

MRF 2025.58

Miljø- og Fødevareklagenævnets afgørelse af 6. januar 2025, j.nr. 24/02492

Ikke klageadgang over Miljøstyrelsens afgørelse fra januar 2024 om, at byggemodningsaktiviteter til etablering af CO₂-fangstanlæg ved Asnæsværket i Kalundborg var undtaget fra miljøvurderingslovens bestemmelser, da Miljøstyrelsen havde underrettet Kommissionen, og Kommissionen i oktober 2024 konkluderede, at betingelserne i VVM-direktivets art. 2(4) var opfyldt.

Miljøstyrelsen traf i januar 2024 afgørelse efter miljøvurderingslovens § 4, stk. 4, om, at byggemodningsaktiviteter til etablering af CO₂-fangstanlæg i Kalundborg ikke var omfattet af miljøvurderingsloven, med henvisning til projektets nødvendige og hastende karakter for at opfylde Danmarks nationale klimamål, hvor CO₂-fangstanlægget udgør en unik, entydig og konkret andel af CO₂-reduktionen. Miljøstyrelsen underrettede samtidig Kommissionen. Afgørelsen blev påklaget af miljøbevægelsen Noah, der bl.a. gjorde gældende, at betingelserne for at anvende undtagelsen fra kravet om miljøvurdering i miljøvurderingslovens § 4, stk. 4, ikke var opfyldt. Mens klagesagen verserede, anmodede Kommissionen om supplerende oplysninger og meddelte herefter i oktober 2024, at Kommissionen fandt, at Miljøstyrelsen havde fulgt betingelserne i VVM-direktivets art. 2(4) og Kommissionens vejledning fra 2019 om anvendelsen af VVM-direktivets

undtagelser. Miljø- og Fødevareklagenævnet (formanden) lagde til grund, at efter miljøvurderingslovens § 4, stk. 4, og miljøvurderingsbekendtgørelsens § 9 kan en VVM-myndighed fritage et projekt fra lovens anvendelse, hvis dette vil skade formålet med projektet, idet fritagelsen dog ikke gælder høring af andre medlemsstater. Da nævnets kompetence efter miljøvurderingslovens § 49, stk. 1, er begrænset til screeningsafgørelser efter § 21, VVM-tilladelser efter § 25 og tilsynsafgørelser efter § 46 fandt nævnet, at det ikke havde kompetence til at behandle klagen over Miljøstyrelsens afgørelse om undtagelse af projektet i medfør af lovens § 4, stk. 4. Nævnet bemærkede herved, at styrelsen havde notificeret Kommissionen om afgørelsen, og at Kommissionen i oktober 2024 konkluderede, at styrelsen havde fulgt betingelserne i VVM-direktivets art. 2(4) og Kommissionens vejledning.

Kommentar: Efter miljøvurderingslovens § 4, stk. 4, kan et projekt omfattet af bilag 1 eller 2 ”i undtagelsestilfælde helt eller delvis fritages fra lovens bestemmelser om miljøvurdering, hvis dette vil skade formålet med projektet, forudsat at lovens formål, jf. § 1 opfyldes”, hvilket dog ikke omfatter høring af andre medlemsstater. Afgørelser efter § 4, stk. 4, er ikke omfattet af klageadgangen efter lovens § 49, hvorfor nævnets afvisning af klagen over Miljøstyrelsens afgørelse må anses for at være i overensstemmelse med miljøvurderingsloven. Om betingelserne for at anvende undtagelsen så er opfyldt, kan forekomme mere tvivlsomt, når man læser Kommissionens vejledning fra 2019, der bl.a. refererer til EU-Domstolens dom i sag C-411/17 om en forlængelse af driftsperioden for to belgiske atomreaktorer, hvor Domstolen bl.a. udtalte, at en anvendelse af undtagelsen forudsætter, at medlemsstaten kan godtgøre med rimelig sandsynlighed, at der er et presserende formål såsom en risiko for forsyningssikkerheden, og at projektet har en uopsættelig karakter. Dette flugter med det almindelige EU-retlige fortolkningsprincip om, at undtagelser skal fortolkes indskrænkende, jf. f.eks. sag C-435/97, WFF m.fl., præmis 65 om en af de øvrige undtagelser fra VVM-direktivet. Set i dette lys synes undtagelsen i direktivets art. 2(4) primært at angå tilfælde af uforudset og hastende karakter som foranstaltninger ved ulykker, oversvømmelser og lignende. Det må dog medgives Miljøstyrelsen, at Kommissionen i vejledningen pkt. 3.7 anfører: ”Undtagelsen i henhold til artikel 2(4), vedrørende »undtagelsestilfælde« blev i perioden 2014-2017 anvendt i tre tilfælde. I et af disse tilfælde var der behov for at sikre en gasforsyning, og i et andet tilfælde skulle projektet imødekomme en strategisk interesse i vedvarende energi, mens projektet i det tredje tilfælde skulle indfri de offentlige myndigheders politiske tilsagn på højt niveau med henblik på at skabe tillid mellem lokalsamfund i forbindelse med bredere forsoningsforhandlinger. I alle disse tilfælde betød projektets nødvendighed og

