

MRF 2022.213

Miljø- og Fødevarerklagenævnets afgørelse af 22. august 2022, j.nr. 20/12819, 20/20821 og 20/12825

Ikke medhold i klage over fredningsnævnets afgørelse fra 2020 om, at der ikke skulle ske miljøvurdering af fredningsnævnets i 2013 vedtagne supplerende fredning ved Ledreborg Allé, der med mindre ændringer var tiltrådt af klagenævnet i 2016, hvis afgørelse verserer for landsretten.

Baggrunden for sagen var, at der i 2012 af Roskilde og Lejre Kommuner samt Danmarks Naturfredningsforening var rejst fredningsforslag om at supplere den i 1995 gennemførte fredning af Ledreborg Allé med et areal på 482 ha, der bl.a. omfatter et større landbrugsareal mellem Ledreborg Allé og motorvejen, som på daværende tidspunkt var udlagt som råstofinteresseområde i Råstofplan 2008 for Region Sjælland. Fredningsforslaget blev vedtaget af Fredningsnævnet for Østjylland i december 2013 uden forudgående miljøvurdering eller screening, men blev herefter af lodsejere inden for fredningsområdet påklaget til Natur- og Miljøklagenævnet, som i 2016 stadfæstede fredningen med mindre ændringer. Natur- og Miljøklagenævnets afgørelse blev af flere lodsejere indbragt for Retten i Roskilde, som i oktober 2016 frifandt klagenævnet. Byrettens dom blev anket til landsretten, hvor lodsejerne bl.a. gjorde gældende, at fredningen var ugyldig, da der ikke var sket miljøvurdering. Ved mail i februar 2020 meddelte Miljø- og Fødevarerklagenævnet, at nævnet havde besluttet at genoptage sagen med henblik på en stillingtagen til, om fredningsforslaget skulle have været miljøvurderet, og nævnet anmodede derfor fredningsnævnet om at vurdere fredningsforslaget efter miljøvurderingslovens regler. I oktober 2020 traf fredningsnævnet afgørelse om, at det supplerende fredningsforslag, som fredningsnævnet havde vedtaget i 2013, var omfattet af miljøvurderingsloven og fandt herefter med henvisning til miljøvurderingslovens § 10, jf. § 8, stk. 2, nr. 1 og 2, jf. stk. 1, at forslaget ikke krævede miljøvurdering. Afgørelsen efter miljøvurderingslovens § 10 blev påklaget af Region Sjælland, den lokale afdeling af Danmarks Naturfredningsforening samt de lodsejere, der havde anlagt retssag mod klagenævnet. Klagerne gjorde bl.a. gældende, at fredningsforslaget var vedtaget af en statslig myndighed og fastsatte rammer for bilag 2-projekter, hvorfor der var obligatorisk miljøvurdering, at der ikke efter EU-Domstolens praksis var hjemmel til at fredningsnævnet lovliggør retsakter omfattet af SMV-direktivet, når denne retsakt efterfølgende er vedtaget med mindre ændringer af

klagenævnet, at fredningen ville have væsentlige miljøvirkninger for råstofindvinding ved bl.a. at øge CO2-belastningen fra transport af råstoffer, og at der ikke var sket partshøring af lodsejere. Miljø- og Fødevarerklagenævnet (formanden) bemærkede indledningsvis, at indsigelsen om manglende hjemmel til retlig lovliggørelse af retsakter omfattet af SMV-direktivet vedrører den materielle gyldighed af selve fredningsafgørelsen. Nævnet vil som led i genoptagelsen af Natur- og Miljøklagenævnets afgørelse af 26. april 2016 forholde sig hertil samt til det anførte om miljøvurdering i forhold til de ændrede fredningsbestemmelser. Klagenævnet begrænsede herefter sin prøvelse til indsigelser om partshøring, obligatorisk miljøvurdering og screeningsafgørelsen. Miljø- og Fødevarerklagenævnet fandt, at fredningsnævnet burde have partshørt lodsejerne, men fandt ikke, at den manglende partshøring var en konkret væsentlig mangel, der medførte afgørelsens ugyldighed, da lodsejerne havde mulighed for at fremføre deres synspunkter i klagesagen. Klagenævnet fandt ikke, at fredningsforslaget kunne anses for omfattet af obligatorisk miljøvurdering efter miljøvurderingslovens § 8, stk. 1, nr. 1, da fredningsforslaget ikke fastsatte rammer for projekter omfattet af miljøvurderingslovens bilag 2. Nævnet fandt endvidere, at det var foreneligt med kompetencefordelingen i miljøvurderingsloven, at Danmarks Naturfredningsforening som sagsrejer indestod for tilvejebringelsen af det faktiske grundlag for screeningen og eventuel miljøvurdering, idet fredningsnævnet indestod for oplysningernes rigtighed i forbindelse med den trufne afgørelse. Afslutningsvis tog Miljø- og Fødevarerklagenævnet stilling til screeningsafgørelsen. Nævnet fandt ikke grundlag for at tilside sætte fredningsnævnets vurdering, idet fredningsnævnet havde truffet afgørelsen på baggrund af de faktiske oplysninger i screeningsskemaet med inddragelse af de relevante kriterier i miljøvurderingslovens bilag 3. Nævnet kunne ikke tage stilling til de begrænsninger, som fredningsforslaget efter klagerne opfattelse indebar for gennemførelsen af egentligt naturforberedende og rekreative tiltag på de intensivt dyrkede markarealer

