

MRF 2021.135

Miljø- og Fødevarerklagenævnets afgørelse af 25. marts 2021 (j.nr. 19/09167, 19/09171, 19/09173, 19/09187 og 19/09193)

Ophævet og hjemvist screeningsafgørelse om, at tilladelse til råstofindvinding ikke krævede miljøvurdering, da der ikke var redegjort tilstrækkeligt for, at projektet ikke kunne beskadige eller ødelægge yngle- og rasteområder for flagermusarter omfattet af habitatdirektivets bilag IV.

Region Syddanmark meddelte i november 2019 tilladelse til indvinding af 350.000 m³ sand, grus og sten årligt på et ca. 24,7 ha stort areal, der blev anvendt til landbrugsdrift efter en forudgående screeningsafgørelse, der konkluderede, at en VVM-tilladelse efter miljøvurderingslovens § 25 ikke var nødvendig. Flere arealer øst og vest for området var udlagt som råstofgraveområder eller råstofinteresseområder. Størstedelen af det ansøgte område var beliggende i graveområde Sødover I, der var udlagt i Region Syddanmarks Råstofplan 2016. I forbindelse med høringsfasen over råstofplanen var der udarbejdet en særskilt miljørapport for graveområdet. Afgørelsen om, at projektet ikke krævede VVM, blev påklaget af flere omboende, der bl.a. gjorde gældende, at der skulle foretages nærmere undersøgelser af, om projektet kunne påvirke bilag IV-arter, herunder stor vandsalamander og forskellige flagermusarter, og henviste i den forbindelse til miljørapporten til graveområde Sødover I. Miljø- og Fødevarerklagenævnet (formanden) tog alene stilling til, om der var foretaget en tilstrækkelig vurdering af, om projektet ville kunne påvirke yngle- eller rasteområder for arter på habitatdirektivets bilag IV i forbindelse med screeningsafgørelsen. Nævnet bemærkede, at DN havde registreret flere arter af

flagermus inden for en afstand af 0,5-1 km fra projektområdet, og at det i miljørapporten for Sødover I, under henvisning til DMU-håndbogen om dyrearter på habitatdirektivets bilag IV, fremgik, at bilag IV-arterne sydflagermus og brun flagermus ville kunne anvende området som yngle- og rasteområde. Det burde derfor undersøges, om løvskoven var levested for bl.a. flagermus tilknyttet ældre løvskov i området, inden en eventuel råstoftilladelse kunne gives. Nævnet fandt, at regionen ikke havde redegjort tilstrækkeligt for, hvorfor de gennemførte vurderinger var tilstrækkelige til at udelukke skadelig virkning på bilag IV-arter som flagermus, da det forudsætter et faktisk kendskab til skovarealets funktion som yngle- og rasteområde. Der var således ikke redegjort tilstrækkeligt for, at projektet ikke kunne beskadige eller ødelægge yngle- og rasteområder for bilag IV-arter af flagermus, hvormed screeningsafgørelsen led af en væsentlig retlig mangel. Nævnet ophævede herefter afgørelsen og hjemviste sagen til fornyet behandling. Nævnet bemærkede afslutningsvist, at regionen ved en fornyet behandling af sagen måtte overveje, om der burde foretages undersøgelser af forekomsten af bilag IV-arten stor vandsalamander.

Ophævelse og hjemvisning af afgørelse om ikke miljøvurderingspligt for tilladelse til erhvervsmæssig råstofindvinding i Region Syddanmark

19/09167, 19/09171, 19/09173, 19/09187 og 19/09193

Miljø- og Fødevareklagenævnet har truffet afgørelse efter miljøvurderingslovens § 21, jf. § 49, stk. 1.[1]

Miljø- og Fødevareklagenævnet ophæver Region Syddanmarks afgørelse af 4. november 2019 om, at ansøgning tilladelse til erhvervsmæssig råstofindvinding på matr.nr. [F1], [F2] og [F3] Sødover By, Nørup, ikke er omfattet af krav om miljøvurdering og § 25-tilladelse, og hjemviser sagen til fornyet behandling i regionen.

Det indbetalte klagegebyr tilbagebetales ikke.

Miljø- og Fødevareklagenævnets afgørelse er endelig og kan ikke indbringes for anden administrativ myndighed, jf. § 17 i lov om Miljø- og Fødevareklagenævnet[2] 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.

