset heraf uheldigt, at klagenævnet i oktober 2024 genoptog sagen og afviste klagen pga. manglende klageberettigelse, da en korrekt afvisning fra begyndelsen må forventes at have indebåret en langt kortere sagsbehandlingstid.

---



# Ophævelse og hjemvisning i sag om tilladelse til klappning af uddybnings- og oprensningsmaterialer fra et projektområde i [V1] i Odense Havn

Sag: 19/04249

Dato: 31. maj 2024

Miljø- og Fødevarerklagenævnet har truffet afgørelse efter havmiljølovens § 26, jf. § 51, stk. 1, nr. 1.<sup>[1]</sup>

Miljø- og Fødevarerklagenævnet ophæver Miljøstyrelsens afgørelse af 14. februar 2019 om tilladelse til klappning af oprensings- og uddybningsmaterialer fra et projektområde i [V1] i Odense Havn på klappblads nord for Fyn, og hjemviser sagen til fornyet behandling.

Det indbetalte klagegebyr tilbagebetales.

Miljø- og Fødevarerklagenævnets afgørelse er endelig og kan ikke indbringes for anden administrativ myndighed, jf. § 17, stk. 1, i lov om Miljø- og Fødevarerklagenævnet<sup>[2]</sup> og gebyrbekendtgørelsens § 2, stk. 6.<sup>[3]</sup> Eventuel retssag til prøvelse af afgørelsen kan anlægges ved domstolene.

Afgørelsen er truffet af nævnet, jf. § 1 i lov om Miljø- og Fødevarerklagenævnet, der i overensstemmelse med havmiljølovens § 51, stk. 1, har behandlet sagen i nævnets afdeling for marine forhold, jf. § 3, stk. 1, nr. 5, i lov om Miljø- og Fødevarerklagenævnet.

## 1. Klagen til Miljø- og Fødevarerklagenævnet

Afgørelsen er den 14. marts 2019 påklaget til Miljø- og Fødevarerklagenævnet af en erhvervsfisker (klager).

Klager har anført, at klagen alene vedrører afgravningen af havbundsmateriale fra Odense Havn, som ifølge klager vil være ødelæggende for det meste af Odense Fjord, herunder Natura 2000-området i fjorden. Det er efter klagers opfattelse ikke kun sedimentudfaldet, der er voldsomt ødelæggende, men også de store mængder svovlbrinte, der frigives til vandsøjlen fra den afgravede gytje og i forbindelse med, at vand efterfølgende bliver spulet ind for at stabilisere undergrunden.

Klager påpeger i den forbindelse, at tidligere undersøgelser har vist, at fjordens vand har en opholdstid på en uge, hvilket ifølge klager vil betyde, at det svovlbrinholdige vand veksler frem og tilbage kontinuerligt og bliver forstærket. Klager ønsker i øvrigt oplyst, om Miljøstyrelsens vurdering af, at der i forbindelse med klapningen forventes et spild til vandsøjlen på 7 % af det fineste havbundsmateriale, også gælder opgravningsfasen, idet der i så fald spildes store mængder sediment.

Klager har herudover anført en række betragtninger om problematiske forhold i forbindelse med en tidligere meddelt tilladelse til oprensning af en sejlrende i Odense Havn i 2010, håndteringen af skrot på havnen og havnens planer om fremtidige udvidelser, samt Miljøstyrelsens mangelfulde sagsbehandling og tilsyn.

## 2. Sagens oplysninger

### 2.1 Den påklagede afgørelse

Miljøstyrelsen har den 14. februar 2019 med hjemmel i havmiljølovens § 26 meddelt tilladelse til Odense Havn til klapning af 450.000 m<sup>3</sup> oprensnings- og uddybningsmaterialer fra et projektområde i [V1] i Odense Havn på klapplads K\_088\_02 Nord for Fyn.

Det fremgår af afgørelsen, at tilladelsen indebærer en udvidelse af klappmængden i forhold til en tidligere meddelt tilladelse af 6. juli 2017 til klapning af op til 1.100.000 m<sup>3</sup> uddybningsmaterialer. Det optagne havbundssediment var oprindeligt tiltænkt nyttiggjort som en del af projektet om udvidelse af Odense Havn, men det har efterfølgende vist sig umuligt pga. store mængder gytje.

