

MRF 2024.272

Miljø- og Fødevareklagenævnets afgørelse af 21. oktober 2024, j.nr. 24/08921

Afgørelsen i MRF 2024.159 Mfk om hjemvisning af Miljøstyrelsens klaptilladelse fra 2019 til klapning af 450.000 m³ oprensings- og uddybningsmateriale fra Odense Havn på klaplads nord for Fyn genoptaget, hvorefter Miljø- og Fødevareklagenævnet afviste at realitetsbehandle klagesagen, da klagen alene vedrørte optagning af havbundssediment, hvilket i den konkrete situation ikke var omfattet af den påklagede afgørelse, da der var meddelt særskilt tilladelse til optagning efter havneloven, og optagningen ikke oprindeligt var sket med henblik på klapning.

Miljøstyrelsen meddelte den 14. februar 2019 tilladelse efter havmiljølovens § 26 til klapning af i alt 450.000 m³ oprensings- og uddybningsmateriale fra Odense Havn til en klapplads nord for Fyn. Tilladelsen var en udvidelse af en klapnings-tilladelse fra juli 2017 til klapning af op til 1.100.000 m³ 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 klapningen, mens selve optagningen af sediment ikke var behandlet i afgørelsen, hvilket Miljøstyrelsen begrundede 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 den 24. februar 2016. Klaptilladelsen blev påklaget af en bierhvervsfisker og vedrørte alene afgravningen af havbundsmateriale, hvilket førte til, at Miljøstyrelsens klapnings-tilladelse blev ophævet og hjemvist i maj 2024, da styrelsen ikke havde taget stilling til optagningen i tilladelsen (**MRF 2024.159 Mfk**). Miljøstyrelsen anmodede efterfølgende nævnet om at genoptage sagen, idet styrelsen bl.a. henviste til, at en afgørelse efter havmiljølovens § 26 skal omfatte både optagning og klapning i de tilfælde, hvor optagningen ikke er reguleret i en tilladelsesordning efter anden lovgivning, mens en tilladelse efter havmiljølovens § 26 ikke regulerer optagningen, når optagningen er reguleret i anden lov som f.eks. kystbeskyttelsesloven eller havneloven, da disse love i så fald må anses for lex specialis. Nævnets afgørelse var derfor i strid med det organisatoriske specialitetsprincip og betød en ikke hjemlet udvidelse af nævnets kompetence, da prøvelsesbegrænsningerne efter kystbeskyttelsesloven og havneloven blev omgået. Miljø- og Fødevareklagenævnet fandt, at der med anmodningen om genoptagelse var påvist fejl ved sagens behandling, som begrundede, at klagesagen skulle

genoptages. Nævnet fandt anledning til at behandle, om en tilladelse efter havmiljølovens § 26 skal omfatte såvel optagning som klapning, eller om der kan træffes afgørelse alene om klapning. Nævnet behandlede indledningsvis de samme retskilder som i klagesagen og fandt herefter, at en afgørelse efter havmiljølovens § 26 skal omfatte både optagningen og klapningen af havbundssediment, uanset om optagningen er en uddybning eller en oprensning, hvis optagningen sker med henblik på klapning. Nævnet bemærkede, at optagning af havbund med henblik på klapning alene er reguleret i havmiljøloven §§ 26-28 samt klapbekendtgørelsen. Efter nævnets opfattelse var der ikke i lovgivningen taget stilling til den situation, hvor en optagning i form af uddybning af et havnebassin eller en sejlrende er blevet tilladt med hjemmel i enten havnelovens § 2 eller kystbeskyttelseslovens § 16 a, og hvor optagningen ikke er foretaget med henblik på klapning, men hvor det viser sig, at materialet ikke kan anvendes eller ville blive anvendt som forudsat og derfor senere ønskes klappet. Nævnet var dog enig med styrelsen i, at en samlet vurdering af reguleringen i henholdsvis kystbeskyttelsesloven, råstofloven og havmiljøloven må føre til, at der i en sådan situation kan meddeles en tilladelse efter havmiljølovens § 26, som alene omfatter dumpningen (klapningen). På den baggrund fandt nævnet, at det i forhold til Miljøstyrelsens konkrete klaptilladelse efter havmiljølovens § 26 ikke udgjorde en retlig mangel, at optagningen af havnesediment ikke var omfattet af tilladelsen, da optagningen var reguleret i en tilladelse meddelt af Trafikstyrelsen efter havnelovens § 2. I en sådan situation skal Miljøstyrelsen sikre, at kravene i havmiljøloven er opfyldt i forhold til klapningen, herunder særligt de fastlagte aktionsniveauer. I den forbindelse kan styrelsen inddrage oplysninger, som fremgår af øvrige myndigheders vurderinger eller afgørelser, herunder vurderinger, som er foretaget i forbindelse med en optagning med et andet formål end klapning, og som