1. Klagen til Miljø- og Fødevareklagenævnet

Afgørelsen er den 2. december 2019 påklaget til Miljø- og Fødevareklagenævnet af [P1] (klager 1), [P2] (klager 2), [P3] (klager 3), [P4] (klager 4) og [P5] (klager 5), som alle er omboende. Klagerne er den 12. december 2019 fremkommet med supplerende bemærkninger til klagen.

Klagerne har navnlig anført, at

- Der kan ikke graves på matr. nr. [F2], eftersom råstofforekomsten er udnyttet, hvorfor det er fejlagtigt angivet, at gravearealet udgør 24,7 ha. Matr. [F2] bør derfor tages ud af interesseområdet til råstofindvinding, så det ikke er muligt at benytte [A1] til transport.
- Det er i strid med tinglyste deklARATIONER, at vejen bruges. Klagerne mener, der bør findes en anden adgangsvej, og ellers bør der laves en miljøkonsekvensrapport, hvis den skal anvendes som adgangsvej, da borgerne pådrages en unødvendig miljøbelastning.
- Det allerede udgravede areal på matr. nr. [F2] bør ikke have gravetilladelse, men niveautilpasningstilladelse.
- Der er ikke redegjort tilstrækkeligt for den fremtidige anvendelse.
- Det har kumulative virkninger, at der indvindes på et 22,7 ha stort areal øst for Gammelby.
- Det skal undersøges nærmere, om projektet kan påvirke stor vandsalamander og fem forskellige flagermusarter.

Klagerne har ved brev af 3. juli 2020 anmodet om, at klagerne tillægges opsættende virkning.

Miljø- og Fødevareklagenævnet har besluttet at tage sagen under realitetsbehandling, således at det er uforholdsmæssigt at tage stilling til spørgsmålet om opsættende virkning.

Klagepunkterne er nærmere uddybet i afsnit 2.3.

2. Sagens oplysninger

2.1 Ejendommen og området

Klagesagen vedrører råstofindvinding på et 24,7 ha stort areal i Vejle Kommune. Området bruges i dag til landbrugsdrift. Området er beliggende med flere arealer mod øst og vest, der er udlagt som råstofgraveområder eller råstofinteresseområder. Klagerne er omboende på [A1], der skal fungere som adgangsvej til graveområdet.

Størstedelen af det ansøgte område er beliggende i graveområde Sødover I, der er udlagt i Region Syddanmarks Råstofplan 2016 til indvinding af sand, grus og sten. Der er i forbindelse med høringsfasen over råstofplanen udarbejdet en særskilt miljørapport for graveområdet.

2.2 Den påklagede afgørelse

Region Syddanmark har den 4. november 2019 i medfør af miljøvurderingslovens § 21 truffet afgørelse om, at tilladelse til erhvervsmæssig råstofindvinding på matr.nr. [F1], [F2] og [F3] Sødover By, Nørup ikke er omfattet af krav om miljøvurdering og § 25-tilladelse.

Det fremgår af begrundelsen for afgørelsen, under "projektets karakteristika", at projektet omfatter indvinding af 350.000 m³ sand, grus og sten årligt, hvoraf 100.000 m³ er under grundvandsspejlet. Indvindingen sker etapevis, således, at arealet er inddelt i 3 etaper, hvor indvindingen starter i det midterste område og afsluttes mod vest. Arealet vil blive efterbehandlet til natur, hvor der vil ske skovrejsning, etablering af søer og anden natur. Arbejdstiden er fastsat til hverdage fra 7.00 til 16.30 med udlevering og læsning 6.30 til 16.30 samt lørdage fra 8.00 til 14.00. Der vil være adgang til graveområdet via [A1], hvortil der etableres en kørselsvej på matr.nr. [F2].

Regionen vurderer, at når vilkår i tilladelsen overholdes, vil indvindingen samt transporten af råstoffer ikke medføre påvirkninger af det omkringliggende miljø, som vil være væsentlige.

Det fremgår videre under "projektets placering" blandt andet, at der er beskyttet natur i henhold til naturbeskyttelseslovens § 3 i form af en mindre sø. Desuden er der en skov på ca. 0,3 ha. Begge vil blive fjernet ved råstofgravningen. Ved efterbehandlingen vil der blive anlagt en sø med dobbelt så stort areal som den fjernede og rejst ny skov. Ifølge regionen har Vejle Kommune vurderet, at den eksisterende sø har meget ringe vandkvalitet og naturkvalitet.

