

MRF 2021.107

Miljø- og Fødevareklagenævnets afgørelse af 12. februar 2021 (j.nr. 18/06077, 18/06786, 18/96784 og 18/06785)

Ophævet og hjemvist screeningsafgørelse om, at tilladelse til råstofindvinding ikke krævede miljøvurdering, da der ikke var foretaget en tilstrækkelig indledende vurdering af, om projektet kunne beskadige eller ødelægge yngle- eller rasteområder for bilag IV-arter.

Efter ansøgning fra E om tilladelse til råstofindvinding traf Region Midtjylland den 9. november 2017 VVM-screeningsafgørelse efter miljøvurderingslovens § 21 om, at projektet ikke var omfattet af krav om miljøvurdering og § 25-tilladelse. Det fremgik bl.a. af screeningen, at Region Midtjylland ikke forventede, at det ansøgte projekt ville give væsentlige gener, og ikke forventede, at der levede beskyttede arter omfattet af habitatdirektivets bilag IV eller rødlistede arter inden for projektområdet, idet matriklen blev benyttet til landbrugsmæssige formål. Projektområdet var på ca. 12 ha og var udlagt som råstofområde i Råstofplan 2016 for Region Midtjylland. Sydøst for området lå et mindre skovareal, hvor projektområdet skulle flugte med et overdrev, der var beskyttet efter naturbeskyttelseslovens § 3. Syddjurs Kommune havde den 13. december 2017 meddelt foreløbigt afslag på dispensation fra § 3-beskyttelsen bl.a. med henvisning til, at overdrevets sydvendte skrænter kunne være potentielle leve- og ynglesteder for bilag IV-arten markfirben. Regionens VVM-screeningsafgørelse blev påklaget af omboende og af Dansk Ornitologisk Forening, der bl.a. gjorde gældende, at regionen ikke havde foretaget en tilstrækkelig vurdering af, om projektet ville påvirke sårbar natur samt dyre- og fuglearter, herunder bilag IV-arten markfirben, der ofte lever på § 3-beskyttede overdrev, og den beskyttede fugleart rød glente. Til klagen bemærkede regionen bl.a., at det ikke havde været muligt at afvente Syddjurs Kommunes afgørelse på ansøgningen om dispensation fra

naturbeskyttelseslovens § 3, da VVM-reglerne påbyder, at screeningen skal foretages inden for 90 dage fra modtagelse af ansøgningen. Miljø- og Fødevareklagenævnet (formanden) fandt anledning til at efterprøve, hvorvidt regionen havde foretaget en tilstrækkelig vurdering af, om projektet ville kunne beskadige eller ødelægge rasteområder i det naturlige udbredelsesområde for arter på habitatdirektivets bilag IV. Nævnet bemærkede, at det tilpassede projektområde ikke alene omfattede landbrugsarealer som anført af regionen, men også et mindre skovareal i projektområdets sydøstlige hjørne, der lå i tilknytning til det § 3-beskyttede overdrev, hvis sydvendte skrænter, efter det anførte i Syddjurs Kommunes foreløbige dispensationsafslag af 13. december 2017, kunne være potentielle leve- og ynglesteder for bilag IV-arten markfirben. Nævnet fandt på denne baggrund, at regionen, for så vidt angik skovarealet, ikke havde foretaget en tilstrækkelig indledende vurdering af, om projektet kunne beskadige eller ødelægge yngle- eller rasteområder for bilag IV-arten markfirben. Da afgørelsen herefter led af en væsentlig retlig mangel, blev screeningsafgørelsen ophævet og hjemvist. Nævnet bemærkede afslutningsvis, at regionen ved en eventuel fornyet behandling af sagen burde inddrage observationer fra DOF-basen, der bevidnede, at området i 2016 havde huset to ynglende røde glenter, idet det ikke ud fra de i sagen foreliggende oplysninger kunne udelukkes, at arten kunne befinde sig i det mindre skovareal, der lå inden for projektområdet og i tilknytning til det § 3-beskyttede overdrev.