Af afgørelsen fremgår endvidere, at optagningen ikke er en del af den meddelte klaptilladelse, idet de potentielle påvirkninger af optagningen er behandlet i en

VVM-redegørelse og godkendt i forbindelse med meddelelsen af tilladelsen til havneudvidelsen den 24. februar 2016.

## 2.2 Miljøstyrelsens bemærkninger til klagen

Miljøstyrelsen har den 16. maj 2019 til klagen bemærket, at styrelsen i forbindelse med tilladelsen har vurderet spild i forbindelse med optagningen. Der er taget udgangspunkt i de spredningsberegninger af spild, der fremgår af VVM-redegørelsen for havneudvidelsesprojektet. Beregningerne sandsynliggør, at der ikke kan opstå skade inden for Natura 2000-området som følge af optagning af materiale i forbindelse med byggeprojektet.

Miljøstyrelsen understreger i forlængelse heraf, at optagningen allerede er godkendt i forbindelse med tidligere udstedt tilladelse og henviser i den forbindelse til, at det fremgår af miljøkonsekvensvurderingen, at graden af forstyrrelse i forbindelse med frigivelse af næringsstoffer og miljøfarlige stoffer vil være lav i et meget lokalt området i havneområdet, da der frigives meget små mængder miljøfarlige stoffer til vandsøjlen. Forstyrrelsen vil være kortvarig. Det organiske materiale, der findes i optagningsmaterialet, vurderes hovedsageligt at være svært nedbrydeligt. Derfor vil det ikke være tilgængeligt for optag i planteplankton i den periode, hvor det midlertidigt vil befinde sig i vandfasen, inden det atter bundfældes.

Miljøstyrelsen påpeger i øvrigt, at den forurenede del af materialet allerede er optaget i depot på land, hvorfor der ikke længere er tale om spredning af forurenede materialet i forbindelse med den meddelte klaptilladelse. Tilladelsen gælder således for uddybningsmateriale, som antages at være uforurenede.

## 2.3 Nye oplysninger under sagens behandling

Miljø- og Fødevarerklagenævnet har den 14. februar 2024 anmodet Miljøstyrelsen om at uddybe, om det er styrelsens opfattelse, at der kan meddeles to særskilte tilladelser til henholdsvis optagning og klappning.

Miljøstyrelsen har den 10. april 2024 hertil indledningsvis bemærket, at den påklagede klaptilladelse er en supplerende tilladelse, der forhøjer den tilladte klappmængde med 450.000 m<sup>3</sup> i forhold til den tidligere meddelte klaptilladelse af

6. juli 2017. Den nu meddelte tilladelse har således efter styrelsens opfattelse karakter af en ændring af vilkår om den tilladte klapmængde.

Miljøstyrelsen udtaler herefter bl.a. følgende:

”Optagning af havbundsmateriale og efterfølgende genplacering af havbundssedimentet (oprensings- og uddybningsmateriale) er reguleret i en række forskellige regelsæt, og tilladelse hertil behandles af forskellige myndigheder herunder Kystdirektoratet, Trafikstyrelsen, den stedlige kommune og Miljøstyrelsen. Hvilken myndighed, der har kompetence til at tage stilling til optagningen, afhænger af, om opgravningen er en oprensning eller uddybning. Tilsvarende afhænger bestemmelsen af den kompetente myndighed i fht. genplaceringen af havbundssedimentet, om genplaceringen har karakter af bypass, kystfordring, anden nyttiggørelse på hhv. land eller havet, klapning eller deponering på land. Det har også betydning for kompetencefordelingen, om havnen er en erhvervshavn, jf. Havnelovens § 1, stk. 1.

Det følger i den sammenhæng af det organisatoriske specialitetsprincip, at en forvaltningsmyndighed ikke kan varetage hensyn og beslutninger, som det tilkommer en anden forvaltningsmyndighed at varetage. Miljøstyrelsen kan derfor ikke træffe afgørelser i fht. aktiviteter, hvor en anden myndighed er tillagt kompetencen. Tilsvarende respekterer Miljøstyrelsen en anden kompetent myndigheds vurdering af de miljømæssige konsekvenser ved optagningen af havbundssedimentet.