hastende karakter, at det ville være i strid med offentlighedens interesser ikke at fortsætte med projekterne og en trussel mod den politiske, administrative eller økonomiske stabilitet og sikkerhed. Hvis en sådan situation opstår, er der mulighed – om end begrænset – for at anvende denne undtagelse, hvis alle betingelser er opfyldt”. Hvis Kommissionens udlægning af art. 2(4) skal lægges til grund, vil undtagelsen således have et noget videre anvendelsesområde og synes at kunne bruges i flere sager om større projekter for vedvarende energi, hvilket ikke synes helt afstemt med EU-Domstolens fortolkning i sag C-411/17.



Afvisning af klage over afgørelse om undtagelse af byggemodningsaktiviteter fra miljøvurderingslovens bestemmelser

Sag: 24/02492

Dato: 6. januar 2025

Miljø- og Fødevareklagenævnet har truffet afgørelse efter miljøvurderingslovens § 49, stk. 1.^[1]

Miljø- og Fødevareklagenævnet afviser at realitetsbehandle klage over Miljøstyrelsens afgørelse af 12. januar 2024 om, at byggemodningsaktiviteterne til etablering af et CO₂-fangstanlæg ved [Virksomhed 1] på [Adresse 1], 4400 Kalundborg, undtages fra miljøvurderingslovens bestemmelser.

Miljø- og Fødevareklagenævnets afgørelse er endelig og kan ikke indbringes for anden administrativ myndighed, jf. § 17, stk. 1, i lov om Miljø- og Fødevareklagenævnet^[2] og gebyrbekendtgørelsens § 2, stk. 6.^[3] Eventuel retssag til prøvelse af afgørelsen skal være anlagt inden 6 måneder, jf. § 54, stk. 1.

Afgørelsen er truffet af formanden på nævnets vegne, jf. § 8 i lov om Miljø- og Fødevareklagenævnet.

1. Klagen til Miljø- og Fødevareklagenævnet

Afgørelsen er den 11. februar 2024 påklaget til Miljø- og Fødevareklagenævnet af Miljøbevægelsen NOAH og to lokale miljøforeninger. Klager har den 6. december 2024 fremsendt supplerende bemærkninger.

Klager har navnlig anført, at

- betingelserne for at anvende undtagelsen i miljøvurderingsloven ikke er opfyldt,
- tid og klima ikke er legitime begrundelser for at undtage byggemodningen fra miljøvurderingslovens regler,
- formålet med projektet ikke lider skade ved at følge miljøvurderingslovens bestemmelser,
- offentligheden udelukkes fra at blive informeret om byggeprojektets indhold, og
- EU-Kommissionens udtalelse ikke bør forhindre Miljø- og Fødevarerklagenævnet i at tage stilling til klagen.

2. Sagens oplysninger

2.1 Den påklagede afgørelse

Miljøstyrelsen har den 12. januar 2024 efter miljøvurderingslovens § 4, stk. 4, truffet afgørelse om, at byggemodningsaktiviteterne til etablering af et CO₂-fangstanlæg ved [Virksomhed 1] på [Adresse 1], 4400 Kalundborg, undtages fra miljøvurderingslovens bestemmelser.

Det fremgår af afgørelsen, at byggemodningsaktiviteterne til etableringen af CO₂-fangsanlægget ved [Virksomhed 1] ikke er omfattet af krav om miljøvurdering, og at virksomheden kan påbegynde byggemodningsaktiviteterne i henhold til reglerne i miljøvurderingsloven.

Endvidere fremgår det, at den primære begrundelse for afgørelsen er hensynet til opfyldelse af de nationale klimamål i Danmark i 2025 og 2030, da CO₂-fangsanlægget ved [Virksomhed 1] udgør en unik, entydig og konkret andel af CO₂-reduktionen inden for fristen af klimamålene. I forlængelse heraf er der henvist til, at den fulde begrundelse samt beskrivelse af byggemodningsaktiviteterne fremgår af bilag 1 til afgørelsen.