Kommentar: Pligten efter miljøvurderingslovens § 22 for den kompetente myndighed til at træffe VVM-screeningsafgørelser inden for 90 dage følger direkte af VVM-direktivets art. 4(6), hvorefter den kompetente myndighed dog i særlige tilfælde pga. projektets kompleksitet har mulighed for at forlænge fristen, men det kræver så en konkret beslutning, som projektherren forudgående skal underrettes om. Det fremgår hverken af VVM-direktivet eller miljøvurderingsloven, hvilken retsvirkning det har, at fristen på 90 dage overskrides, hvis myndigheden ikke forudgående har forlænget fristen. Sagen illustrerer endvidere det selvstændige problem, at hvis der efter en VVM-screeningsafgørelse

MAD 2021.107

tages stilling til miljøvirkninger, f.eks. i vilkår for en dispensation fra naturbeskyttelseslovens § 3, kan der være pligt til at genoptage VVM-screeningen, jf. sag C-290/03, Barker.

12. februar 2021
Sagsnr.: 18/06077, 18/06786,
18/96784 og 18/06785.
Klagenr.: 1001638, 1001684,
1001682, 1001683.
RIKNU

AFGØRELSE FRA MILJØ- OG FØDEVAREKLAGENÆVNET

OPHÆVELSE OG HJEMVSNING i sag om ikke miljøvurderingspligt for råstofgrav i Region Midtjylland

Miljø- og Fødevareklagenævnet har truffet afgørelse efter miljøvurderingslovens § 21, jf. § 49, stk. 1.¹

Miljø- og Fødevareklagenævnet ophæver Region Midtjyllands afgørelse af 9. november 2017 om, at råstofindvinding på matr. nr. F1 Balle By, Rosmus, ikke er omfattet af krav om miljøvurdering og § 25-tilladelse, og hjemviser sagen til fornyet behandling i førsteinstansen.

Det indbetalte klagegebyr tilbagebetales.

Miljø- og Fødevareklagenævnets afgørelse er endelig og kan ikke indbringes for anden administrativ myndighed, jf. § 17 i lov om Miljø- og Fødevareklagenævnet² og gebyrbekendtgørelsens § 2.³ Eventuel retssag til prøvelse af afgørelsen skal være anlagt inden 6 måneder, jf. miljøvurderingslovens § 54, stk. 1.

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

**MILJØ- OG
FØDEVAREKLAGENÆVNET**
Toldboden 2
8800 Viborg

Tlf. 72 40 56 00
CVR-nr. 37795526
EAN-nr. 5798000026070
nh@naevneneshus.dk
www.naevneneshus.dk

¹ Lovbekendtgørelse nr. 973 af 25. juni 2020 om miljøvurdering af planer og programmer og af konkrete projekter (VVM) som ændret senest ved lov nr. 2192 af 29. december 2020 og lov nr. 2213 af 29. december 2020.

² Lov nr. 1715 af 27. december 2016 om Miljø- og Fødevareklagenævnet.

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

1. Klagen til Miljø- og Fødevarerklagenævnet

Afgørelsen er den 19. november 2017 påklaget til Miljø- og Fødevarerklagenævnet af en omboende (klager 1), en anden omboende (klager 2) den 5. december 2017, en række omboende i forening (klager 3) den 5. december 2017 og af Dansk Ornitologisk Forening (klager 4) den 5. december 2017. Klager 3 har den 9. januar 2018 indsendt supplerende bemærkninger.

Klager 1 har navnlig anført, at:

- det ansøgte projekt vil have store indvirkninger på miljøet, herunder på den nærliggende fredskov.

Klager 2 har navnlig anført, at:

- der ikke er overensstemmelse mellem oplysningerne i screeningsafgørelsen og ansøgningsskemaet, og
- der i afgørelsen ikke er taget højde for projektets påvirkning på bl.a. sårbart natur og de ifølge klager tilstedeværende bilag IV-arter og beskyttede fuglearter.

Klager 3 har navnlig anført, at:

- projektet bør udløse krav om en VVM-redegørelse, og
- der ikke i tilstrækkelig grad er taget højde for projektets påvirkninger på de nærliggende ejendomme og den tiltænkte tilkørselsvej.

Klager 4 har navnlig anført, at:

- der ikke i screeningen er tilstrækkelig redegjort for de biologiske forhold i området.

Klagepunkterne er nærmere uddybet i afsnit 2.5.

2. Sagens oplysninger

2.1 Området

Der er ansøgt om tilladelse til råstofindvinding i et område på ca. 12 ha på en del af matr. nr. F1 Balle By, Rosmus. Projektområdet er udlagt som råstofområde i Råstofplan 2016 for Region Midtjylland og er præget af landbrugsmæssig drift.