Lovgivningen fastlægger kompetencefordelingen mellem de kompetente myndigheder for de forskellige typer af optagning og genplacering af havbundssediment, således at der ikke er flere myndigheder, som i parallelle sager vurderer de samme miljømæssige forhold og meddeler tilladelse til den samme aktivitet. Foruden fordelingen af godkendelseskompetencen indeholder lovgivningen også en fordeling af myndighedskompetencen til at vurdere miljøpåvirkningen ved hhv. opgravning og genplacering. Hvis aktiviteten er VVM-pligtig, ligger kompetencen hos VVM-myndigheden, som skal tage stilling til den miljømæssige vurdering af det samlede projekt, som opgravningen og genplaceringen indgår som led i.

Reglerne om kompetencefordelingen skal således sikre, at ansøger ikke risikerer, at forskellige myndigheder vurderer det samme forhold forskelligt. Det skal således undgås, at den ene myndighed miljøvurderer og træffer beslutning om tilladelse på én måde, hvorefter en anden myndighed miljøvurderer de samme



forhold og muligvis træffer en anden beslutning og derved skaber uklarhed i retsgrundlaget for det pågældende projekt.

Lovforslag nr. 45 til lov om ændring af lov om beskyttelse af havmiljøet som fremsat 30. oktober 2008 (herefter LFF 2008 45) behandler i den sammenhæng kompetencefordelingen mellem miljøministeren (daværende SVANA) og kommunalbestyrelsen i henhold til Havmiljølovens § 26 og Miljøbeskyttelseslovens § 27. Ved lovforslaget blev miljøministerens kompetence til at fastsætte vilkår om optagning indskrænket til de tilfælde, hvor optagningen efterfølges af bortskaffelse af havbundsmaterialet ved dumpning (klapning). Kompetencen til at fastsætte vilkår om optagning til alt andet end dumpning blev samlet hos kommunalbestyrelsen efter Miljøbeskyttelseslovens § 27, stk. 2.

Kompetencefordelingen i LFF 2008 45 suppleres af bemærkningerne til Lovforslag nr. 85 til lov om ændring af lov om råstoffer, lov om kystbeskyttelse og lov om havstrategi som fremsat 27. november 2014 (herefter LFF 2014 85), hvor man bl.a. indsatte Råstoflovens § 20 b om nyttiggørelse af oprensings- og uddybningsmateriale. I bemærkningen forklares nærmere, hvordan kompetencen til at vurdere og træffe beslutning vedr. optagning af havbundssediment er fordelt mellem forskellige myndigheder afhængig af hvilken myndighed, der har kompetencen til at tillade det projekt, der indebærer at gravning på havbunden.

[...]

I LFF 2014 85 redegøres der således for, at Miljøstyrelsen ved udstedelse af nyttiggørelsestilladelser efter § 20 b ikke skal foretage en særskilt vurdering og vilkårsfastsættelse af de miljømæssige forhold i forbindelse med optagningen i det omfang, at dette kræver tilladelse efter anden lovgivning, hvor de miljømæssige forhold reguleres.

I praksis betyder det, at i stort set alle tilfælde hvor det materiale, der skal nyttiggøres, er uddybningmateriale (dvs. tilfælde hvor der graves dybere end den officielle vanddybde), er selve opgravningen/optagningen omfattet af en tilladelseshjemmel, som hører under en anden myndigheds kompetence (typisk Kystdirektoratet eller Trafikstyrelsen). Da uddybning er omfattet af Miljøvurderingslovens bilag 2, pkt. 10 (l), vil de kompetente myndigheder skulle tage stilling til de miljømæssige konsekvenser for det samlede uddybningsprojekt i overensstemmelse med procedurereglerne i Miljøvurderingsloven.

Det betyder, at det alene er i de tilfælde, hvor der skal nyttiggøres oprensningsmateriale (dvs. vedligeholdelse ned til officielle vanddybde), at Miljøstyrelsen i forbindelse med stillingtagen til ansøgningen også vurderer påvirkningen ved opgravningen/optagningen. Selve oprensningsaktiviteten kræver ikke i sig selv en særskilt tilladelse, og derfor "gribes" miljøvurderingen ved opgravningen/optagningen ikke af en anden myndigheds vurderings- og godkendelseskompetence.