er baseret på en anden regulering end havmiljøloven, såfremt de anførte oplysninger er relevante og tilstrækkelige. Vedr. styrelsens betragtning om det organisatoriske specialitetsprincip bemærkede nævnet, at styrelsen er tillagt beføjelse til at meddele tilladelser efter havmiljølovens § 26, som omfatter såvel optagning som klapning. I det tilfælde, hvor en anden myndighed har foretaget en vurdering af de miljømæssige konsekvenser ved optagning af havbundssediment, fritager dette ikke Miljøstyrelsen fra at foretage en selvstændig vurdering af optagningsmaterialet ved

meddelelse af en efterfølgende klaptilladelse efter havmiljøloven § 26. Idet nævnet vurderede, at klagen alene omhandlede forhold vedr. optagning af havbundssediment, hvor tilladelse til optagningen var meddelt efter havneloven, og optagningen ikke var foretaget med henblik på klapning, var der udelukkende klaget over forhold, der ikke var omfattet af den påklagede afgørelse. På denne baggrund afviste nævnet at realitetsbehandle klagen over Miljøstyrelsens tilladelse fra 2019, hvilket dermed erstattede nævnets tidligere afgørelse i **MRF 2024.159 Mfk.**

Kommentar: Anskuet som en klage over manglende miljøvurdering af optagning af havnesediment ved udvidelse af Odense Havn må nævnets afvisning af kompetence med henvisning til specialitetsprincipper tiltrædes, da dette må anses for afgjort med Kystdirektoratets VVM-tilladelse, der er meddelt mindre end tre år efter Miljøstyrelsens klapningstilladelse. Hertil kan dog supplerende bemærkes, at klagen vedrørte en afgørelse om klaptilladelse efter havmiljølovens § 26, og at nævnet derfor af egen drift er forpligtet til at sikre, at der ikke meddeles klapningstilladelse i modstrid med EU-retten, hvor VVM-direktivet er relevant i denne sag, og hvor det forekommer oplagt, at klaptilladelsen krævede miljøvurdering og tilladelse efter miljøvurderingslovens § 25, da der er tale om bortskaffelse af farligt affald som nærmere uddybet i kommentaren til **MRF 2024.275 Mfk.**, hvor nævnet i en formandsafgørelse afviste, at klaptilladelser er omfattet af VVM-direktivet.

Det bemærkes, at klageren i ovenstående sag efterfølgende anmodede om genoptagelse af Miljø- og Fødevareklagenævnets afgørelse om afvisning med henvisning til en række forhold vedr. klapningen og klappladsen. Anmodningen blev afslået af Miljø- og Fødevareklagenævnet ved afgørelse af 27. februar 2025 (j.nr. 24/10971) med henvisning til, at klagepunkterne ikke havde været gjort gældende i forbindelse med den oprindelige klagesag, og der ikke kunne ske omgåelse af klagefristen.



Afvisning af klage i genoptaget sag om tilladelse til klapning af uddybnings- og oprensningsmaterialer fra et projektområde i [Fortroligt1] i Odense Havn

Sag: 24/08921

Dato: 21. oktober 2024

Miljø- og Fødevareklagenævnet traf den 31. maj 2024 afgørelse om at ophæve Miljøstyrelsens afgørelse af 14. februar 2019 om tilladelse til klapning af oprensings- og uddybningsmaterialer fra et projektområde i [Fortroligt1] i Odense Havn på klapplads nord for Fyn, og hjemvise sagen til fornyet behandling.^[1]

Miljøstyrelsen har anmodet Miljø- og Fødevareklagenævnet om at genoptage behandlingen af klagesagen vedrørende styrelsens afgørelse af 14. februar 2019.

