MRF 2022.115

Miljø- og Fødevareklagenævnets afgørelse af 31. maj 2022, j.nr. 20/08748

Screeningsafgørelse om, at etablering af minivådområde med pumpe ikke var VVM-pligtigt, ophævet og hjemvist, da Landbrugsstyrelsens tilsagn til projektet ikke udgjorde et sagligt screeningskriterium i henhold til miljøvurderingslovens bilag 6, og da det forhold, at projektet ville medføre en reduktion af kvælstof, ikke fritog kommunen fra at vurdere omfanget af frigivelse af drivhusgasser.

Aalborg Kommune traf i juni 2020 i medfør af miljøvurderingslovens § 21 screeningafgørelse om, at etablering af minivådområde med pumpe ikke var omfattet af krav om miljøvurdering og VVM-tilladelse. Det fremgik af screeningsskemaet, som kommunen havde udarbejdet til brug for afgørelsen, at minivådområder gennemsnitligt kunne reducere kvælstofindholdet i drænvandet med 25 %, at drænvandet kom fra et opland med et samlet areal på 51 ha, som var drænet i forvejen, og at der ikke ville drænes dybere end det eksisterende dræn. Selve minivådområdet ville udgøre 0,55 ha. Kommunen havde vurderet, at projektet ikke ville have en væsentligt negativ påvirkning på miljøet. Kommunen havde tillagt det særlig vægt, at Landbrugsstyrelsen havde givet tilsagn til etableringen af minivådområdet, og på den baggrund vurderet, at projektet var miljømæssigt forsvarligt, og at frigivelsen af drivhusgasser dermed var af underordnet betydning i forhold til minivådområdets kvælstofreducerende effekt. Afgørelsen blev påklaget af Danmarks Naturfredningsforening, der bl.a. anførte, at kommunen ikke havde fortaget en tilstrækkelig vurdering af projektet, at projektet krævede VVM-procedure, og at klimaudfordringen ikke havde lavere samfundsmæssig prioritet end udledning af næringsstoffer til vandmiljøet. Miljø- og Fødevareklagenævnet (formanden) fandt, at kommunen ikke i tilstrækkelig grad havde vurderet projektets miljømæssige påvirkning ud fra kriterierne i miljøvurderingslovens bilag 6. Nævnet lagde herved vægt på, at kommunen havde tillagt det vægt, at Landbrugsstyrelsen havde givet tilsagn til projektet, hvilket ikke udgjorde et sagligt screeningskriterium i henhold til miljøvurderingslovens bilag 6, jf. § 21. Det bemærkedes i den forbindelse, at det forhold, at et projekt kan eller har opnået eventuelle andre tilladelser, godkendelser eller tilsagn ikke kan erstatte den konkrete vurdering af et projekts miljømæssige påvirkning, som skal foretages ud fra kriterierne i miljøvurderingslovens bilag 6. Nævnet lagde endvidere vægt på, at kommunen i afgørelsen havde beskrevet, at kommunen havde svært ved at vurdere, hvor stor frigivelsen af drivhusgasserne ville være ved projektet, men fandt, at dette var af underordnet betydning i forhold til den reduktion af kvælstof, som projektet ville medføre. Den omstændighed, at der ville være en reduktion af den miljømæssige påvirkning af ét parameter, fritog således ikke kommunen fra at vurdere den miljømæssige påvirkning på et andet parameter. Kommunens afgørelse led derfor af en væsentlig retlig mangel. Nævnet fandt inden for rammerne af en retlig prøvelse ikke at kunne vurdere, om de saglige kriterier, som kommunen også havde anført, kunne begrunde afgørelsen i sig selv. Nævnet fandt derfor, at kommunen som første instans fik mulighed for at træffe en ny afgørelse, hvor Landbrugsstyrelsen tilsagn ikke indgik som et screeningskriterium, og hvor de enkelte relevante parametre var vurderet selvstændigt. Nævnet bemærkede i den forbindelse, at nævnet ikke havde taget stilling til, om den klimamæssige indvirkning fra projektet i sig selv ville kunne medføre miljøvurderingspligt. Miljø- og Fødevareklagenævnet ophævede på denne baggrund afgørelsen og hjemviste sagen til fornyet behandling.