Det ansøgte areal er flyttet i forhold til det udlagte graveområde for at forhindre, at en mose nordøst for området risikerer at udtørre.

Regionen har videre anført, at det nærmeste Natura 2000-område ligger 2½ km mod øst. Der er ifølge regionen ikke oplysninger om bilag IV-arter eller rødlistearter på projektarealet.

Regionen oplyser, at Danmarks Naturfredningsforening har registreret flere arter af flagermus inden for en afstand af ½ til 1 km fra området. Den type flagermus, der er kendt til nær projektarealet, er ifølge regionen ikke sjælden og søger oftest bytte langs skovbryn. Den mængde skov, der fjernes er begrænset, dvs. under 1 hektar, og ligger ikke i umiddelbar nærhed af, hvor flagermusen er registreret. Der er andre og større skovarealer tæt på registreringsstedet, som er egnede som fødesteder. Regionen vurderer på den baggrund, at projektet ikke vil ødelægge yngle- og fødesteder for flagermus væsentligt.

Under punktet "Arten og kendetegn ved den potentielle miljøpåvirkning" har regionen blandt andet anført, at projektarealet ligger i et område med få naboer. Det vil primært være trafikken til og fra området, der vil berøre personer i området. Den aktuelle miljøpåvirkning fra selve råstofindvindingen vil være meget lokal. Det er regionens vurdering, at der vil være tale om en øget trafikbelastning med tung trafik, hvor påvirkningerne vil være kendte. [A1] er ifølge regionen tidligere anvendt til tung trafik med transport af råstoffer, og er dimensioneret derefter. Det er regionens vurdering, at vilkår i tilladelsen om drifts- og udleveringstider vil

være tilstrækkeligt til at mindske påvirkningen af trafikbelastningen og selve råstofindvindingen. Stigningen i trafikken på det overordnede vejnet fra [A2] vurderes ikke at medføre en belastning.

Under punktet "Regionens vurdering" fremgår det, at regionen samlet set vurderer, at projektets karakteristika, placering eller den potentielle miljøpåvirkning ikke antages at kunne få væsentlig indvirkning på miljøet, og at der således ikke skal udarbejdes en miljøkonsekvensrapport.

Der er udarbejdet et screeningsskema, der er vedlagt afgørelsen som bilag.

Af skemaet fremgår om kumulative forhold, at der på den anden side af [A3] er ansøgt om tilladelse til råstofindvinding på et 22,7 ha stort areal. Trafikken fra denne råstofgrav vurderes af regionen ikke til at give kumulative påvirkninger, da denne ledes østover, i modsat retning og væk fra det aktuelle projektareal. Der vil kunne blive tale om kumulative støjpåvirkninger sidst i indvindingsperioden, da indvinding på naboarealet starter indvindingen længst mod øst.

Under punktet "Forventes miljøpåvirkningerne at kunne være væsentlige enkeltvis er blandt andet anført:

"Der vil være miljøpåvirkninger i form af støj og tung trafik, som kan forekomme væsentlige for enkeltpersoner i nærområdet, men ikke væsentlige set i forhold til det omkringliggende miljø."

Under punktet "Må den samlede miljøpåvirkning betegnes som kompleks", er det anført, at den samlede miljøpåvirkning betegnes som ikke-kompleks. Der er henvist til, at det konkrete projekt medfører velkendte påvirkninger, som er almindelige ved denne type af projekter, og som kan beskrives. Det er videre anført, at påvirkningerne kan håndteres ved fastsættelse af vilkår i tilladelse til råstofindvinding.

2.3 Klagens indhold

Klagerne har anført, at det fejlagtigt er oplyst, at arealet Sødover I udgør 24.7 ha., idet der ikke kan graves på matr.nr. [F2], da råstofforekomsten på dette areal er gravet og restforekomst er udnyttet. Matr.nr. [F2] er efterbehandlet og afsluttet. Matr.nr. [F2] har aldrig været korrekt behandlet som råstofområde.

Det er uberettiget og i strid med deklaration tinglyst på beboernes ejendomme, at Vejle Kommune har tilladt, at der kan ske anvendelse af beboernes private vejareal, og at [A1] uberettiget kan anvendes til en betragtelig mængde færdsel til og fra grusgrav. Region Syddanmarks tilladelse til indvinding bygger således på Vejle Kommunes ulovlige myndighedsbeslutning.