Samme kompetencefordeling i fht. hvilken myndighed, der miljøvurderer optagningen, følges også i de tilfælde, hvor materialet skal genplaceres ved klappning efter Havmiljølovens § 26.

[...]

LFF 2008 45 adresserer alene kompetencefordelingen mellem kommunen og det daværende SVANA i fht. afgrænsningen mellem Havmiljølovens § 26 og Miljøbeskyttelseslovens § 27, stk. 2. Der sondres ikke mellem kompetencefordeling i fht. oprensning og uddybning i lovforslaget. Dvs. lovforslagets forarbejder ikke adresserer den gældende kompetencefordeling mellem de myndigheder, som har kompetencen til at meddele tilladelse til hhv. opgravning af uddybningsmateriale (Kystdirektoratet eller Trafikstyrelsen) og genplaceringen i form af klappning (Miljøstyrelsen). Se forklaring nedenfor.

Det er Miljøstyrelsens opfattelse, at afklaring af kompetencefordelingen i fht. tilladelses- og miljøvurderingsopgaven i en konkret sag skal fastlægges i lyset af det samlede lovgrundlag om kompetencefordeling i fht. forskellige aktivitetstyper, der indebærer gravning på havbunden. Ligesom ved nyttiggørelsestilladelser, jf. beskrivelsen ovenfor, skal der, som nævnt, skelnes mellem tilladelser til klappning af hhv. oprensnings- og uddybningsmateriale. I forbindelse med klaptilladelse til oprensningsmateriale indebærer Miljøstyrelsens behandling af ansøgningen altid en miljøvurdering af optagningsaktiviteten. Anderledes forholder det sig, når der – som i den aktuelle sag – er tale om tilladelse til at klappe uddybningsmateriale.

I den aktuelle sag er Trafikstyrelsen myndighed for at meddele tilladelse til det samlede havneudvidelsesprojekt, herunder uddybningsdelen, jf. Havnelovens § 2, stk. 1. Havneudvidelsen, herunder gravearbejdet, er omfattet af krav om VVM, og miljøpåvirkningen ved optagningen er således behandlet og godkendt i den VVM-proces, som VVM-myndigheden (oprindeligt Kystdirektoratet og senere, efter kompetenceovertagelse, Trafikstyrelsen) har gennemført. I tilfælde af



projektændringer, i dette tilfælde ændringer i uddybningsbehovet- og uddybningsmængden, er det ligeledes Trafikstyrelsen, der som VVM-myndigheden, har kompetencen til at tage stilling til, hvorvidt dette kan rummes inden for den gældende VVM-vurdering og projekttilladelse. Miljøstyrelsen har ikke kompetence til at efterprøve en sådan beslutning.

I dette tilfælde, hvor tilladelse til og vurdering af de miljømæssige forhold omkring optagningen reguleres efter anden lovgivning, respekterer Miljøstyrelsen således den kompetente myndigheds beslutning og har ikke hjemmel til at foretage en særskilt og "overlappende" vurdering og beslutning om vilkårsfastsættelse for optagningen. Derfor omfatter Miljøstyrelsens klaptilladelse alene en vurdering af og tilladelse til klapaktiviteten. Miljøstyrelsen skal for en ordens skyld hertil bemærke, at miljøpåvirkning ved klapning indgår i NIRAS' VVM-redegørelse fra november 2012. Det følger således af Kystdirektoratets tilladelse s. 9, at: "Såfremt der skal bortskaffes optaget havbundsmateriale skal det ske efter ansøgning og tilladelse efter Havmiljøloven hvor Miljøcenter Odense er myndighed [nu Miljøstyrelsen]. Effekter og aktiviteter forbundet med klapning skal indgå i VVM vurderingen såfremt der kan opstå akkumulerende effekter som følge af klapning og anlægsarbejdet".

### 3. Miljø- og Fødevarerklagenævnets bemærkninger og afgørelse

Følgende medlemmer af Miljø- og Fødevarerklagenævnet har deltaget i sagens behandling: formand Ann Toft Kristensen, landsdommer Olaf Tingleff, fhv. landsdommer Eva Staal samt de sagkyndige medlemmer Jens Kjerulf Petersen og Karen Timmermann.