Kommentar: *Afgørelsen indeholder tre mere principielle vurderinger. Det ene er, at en statslig myndigheds tilsagn til et projekt ikke er et lovligt kriterium i relation til VVM-screening af et projekt, hvor det alene er afgørende, om projektet har væsentlige miljømæssige virkninger på grundlag af de i miljøvurderingslovens bilag 6 anførte kriterier. Den anden er, at et projekts positive miljøvirkninger efter ét parameter ikke fritager fra en vurdering af andre parametre, hvilket må tiltrædes, da en screeningsafgørelse netop ikke er en afvejning af et projekts positive miljøvirkninger og for negative*

miljøvirkninger, men derimod en stillingtagen til, om de forskellige miljøvirkninger fra et projekt er så væsentlige, at de kræver en miljøvurdering efter miljøvurderingslovens § 20. Endelig indebærer afgørelsen, at et projekts udledning af drivhusgasser skal indgå i VVM-screeningen, selv om det er vanskeligt at opgøre projektets udledning af drivhusgasser, uden nævnet dog tog stilling til, om denne påvirkning fra projektet i sig selv kan medføre krav om miljøkonsekvensrapport (VVM).

Ophævelse og hjemvisning af afgørelse om ikke miljøvurderingspligt for etablering af minivådområde med pumpe i Aalborg Kommune

20/08748

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

Miljø- og Fødevareklagenævnet ophæver Aalborg Kommunes afgørelse af 26. juni 2020 om, at etablering af minivådområde med pumpe ved [A1], 9293 Kongerslev, ikke er omfattet af krav om miljøvurdering og § 25-tilladelse, og hjemviser sagen til fornyet behandling.

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 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 23. juli 2020 påklaget til Miljø- og Fødevareklagenævnet af Danmarks Naturfredningsforening.

Klager har navnlig anført, at

- projektet kræver en miljøkonsekvensrapport,
- kommunen på baggrund af et tilsagn fra Landbrugsstyrelsen har vurderet, at projektet er miljømæssigt forsvarligt, og at frigivelse af klimagasser er af underordnet betydning i forhold til reduktionen af kvælstof,
- projektet kan medføre en vandspejlssænkning, som fremskynder nedbrydningen af humuslaget i jorden i området, som ikke kan fornyes, når det først er nedbrudt, og
- projektet er skadeligt for de samlede samfundsinteresser og internationale forpligtelser, da det hindrer større projekter og da der findes alternativer.

Klagepunkterne er nærmere uddybet i afsnit 2.2.

2. Sagens oplysninger

2.1 Den påklagede afgørelse

Aalborg Kommune har den 26. juni 2020 i medfør af miljøvurderingslovens § 21 truffet afgørelse om, at etablering af minivådområde med pumpe ved [A1], 9293 Kongerslev, ikke er omfattet af krav om miljøvurdering og § 25-tilladelse.

Af det screeningsskema, som kommunen har udarbejdet til brug for afgørelsen, fremgår det, at projektet omfatter et minivådområde med pumpe. Minivådområder kan gennemsnitligt reducere kvælstofindholdet i drænvandet med 25%. Drænvandet kommer fra et opland med et samlet areal på 51 ha. Arealet er drænet i forvejen, og der drænes ikke dybere end det eksisterende dræn. Selve minivådområdet bliver 0,55 ha.

Det fremgår ligeledes af screeningsskemaet, at drænvandet fra oplandet øst for minivådområdet ændres til at løbe gennem minivådområdet og ud i samme vandløb 180 m opstrøms. Derudover samles drænvandet fra oplandet vest for minivådområdet og føres under en nærliggende vej til minivådområdet.

Det fremgår af screeningsafgørelsen, at Miljø- og Fødevareministeriet har udpeget arealet som egnet for placering af minivådområde.

Det fremgår derudover af screeningsafgørelsen, at etablering af en pumpe på drænsystemet kan betyde, at arealer, der afvander til minivådområdet, holdes mere tørt en større del af året, end det er tilfældet nu. Den potentielle vandspejlssænkning kan bevirke, at omsætningen af kulstoffer i tørvejorden øges, hvilket vil medføre en forhøjet udledning af drivhusgasser. Det fremgår, at Aalborg Kommune har været i dialog med Landbrugsstyrelsen om rigtigheden af at udpege lavbundsjord med et højt kulstofindhold som egnet for placering af minivådområder.