I den østlige side af projektområdet ligger et beskyttet dige mellem dyrkede marker og vest for A1 . Sydøst herfor ligger et mindre skovareal,

hvor projektområdet skal flugte med et § 3-beskyttet overdrev efter naturbeskyttelsesloven.⁴ Uden for projektområdet er der på hele den vestlige side registreret fredskov.

2.2 Den påklagede afgørelse

Region Midtjylland har den 8. juni 2017 modtaget en ansøgning om indvinding af råstoffer på en del af matr. nr. F1 Balle By, Rosmus. På baggrund af ansøgningen har regionen den 9. november 2017 truffet afgørelse om, at projektet ikke er omfattet af krav om miljøvurdering og § 25-tilladelse. Afgørelsen er ligeledes offentliggjort den 9. november 2017.

Det fremgår af screeningen, at projektområdet udgør ca. 12 ha, at den forventede gravdybde er 15 m, og at der graves over grundvandsspejlet. Det forventes, at der skal indvindes ca. 250.000 m³ sand, sten og grus årligt.

Videre fremgår det, at Region Midtjylland ikke forventer, at der lever beskyttede arter efter bilag IV samt rødlistede arter inden for projektområdet, idet matriklen benyttes til landbrugsmæssige formål.

I forhold til forurening og gener fremgår det af Region Midtjyllands screening, at der ikke vil være væsentlige gener forbundet med råstofindvindingen af støj og trafik. Det er regionens vurdering, at støjpåvirkningen ved vilkårsfastsættelse i tilladelsen til råstofindvinding kan overholde støjkrav fastsat efter Miljøstyrelsens vejledning om ekstern støj fra virksomheder mv.⁵

Det fremgår desuden af screeningen, at anlægget heller ikke forventes at give anledning til væsentlige støvgener. Regionen har vurderet, at støvgener i langt de fleste tilfælde vil kunne undgås, ved at tilsynsmyndigheder i samarbejde med virksomhederne opstiller effektive driftsvilkår, og ved at der aftales en effektiv driftskontrol. Det fremgår i forbindelse hermed, at der ikke er fastsat regler for regulering af diffuse emissioner i Danmark, hvilket betyder, at der i råstof tilladelser stilles vilkår om etablering af foranstaltninger til minimering af støv. Der vil blive fastsat nærmere vilkår om afstandskrav til naboskel og vejskel, og støv vil blive bekæmpet med afskærmning af kilder, støjvolde og vanding i tørre perioder.

Det er Region Midtjyllands samlede vurdering, at anlægsprojektet ikke vil medføre en væsentlig indvirkning på miljøet, forudsat, at det kan anlægges og drives i overensstemmelse med gældende lovgivning og overholde de i

⁴ Lovbekendtgørelse nr. 240 af 13. marts 2019 om naturbeskyttelse.

⁵ Miljøstyrelsens vejledning nr. 5/1984.

råstoftilladelsen fastsatte vilkår om afstandskrav til naboskel, vejskel og beskyttede diger. Støj og støv bekæmpes med afskærmning af kilder, støjvolde, montering af gummisold samt vanding.

Region Midtjylland har i afgørelsen lagt til grund, at råstofindvindingen på en del af matr. nr. F1 Balle By, Rosmus er omfattet af miljøvurderingslovens bilag 2, punkt 2a om råstofindvinding fra åbne brud samt tørvegravning (projekter, som ikke er omfattet af bilag 1). Region Midtjylland har herefter på baggrund af screeningen vurderet, at det ansøgte projekt ikke vil kunne påvirke miljøet væsentligt, og derfor ikke er omfattet af krav om miljøvurdering og § 25-tilladelse.

2.3 Klagens indhold

2.3.1 Fredskov

Klager 1 og 3 har anført, at projektet vil have store indvirkninger på miljøet, særligt på den nærliggende fredskov.

Ifølge klager 3 vil råstofindvindingen med stor sandsynlighed mindske den mængde grundvand, som træerne i den nærliggende fredskov opsuger. Klager har i forbindelse hermed oplyst, at en påvirkning på fredskovspligtige arealer kræver en dispensation efter skovloven.

Videre har klager 3 oplyst, at fredskoven er plantet på et skrånende areal, som fra bunden af skovarealet stiger ca. 10-15 m op til det areal, der påtænkes udgravet. Denne store højdeforskel medfører ifølge klager, at der afgives en mængde trykvand, som forsyner både nærliggende fredskov og vådområde med vand.