[A1] ligger uden for interesseområdet, og derfor har regionen efter klagernes opfattelse ikke taget højde for de kumulative effekter. [A1] har været påvirket af øget færdsel i 24 år i perioden 1989 til 2013.

Klagerne har været i dialog med Vejle Kommune om mulighed for at finde en anden adgangsvej. Nu hvor der er sket ændringer i ejerforholdene, så [V1] ejer eller har råderet over et stort område i interesseområdet, må det ifølge klagerne være muligt at opnå en løsning. Klagerne anfører dog også, at Vejle Kommune intet har gjort.

Klagerne ønsker, at der foretages nærmere undersøgelser af beskyttede arter, herunder flagermus. Ifølge klagerne er der stor Vandsalamander i de to moseområder nordøst og nordvest for området. Klagerne har i den forbindelse henvist til miljørapporten til graveområde Sødover I, punkt 6.3.1, der beskriver de arter, der er i området.

Klagerne mener videre, at det har kumulative påvirkninger med projektet, at der indvindes på et 22,7 ha stort areal, Sødover II, øst for [A3].

Klagerne ønsker således en VVM-redegørelse, da borgerne på [A1] pådrages en unødvendig miljøbelastning.

2.4 Region Syddanmarks bemærkninger til klagen

Regionen har gjort opmærksom på, at der kun kan klages over retlige spørgsmål. Regionen har dog valgt at kommentere på alle sagens hovedpunkter.

Om vejadgang bemærker regionen, at Vejle Kommune har givet tilladelse til transport af råstoffer via [A1]. Regionen er uenig i, at Vejle Kommunes tilladelse er ulovlig. Regionen har oplyst, at der vil blive stillet vilkår i en råstoftilladelse om drifts- og udleveringstider, som vil mindske trafikbelastningen. Regionen har henvist til, at spørgsmål i øvrigt om belastning af det lokale trafiknet henhører under de relevante vej- og færdselsmyndigheder.

Om matr.nr. [F2] bemærker regionen blandt andet, at Vejle Kommune i 2013 godkendte efterbehandlingen efter råstofindvinding. I den forbindelse blev det afklaret, at en skrænt mod matr.nr. [F1] ikke var færdiggravet og indeholdt værdifulde råstoffer. Skrænten ville desuden henligge som en dæmning i disharmoni med det omkringliggende landskab, hvis den ikke blev inddraget i projektarealet. Da arealet lå uden for råstofplanområdet, krævede det, at regionens miljøudvalg meddelte tilladelse, hvilket skete på udvalgsmøde den 2. oktober 2017. På den baggrund vurderer Region Syddanmark, at arealet har været korrekt behandlet som råstofområde.

Om kumulative effektive har regionen henvist til screeningsafgørelsen med bilag, og fastholder at projektet er set i kumulation med andre projekter.

Om bilag IV-arter har regionen oplyst, at regionen har foretaget opslag i miljøportalen og rettet henvendelse til Vejle Kommune for at undersøge tilstedeværelsen af bilag IV-arter. Der er ikke oplysninger om, at der på projektarealet eller nærmeste omkringliggende arealer er registreret stor vandsalamander. Regionen oplyser, at Vejle Kommune i høringsvar har oplyst, at de ikke kender til forekomsten af stor vandsalamander, men at det er muligt at arten findes i søen. Dette ændrer ifølge regionen ikke på kommunens vurdering af, at eventuelle bilag IV-arter ikke vil blive påvirket af projektet.

Med hensyn til flagermus, som er registreret i en afstand af ½ til 1 km fra projektarealet, har regionen vurderet i screeningen, at den lange afstand og den begrænsede mængde skov, som fjernes i forbindelse med projektet, ikke vil påvirke flagermusens yngle- og fødesteder væsentligt.

2.5 Klagernes bemærkninger til regionens bemærkninger

Klagerne har i brev af 12. december 2019 uddybet klagepunkterne omkring vejadgang og råstofgravningen på matr.nr. [F2].

Med hensyn til kumulative effekter har klagerne anført, at de har 24 års erfaring med påvirkninger fra transporterne, og er på den baggrund uenige i regionens vurdering af de kumulative effekter.

Om bilag IV-arter har klagerne anført, at hvis vandbiodiversiteten i området ændres under eller efter råstofindvindingen, vil det have væsentlig betydning for yngle- og fødestederne for stor vandsalamander i de omkringliggende moser. Der vil med råstofindvinding forsvinde et dræn i det nordvestlige område, som forsyner den ene af moserne.