Derudover fremgår det, at det forventes at øge biodiversiteten, at der på arealet er et minivådområde i forhold til hvis der fortsat var landbrugsjord.

Det er vurderet, at projektet kan få indvirkning på miljøet i forhold til jordbund, da det formodentlig indebærer en vandspejlssænkning, som fremskynder nedbrydning af humuslaget. Humuslaget kan ikke fornyes, når det er nedbrudt. Derudover vil projektet hindre lavbundarealer i et stort område omkring Lille Vildmose. Det fremgår også, at lavbundsprojekter har positive effekter på både kvælstof, fosfor, drivhusgasser og biodiversiteten. Kommuneplanen giver ikke mulighed for at afvise projektet, og arealet er tilskudsberettiget til placering af minivådområde hos Landbrugsstyrelsen.

Det fremgår desuden af afkrydsningen i screeningsskemaet i forhold til arten af og kendetegn ved den potentielle indvirkning på miljøet, at projektet forventes at kunne få væsentlig indvirkning på miljøet i forhold til følgende kriterier: indvirkningens størrelsesorden og rummelige udstrækning, indvirkningens art, indvirkningens grænseoverskridende karakter, indvirkningens intensitet og kompleksitet, indvirkningens sandsynlighed, indvirkningens forventede indtræden, varighed, hyppighed og reversibilitet, kumulation af projektets indvirkninger med andre eksisterende og/eller godkendte projekter samt muligheden for reelt at begrænse indvirkningerne. I den forbindelse har Aalborg Kommune svært ved at vurdere, hvor stor frigivelsen af drivhusgasserne vil være ved gennemførelse af projektet, og om det står mål med den reduktion, der vil være af næringsstoffer til vandmiljøet ved projektet. Derudover er det vurderet, at projektet kan forventes at kunne få en væsentlig indvirkning i form af frigivelse af drivhusgasser ved den potentiel vandspejlssænkning og spærring for etablering af bedre egnede virkemidler som lavbundsprojekter. Indvirkningens intensitet fra projektet er vurderet komplekst.

Endeligt fremgår det af konklusionen i screeningsskemaet, at kommunen har vurderet, at projektet via tilsagnet fra Landbrugsstyrelsen er miljømæssigt forsvarligt. Frigivelsen af drivhusgasser som en mulig konsekvens af projektet er dermed af underordnet betydning i forhold til projekts kvælstofreducerende effekt.

Aalborg Kommune har i afgørelsen lagt til grund, at minivådområdet med pumpe på [A1], 9293 Kongerslev, er omfattet af miljøvurderingslovens bilag 2, punkt 1, litra c, om dræningsprojekter og punkt 10, litra f, om regulering af vandløb. Kommunen har på baggrund af screeningen vurderet, at det ansøgte projekt ikke påvirker miljøet væsentligt i negativ retning, og at det derfor ikke er omfattet af krav om miljøvurdering og § 25-tilladelse.

2.2 Klagens indhold

Klager har anført, at projektet kræver en miljøkonsekvensrapport. Klager ikke er enig i Aalborg Kommunes vurdering i forhold til projektets miljøpåvirkning og frigivelsen af klimagasser. Klager har anført, at kommunen selv i afgørelsen har vurderet, at projektet formodentlig kan medføre en vandspejlssænkning, som fremskynder nedbrydningen af humuslaget, som ikke kan fornyes, når det først er nedbrudt. Klager henviser desuden til, at det af afgørelsen fremgår, at projektet kan forhindre andre projekter, som ellers kunne have positive effekter på kvælstof, fosfor, drivhusgasser og biodiversiteten. Klager har videre anført, at kommunen på trods af dette har vurderet, at projektet på grund af tilsagnet fra Landbrugsstyrelsen er miljømæssigt forsvarligt, og at en eventuel frigivelse af klimagasser er af underordnet betydning i forhold til minivådområdets kvælstofreducerende effekt.