Det er klager 3's opfattelse, at screeningsafgørelsen ikke opfylder miljøvurderingslovens krav om områder, der er registrerede eller fredede samt størrelsesordenen for projektets indvirkning og rummelige udstrækning i forhold til det geografiske område. Klager har i forbindelse hermed påpeget, at det i screeningen skal anføres, hvilke dispensationsansøgninger som er nødvendige for, at der kan gives en råstoftilladelse.

Endeligt har klager 3 fremhævet, at der øst for fredskoven ligger en sø og et vådområde, som vil blive påvirket, såfremt skrænterne omkring graves væk. Området er ifølge klager stærkt besøgt af fugle og råvildt, ligesom der er en speciel fauna ved søområdet.

2.3.2 Processuelle forhold

Efter klager 1's opfattelse kan Region Midtjylland ikke trække en påklaget afgørelse tilbage, for derefter at godkende det samme projekt på ny.

2.3.3 Landskabelig påvirkning

Klager 2 har anført, at en gravedybde på 15 m under terræn vil have en væsentlig indvirkning på miljøet. Ifølge klager vil de landskabsmæssige træk på matriklen være tabt for evigt, ligesom man vil få en fredskov, der vil fremstå som en søjle i landskabet.

2.3.4 Bilagspunkterne

Klager 2 har påpeget, at der ikke er overensstemmelse mellem bilagsbetegnelserne angivet på screeningsafgørelsen og angivelserne på selve bilagene.

2.3.5 Arealanvendelse

Klager 2 har anført, at projektet medfører en ændring af den eksisterende arealanvendelse, idet regionen sonderer mellem landbrugsmæssig drift og jordbrugsmæssig formål.

2.3.6 Projektets størrelse

Klager 3 har anført, at ansøgeren af projektet oprindeligt også har søgt om indvinding på matr. nr. F2 og F3, til trods for, at arealet ikke er udlagt i råstofplanen. Det er klagers opfattelse, at ansøgningen om råstofindvinding er blevet tilpasset, så arealet er under 25 ha og man undgår kravet om en miljøkonsekvensrapport.

Klager 3 har bemærket, at der på tilkørselsvejen i området dagligt kører tungt trafik, som er til stor gene for almindelig privat kørsel og cyklister. Efter klagers opfattelse er det med screeningsafgørelsen uansvarligt at fastholde ruten som en margueritrute, ligesom naturen i området vil blive negativt påvirket. Desuden har klager bemærket, at endnu en gravning vil betyde, at der ikke vil kunne dyrkes på arealerne i området, idet man ikke kan køre på så stejle skrånninger.

Ifølge klager 3 vil projektet medføre stor belastning af vejene i området, ligesom der vil være støjgener i forbindelse med gravningen. Desuden har klager påpeget, at det er en farlig arbejdsplads, hvor børn ikke kan bevæge sig rundt i området.

2.3.7 Naturbeskyttelseslovens § 3

Ifølge klager 3 vil en ændring af tilstanden i mosen kræve en dispensation efter naturbeskyttelseslovens § 65, stk. 2. Klager har desuden oplyst, at der tæt på projektområdet løber et § 3-beskyttet vandløb.

Klager 2 og 4 har anført, at der i det beskyttede § 3-område ikke er foretaget tilstrækkelige undersøgelser, idet området er registreret som overdrev, der ifølge klagerne er en meget værdifuld og efterhånden sjælden biotop.

Klager 2 har desuden anført, at screeningsafgørelsen burde afvente, hvorvidt der kan meddeles dispensation til det ansøgte efter naturbeskyttelsesloven. Klager 2 har i forbindelse hermed oplyst, at der i § 3-området findes løvskov af mindre udstrækning.

Klager 3 har desuden bemærket, at gravning af grus i 15 meters dybde vil have en ganske fatal virkning på vandtilførslen til begge naturområder.

2.3.8 Beskyttede arter

Ifølge klager 4 har regionen ikke i tilstrækkelig grad undersøgt, hvilke planter, dyr- og fuglearter, der lever på skråningen i den nærliggende skov. Klager har i forbindelse hermed anført, at de hydrologiske forhold på skråningen vil blive kraftigt påvirket ved udgravning ned til 15 meters dybde lige umiddelbart op til skråningens vestlige grænse. Træerne vil i givet fald komme til at stå på en skrænt på 15 meter på den vestlige side og en skrænt med en højdeforskel på ca. 25 meter på den østlige side. Efter klagers opfattelse bør det undersøges, hvordan det vil påvirke de hydrologiske forhold.