mv., da miljøvurderingsloven ikke stiller krav om, at der i forbindelse med en miljøscreening skal udarbejdes og vurderes alternativer. Endelig fandt klagenævnet, at fredningsnævnet inden for rammerne af de krav, der gælder for vurderingens detaljeringsgrad i forbindelse med en miljøscreening, havde været berettiget til hovedsageligt at

inddrage de pågældende områders areal, hvorfor detaljeringsgraden allerede herved havde været opfyldt. Klagenævnet gav derfor ikke medhold i klagen over fredningsnævnets afgørelse efter miljøvurderingslovens § 10.

Kommentar: Denne afgørelse efter miljøvurderingslovens § 10 er – som det fremgår – en del af en større sag om gyldigheden af Natur- og Miljøklagenævnets fredningskendelse fra 2016, der aktuelt verserer for Østre Landsret. Til forskel fra omstændighederne i den i **MRF 2022.203 Mfk** truffede nævnsafgørelse om supplerende fredning af Amager Fælled, var der i denne sag ikke sket screening efter miljøvurderingslovens § 10 forud for, at fredningsnævnet henholdsvis Natur- og Miljøklagenævnet traf afgørelse om fredning, og det var først efter, at sagen verserede for landsretten, at Miljø- og Fødevarerklagenævnet genoptog sagen med henblik på at afklare dette spørgsmål, hvilket så skete på den meget usædvanlige måde, at klagenævnet anmodede fredningsnævnet om at tage stilling hertil, uden at fredningskendelsen blev ophævet. Dette afviger fra sædvanlig praksis, hvor manglende screeningsafgørelse efter miljøvurderingsloven medfører, at afgørelsen er ugyldig, og sagen hjemvises. Det fremgår dog samtidig af Miljø- og Fødevarerklagenævnets afgørelse i denne sag, at der ikke med denne afgørelse er taget stilling til, om fredningskendelsen overhovedet er gyldig, hvilket nævnet vil afgøre, når nævnet træffer afgørelse i sagen om genoptagelse af Natur- og Miljøklagenævnets afgørelse af 26. april 2016. Ender dette med, at nævnet ophæver den tidligere fredningskendelse fra 2016, må nævnet nødvendigvis tage bekræftende til genmæle i den verserende sag for landsretten. Finder nævnet modsat, at fredningskendelsen kan fastholdes, vil dette spørgsmål formentlig indgå i landsrettens sag om fredningskendelsens gyldighed.

22. august 2022

Sagsnr.: 20/12819, 20821 og
12825

Klagenr.: 1015935,1016034 og
1015935

MALUN

AFGØRELSE FRA MILJØ- OG FØDEVAREKLAGENÆVNET

IKKE MEDHOLD i klage over afgørelse om ikke miljøvurderingspligt af forslag om fredning i Roskilde og Lejre kommuner

Miljø- og Fødevareklagenævnet har truffet afgørelse efter miljøvurderingslovens § 10, jf. 48, stk. 1,¹ jf. naturbeskyttelseslovens § 43.

Miljø- og Fødevareklagenævnet giver ikke medhold i klage over Fredningsnævnet for Østsjællands afgørelse af 7. oktober 2020 om, at forslag om supplerende fredning ved Gl. Lejre og Ledreborg Alle i Roskilde og Lejre kommuner ikke er omfattet af krav om miljøvurdering.