Det er af klagers opfattelse, at der findes andre virkemidler til at reducere næringsstofudledningen, hvorimod det for landbrugets vedkommende vil blive svært at opnå samfundets fastsatte reduktionsmål for udledningen af klimagasser. I den forbindelse har klager bemærket, at klimaudfordringen ikke har lavere samfundsmæssig prioritet end udledning af næringsstoffer til vandmiljøet. Projektet vil være direkte skadeligt for de samlede samfundsinteresser og internationale forpligtelser, da man bruger offentlige midler på at skabe monofunktionelle løsninger, fremfor at skabe større multifunktionelle arealbaserede løsninger, som gavner både vandmiljø, klima og biodiversitet.

2.3 Aalborg Kommunes bemærkninger til klagen

Aalborg Kommune har den 28. juli 2020 til klagen bemærket, at kommunen fastholder afgørelsen om, at projektet ikke er omfattet af krav om miljøvurdering.

2.4 Bygherres bemærkninger til klagen

En rådgivningsvirksomhed har på vegne af bygherre indsendt bemærkninger den 12. april 2022. Bygherren har blandt andet anført, at klagen ikke angår retlige spørgsmål, men udelukkende omhandler skønsvurderingen, som ligger til grund for screeningsafgørelsen. Desuden er det i klagen ikke godtgjort, at der er faktuelle mangler af betydning eller forvaltningsretlige mangler i afgørelsen. Efter bygherres opfattelse bør Miljø- og Fødevareklagenævnet derfor afvise klagen.

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 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 behandle, om screeningskriterierne er anvendt korrekt.

Miljø- og Fødevareklagenævnet har ikke taget stilling til sagens øvrige klagepunkter, jf. herved § 11 i lov om Miljø- og Fødevareklagenævnet. Nævnet har dog fundet anledning til at anføre en række forhold, som førsteinstansen vil skulle tage i betragtning i forbindelse med en fornyet behandling af sagen, se nærmere i afsnit 3.2.3.

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 regler og retsgrundsætninger om f.eks. saglige hensyn, lighed, proportionalitet, habilitet og krav til begrundelse og sagens oplysning.

Klager over retlige spørgsmål skal ses i modsætning til klager 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.

Miljø- og Fødevareklagenævnet bemærker, at nævnet derfor ikke kan tage stilling til, om projektet er hensigtsmæssigt i forhold til eventuelle andre løsninger eller projekter i forbindelse med en klage over en screeningsafgørelse efter miljøvurderingslovens § 21.

3.2.2 Aalborg Kommunes 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 miljøvurderingslovens bilag 1 er altid omfattet af krav om tilladelse med tilhørende miljøvurdering, før de må påbegyndes, jf. § 15, stk. 1, nr. 1.

Projekter omfattet af miljøvurderingslovens bilag 2 er omfattet af krav om miljøvurdering og tilladelse, når der er truffet afgørelse efter lovens § 21 (screeningsafgørelse) om, at det konkrete projekt kan forventes at få væsentlige indvirkninger på miljøet, jf. § 15, stk. 1, nr. 2.

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 lovens 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 lovens bilag 6, herunder projektets karakteristika, placering og arten og kendetegn ved den potentielle indvirkning på miljøet. Projektets forventede væsentlige virkninger på miljøet skal bl.a. efter bilag 6, nr. 1, litra c, vurderes under hensyn til brugen af naturressourcer, særlig jordarealer, jordbund, vand og biodiversitet. 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.[4] En screening anses for at være en foreløbig vurdering af det ansøgte projekt, og en screeningsafgørelse skal kunne træffes ret hurtigt.[5] 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 den erstatter derfor ikke en eventuel byggetilladelse, miljøgodkendelse eller anden tilladelse, der giver ansøger ret til at påbegynde projektet.

Aalborg Kommune har foretaget en screening af det ansøgte projekt om etablering af et minivådområde med pumpe og har vurderet, at projektet ikke påvirker miljøet væsentligt i negativ retning. Kommunen har i den forbindelse tillagt det særlig vægt, at Landbrugsstyrelsen har givet tilsagn til etableringen af minivådområdet, og vurderet, at projektet af den grund er miljømæssigt forsvarligt, og at frigivelsen af drivhusgasser dermed er af underordnet betydning i forhold til minivådområdets kvælstofreducerende effekt.