#### 3.1 Miljø- og Fødevarerklagenævnets prøvelse

Det fremgår af § 11, stk. 1, i lov om Miljø- og Fødevarerklagenævnet, at nævnet kan begrænse sin prøvelse af en afgørelse til de forhold, der er klaget over. Det fremgår dog af forarbejderne til bestemmelsen, at nævnet har mulighed for og efter omstændighederne pligt til at inddrage andre forhold end det, der er klaget over, f.eks. spørgsmålet om overholdelse af gældende EU-ret eller grundlæggende forvaltningsretlige grundsætninger.[4]

Det følger endvidere af § 11, stk. 2, i lov om Miljø- og Fødevarerklagenævnet, at nævnet kan begrænse sin prøvelse til de væsentligste forhold.

Klager har i sagen alene klaget over optagningen af havbundssediment fra havneområdet i Odense Havn og ikke selve klapningen. Miljøstyrelsen har imidlertid alene truffet afgørelse om klapningen. Miljø- og Fødevarerklagenævnet har på den baggrund fundet anledning til at tage stilling til, om en tilladelse efter havmiljølovens § 26 skal omfatte såvel optagning som klapning, eller om der kan træffes afgørelse alene om klapning (afsnit 3.2).

Miljø- og Fødevarerklagenævnet har ikke taget stilling til sagens øvrige klagepunkter, jf. herved § 11 i lov om Miljø- og Fødevarerklagenævnet.

## 3.2 Miljø- og Fødevarerklagenævnets bemærkninger

Omfanget af en klapningstilladelse efter havmiljølovens § 26

Havmiljølovens § 25 indeholder et generelt forbud mod dumpning af stoffer eller materialer, bortset fra dumpning af optaget havbundsmateriale.

I henhold til havmiljølovens § 26, stk. 1, kan miljøministeren meddele tilladelse til dumpning af optaget havbundsmateriale. Denne beføjelse er delegeret fra miljøministeren til Miljøstyrelsen.<sup>[5]</sup>

I vurderingen af en ansøgning om tilladelse til dumpning af optaget havbundsmateriale skal indgå de forhold og hensyn, der er anført i havmiljølovens bilag 1, jf. lovens § 26, stk. 2. Der må kun meddeles tilladelse til dumpning af havbundsmateriale, såfremt havbundsmaterialet vurderes at indeholde uvæsentlige mængder og koncentrationer af de i bilag 2 nævnte stoffer og materialer og såfremt disse ikke er tilført havbundsmaterialet med henblik på bortskaffelse, jf. havmiljølovens § 26, stk. 3.

Miljøstyrelsen kan i henhold til havmiljølovens § 26, stk. 4, til brug for vurderingen i stk. 2 og 3 stille krav om, at ansøgeren for egen regning lader foretage analyser af havbundsmaterialet, herunder udarbejder en miljøkonsekvensvurdering.<sup>[6]</sup>

Tilladelse til dumpning af havbundsmateriale skal i henhold til havmiljølovens § 27, stk. 1, være tidsbegrænset og angive, hvilke stoffer eller materialer, der

omfattes af tilladelsen, den samlede mængde, positionen for dumpningen og tilladelsens udløbsdato. Endvidere kan der i tilladelsen stilles vilkår om bl.a. fremgangsmåden, herunder om optagning og udlægning, tilsyns- og sikkerhedsforanstaltninger og indberetning.

I henhold til havmiljølovens § 28 kan Miljøministeren fastsætte nærmere regler om tilladelsesordningen for dumpning af havbundsmateriale, herunder om ansøgningens indhold, om miljøkonsekvensvurdering, herunder om inddragelse af offentligheden, om prøveudtagning og analyser af havbundsmateriale og om vurdering og behandling af sager efter § 26.

Havmiljølovens bilag 1 indeholder en liste over forhold, der skal vurderes i forbindelse med behandling af en ansøgning om tilladelse til klappning, herunder bl.a. relevante sedimentforhold, klapmetode og optagningsmetode, relevante vandforhold, herunder spredning (f.eks. strøm, tidevand). Derudover fremgår det, at det generelt skal overvejes, om der er tilstrækkelig videnskabeligt grundlag for en vurdering af følgerne af den ansøgte klappning, jf. bilag 1, punkt B, nr. 4, 5 og 8.