Miljø- og Fødevareklagenævnet har besluttet at genoptage behandlingen af klagesagen.

Miljø- og Fødevareklagenævnet har herefter truffet afgørelse efter havmiljølovens § 26, jf. § 51, stk. 1, nr. 1.^[2]

Miljø- og Fødevareklagenævnet afviser at realitetsbehandle klagen over Miljøstyrelsens afgørelse af 14. februar 2019 om tilladelse til klapning af oprensings- og uddybningsmaterialer fra et projektområde i [Fortroligt1] i Odense Havn på klapplads nord for Fyn.

Afgørelsen erstatter Miljø- og Fødevareklagenævnets tidligere afgørelse af 31. maj 2024.

Det indbetalte gebyr tilbagebetales.

Miljø- og Fødevareklagenævnets afgørelse er endelig og kan ikke indbringes for anden administrativ myndighed, jf. § 17, stk. 1, i lov om Miljø- og Fødevareklagenævnet^[3] og gebyrbekendtgørelsens § 2, stk. 6.^[4] Eventuel retssag til prøvelse af afgørelsen kan anlægges ved domstolene.

Afgørelsen er truffet af nævnet, jf. § 1 i lov om Miljø- og Fødevareklagenævnet, 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 Fødevareklagenævnet.

1. Beslutning om genoptagelse

Miljøstyrelsen har den 10. september 2024 anmodet Miljø- og Fødevareklagenævnet om at genoptage behandlingen af klagesagen vedrørende styrelsens afgørelse af 14. februar 2019.

Som begrundelse for anmodningen har Miljøstyrelsen anført, at der er begået væsentlige sagsbehandlingsfejl, idet Miljø- og Fødevareklagenævnet efter styrelsens opfattelse ikke har inddraget alle relevante fortolkningsbidrag i forbindelse med nævnets fortolkning af havmiljøloven. Dette har ifølge styrelsen medført, at nævnets afgørelse har fået et forkert resultat.

Miljøstyrelsen henviser særligt til, at optagning og genplacering af havbundsmateriale er reguleret i en række forskellige regelsæt, og at fortolkningen af den isolerede regel i havmiljølovens § 26 derfor ikke kan stå alene. Såfremt der foretages en samlet vurdering af reguleringen, vil den rette fortolkning ifølge styrelsen være, at en afgørelse efter havmiljølovens § 26 skal omfatte både optagning og klapning af havbundssediment i de tilfælde, hvor optagningen ikke er selvstændigt reguleret i en tilladelsesordning efter anden lovgivning. Er optagningen derimod reguleret i anden lov, eksempelvis efter reglerne i kystbeskyttelsesloven eller havneloven, skal optagningen ifølge styrelsen ikke (tillige) reguleres af en tilladelse efter havmiljølovens § 26, idet kystbeskyttelsesloven og havneloven i denne sammenhæng må anses for at være *lex specialis*.

Miljøstyrelsen har herudover henvist til, at nævnets afgørelse strider mod det organisatoriske specialitetsprincip, idet nævnet pålægger styrelsen at tage stilling til forhold vedrørende optagning, som en anden myndighed har foretaget en vurdering af og meddelt tilladelse til. Dermed skabes risiko for konfliktende

myndighedsvurderinger, samt parallelle tilsyns- og håndhævelseskompetencer. Afgørelsen betyder således, at styrelsen potentielt skal tage stilling til opgravningsaktiviteter, der allerede er i gang og fuldt lovlige i henhold til en allerede meddelt uddybningstilladelse, såfremt der i løbet af projektets gennemførelse søges om at klappe materiale, som projektejer oprindeligt havde forventet at kunne nyttiggøre.

Endelig har Miljøstyrelsen påpeget, at nævnets afgørelse indebærer en udvidelse af nævnets prøvelseskompetence, idet prøvelsesbegrænsningerne i henholdsvis kystbeskyttelsesloven og havneloven dermed omgås.