Af bilag 1 til afgørelsen fremgår det, at idriftsættelse af CO₂-fangstanlægget på [Virksomhed 1] ifølge kontrakten med Energistyrelsen er planlagt til den 5. august 2025 for at kunne levere CO₂-reduktioner i henhold til de danske klimamål. Det fremgår, at Miljøstyrelsen antager, at indfrielse af Danmarks klimamål er et nødvendigt samfundshensyn, som betyder, at det vil være i strid med offentlighedens interesser ikke at påbegynde byggemodningsaktiviteterne i betragtning af projektets nødvendighed og hastende karakter sammenholdt med, at miljøvurderingslovens formål fortsat opfyldes.

Endvidere fremgår det, at projektets nødvendighed og hastende karakter skal ses i lyset af, at CO₂-fangstanlægget udgør en unik, entydig og konkret andel af CO₂-reduktionerne i forhold til klimamålene i 2025 og 2030. Projektets formål vil desuden lide skade, hvis procesmæssige krav i miljøvurderingsloven står i vejen for at opnå reduktionerne i tide til, at Danmark kan leve op til internationale klimaforpligtelser.

Yderligere fremgår det af bilaget, at miljøvurderingslovens formål er at sikre et højt miljøbeskyttelsesniveau ved tilladelse til projekter med henblik på at fremme en bæredygtig udvikling. Det er Miljøstyrelsens vurdering, at der på baggrund af vurderinger af miljøpåvirkningerne i den indledende anlægsfase fortsat sikres et højt miljøbeskyttelsesniveau.

Det er derfor Miljøstyrelsens vurdering, at betingelserne for anvendelsen af miljøvurderingslovens § 4, stk. 4 er til stede, hvorfor styrelsen kan undtage byggemodningsaktiviteterne fra kravet om forudgående tilladelse efter miljøvurderingsloven.

Miljøstyrelsen har i afgørelsen anført, at afgørelsen kan indbringes for Miljøministeriets departement som rekursmyndighed.

2.2 Nye oplysninger under sagens behandling

Sekretariatet for Miljø- og Fødevarerklagenævnet fremsendte den 19. april 2024 en høring til Miljøstyrelsen, hvor sekretariatet bad styrelsen om at fremsende underretningen til EU-Kommissionen om anvendelsen af undtagelsen samt eventuelle bemærkninger fra EU-Kommissionen.

Miljøstyrelsen fremsendte den 24. maj 2024 notifikationen, som styrelsen har fremsendt til EU-Kommissionen den 12. januar 2024. Det fremgår af notifikationen, at de danske myndigheder med notifikationen informerer EU-Kommissionen om deres intention om at undtage en del af CO₂-fangsanlægget fra miljøvurderingsprocessen. Det fremgår videre, at projektet undtages, da anvendelsen af bestemmelserne i miljøvurderingsloven vil påvirke formålet med projektet. Derudover fremgår det, at myndigheden har overvejet, om det er muligt at foretage en anden form for vurdering, og at informationer om projektet er gjort tilgængelig for offentligheden.

Miljøstyrelsen har desuden den 24. maj 2024 telefonisk oplyst, at EU-Kommissionen på baggrund af underretningen har anmodet om supplerende oplysninger.

Sekretariatet for Miljø- og Fødevareklagenævnet fremsendte den 14. juni 2024 en høring til Miljøstyrelsen, hvor sekretariatet bad styrelsen om at fremsende de supplerende oplysninger, som styrelsen skulle sende til EU-Kommissionen. Sekretariatet bad desuden styrelsen om at fremsende eventuelle bemærkninger fra EU-Kommissionen foranlediget af de supplerende oplysninger.

Miljøstyrelsen fremsendte den 29. oktober 2024 de supplerende oplysninger samt bemærkninger fra EU-Kommissionen. Af bemærkningerne fra EU-Kommissionen fremgår det, at EU-Kommissionen har konkluderet, at de danske myndigheder har fulgt VVM-direktivets artikel 2, stk. 4^[4] og EU-Kommissionens vejledning.^[5]

3. Miljø- og Fødevareklagenævnets bemærkninger og afgørelse

3.1 Miljø- og Fødevareklagenævnets bemærkninger

Efter miljøvurderingslovens § 49, stk. 1, kan Miljø- og Fødevareklagenævnet behandle klager over screeningsafgørelser efter lovens § 21, for så vidt angår retlige spørgsmål, klager over § 25-tilladelser samt klager over tilsynsafgørelser efter § 46.