Ifølge klager 2 og 4 lever der på et § 3-beskyttet overdrev ofte bilag IV-arten markfirben. Videre har klagerne oplyst, at overdrevet i det konkrete tilfælde muligvis også kan rumme bilag I-arten rødrygget tornskade. Efter klagerens opfattelse burde det undersøges, om disse arter er til stede.

Videre har klager 4 bemærket, at skråningen i 2016 husede et par ynglende rød glente, som er en beskyttet fugleart. Ifølge klager er det uvist, om den har ynglet i 2017. Klager har oplyst, at rød glente ses regelmæssigt over skråningen og de omkringliggende marker hele året rundt.

2.3.9 Øvrige klagepunkter

Klager 3 har anført, at flere ejendomme i området vil lide et stort værditab, såfremt der gives en tilladelse til projektet.

2.4 Region Midtjyllands bemærkninger til klagen

Region Midtjylland har til klagerne bemærket, at regionen ikke er myndighed på naturbeskyttelsesloven, hvorfor der er ansøgt om en § 3 dispensation ved Syddjurs Kommune. Det oplyses i forbindelse hermed, at der den 13. december 2017 er meddelt et foreløbigt afslag på ansøgningen. Regionen har påpeget, at det ikke har været muligt at afvente dispensationsafgørelsen, da VVM-reglerne påbyder regionen at foretage en screening inden for 90 dage fra modtagelse af ansøgningen. En fremtidig råstofindvindingstilladelse vil på baggrund af kommunens afslag indeholde et graveafstandsvilkår til § 3-området.

Videre har regionen påpeget, at der ikke skal graves i fredskov, og at der ved en fremtidig råstofindvindingstilladelse vil blive stillet vilkår om, at der skal holdes en graveafstand på 10 meter af hensyn til skovens stabilitet.

Til klagepunkterne vedrørende de hydrologiske forhold har regionen anført, at marken ligger i kote 36-28 og mosen samt Hoed å ligger i kote 6. Med en gravedybde på 15 meter, og råstofgravning over grundvandsspejl, forventes de hydrologiske forhold ikke at blive påvirket. Det påpeges i forbindelse hermed, at Syddjurs Kommune ikke har haft andre kommentarer til de hydrologiske forhold end at de sårbare grundvandsressourcer skal varetages ved, at råstofindvindingstilladelsen skal indeholde vilkår om grundvandsbeskyttelse/oliehåndtering.

Det oplyses, at der er tidligere i sagen er blevet søgt en dispensation til at fjerne et dige på arealet vest for A1 løbende langs matr. nr. F4 Balle By, Rosmus og F1 Balle By, Rosmus. Syddjurs Kommune har meddelt afslag på ansøgningen, og ansøger har derfor bedt om, at arealet vest for A1 udgår af ansøgningen, da arealet bliver for smalt til råstofindvinding. I den fremtidige råstofindvindingstilladelse vil der ske endnu en tilpasning af ansøgningsarealet, da § 3-overdrevet også udgår af råstofindvindingsarealet.

Til klagepunktet vedrørende en ændring af den eksisterende arealanvendelse har regionen bemærket, at terminologien jordbrugsmæssig formål bruges i stedet for landbrugsmæssig formål om arealet, idet jordbrugsmæssig formål ligeledes inkluderer landbrug, skovbrug, energipil mv.

I forhold til offentliggørelsen af screeningsafgørelsen har regionen beklaget, at afgørelsen i første omgang blev offentliggjort med en klagevejledning, der normalt anvendes til råstoffilladelser. Det oplyses, at den 9. oktober offentliggjorte regionen igen screeningsafgørelsen med den rigtige

klagevejledning og en ny klagefrist på fire uger, som blev sendt til alle sagens parter.

Til klagepunkterne over projektets påvirkning af de landskabelige træk har regionen anført, at der er tale om et mindre lokalt område på 12 ha, som ikke vil blive påvirket negativt. Skoven bliver stående og ådalen mod øst skæmmes ikke ved en terrænændring på den vestlige side af skoven. Det påpeges, at råstofindvinding altid vil være en irreversibel proces.