De indbetalte klagegebyrer tilbagebetales ikke.

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. naturbeskyttelseslovens § 88, 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. 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.

1. Klagen til Miljø- og Fødevarerklagenævnet

Afgørelsen er den 2., 4. og 5. november 2020 påklaget til Miljø- og Fødevarerklagenævnet af omboende Hans Christian Kjeld Fromberg Jensen, der er repræsenteret ved advokat (klager 1), Danmarks Naturfredningsforening, lokalafdeling Roskilde (klager 2) og Region Sjælland (klager 3).

Klager 1 har navnlig anført, at

- der efter EU-domstolens praksis ikke er hjemmel til retlig lovliggørelse af retsakter omfattet af SMV-direktivet,⁴, medmindre helt særlige betingelser, som ikke er opfyldt i denne sag, er til stede,
- der ikke er hjemmel til at gennemføre en miljøvurdering eller screening af en fredningskendelse, der allerede er vedtaget af klagenævnet,
- fredningen har et indhold, der regulerer tilladelser omfattet af miljøvurderingslovens bilag 2, og at miljøvurdering derfor er obligatorisk, og
- screeningen er ugyldig, da den er baseret på misforståelser om faktiske forhold, og der ikke er foretaget partshøring af klager.

Klager 2 har navnlig anført, at

- fredning af en intensivt dyrket mark med oplagte muligheder for udvikling af værdifuld natur og rekreative muligheder udgør en negativ miljøpåvirkning,
- fredningens de facto forbud mod at forbedre forholdene vil hæmme opnåelse af fredningens formål, og
- forbud mod råstofindvinding forhindrer, at der senere kan lave rekreativt værdifuldt landskab i en færdiggravet grusgrav.

Klager 3 har navnlig anført, at

- fredningen må vurderes at have væsentlig indvirkning på miljøet,
- at Miljø- og Fødevarerklagenævnet må tage stilling til, om der alternativt kan være obligatorisk miljøvurderingspligt efter lovens § 8, stk. 1, nr. 1 eller 2,
- der skal lægges vægt på, at regionen ikke længere kan planlægge for udnyttelsen af den store råstofressource i det fredede område, og
- fredningen er ude af proportioner med tilsidesættelsen af udnyttelsen af den meget store og samfundsvigtige naturressource.

Klagepunkterne er nærmere uddybet i afsnit 2.4.

⁴ Europa Parlamentets og Rådets direktiv 2001/42 af 27. juni 2001 om vurdering af bestemte planers og programmers indvirkning på miljøet.

2. Sagens oplysninger

2.1 Området

Fredningsforslaget omfatter et areal på ca. 482 ha. Fredningsområdet er delt i to adskilte områder. Det østlige fredningsområde omkring Ledreborg Allé afgrænses mod nord af Holbækmotorvejen og mod øst af Lindenevej. Mod syd følger fredningsgrænsen Ledreborg Allé parallelt, men 400 m syd for alléen. Mod vest støder grænsen op til en eksisterende fredning af Gl. Lejre fra 1995. Det vestlige fredningsområde afgrænses af den eksisterende fredning af Gl. Lejre omtrent hele vejen rundt, undtagen på en kort strækning mod nord, hvor fredningsgrænsen følger en markvej og levende hegn østpå til Orehøjvej.

På tidspunktet for fredningssagens rejsning var dele af fredningsområdet udlagt som interesseområde i Råstofplan 2008 for Region Sjælland.

2.2 Sagens forhistorie

Fredningssagen er rejst af Danmarks Naturfredningsforening den 15. november 2012, og Roskilde og Lejre kommuner er senere indtrådt som medsagsrejsere.

Fredningens formål er i fredningsforslaget angivet som:

”At sikre områdets kendte og potentielle historiske og kulturhistoriske værdier med mulighed for deres formidling.

At sikre, at det smukke og uberørte landskab omkring Gl. Lejre bibeholdes i sin nuværende tilstand og som et overvejende åbent landskab med enkelte solitære træer og levende hegn i sammenhæng med de tilstødende fredede områder.

At sikre landskabet omkring Ledreborg Alle, så alléen kan opleves både fra det omkringliggende landskab og vejene, og fra Ledreborg Allé.

At sikre at alléen bevares, vedligeholdes og løbende suppleres, således at den fremstår som et væsentligt kultur- og landskabselement.