Miljø- og Fødevareklagenævnet finder efter en samlet vurdering af sagens oplysninger og klagen, at Aalborg Kommune ikke i tilstrækkelig grad har vurderet projekts miljømæssige påvirkning ud fra kriterierne i miljøvurderingslovens bilag 6.

Ved vurderingen har nævnet lagt vægt på, at det fremgår af afgørelsen, at Aalborg Kommune har tillagt det vægt, at Landbrugsstyrelsen har givet tilsagn til projektet, hvilket ikke udgør et sagligt screeningskriterium i henhold til miljøvurderingslovens bilag 6, jf. § 21. I den forbindelse bemærker nævnet, at det forhold, at et projekt kan eller har opnået eventuelle

andre tilladelser, godkendelser eller tilsagn ikke kan erstatte den konkrete vurdering af et projekts miljømæssige påvirkning, som skal foretages ud fra kriterierne i miljøvurderingslovens bilag 6.

Nævnet har desuden lagt vægt på, at kommunen i afgørelsen under henvisning til, at Landbrugsstyrelsen har givet tilsagn, har beskrevet, at kommunen har svært ved at vurdere, hvor stor frigivelsen af drivhusgasserne vil være ved projektet, men at det er af underordnet betydning i forhold til den reduktion af kvælstof, som projektet vil medføre. Nævnet bemærker i den forbindelse, at det ikke fritager kommunen fra i forbindelse med screeningsafgørelsen for et konkret projekt at vurdere den miljømæssige påvirkning på ét parameter, at der vil være en reduktion af den miljømæssige påvirkning af et andet parameter. Kommunens afgørelse lider derfor af en væsentlig retlig mangel.

Miljø- og Fødevareklagenævnet finder inden for rammerne af en retlig prøvelse ikke at kunne vurdere, om de saglige kriterier, som kommunen også har anført, kan begrunde afgørelsen i sig selv. Nævnet finder det derimod rigtigst, at Aalborg Kommune får mulighed for at træffe en ny afgørelse som førsteinstans, hvor det ikke indgår som et screeningskriterium, om Landbrugsstyrelsen har givet tilsagn til projektet, og hvor de enkelte relevante parametre vurderes selvstændigt. Nævnet bemærker i den forbindelse, at nævnet ikke har taget stilling til, om den klimamæssige indvirkning fra projektet i sig selv ville kunne medføre miljøvurderingspligt.

3.2.3 Miljø- og Fødevareklagenævnets øvrige bemærkninger

Aalborg Kommune skal ved en fornyet behandling af sagen foretage en vurdering af, om det ansøgte projekt må forventes at få væsentlige indvirkninger på miljøet på baggrund af screeningskriterierne i miljøvurderingslovens bilag 6. Kommunen må herunder foretage en konkret vurdering af, om der vil være en sådan indvirkning i forhold til klimatiske faktorer, at projektet er miljøvurderingspligtigt.

Miljø- og Fødevareklagenævnet bemærker desuden, at det fremgår af afkrydsningen i screeningsskemaet, at projektet forventes at kunne få væsentlig indvirkning på miljøet i relation til en række kriterier på miljøvurderingslovens bilag 6. I den forbindelse bemærker nævnet, at såfremt kommunen i forbindelse med en screening af et projekt på bilag 2 vurderer, at projektet vil få en væsentlig indvirkning på miljøet, er projektet omfattet af kravet om miljøvurdering og tilladelse, jf. § 15, stk. 1, nr. 2.

3.3 Miljø- og Fødevareklagenævnets afgørelse

Miljø- og Fødevareklagenævnet ophæver Aalborg Kommunes afgørelse af 26. juni 2020 om, at etablering af minivådområde med pumpe ved [A1], 9293 Kongerslev, ikke er omfattet af krav om miljøvurdering og § 25-tilladelse, og hjemviser sagen til fornyet behandling.

---

[1] Lovbekendtgørelse nr. 1976 af 27. oktober 2021 om miljøvurdering af planer og programmer og af konkrete projekter (VVM).

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

[5] Vejledning nr. 9339 af 12. marts 2009 om VVM i planloven, s. 36.

Sag:

20/08748

Dato:

31. maj 2022.

Emner:

Miljøvurdering af ...