2.6 Andre oplysninger

Deklaration

Klagerne har medsendt deklARATION tinglyst 8. marts 2001 på matr.nr. [F4], [F5], [F6] og [F7] Sødover by, Nørup. Deklarationen indeholder følgende bestemmelser:

”Servitut om midlertidig udvidelse af kommunevejen “[A1]

Ejerne af de nævnte ejendomme accepterer, at kommunevejen “[A1]” over vore ejendomme midlertidigt er udvidet til den på vedhæftede rids i 1:1000 viste bredde, og til de på ridsen viste grænser.

Den midlertidige udvidelse består så længe “[A1]” vejbetjener grusgravningsområdet, dog maksimalt til år 2029. Herefter indsnævres vejen igen ved Egtved Kommunes foranstaltning til den vedhæftede rids viste oprindelige vejbredde og det midlertidige vejareal tilbageleveres lodsejerne som dyrkningsareal.”

Miljørapport Sødover I

Region Syddanmark har udarbejdet en miljørapport, der belyser udlægningen af Sødover I som graveområde i Råstofplan 2016. Miljørapporten er udarbejdet i november 2015 og revideret i november 2016.

Det fremgår af miljørapportens punkt 6.3.1 ”Beskyttet natur, Fredskov, Natura 2000” blandt andet, at der ikke er kendskab til bilag IV-arter eller andre fredede, rødlistede eller sjældne plante- og dyrearter inden for det miljøvurderede areal.

Det anføres med henvisning til DMU-håndbogen om dyrearter på habitatdirektivets bilag IV [4] dog også, at bilag IV-arterne sydflagermus, brun flagermus, stor vandsalamander og spidsnudet frø vil kunne yngle eller raste i området.

Endvidere anføres det, at skovområder inden for det miljøvurderede areal og de nærliggende moser samt levende hegn i og omkring arealet vil kunne tjene som ledelinjer eller rastesteder for flagermus. Det bør ifølge rapporten undersøges, om løvskoven er levested for eksempelvis flagermus tilknyttet ældre løvskov i området, inden en eventuel råstoffilladelse gives.

Det ses på miljørapportens kortillustrationer, at i hvert fald hele skovområdet inden for det miljøvurderede areal også udgør en del af råstofvindingsområdet i den aktuelle sag.

2.7 Nye oplysninger under sagens behandling

Klagerne har den 3. juli 2020 fremsendt yderligere bemærkninger. Klagerne oplyser, at Region Syddjylland den 30. juni 2020 foretog besigtigelse. På besigtigelsen har en medarbejder i regionen ifølge klagerne oplyst, at der er sket en fejl. Fejlen skulle bestå i, at Region Syddanmark på et møde 7. oktober 2017 har inddraget 4 ha på matr. [F2]. Regionen har derfor medio 2020 taget 2 ha ud af gravetilladelsen. Klagerne ønsker de resterende 2 ha udtaget. Dette areal er det samme, som Vejle Kommune bruger som begrundelse for, at råstof kan køres på [A1].

Klagerne oplyser, at matr.nr. [F2] er omfattet af klagesagen hos Miljø- og Fødevareklagenævnet 17/21654, hvor nævnet hjemviste gravetilladelsen til fornyet sagsbehandling ved Region Syddanmark.

3. Miljø- og Fødevareklagenævnets bemærkninger og afgørelse

3.1 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.

Miljø- og Fødevareklagenævnet har i denne klagesag fundet anledning til at vurdere, om Region Syddanmark i tilstrækkelig grad har vurderet, om projektet vil kunne påvirke yngle- eller rasteområder for bilag IV-arter i forbindelse med screeningsafgørelsen.

Efter nævnets vurdering er der ikke med klagen i øvrigt fremkommet oplysninger om forhold, der kan føre til ændringer af førsteinstansens afgørelse.

Miljø- og Fødevareklagenævnet har ikke kompetence til at tage stilling til klagepunkterne, der omhandler uoverensstemmelsen med Vejle Kommune om forståelse af deklARATIONEN. Klagerne må rette henvendelse til kommunen herom eller indbringe sagen for de civile domstole.

3.2 Miljø- og Fødevareklagenævnets bemærkninger

3.2.1 Indledende 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.

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 skønsmæssige 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 procedurerne herfor.