At sikre og forbedre områdets rekreative værdier, herunder at give offentligheden mulighed for at færdes og opholde sig i landskabet blandt andet via stisystemer.

At sikre og udvikle naturværdierne.

At skabe grundlag for naturpleje.”

Fredningsforslaget indeholder bl.a. følgende fredningsbestemmelser:

”§ 3 Terrænændringer

Der må ikke foretages terrænændringer, herunder udnyttelse af forekomster i jorden, afgravning, planering, opfyldning eller nyanlæg af veje.

Arkæologiske undersøgelser og markeringer af arkæologiske spor kan kun finde sted efter tilladelse fra fredningsnævnet og høring af Roskilde Museum.

Fredningen er ikke til hinder for frilægning af rørlagte vandløb samt genskabelse af vådområder ved ophør af dræning. Fredningsnævnet kan uanset bestemmelsen ovenfor godkende, at der sker terrænændringer til dette formål.

§ 4 Bebyggelse

Boliger kan udvides op til 250 m², jf. Planlovens § 36. Eventuelle udvidelser af boliger og anden bebyggelse skal dog langs Ledreborg Allé ske syd for den eksisterende bebyggelse, vinkelret på alléen og direkte bag eksisterende bygningsmasse, således at de eksisterende åbne kiler langs alléen sikres.

Fredningen er ikke til hinder for de for jordbrugsdriften erhvervsmæssigt nødvendige driftsbygninger i tilknytning til det eksisterende bygningsareal. Bygningerne skal dog langs Ledreborg Allé placeres syd for den eksisterende bebyggelse, vinkelret på alléen og direkte bag eksisterende bygningsmasse.

Der må dog ikke opføres pelsdyrbure samt drivhusgartnerier, herunder såkaldte klima- eller plasttunneller til f.eks. jordbærproduktion, da disse vurderes at være særligt skæmmende i landskabet.

Fredningen er ikke til hinder for opførelse af de for landbrugsdriften nødvendige primitive læskure til husdyr.

§ 5 Faste konstruktioner og anlæg

Der må ikke etableres faste anlæg og konstruktioner som f.eks. tårne, vindmøller, tankanlæg, transformerstationer og master. Der må ikke føres luftledninger over arealerne. Der må kun etableres sædvanlig nedadrettet belysning og kun i tilknytning til boliger og driftsbygninger.

Udenfor have- og gårdspladsarealer må der ikke anbringes campingvogne eller lignende, og teltslagning må ikke finde sted. Etablering af sportsanlæg som golfbaner, skydebaner, motorbaner, ridebaner til erhvervsmæssig ridning, og landingsbaner for fly og helikoptere er ikke tilladt.

Hegn må opsættes, hvis hegnet ikke begrænser offentlighedens adgang ad stier og markveje eller til arealer, hvor der er lovlig adgang efter naturbeskyttelsesloven. Hegn skal være almindelige landbrugshegn (trådhegn) til husdyrbrug.

Informationstavler til formidling af fredningen kan opsættes på foranledning af plejemyndigheden. De for vandforsyningsdriften nødvendige bygninger og tekniske anlæg kan etableres efter forudgående tilladelse fra fredningsnævnet for så vidt angår placering, udformning mv.

[...]

§ 7 Offentlighedens adgang – anlæggelse af stier

Offentlighedens adgangs- og opholdsret i området følger af de almindelige bestemmelser i gældende love, og eksisterende veje og stier er således åbne for offentlighedens færdsel til fods eller cykel efter reglerne i naturbeskyttelseslovens § 26.

Eksisterende stier, som fremgår af fredningskortet, må ikke nedlægges. Fredningsnævnet kan godkende, at stiers og markvejes nuværende tracé kan ændres, såfremt den samlede stiforbindelse gennem landskabet ikke afbrydes, og offentlighedens mulighed for at opleve det fredede område ikke forringes.

Fredningen er ikke til hinder for, at plejemyndigheden efter aftale med de berørte lodsejere kan anlægge et ridespor uden for træerne langs Ledreborg Allés nordside.

Senest 1 år efter fredningens gennemførelse skal der på plejemyndighedens foranledning etableres trampespor på de på fredningskortet markerede strækninger. Trampesporene skal markeres i landskabet. I forbindelse med etableringen af trampesporet mellem Ledreborg Allé og Ravnshøjvej skal der af plejemyndigheden ved indgangene til stien af hensyn til vildtet opsættes skilte, som angiver forbud imod løse hunde. [...].”