Der er fastsat nærmere regler for administrationen af klaptilladelser i klappbekendtgørelsen,<sup>[7]</sup> der er udstedt bl.a. med hjemmel i havmiljølovens § 28.

Det følger af klappbekendtgørelsens § 5, stk. 2, nr. 8 og nr. 9, at en ansøgning om tilladelse omfattet af bekendtgørelsen skal indeholde oplysninger om valg af metode ved optagning af sedimenterne eller oprensnings- og uddybningsmaterialerne og valg af metode ved placering af sedimenterne eller oprensnings- og uddybningsmaterialerne.

Miljøstyrelsen skal i henhold til bekendtgørelsens § 7, stk. 1, foretage en vurdering af sedimentets eller oprensnings- og uddybningsmaterialernes forureningsgrad. I det omfang oprensnings- og uddybningsmaterialer ikke skal videreføres ved bypass eller nyttiggøres, tager Miljøstyrelsen i henhold til bekendtgørelsens § 7, stk. 4, stilling til, om der skal gives tilladelse til klappning.

Miljøstyrelsen kan i henhold til bekendtgørelsens § 10 fastsætte en række vilkår i tilladelsen til klappning, herunder om optagnings- og klapmetode, jf. § 10, stk. 2, nr. 6 og nr. 7.

Miljøbeskyttelseslovens § 27, stk. 1, indeholder på samme måde som havmiljølovens § 25 et generelt forbud mod at stoffer, der kan forurene vandet, tilføres vandmiljøet.

Efter miljøbeskyttelseslovens § 27, stk. 2, må stoffer, jf. stk. 1, der er aflejrede i vandløb, søer eller havet, ikke uden kommunalbestyrelsens tilladelse påvirkes, så de kan forurene vandet.

Bestemmelsen i stk. 2 blev indsat i forbindelse med 1991-lovrevisionen,[8] og følgende fremgår af forarbejderne hertil:[9]

”Bestemmelsen i forslagets stk. 2 er ny. Efter bestemmelsen er det forbudt at påvirke forurenende stoffer, der er aflejrede i vandløb, søer eller havet, hvis dette kan medføre en forurening af vandet. Enhver mekanisk påvirkning af forurenende stoffer, f.eks. opgravning, optagning af slam og spuling, er efter bestemmelsen forbudt uden amtsrådets forudgående tilladelse. Forslaget er udarbejdet, fordi der har vist sig et behov for at få præciseret, at omløjring og flytning af forurenende stoffer, som i den aflejrede form har begrænset miljømæssig virkning, kan have uønskede miljømæssige effekter både inden for aflejningsområdet og i de tilgrænsende vandområder. Eksempelvis vil aflejrede iltforbrugende stoffer ved gravearbejder på ny kunne have stærkt iltsvind til følge. Endvidere kan aflejringerne efter en påvirkning bundfældes igen på andre lokaliteter, som er miljømæssigt sårbare. På tilsvarende måde er der risiko for, at tungmetaller og andre miljøfremmede stoffer i aflejringerne bliver spredt på ukendt og uacceptabel måde. Det tilsigtes dog ikke med forslaget at regulere sejladsen i forurenede havnebassiner.”

Om forholdet mellem miljøbeskyttelseslovens § 27 og havmiljølovens § 26 fremgår følgende af forslag til lov om ændring af lov om beskyttelse af havmiljøet som fremsat den 30. oktober 2008:[10]

### *”2.3.1. Gældende ret*

I forbindelse med kommunalreformen overgik flere opgaver på miljøområdet fra amterne til kommunerne. I forhold til optagning og påvirkning af havbundsmateriale (sediment) har det vist sig, at der opstod et uhensigtsmæssigt kompetenceoverlap mellem havmiljøloven og miljøbeskyttelsesloven og dermed også mellem miljøministeren (i praksis miljøcentrene Århus, Odense og Roskilde) og kommunalbestyrelserne med hensyn til at fastsætte vilkår og meddele tilladelse på området.