På ovennævnte baggrund kan Miljø- og Fødevareklagenævnet ikke tage stilling til de klagepunkter, der angår en eventuel råstoftilladelses nærmere indhold eller hensigtsmæssigheden heraf i forbindelse med behandling af klagen over screeningsafgørelsen. Miljø- og Fødevareklagenævnet bemærker, at en eventuel råstoftilladelse særskilt kan påklages til Miljø- og Fødevareklagenævnet.

3.2.2 Screeningsafgørelsen i forhold til bilag IV-arter

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 dets 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. [7]

(<https://mfkn.naevneneshus.dk/afgoerelse/daa1c5c2-4cfa-456e-87a6-17ce1ac2a1dc?highlight=produkthandel#footnote-7>) En screening anses for at være en foreløbig vurdering af det ansøgte projekt og en screeningsafgørelse skal kunne træffes ret hurtigt. [8]

(<https://mfkn.naevneneshus.dk/afgoerelse/daa1c5c2-4cfa-456e-87a6-17ce1ac2a1dc?highlight=produkthandel#footnote-8>) 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.

Habitatdirektivets[6] 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 habitatbekendtgørelsens[7] § 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[8] fremgår, at det i den daglige administration især for de mere udbredte arter kan være mere hensigtsmæssigt at betragte økologisk sammenhængende yngle- og rasteområder som et "samlet" område for arten. Det giver mulighed for at håndtere arterne mere fleksibelt i administration og planlægning, hvor det handler om at opretholde en vedvarende økologisk funktionalitet af det samlede område, mere end isoleret set at vurdere de enkelte lokaliteter for arten. Princippet er således baseret på en bredere økologisk forståelse for arten og dens levevis uden at tilsidesætte beskyttelseshensynene.[9]

Det fremgår endvidere af habitatvejledningen, at det i en lang række sager 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, 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.

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.^[10]

Ifølge habitatvejledningen er der således to led i at få sagen oplyst bedst muligt, idet der indledningsvis søges efter eksisterende oplysninger om bilag IV-arters forekomst. Som eksempel på sådanne eksisterende oplysninger nævner vejledningen blandt andet DMU-håndbogen om dyrearter på habitatdirektivets bilag IV^[11] samt oplysninger i for eksempel Dansk Ornitologisk forenings database og Naturbasen. Hvis en indledende vurdering peger på, at arten kan forekomme, forudsætter vejledningen dernæst, at der foretages konkrete undersøgelser af artens forekomst i området. Det fremgår også af vejledningen, at den præcise forekomst af mere udbredte arter ofte ikke kendes, og at der kan være et behov for yderligere undersøgelser, hvis der skal træffes afgørelser i dele af landet, hvor arterne vides at kunne forekomme, og hvor der er en sandsynlighed for, at mulige yngle- eller rasteområder kan blive berørt. ^[12]

Særligt for så vidt angår screeningsafgørelser efter miljøvurderingslovens § 21, fremgår det af Miljøstyrelsens udkast til ny VVM-vejledning, 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.^[13]

I det aktuelle tilfælde bemærker Miljø- og Fødevarerklagenævnet, at Danmarks Naturfredningsforening har registreret flere arter af flagermus inden for en afstand af ½ til 1 km fra råstofvindingsområdet.

Endvidere fremgår det af Region Syddanmarks miljørapport for Sødover 1 med henvisning til DMU-håndbogen om dyrearter på habitatdirektivets bilag IV, at bilag IV-arterne sydflagermus og brun flagermus vil kunne anvende råstofvindingsområdet som yngle- og rasteområde.

Det bør ifølge miljørapporten undersøges, om løvskoven er levested for eksempelvis flagermus tilknyttet ældre løvskov i området, inden en eventuel råstof tilladelse gives. Miljø- og Fødevarerklagenævnets forstår, at anbefalingen har baggrund i regionens egen vurdering i rapporten, hvorefter skovområder inden for råstofvindingsområdet og de nærliggende moser samt levende hegn i og omkring arealet vil kunne tjene som ledelinjer eller rastesteder for flagermus.

Miljø- og Fødevareklagenævnet bemærker, at miljørapportens anbefaling om at få skovarealet undersøgt svarer til den fremgangsmåde, som habitatvejledningen generelt forudsætter for at få sagen oplyst bedst muligt, når en indledende vurdering peger på, at en bilag IV-art kan forekomme.