Fredningsnævnet for Østsjælland traf den 11. december 2013 afgørelse om gennemførelse af supplerende fredning af områder ved Gl. Lejre og Ledreborg Allé.⁵

Fredningsnævnets for Østsjællands afgørelse fastsatte bestemmelser, hvorefter fredningsområdet ved Gl. Lejre skal bevares i sin nuværende tilstand, og tog fredningsforslaget til følge i sin helhed. Det fremgår, at fredningsnævnet under sagens behandling bl.a. modtog en række indsigelser fra flere lodsejere samt Region Sjælland om fredningsforslagets samfundsmæssige konsekvenser i forhold til råstofindvinding, og om at bestemmelserne var for restriktive og ude af balance med hensynet til den nuværende anvendelse og den landbrugsmæssige drift af området.

Fredningsnævnets for Østsjællands afgørelse blev påklaget til Natur- og Miljøklagenævnet, som ved afgørelse af 26. april 2016 i det væsentlige

⁵ J.nr. FN 32/2012.

stadfæstede fredningsnævnets afgørelse, idet nævnet bl.a. lempede fredningsbestemmelserne i § 4 om udvidelse af boliger til 250 m².⁶

Natur- og Miljøklagenævnets afgørelse blev indbragt for retten i Roskilde af klagerne ved stævning af 25. oktober 2016 med påstand om afgørelsens ugyldighed. Retten frifandt nævnet ved dom af 19. september 2019. Byrettens dom er indbragt for Østre Landsret, hvor ankesagen på nuværende tidspunkt fortsat verserer.

Miljø- og Fødevareklagenævnet har ved mail af 28. februar 2020 til Fredningsnævnet for Østsjælland oplyst, at klagenævnet har besluttet at genoptage Natur- og Miljøklagenævnets afgørelse af 26. april 2016, for så vidt angår spørgsmålet om en stillingtagen efter reglerne i miljøvurderingsloven. Fredningsnævnet for Østsjælland er i samme mail blevet bedt om at vurdere fredningsforslaget og fredningen efter reglerne i miljøvurderingslovens § 2, stk. 1, og stk. 2. Fredningsnævnet for Østsjælland har herefter den 7. oktober 2020 truffet den påklagede screeningsafgørelse.

2.3 Den påklagede afgørelse

Fredningsnævnet for Østsjælland har den 7. oktober 2020 med henvisning til miljøvurderingslovens § 10, jf. § 8, stk. 2, nr. 1 og 2, jf. stk. 1, truffet afgørelse om, at forslaget om supplerende fredning ved Gl. Lejre og Ledreborg Allé i Roskilde og Lejre Kommuner ikke er omfattet af krav om miljøvurdering.

Det fremgår af afgørelsen, at Fredningsnævnet for Østsjælland forud for afgørelsen har hørt berørte myndigheder, herunder Region Sjælland. Regionen har i sit høringssvar anført, at der er væsentlige råstofinteresser på anslået 30 mio. m³ i fredningsområdet. Regionen anfører endvidere, at fredningen er en plan, der indebærer, at råstofplanlægning og udnyttelse af råstofressourcen ved Ledreborg ikke længere er mulig, hvorved en samfundsmæssig meget væsentlig råstofressource går tabt. Derfor vil der skulle findes tilsvarende ressourcer spredt ud på en række mindre lokaliteter, hvilket indebærer, at miljøpåvirkning som eksempelvis støv og støj samlet set vil få en større arealmæssig udbredelse, og forøget CO₂-udledning til følge. Derfor mener regionen, at fredningen må vurderes at kunne få væsentlig indvirkning på miljøet, og at der således skal gennemføres en miljøvurdering. Regionen angiver endvidere en række korrektioner til screeningsskemaets faktuelle gengivelse af råstofplanlægningen, som efter regionens opfattelse ikke er helt korrekt. Regionen bemærker bl.a., at et foreslået graveområde syd for Ledreborg Allé ved den endelige vedtagelse af Råstofplan 2012 i stedet blev bibeholdt som interesseområde, ligesom et område nord for alléen blev udlagt som interesseområde. I forbindelse med udarbejdelsen af den efterfølgende Råstofplan 2016 udtog regionen de råstofinteresseområder, der lå inden for fredningsområdet.

⁶ NMK-520-00039.