I forhold til kørsel og tung trafik oplyses det, at indvinder har søgt om adgangsvvej på den nordligste del af A1 . Videre fremgår det, at indvinder vil opsætte et venstresving-forbudt skilt, så trafikken ikke vil gå syd på ad A1 , ligesom kørsel med materialer vil ikke foregå gennem Balle By, men via A2 . Regionen har desuden bemærket, at kørsel på offentlige veje er reguleret af politiet og de kommunale vejmyndigheder og er derfor ikke en del af råstof tilladelsen.

Vedrørende spørgsmålet om erstatning har regionen anført, at spørgsmålet ikke er omfattet af reglerne i råstofloven, og regionen har ikke hjemmel til at udbetale erstatning til en nabo som følge af en tilladelse til råstofindvinding i nærheden. Det oplyses, at gravekontrakten er et anliggende mellem indvinder og lodsejer, og at uenigheder omkring gravekontrakten er et privatretlig forhold.

Endeligt har regionen bemærket, at det ansøgte projekt ikke har et omfang, så det er omfattet af miljøvurderingslovens bilag 1, hvorefter projektet automatisk er omfattet krav om miljøvurdering af projektets indvirkning på miljøet. Råstofindvinding fra åbne brud er opført under lovens bilag 2, nr. 2a, hvorfor det skal afgøres om indvindingen er omfattet af kravet om miljøvurdering og en § 25-tilladelse. Screeningen har ifølge regionen fastslået, at anlæggets art, dimension og placering ikke kan forventes at få væsentlige indvirkninger på miljøet og derfor har regionen vurderet at der ikke skal udarbejdes en miljøkonsekvensrapport (VVM-redegørelse).

2.5 Nye oplysninger under sagens behandling

Miljø- og Fødevarerklagenævnet har under sagens behandling den 2. oktober 2020 anmodet Region Midtjylland om at præcisere, hvor projektområdet indskrænkes som følge af det meddelte afslag på dispensation efter naturbeskyttelsesloven.

Region Midtjylland har den 8. oktober 2020 fremsendt et kortbilag, hvoraf det fremgår, at indvindingsområdet på matr.nr. F1 Balle By, Rosmus er

blevet opdateret i forhold til det ansøgte areal, således det § 3-beskyttede område udgår. Det ses, at projektområdet flugter med det beskyttede overdrev gennem et mindre skovareal og med den registrerede fredskov i den østlige side. Af kortbilaget fremgår det desuden, at afstandsvilkår til diger, overdrev og fredskov vil blive fastsat i tilladelsen på baggrund af kommunens og Miljøstyrelsens anbefalinger.

Miljø- og Fødevarerklagenævnet har desuden modtaget Syddjurs Kommune foreløbige afslag af 13. december 2017 på dispensation fra naturbeskyttelseslovens § 3. Det fremgår, at kommunen blandt andet har lagt vægt på, at overdrevets sydvendte skrænter kan være potentielle leve- og ynglesteder for bilag IV-arten markfirben, som ikke må ødelægges.

3. Miljø- og Fødevarerklagenævnets bemærkninger og afgørelse

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,⁶ 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.

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

Miljø- og Fødevarerklagenævnet har i denne sag fundet anledning til at efterprøve, hvorvidt Region Midtjylland har foretaget en tilstrækkelig vurdering af, om projektet vil kunne beskadige eller ødelægge rasteområder i det naturlige udbredelsesområde for arter på habitatdirektivets⁷ bilag IV.

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

3.2.1 Indledende bemærkninger

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

⁷ Rådets direktiv 92/43/EØF af 21. maj 1992 om bevaring af naturtyper samt vilde dyr og planter med senere ændringer.

Miljø- og Fødevareklagenævnets behandling af retlige spørgsmål omfatter alle spørgsmål om lovligheden eller gyldigheden af trufne afgørelser, herunder fortolkning eller forståelse af lovbestemmelser samt overholdelse af almindelige forvaltningsretlige grundsætninger om saglige hensyn, lighed og proportionalitet.

Klage over retlige spørgsmål skal ses i modsætning til klage over skønmæssige spørgsmål, som omfatter myndighedernes konkrete vurdering og afvejning af hensyn ved behandling af en sag om miljøvurdering af et konkret projekt. Miljø- og Fødevareklagenævnet kan dermed ikke tage stilling til, om en afgørelse er hensigtsmæssig eller rimelig i forhold til f.eks. omboendes interesser.