Efter havmiljølovens § 26 meddeler miljøministeren tilladelse til dumpning af optaget havbundsmateriale (klapning). Efter havmiljølovens § 27 kan

miljøministeren i forbindelse med tilladelse til dumpning af optaget havbundsmateriale (klapning) bl.a. fastsætte vilkår om optagningsmetode og oplægning af havbundsmaterialet. Denne mulighed for at fastsætte vilkår om optagningsmetode gælder, jf. § 27, stk. 1, 3. pkt., tillige i situationer, hvor der kan blive tale om anden bortskaffelse af havbundsmaterialet end dumpning, herunder genanvendelse eller oplægning/deponering på spulefelter mv. - og uanset om havbundsmaterialet er forurenede eller ej.

Denne tilladelseskompetence lå inden kommunalreformen hos amtsrådet, men er i dag henlagt til tre af de syv miljøcentre under Miljøministeriet (Århus, Odense og Roskilde), jf. § 27, stk. 2 i bekendtgørelse nr. 1128 af 26. september 2007 om henlæggelse af opgaver og beføjelser til By- og Landskabsstyrelsen og Miljøministeriets miljøcentre.

Det er samtidig i miljøbeskyttelseslovens 27, stk. 2, fastlagt, at stoffer, der kan forurene vandet, og som er aflejrede i vandløb, søer eller havet ikke uden kommunalbestyrelsens tilladelse må påvirkes, så de kan forurene vandet. Denne kompetence lå ligeledes inden kommunalreformen hos amtsrådet.

Dette indebærer, at optagning af uforurenede havbundsmateriale i princippet kun er omfattet af havmiljøloven, mens optagning/påvirkning af forurenede havbundsmateriale i et vist omfang er reguleret af både havmiljøloven og miljøbeskyttelsesloven. Det er ikke muligt ud fra praksis at fastsætte en præcis skillelinje mellem forurenede og uforurenede havbundsmateriale (sedimenter).

På baggrund af den betydelige tvivl om, hvorledes bestemmelserne i havmiljølovens § 27 og miljøbeskyttelseslovens § 27, stk. 2, har skullet administreres efter kommunalreformen, har Miljøministeriet (By- og Landskabsstyrelsen) i efteråret 2007 vejledende udtalt, at havmiljøloven – ud fra en *lex specialis* betragtning – finder anvendelse frem for miljøbeskyttelsesloven med hensyn til at fastsætte vilkår om optagning af havbundsmateriale (sedimenter), herunder også ved optagning af havbundsmateriale, der ikke dumpes, men som for eksempel oplægges eller deponeres på spulefelter.

Miljøministeriet (By- og Landskabsstyrelsen) har endvidere vejledende udtalt, at miljøbeskyttelsesloven omvendt finder anvendelse, når der er tale om udjævning af havbundsmateriale i en havn f.eks. ved hjælp af et skraberedskab, forudsat der ikke sker optagning af havbundsmaterialet.





### 2.3.2. Lovforslaget indhold

Det konstaterede kompetence- og myndighedsoverlap foreslås afhjulpet ved at ophæve miljøministerens kompetence i havmiljøloven til at fastsætte vilkår om optagning i forbindelse med anden bortskaffelse af havbundsmateriale end dumpning (klapning). Herved samles kompetencen til at fastsætte vilkår om optagning til alt andet end dumpning hos én myndighed, dvs. kommunalbestyrelsen."

Forholdet mellem miljøbeskyttelseslovens § 27 og havmiljølovens § 26 er tillige omtalt i forslag til lov om ændring af lov om råstoffer, lov om kystbeskyttelse og lov om havstrategi som fremsat den 27. november 2014:[11]

"I visse tilfælde, hvor der er en væsentlig forurening af sedimentet, vil selve optagningen kunne medføre en forurening af vandet, der hvor optagningen foregår. I så fald vil optagningen (også) kræve tilladelse efter miljøbeskyttelseslovens § 27, stk. 2. Dette gælder dog ikke, hvis der gives tilladelse til dumpning på søterritoriet (klapning) efter havmiljølovens § 26, jf. nedenfor. I så fald reguleres forholdet i klaptilladelsen."