Det fremgår af afgørelsen, at Fredningsnævnet for Østsjælland har anmodet sagsrejser om at tilvejebringe det faktiske grundlag for, at fredningsnævnet kan foretage en miljøvurdering. Herefter har fredningsnævnet i et todelt screeningskema opstillet det faktuelle grundlag, som fredningsnævnet ved afgørelsen har lagt særlig vægt på.

I den første del af screeningskemaet er under punktet ”Er fredningsforslaget omfattet af lovens bilag 1 eller 2? (udgør rammen for fremtidige anlægstilladelser)”

der under punktet ”Medfører fredningsforslaget krav om vurdering af virkning på et internationalt naturbeskyttelsesområde? (forventes at medføre væsentlig påvirkning af Natura 2000-områder)”, anført ”nej” med følgende begrundelse:

”Der indgår ikke Natura 2000-arealer i fredningsområdet, ligesom fredningsområdet ikke grænser direkte op til Natura 2000-områder. Nærmeste Natura 2000-område er Natura 2000-område nr. 136 Roskilde Fjord og Jægerspris Nordskov, som omfatter dels habitatområde nr. 120 og 199 og fuglebeskyttelsesområde nr. 105 og 107. Afstanden fra fredningsområdets nordvestligste hjørne til Natura 2000-området er ca. 75 meter. [...] Det vurderes, at fredningen – der bl.a. har til formål at sikre områdets nuværende karakter - ikke vil påvirke arter og naturtyper på udpegningsgrundlaget for Natura 2000-området [...].”

Det andet skema opregner en række forskellige miljøparametre med angivelse af den forventede påvirkning (”Negativ påvirkning”, ”Positiv påvirkning”, ”Ingen påvirkning” eller ”Vurderes nærmere”) og en begrundet vurdering heraf.

Om ”Fredningsforslagets indvirkning eller relevans for anden planlægning og lovgivning” er bl.a. anført:

”Både Roskilde og Lejre kommuner har i de kommuneplaner, der var gældende, da fredningssagen blev rejst, udpeget landskabet omkring alléen som værdifuldt landskab.

Fredningen ændrer ikke herpå.

Fredningen hindrer beplantning og regulerer udvidelsen af landbrugs-byggeri. Beplantning af landbrugsarealer med fx frugttræer- og buske reguleres ikke af anden lovgivning. Byggeri reguleres af planloven.

Et arealmæssigt mindre interesseområde for råstofgravning, var udlagt i råstofplanen, da sagen blev rejst. Udpegningen kan som følge af fredningen ikke ændres til råstofgraveområde med efterfølgende mulighed for råstofgravning.

Fredningen har positiv betydning for kommunernes muligheder for at opretholde udpegningen af arealerne som værdifuldt landskab. Fredningen har negativ betydning for regionens mulighed for at ændre det i området udpegede råstofinteresseområde til råstofgraveområde.

Samlet set vurderes, at den planlægning og lovgivning, der var gældende på det tidspunkt, hvor sagen blev rejst, kun påvirkes i ringe grad.”

Om ”Trafikafvikling/-belastning samt trafikstøj og trafiksikkerhed” er anført:

”Fredningen sikrer området imod en voldsom belastning med kørsel af lastbiler til og fra en potentiel ny råstofgrav, og sikrer således mod øget trafikstøj. Mindre råstofindvinding i området kan alt andet lige være med til at sikre større trafiksikkerhed i området.

Der er derfor en potentiel positiv påvirkning.”

Det fremgår af afgørelsen, at Fredningsnævnet for Østsjælland ved sin vurdering navnlig har lagt vægt på, at gennemførelse af fredningen alene fastlægger anvendelsen af mindre områder på lokalt plan, og at fredningsnævnet har vurderet, at fastlagte rammer for fremtidige anlægstilladelser ikke kan forventes at få indvirkning på miljøet eller kun uvæsentlig indvirkning på miljøet.

Fredningsnævnet for Østsjælland har til høringssvaret fra Region Sjælland anført, at det fremgår af Råstofplan for Region Sjælland 2012-2023, at Roskilde Regionale Graveområde udgør ca. 1030 ha, og at der i området er udpeget 576 ha interesseområder i Roskilde Kommune og 486 ha i Lejre Kommune. Inden for fredningen var der ifølge fredningsnævnet udlagt ca. 217 ha interesseområde fordelt med ca. 97 hektar i Lejre Kommune og ca. 120 hektar i Roskilde Kommune. Fredningsnævnet bemærker, at der således er udgået ca. 10 % (interesseområder) af de samlede grave- og interesseområder i Roskilde Regionale Graveområde, hvilket fredningsnævnet anser for at være en mindre del.