Region Syddanmark forholder sig ikke til anbefalingen i forbindelse med screeningsafgørelsen, men vurderer på det foreliggende grundlag blot, at projektet ikke vil ødelægge yngle- og fødesteder for flagermus væsentligt.

Miljø- og Fødevareklagenævnet forstår, at Region Syddanmark herved mener, at projektet i forhold til yngle- eller rasteområder for bilag IV-arter ikke vil have nogen væsentlig *påvirkning*, da forbuddet efter habitatreglerne principielt set omfatter enhver form ødelæggelse, hvad enten denne må betegnes som væsentlig eller ej.

Region Syddanmark begrundet i øvrigt sin vurdering med henvisning til, at den type flagermus, der er kendskab til nær projektarealet, ikke er sjælden, samt at det er en begrænset mængde skov, der fjernes, og at der er andre og større skovarealer tæt på registreringsstedet, der er egnede som fødesteder. Endvidere anfører regionen, at det pågældende skovareal ikke ligger i umiddelbar nærhed af, hvor flagermusen er registreret.

Miljø- og Fødevareklagenævnet finder, at Region Syddanmark ikke herved har redegjort tilstrækkeligt for, hvorfor den anbefalede undersøgelse af skovarealet som levested for flagermus må anses for unødvendig.

Miljø- og Fødevareklagenævnet lægger herved vægt på, at skovarealet ikke med den fornødne sikkerhed kan udelukkes at tjene som yngle- eller rasteområde for flagermus alene på grund af afstanden til de steder, hvor flagermus faktisk er registreret. Registreringerne giver heller ikke i sig selv tilstrækkeligt grundlag for at udelukke, at skovarealet tjener som yngle- eller rasteområde for andre bilag IV-arter af flagermus end de registrerede.

Endvidere lægger Miljø- og Fødevareklagenævnet vægt på, at vurderingen af, om den vedvarende økologisk funktionalitet af et samlet yngle- eller rasteområde for flagermus fortsat vil kunne opretholdes, hvis skovarealet fjernes, forudsætter et faktisk kendskab til skovarealets funktion som yngle- og rasteområde isoleret set og som del af et samlet sådant område.

Region Syddanmarks screeningsafgørelse lider derfor af en væsentlig retlig mangel, idet regionen på det foreliggende grundlag ikke har redegjort tilstrækkeligt for, at projektet ikke kan beskadige eller ødelægge yngle- og rasteområder for bilag IV-arter af flagermus.

3.3 Øvrige bemærkninger

Region Syddanmark må i forbindelse med en fornyet behandling af sagen overveje, om der bør foretages undersøgelser af forekomsten af stor vandsalamander.

3.4 Gebyr

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

3.5 Miljø- og Fødevareklagenævnets afgørelse

Miljø- og Fødevareklagenævnet ophæver Region Syddanmarks afgørelse af 4. november 2019 om, at tilladelse til erhvervsmæssig råstofindvinding på matr.nr. [F1], [F2] og [F3] Sødover By, Nørup, ikke er omfattet af krav om miljøvurdering og § 25-tilladelse, og hjemviser sagen til fornyet behandling i regionen.

[1] Lovbekendtgørelse nr. 973 af 25. juni 2020 om miljøvurdering af planer og programmer og af konkrete projekter (VVM) med senere ændringer.

[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.

[4] Faglig rapport fra DMU nr. 635, 2007, "Håndbog om dyrearter på habitatdirektivets bilag IV – til brug i administration og planlægning".

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

[6] Rådets direktiv 92/43/EØF af 21. maj 1992 om bevaring af naturtyper samt vilde dyr og planter.

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

[8] 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).

[9] Se habitatvejledningens afsnit 9.4.2.

[10] Se habitatvejledningens afsnit 9.6.3.

[11] Jf. note 4.

[12] Se habitatvejledningen afsnit 9.6.6.

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

Sag:

19/09167,
19/09171,
19/09173, 19/09187
og 19/09193

Dato:

25. marts 2021.

Emner:

Miljøvurderingslo...

Miljø- og Fødevareklagenævnet (<https://naevneneshus.dk/start-din-klage/miljoe-og-foedevareklagenaevnet/>) •
Nævneshus • Toldboden 2 • 8800 Viborg • Tlf. nr.: 72 40 56 00 • CVR: 37795526 • mfkn@naevneneshus.dk
(<mailto:mfkn@naevneneshus.dk>)
Tilgængelighedserklæring (<https://www.was.digst.dk/mfkn-naevneneshus-dk>)