Det følger af miljøvurderingslovens § 4, stk. 4, at et projekt omfattet af lovens bilag 1 eller 2 i undtagelsestilfælde helt eller delvist kan fritages fra lovens bestemmelser om miljøvurdering, hvis dette vil skade formålet med projektet, forudsat at lovens formål opfyldes.

VVM-direktivets art. 2, stk. 4 er implementeret i miljøvurderingsbekendtgørelsens § 9. Det fremgår af bekendtgørelsens § 9, stk. 1, at VVM-myndigheden ved vurderingen af, om et projekt omfattet af bilag 1 eller bilag 2 i undtagelsestilfælde kan fritages helt eller delvist fra lovens bestemmelser om miljøvurdering, skal undersøge, om der bør foretages en miljøvurdering, som ikke opfylder alle lovens krav til miljøvurdering, men som er i overensstemmelse med lovens formål. Hertil fremgår det af § 9, stk. 2, at VVM-myndigheden ved vurderingen skal stille alle oplysninger indhentet som led i den vurdering, der er gennemført efter stk. 1, oplysninger vedrørende afgørelsen om at indrømme undtagelsen samt grundene til, at den er blevet indrømmet, til rådighed for offentligheden. Derudover skal VVM-myndigheden forud for tilladelsen

underrette EU-Kommissionen om begrundelsen for den indrømmede undtagelse samt give EU-Kommissionen de oplysninger, som er stillet til rådighed for statsborgerne.[6]

Miljø- og Fødevareklagenævnet kan konstatere, at Miljøstyrelsen den 15. januar 2024 på styrelsens hjemmeside har offentliggjort afgørelsen om undtagelse af byggemodningsaktiviteter fra miljøvurderingslovens bestemmelser samt stillet oplysninger vedrørende afgørelsen mv. til rådighed for offentligheden.[7]

Nævnet kan desuden konstatere, at Miljøstyrelsen den 12. januar 2024, samme dato som tilladelsens meddelelse, har notificeret EU-Kommissionen om styrelsens afgørelse, herunder begrundelsen for afgørelsen mv.

Miljø- og Fødevareklagenævnet kan endeligt konstatere, at EU-Kommissionen den 16. oktober 2024 har konkluderet, at Miljøstyrelsen har fulgt betingelserne i VVM-direktivets artikel 2, stk. 4 samt EU-Kommissionens vejledning.

Miljø- og Fødevareklagenævnet finder på den baggrund, at nævnet i henhold til miljøvurderingslovens § 49, stk. 1 ikke har kompetence til at behandle klagen, og nævnet afviser derfor at realitetsbehandle klagen. Nævnet har herved lagt vægt på, at der ifølge afgørelsen er tale om et sådant projekt, der i undtagelsestilfælde helt eller delvis kan fritages fra lovens bestemmelser om miljøvurdering.

3.2 Miljø- og Fødevareklagenævnets afgørelse

Miljø- og Fødevareklagenævnet afviser at realitetsbehandle klage over Miljøstyrelsens afgørelse af 12. januar 2024 om, at byggemodningsaktiviteterne til etablering af et CO₂-fangstanlæg ved [Virksomhed 1] på [Adresse 1], 4400 Kalundborg, undtages fra miljøvurderingslovens bestemmelser.

[1] Lovbekendtgørelse nr. 4 af 3. januar 2023 om miljøvurdering af planer og programmer og af konkrete projekter (VVM).

[2] Lov nr. 1715 af 27. december 2016 om Miljø- og Fødevareklagenævnet som ændret ved lov nr. 640 af 11. juni 2024.

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

[4] EUROPA-PARLAMENTETS OG RÅDETS DIREKTIV 2011/92/EU af 13. december 2011 om vurdering af visse offentlige og private projekters indvirkning på miljøet,

der er ændret ved EUROPA-PARLAMENTETS OG RÅDETS DIREKTIV 2014/52/EU af 16. april 2014.

[5] Vejledning vedrørende anvendelsen af undtagelser i henhold til artikel 1, stk. 3, og artikel 2, stk. 4 og 5, i direktivet om vurdering af indvirkningen på miljøet, Kommissionens meddelelse af 14. november 2019, C 386/05 (herefter EU-Kommissionens vejledning).

[6] Bekendtgørelse nr. 806 af 14. juni 2023 om miljøvurdering af planer og programmer og af konkrete projekter.

[7] Se Miljøstyrelsens hjemmeside:

<https://mst.dk/annonceringer/2024/januar/afgoerelse-efter-miljoevurderingslovens-4-stk-4>.

Lovområder:

Miljøvurdering af konkrete projekter