Fredningsnævnet for Østsjælland vurderer, at værdien for befolkningen af at bevare landskabet omkring alléen og friholde det for råstofgravning er større ved en fredning end ved at realisere råstofforekomsterne. Fredningsnævnet angiver at være opmærksomt på, at det kan betyde, at der skal hentes råstoffer fra andre råstofgrave til erstatning for de arealer, der udgår af Roskilde Regionale Graveområde. Fredningsnævnet finder imidlertid, at de landskabelige værdier langs Ledreborg Allé opvejer dette. Ved at friholde landskabet omkring alléen for råstofgravning finder fredningsnævnet for Østsjælland, at områdets værdi for almenvellet opretholdes.

For så vidt angår klimatiske faktorer i form af CO₂-udledning, fremgår det, at det er Fredningsnævnet for Østsjællands opfattelse, at fredningen ikke

ændrer herpå, da området omkring alléen ikke udgraves. Fredningsnævnet anfører, at en eventuel CO₂-udledning ved gravning fra andre råstofgrave ikke kan kvantificeres, da man ikke kan forudsige fremtidige grave- og transportmetoders CO₂-belastning.

For så vidt angår trafiksikkerhed, er det Fredningsnævnet for Østsjællands vurdering, at en reduceret råstofgravning op ad et relativt tæt befolket område som Roskilde vil være med til at reducere risikoen for trafikuheld i området. Selvom andre råstoffer skal hentes længere væk, forventes transporten mod hovedstadsområdet at komme til at ske ad hovedlandeveje og motorveje, hvor trafiksikkerheden alt andet lige er højere end på mindre veje.

Endelig har Fredningsnævnet for Østsjælland lagt vægt på, at fredningen ikke omfatter noget Natura 2000-område og ikke grænser op til et sådant område, og at fredningen ikke vil påvirke noget Natura 2000-område væsentligt, hverken i sig selv eller i forbindelse med andre planer og projekter, jf. naturbeskyttelseslovens § 36, stk. 3 og stk. 4.

Det fremgår afslutningsvis, at afgørelsen er truffet efter miljøvurderingslovens § 10, jf. § 8, stk. 2, nr. 1 og 2, jf. stk. 1.

2.4 Klagernes indhold

Klager 1 har ud over klagen fremsendt supplerende bemærkninger af 9. december 2020. Klager 1 har for det første anført, at der ikke efter EU-domstolens praksis er hjemmel til retlig lovliggørelse af retsakter omfattet af SMV-direktivet, men at retsakten skal ophæves som ugyldig. Klager 1 har i den forbindelse henvist til EU-domstolens dom i sag C-24/19.⁷

Klager 1 har for det andet gjort gældende, at der ikke er hjemmel i naturbeskyttelsesloven eller miljøvurderingsloven til at gennemføre en miljøvurdering eller en screening af en fredningskendelse, som er vedtaget af Miljø- og Fødevarerklagenævnet, hvilket gælder så meget mere, hvor fredningskendelsen blev ændret af nævnet, som det er sket i denne sag.

Klager 1 har i den sammenhæng fremhævet, at Fredningsnævnet for Østsjællands afgørelse af 7. oktober 2020 vedrører det oprindelige fredningsforslag og ikke de ændringer, der følger af Natur- og Miljøklagenævnets senere afgørelse af 26. april 2016. Efter miljøvurderingslovens regler vil klagenævnets ændring af fredningsnævnets afgørelse om fredning efter klager 1's opfattelse således medføre, at klagenævnet skulle have foretaget en screening efter miljøvurderingslovens § 10 med hensyn til, om ændringen af fredningsnævnets afgørelse krævede en ny miljøvurderingsprocedure, hvor en screening dog alene ville have været tilstrækkelig, hvis den påklagede fredningsafgørelse havde været miljøvurderet.

⁷ EU-Domstolens dom af 25. juni 2020 i sag C-24/19, A m.fl. mod Gewestelijke stedenbouwkundige ambtenaar van het departement Ruimte Vlaanderen, afdeling Oost-Vlaanderen.