En myndighed er forpligtet til at genoptage behandlingen af en sag, hvis der i forbindelse med anmodningen om genoptagelse fremkommer nye faktiske oplysninger af så væsentlig betydning, at der er en vis sandsynlighed for, at sagen havde fået et andet udfald, hvis oplysningerne havde foreligget i forbindelse med den tidligere behandling af sagen. En myndighed kan også have pligt til at genoptage behandlingen af en sag, hvis der ved den tidligere sagsbehandling er begået væsentlige fejl. Desuden kan væsentlige nye retlige forhold betyde, at der er en forpligtelse til at genoptage behandlingen af en sag. Dette kan f.eks. være tilfældet, hvis domstolene i en tilsvarende sag har underkendt myndighedens fortolkning eller praksis, eller der er sket en væsentlig ændring med tilbagevirkende kraft i det retsgrundlag, der forelå på tidspunktet for den tidligere afgørelse.

Miljø- og Fødevareklagenævnet finder, at der med anmodningen om genoptagelse er påvist, at der er begået fejl ved sagens behandling, der kan begrunde, at behandlingen af klagesagen vedrørende Miljøstyrelsens afgørelse af 14. februar 2019 genoptages.

2. Klagen til Miljø- og Fødevareklagenævnet

Miljøstyrelsens afgørelse er den 14. marts 2019 påklaget til Miljø- og Fødevareklagenævnet af en bierhvervsfisker (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.

3. Sagens oplysninger

3.1 Den påklagede afgørelse

Miljøstyrelsen har den 14. februar 2019 med hjemmel i havmiljølovens § 26 meddelt tilladelse til Odense Havn til klapning af 450.000 m³ oprensnings- og uddybningsmaterialer fra et projektområde i [Fortroligt1] i Odense Havn på klapplads [Fortroligt2] Nord for Fyn.

Det fremgår af afgørelsen, at tilladelsen indebærer en udvidelse af klapmængden i forhold til en tidligere meddelt tilladelse af 6. juli 2017 til klapning af op til 1.100.000 m³ 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.

3.2 Miljø- og Fødevareklagenævnets afgørelse af 31. maj 2024

Miljø- og Fødevareklagenævnet traf den 31. maj 2024 afgørelse om at ophæve Miljøstyrelsens afgørelse af 14. februar 2019 om tilladelse til klapning af oprensings- og uddybningsmaterialer fra et projektområde i [Fortroligt1] i Odense Havn på klapplads nord for Fyn, og hjemvise sagen til fornyet behandling.

Miljø- og Fødevareklagenævnet fandt, at en afgørelse efter havmiljølovens § 26 skal omfatte både optagningen og klapningen af havbundssedimentet, uanset om optagningen er en uddybning eller en oprensning. Idet Miljøstyrelsens afgørelse alene indeholdt en stillingtagen til selve klapningen og ikke til optagningen, fandt nævnet herefter, at styrelsens afgørelse var behæftet med en væsentlig retlig mangel.

3.3 Miljøstyrelsens bemærkninger til klagen

Under Miljø- og Fødevareklagenævnets tidligere behandling af sagen bemærkede Miljøstyrelsen, 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 understregede 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 påpegede 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.

3.4 Nye oplysninger under sagens behandling

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

Miljøstyrelsen bemærkede den 10. april 2024 hertil indledningsvis, at den påklagede klaptilladelse er en supplerende tilladelse, der forhøjer den tilladte klapmængde med 450.000 m³ 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 udtalte 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 uddybningsmateriale (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 (I), 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 klapning 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 klapning (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 klapning 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".

4. Miljø- og Fødevareklagenævnets bemærkninger og afgørelse

Følgende medlemmer af Miljø- og Fødevareklagenævnet har deltaget i behandlingen af genoptagelsesansøgningen og den genoptagede sag: formand Birgitte Egelund Olsen, landsdommerne Annette Nørby og Olaf Tingleff, samt de sagkyndige medlemmer Jens Kjerulf Petersen og Karen Timmermann.