I overensstemmelse hermed fremgår følgende af spildevandsvejledningen:[12]

"Hvis der ikke er søgt om tilladelse til klapning, er det kommunalbestyrelsen, der skal give tilladelse til optagning, jf. lovens § 27, stk. 2, hvis der måtte være stoffer i havbundsmaterialet, der ved påvirkning kan forurene havet. Det gælder også ved bortskaffelse på land. I det tilfælde finder bekendtgørelse nr. 1433 af 21. november 2017 om krav til udledning af visse forurenende stoffer til vandløb, søer, overgangsvande, kystvande og havområder anvendelse. Havmiljøloven er således "lex specialis" i forhold til miljøbeskyttelsesloven. Det betyder, at miljøbeskyttelseslovens § 27 ikke skal anvendes på optagning, som reguleres efter havmiljøloven i forbindelse med ansøgning om tilladelse til klapning."

Miljø- og Fødevarerklagenævnet finder, at det anførte må forstås sådan, at en afgørelse efter havmiljølovens § 26 skal omfatte både optagningen og klapningen af havbundssedimentet, uanset om optagningen er en uddybning eller en oprensning. Den påklagede afgørelse lider dermed af en væsentlig retlig mangel, hvorfor nævnet ophæver Miljøstyrelsens afgørelse af 14. februar 2019, og hjemviser sagen til fornyet behandling.

Miljø- og Fødevarerklagenævnet bemærker, at nævnet er enig med Miljøstyrelsen i, at det organisatoriske specialitetsprincip medfører, at en



forvaltningsmyndighed ikke kan varetage hensyn, som ifølge loven tilkommer en anden forvaltningsmyndighed at varetage. Miljøstyrelsen er imidlertid tillagt beføjelse til at meddele tilladelser efter havmiljølovens § 26, der omfatter såvel optagning som klappning. Hvorvidt en anden myndighed har foretaget en vurdering af de miljømæssige konsekvenser ved optagning af havbundssediment som led i administrationen efter anden lovgivning, fritager efter nævnets opfattelse ikke Miljøstyrelsen fra at foretage en selvstændig vurdering heraf i forbindelse med meddelelsen af en klappningstilladelse efter havmiljølovens regler. Styrelsen kan dog naturligvis i den forbindelse, i den udstrækning det er muligt og relevant, inddrage de oplysninger, der måtte fremgå af øvrige myndigheders vurderinger og afgørelser.

### 3.3 Miljø- og Fødevarerklagenævnets afgørelse

Miljø- og Fødevarerklagenævnet ophæver Miljøstyrelsens afgørelse af 14. februar 2019 om tilladelse til klappning af oprensings- og uddybningsmaterialer fra et projektområde i [V1] i Odense Havn på klappads nord for Fyn, og hjemviser sagen til fornyet behandling.

[1] Lovbekendtgørelse nr. 147 af 19. februar 2024 om beskyttelse af havmiljøet.

[2] Lov nr. 1715 af 27. december 2016 om Miljø- og Fødevarerklagenævnet.

[3] Bekendtgørelse nr. 132 af 30. januar 2017 om gebyr for indbringelse af klager for Miljø- og Fødevarerklagenævnet mv.

[4] Jf. bemærkningerne til § 11 i forslag L44 til Lov om Miljø- og Fødevarerklagenævnet (FT 2016-17).

[5] Jf. § 15, nr. 4, i bekendtgørelse nr. 1514 af 25. juni 2021 om delegation af opgaver og beføjelser til Miljøstyrelsen.

[6] Jf. § 15, stk. 5, i bekendtgørelse nr. 1514 af 25. juni 2021 om delegation af opgaver og beføjelser til Miljøstyrelsen.

[7] Bekendtgørelse nr. 516 af 23. april 2020 om bypass, nyttiggørelse og klappning af optaget havbundsmateriale.

[8] Forslag nr. L 74 til Lov om miljøbeskyttelse som vedtaget af Folketinget ved 3. behandling den 28. maj 1991.

[9] Jf. de specielle bemærkninger til § 27 i forslag nr. L 74 til Lov om miljøbeskyttelse som fremsat den 23. januar 1991.

[10] Jf. afsnit 2.3 i de almindelige bemærkninger til forslag nr. L 45.

[11] Jf. afsnit 3.4.1 i de almindelige bemærkninger til lovforslag nr. L 85.

[12] Spildevandsvejledningen til bekendtgørelse om spildevandstilladelser m.v. efter miljøbeskyttelseslovens kapitel 3 og 4, Miljøstyrelsen, vejledning nr. 28, juni 2018.

---

#### Lovområder:

Havmiljøloven