Endvidere fastlægger miljøvurderingsloven ikke i sig selv grænser for, hvad myndighederne kan beslutte af politiske, økonomiske eller andre grunde, men stiller alene krav til grundlaget for beslutningerne og til procedurene herfor. Det gælder også, uanset om projektet i det konkrete tilfælde må antages at ville påføre ejendommene i området et værditab som anført af klager 3.

3.2.2 Region Midtjyllands screeningsafgørelse

Det følger af miljøvurderingslovens § 15, stk. 1, at projekter, der på grund af deres art, dimensioner eller placering kan forventes at få væsentlige indvirkninger på miljøet, ikke må påbegyndes, før myndigheden skriftligt har meddelt tilladelse til at påbegynde projektet efter en miljøvurdering af projektets indvirkning på miljøet.

Projekter omfattet af lovens bilag 1 er altid omfattet af kravet om tilladelse med tilhørende miljøvurdering, forinden de kan påbegyndes, jf. § 15, stk. 1, nr. 1.

Projekter omfattet af bilag 2, er omfattet af kravet om miljøvurdering og tilladelse, når der er truffet afgørelse (screeningsafgørelse) om, at det konkrete projektet må antages at kunne få væsentlig indvirkning på miljøet, jf. § 15, stk. 1, nr. 2, jf. § 21.

Det følger af miljøvurderingslovens § 21, at myndigheden på grundlag af bygherrens ansøgning skal foretage en vurdering af og træffe afgørelse om, hvorvidt et projekt omfattet af bilag 2 på grund af deres art, dimensioner eller placering er omfattet af krav om miljøvurdering og tilladelse. Ved

vurderingen skal myndigheden tage hensyn til kriterierne i miljøvurderingslovens bilag 6, herunder bl.a. projektets dimensioner og udformning, forurening og gener, projektets placering, den miljømæssige sårbarhed i de geografiske områder, der kan forventes at blive berørt, og arten af og kendetegn ved den potentielle indvirkning på miljøet. Afgørelsen skal endvidere tage hensyn til resultaterne af foreløbig kontrol eller vurderinger af indvirkningen på miljøet, der er foretaget i medfør af EU lovgivningen.

Grundlaget for screeningen er bygherrens oplysninger, allerede foreliggende viden og almene erfaringer om det pågældende sagsområde.⁸ En screening anses for at være en foreløbig vurdering af det ansøgte projekt og en screeningsafgørelse skal kunne træffes ret hurtigt.⁹ Det indebærer, at der må accepteres et vist spillerum for vurderingen. Er der behov for mere indgående undersøgelser for at foretage den nødvendige vurdering, taler det for, at der foretages en miljøvurdering.

En screeningsafgørelse er ikke en tilladelse eller en godkendelse, men en forudsætning for at det anmeldte projekt lovligt kan påbegyndes, og erstatter således ikke en eventuel byggetilladelse, miljøgodkendelse eller anden tilladelse, der giver ansøger ret til at påbegynde projektet.

Habitatdirektivets artikel 12, stk. 1, pålægger medlemsstaterne at indføre en streng beskyttelsesordning i det naturlige udbredelsesområde for de dyrearter, der er nævnt i direktivets bilag IV. Ordningen skal efter bestemmelsens litra (d) blandt andet omfatte et forbud mod beskadigelse eller ødelæggelse af yngle- eller rasteområder.

I dansk lovgivning er habitatdirektivets artikel 12, stk. 1, litra d, navnlig implementeret ved habitatbekendtgørelsens¹⁰ § 10, stk. 1, nr. 1, hvorefter myndigheden i forbindelse med vedtagelse af planer eller afgørelser i de sager, som bekendtgørelsen omfatter, skal sikre, at der ikke sker en beskadigelse eller ødelæggelse af yngle- og rasteområder for bilag IV-arter.

Af Miljøstyrelsens vejledning til habitatbekendtgørelsen fremgår, at det i en lang række sager omfattet af bekendtgørelsens § 10 som regel hurtigt vil kunne afgøres i en indledende vurdering (en slags "screening") ud fra en faglig viden om arternes overordnede fordeling, levevis og levesteder,

⁸ Forslag nr.147 til Lov om miljøvurdering af planer og programmer og af konkrete projekter (VVM) som fremsat den 3. marts 2016.

⁹ Miljøstyrelsens udkast til vejledning til lov om miljøvurdering af planer og programmer og af konkrete projekter (VVM), 2. del: Konkrete projekter, 2018.