4.1 Miljø- og Fødevareklagenævnets prøvelse

Det fremgår af § 11, stk. 1, i lov om Miljø- og Fødevareklagenævnet, 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.^[5]

Det følger endvidere af § 11, stk. 2, i lov om Miljø- og Fødevareklagenævnet, 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 Fødevareklagenævnet 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 4.2).

4.2 Miljø- og Fødevareklagenævnets bemærkninger

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.^[6]

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.[7]

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, klappemåde 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,[8] 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 klapning.

Miljøstyrelsen kan i henhold til bekendtgørelsens § 10 fastsætte en række vilkår i tilladelsen til klapning, 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,^[9] og følgende fremgår af forarbejderne hertil:^[10]

”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 omlægning 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 sejladser 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:^[11]

”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 forurennet eller ej.

Denne tilladelseskompentence 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 uforurennet havbundsmateriale i princippet kun er omfattet af havmiljøloven, mens optagning/påvirkning af forurennet 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 forurennet og uforurennet 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:[12]

”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:[13]

”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 Fødevareklagenævnet finder, at det anførte må forstås således, at en afgørelse efter havmiljølovens § 26 skal omfatte både optagningen og dumpningen af havbundssedimentet, uanset om optagningen er en uddybning eller en oprensning, hvis optagningen sker med henblik på dumpning (klapning).

Miljøstyrelsen har i genoptagelsesanmodningen anført, at en anden myndighed i henhold til eksempelvis kystbeskyttelsesloven eller havneloven kan meddele tilladelse til optagning af havbundsmateriale også i tilfælde, hvor materialet efterfølgende ønskes klappet, idet der i kystbeskyttelsesloven og i havneloven er mulighed for at meddele særskilt tilladelse til optagning, såfremt der er tale om uddybning. Det er styrelsens opfattelse, at de to love må anses for at være lex specialis i forhold til havmiljøloven for så vidt angår reguleringen af optagningen, når der er tale om uddybning.

Miljø- og Fødevareklagenævnet bemærker hertil, at optagning med henblik på klapning alene ses at være reguleret af reglerne i havmiljølovens §§ 26-28 samt klappbekendtgørelsen.^[14] I overensstemmelse hermed fremgår det af forarbejderne til kystbeskyttelsesloven og råstofloven, at hvis det kan forudses, at ikke alt materialet kan henholdsvis bypasses eller nyttiggøres efter reglerne i de to love, kan det være relevant at have en parallel tilladelse til klapning.^[15] Nævnet fastholder derfor, at en afgørelse efter havmiljølovens § 26 som udgangspunkt skal omfatte både optagningen og dumpningen (klapningen) af havbundssedimentet, uanset om optagningen er en uddybning eller en oprensning.

Efter Miljø- og Fødevareklagenævnets opfattelse er der ikke i lovgivningen taget stilling til den situation, hvor en optagning i form af uddybning af et havnebassin eller en sejlrende er blevet tilladt med hjemmel i enten havnelovens § 2 eller kystbeskyttelseslovens § 16 a, og hvor optagningen ikke er foretaget med henblik på klapning, men hvor det viser sig, at materialet ikke kan anvendes eller bliver anvendt som forudsat og derfor senere ønskes klappet. Nævnet er imidlertid enig med Miljøstyrelsen i, at en samlet vurdering af reguleringen i henholdsvis kystbeskyttelsesloven, råstofloven og havmiljøloven må føre til, at der i en sådan situation kan meddeles en tilladelse efter havmiljølovens § 26, som alene omfatter dumpningen (klapningen).

På den baggrund, og i henhold til gennemgangen ovenfor, finder Miljø- og Fødevareklagenævnet, at det i forhold til den konkrete klaptilladelse efter havmiljølovens § 26, som er meddelt af Miljøstyrelsen den 14. februar 2019, ikke udgør en retlig mangel, at optagningen ikke er omfattet af tilladelsen, idet der er

tale om et forhold, der er reguleret i en tilladelse meddelt af Trafikstyrelsen efter havnelovens § 2. Miljøstyrelsen skal i en sådan situation sikre, at kravene i havmiljøloven er opfyldt i forhold til dumpningen, herunder særligt de fastlagte aktionsniveauer. Miljøstyrelsen kan i den forbindelse inddrage de oplysninger, der måtte fremgå af øvrige myndigheders vurderinger og afgørelser, herunder eventuelle vurderinger, der er foretaget i forbindelse med en optagning med et andet formål end klapning, og som er baseret på en anden regulering end havmiljøloven, såfremt de anførte oplysninger er relevante og tilstrækkelige.

Som anført af Miljøstyrelsen medfører det organisatoriske specialitetsprincip, 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 dumpning. I de tilfælde, hvor en anden myndighed har foretaget en vurdering af de miljømæssige konsekvenser ved optagning af havbundssediment som led i administrationen efter anden lovgivning, fritager dette efter nævnets opfattelse endvidere ikke Miljøstyrelsen fra at foretage en selvstændig vurdering af optagningsmaterialet i forbindelse med meddelelsen af en eventuel efterfølgende klaptilladelse efter havmiljølovens regler.

Idet Miljø- og Fødevareklagenævnet vurderer, at klagen alene omhandler forhold vedrørende optagning af havbundssediment, hvor tilladelse til optagningen er meddelt efter havneloven, og optagningen vurderes ikke at være foretaget med henblik på klapning, klages der udelukkende over forhold, der ikke er omfattet af den påklagede afgørelse. Nævnet må derfor afvise at realitetsbehandle klagen.

4.3 Miljø- og Fødevareklagenævnets afgørelse

Miljø- og Fødevareklagenævnet afviser at realitetsbehandle klage over Miljøstyrelsens afgørelse af 14. februar 2019 om tilladelse til klapning af oprensings- og uddybningsmaterialer fra et projektområde i [Fortroligt¹] i Odense Havn på klapplads nord for Fyn.

Afgørelsen erstatter Miljø- og Fødevareklagenævnets tidligere afgørelse af 31. maj 2024.

[1] Sagsnr. 19/04249.

- [2] Lovbekendtgørelse nr. 147 af 19. februar 2024 om beskyttelse af havmiljøet.
- [3] Lov nr. 1715 af 27. december 2016 om Miljø- og Fødevareklagenævnet.
- [4] Bekendtgørelse nr. 132 af 30. januar 2017 om gebyr for indbringelse af klager for Miljø- og Fødevareklagenævnet mv.
- [5] Jf. bemærkningerne til § 11 i forslag L44 til Lov om Miljø- og Fødevareklagenævnet (FT 2016-17).
- [6] Jf. § 15, nr. 4, i bekendtgørelse nr. 1514 af 25. juni 2021 om delegation af opgaver og beføjelser til Miljøstyrelsen.
- [7] Jf. § 15, stk. 5, i bekendtgørelse nr. 1514 af 25. juni 2021 om delegation af opgaver og beføjelser til Miljøstyrelsen.
- [8] Bekendtgørelse nr. 516 af 23. april 2020 om bypass, nyttiggørelse og klapning af optaget havbundsmateriale.
- [9] Forslag nr. L 74 til Lov om miljøbeskyttelse som vedtaget af Folketinget ved 3. behandling den 28. maj 1991.
- [10] Jf. de specielle bemærkninger til § 27 i forslag nr. L 74 til Lov om miljøbeskyttelse som fremsat den 23. januar 1991.
- [11] Jf. afsnit 2.3 i de almindelige bemærkninger til forslag nr. L 45.
- [12] Jf. afsnit 3.4.1 i de almindelige bemærkninger til lovforslag nr. L 85.
- [13] Spildevandsvejledningen til bekendtgørelse om spildevandstilladelser m.v. efter miljøbeskyttelseslovens kapitel 3 og 4, Miljøstyrelsen, vejledning nr. 28, juni 2018.
- [14] Bekendtgørelse nr. 516 af 23. april 2020 om bypass, nyttiggørelse og klapning af optaget havbundsmateriale.
- [15] Jf. de specielle bemærkninger til § 20 b i kystbeskyttelsesloven og § 20 b i råstofloven i forslag nr. L 85 til lov om ændring af lov om råstoffer, lov om kystbeskyttelse og lov om havstrategi, som fremsat den 27. november 2014.
-

Lovområder:

Havmiljøloven