¹⁰ Bekendtgørelse nr. 1595 af 6. december 2018 om udpegning og administration af internationale naturbeskyttelsesområder samt beskyttelse af visse arter.

om det ansøgte kan beskadige eller ødelægge yngle- eller rasteområder. Det kan ofte udelukkes, at et areal, der påvirkes af det ansøgte, rummer yngle- eller rasteområder eller voksesteder for bilag IV-arter. F.eks. vil mange sager i bymæssig bebyggelse eller sager, der vedrører miljøbeskyttelsesloven, ikke være relevante i forhold til artsbeskyttelsen, selvom det ansøgte er omfattet af habitatbekendtgørelsens regler.¹¹

Det fremgår også af habitatvejledningen, at i sager, hvor der er et formelt krav om screening, f.eks. for projekter omfattet af bilag 2 i miljøvurderingsloven, kan den indledende vurdering efter habitatbekendtgørelsens § 10, stk. 2, ske i sammenhæng hermed.

Af Miljøstyrelsens udkast til ny VVM-vejledning fremgår tilsvarende, at tilstedeværelsen af arter omfattet af habitatdirektivets bilag IV, og dermed af habitatdirektivets strenge artsbeskyttelse, vil føre til VVM-pligt, i det omfang anlægsprojektet antages at kunne forstyrre arterne væsentligt. Det gælder såvel inden for som uden for udpegede beskyttede områder.¹²

Det fremgår af Region Midtjyllands screeningsafgørelse af 9. november 2017, at regionen ikke forventer, at der lever beskyttede arter efter bilag IV samt rødlistede arter inden for projektområdet, idet matriklen benyttes til landbrugsmæssige formål.

Miljø- og Fødevareklagenævnet bemærker i den forbindelse, at det tilpassede projektområde ikke alene omfatter landbrugsarealer, men også et mindre skovareal i projektområdets sydøstlige hjørne.

Skovarealet ligger i tilknytning til det § 3-beskyttede overdrev, hvis sydvendte skrænter efter det anførte i Syddjurs Kommunes foreløbige dispensationsafslag af 13. december 2017 kan være potentielle leve- og ynglesteder for bilag IV-arten markfirben.

På den baggrund finder Miljø- og Fødevareklagenævnet, at Region Midtjylland ikke har foretaget en tilstrækkelig indledende vurdering af, om projektet kan beskadige eller ødelægge yngle- eller rasteområder for bilag IV-arten markfirben, for så vidt angår skovarealet. Regionens afgørelse efter miljøvurderingslovens § 21 lider derfor af en væsentlig retlig mangel.

¹¹ Vejledning nr. 48 til bekendtgørelse nr. 1595 af 6. december 2018 om udpegning og administration af internationale naturbeskyttelsesområder samt beskyttelse af visse arter (Miljøstyrelsen, december 2020), afsnit 9.6.3.

¹² Miljøstyrelsens udkast til vejledning til lov om miljøvurdering af planer og programmer og af konkrete projekter (VVM), 2. del: Konkrete projekter, 2018, s. 48.

3.2.3 Miljø- og Fødevareklagenævnets øvrige bemærkninger

Miljø- og Fødevareklagenævnet bemærker, at observationer fra DOF-basen bevidner, at området i 2016 har huset to ynglende røde glenter. Miljø- og Fødevareklagenævnet er enig med regionen i, at åbne dyrkede arealer ikke er kendt som et vigtigt område for hverken fouragerende eller ynglende fuglearter, men det kan efter nævnets opfattelse ikke ud fra de i sagen foreliggende oplysninger udelukkes, at arten kan befinde sig i det mindre skovareal, der ligger inden for projektområdet og i tilknytning til det § 3-beskyttede overdrev. Miljø- og Fødevareklagenævnet bemærker, at Region ved en eventuel fornyet behandling af sagen bør inddrage dette i vurderingen.

3.3 Gebyr

Som følge af afgørelsen tilbagebetales det indbetalte klagegebyr, jf. gebyrbekendtgørelsens § 2, stk. 2, nr. 1.

3.4 Miljø- og Fødevareklagenævnets afgørelse

Miljø- og Fødevareklagenævnet ophæver Region Midtjyllands afgørelse af den 9. november 2017 om, at råstofindvinding på matr. nr. F1 Balle By, Rosmus, ikke er omfattet af krav om miljøvurdering og § 25-tilladelse, og hjemviser sagen til fornyet behandling i førsteinstansen.