Klager 1 har for det tredje gjort gældende, at fredningsafgørelsen fra 2016 har et indhold, der regulerer tilladelser omfattet af miljøvurderingslovens bilag 2, og derfor er omfattet af obligatorisk miljøvurderingspligt efter lovens § 8, stk. 1, nr. 1. Klager 1 har i den forbindelse henvist til, at fredningskendelsens § 3 om terrænændringer indeholder bestemmelser om råstofindvinding og udspredding af overskudsjord, fredningskendelsens § 4 om landbrugsbyggeri og § 5 om faste konstruktioner og anlæg. Disse fredningsbestemmelser indeholder forbud mod projekter omfattet af miljøvurderingslovens bilag 2 som råstofindvinding, vindmøller, transformerstationer, luftledninger og landbrugsmæssigt byggeri, der er omfattet af miljøvurderingslovens bilag 2. Hertil kommer, at fredningskendelsen fastsætter rammer for udspredding af overskudsjord fra byggeri, der kan være omfattet af bilag 2, punkt 11, litra b, som nyttiggørelse af affald.

Endvidere har klager 1 henvist til, at fredningskendelsen er afsagt af en statslig myndighed, og at undtagelsen for mindre lokale områder i § 8, stk. 2, nr. 1, derfor ikke finder anvendelse, jf. EU-domstolens dom i sag C-444/15.⁸

Klager 1 har endelig anført, at det er retssikkerhedsmæssigt betænkeligt, at udkast til screening udarbejdes af Danmarks Naturfredningsforening, som er sagsrejsers for den supplerende fredning. Det er endvidere i strid med miljøvurderingsloven, der udtrykkeligt forudsætter, at det er fredningsnævnet, der som den kompetente myndighed foretager både screeningen og miljøvurderingen. Hvis fredningsnævnet har brug for supplerende miljøfaglig kompetence, må fredningsnævnet efter klager 1's opfattelse indhente eksternt bistand. Klager 1 har videre anført, at dette ikke kan ske ved, at fredningsnævnet overlader opgaven til sagsrejsers, der har en åbenlys interesse i, at fredningsafgørelsen ikke ophæves.

Subsidiært har klager 1 anført, at screeningsafgørelsen er ugyldig, da den inddrager ulovlige hensyn, er baseret på misforståelser af faktiske forhold og er truffet uden partshøring af berørte lodsejere.

Det er ifølge klager 1 misvisende, når Fredningsnævnet for Østsjælland fastslår, at fredningen kun fastlægger anvendelsen af mindre områder på lokalt plan, og at det som følge heraf er uden betydning, om fredningen dermed påvirker råstofindvinding i andre områder og transport heraf. Klager 1 henviser igen herved til EU-domstolens dom i sag C-444/15.

Klager 1 har videre anført, at fredningsnævnet har lagt vægt på "at fredningen ikke vil påvirke noget Natura 2000-område væsentligt, hverken i sig selv eller i forbindelse med andre planer og projekter". Klager anfører,

⁸ EU-Domstolens dom af 21. december 2016 i sag C-444/15, Associazione Italia Nostra Onlus.

at hvis fredningen havde en sådan virkning på Natura 2000-områder, ville miljøvurdering være obligatorisk, jf. miljøvurderingslovens § 8, stk. 1, nr. 2. Klager 1 anfører, at det således kan noteres, at to af fredningsnævnets begrundelser i screeningsafgørelsen for at afvise miljøvurdering af fredningsforslaget ikke er relevante for en screeningsafgørelse, da der er tale om forhold, som i givet fald ville udløse obligatorisk miljøvurdering i sig selv.

Klager 1 har endvidere anført, at Fredningsnævnet for Østsjælland har inddraget ulovlige hensyn i forbindelse med screeningsafgørelsen, idet fredningsnævnet har vurderet, at værdien for befolkningen af at bevare landskabet omkring alléen og friholde det for råstofgravning er større ved en fredning end ved at realisere råstofforekomsterne. En screening efter miljøvurderingsloven vedrører alene omfanget og karakteren af de miljømæssige påvirkninger, mens afvejningen af de modstående hensyn ved selve fredningen først skal foretages, når de miljømæssige virkninger er belyst.

Det er ifølge klager 1 endvidere misvisende, når fredningsnævnet benytter en arealmæssig sammenligning af råstofområder. Derved overses, at mens der på de fredede arealer er råstoffer ned til 19-25 meters dybde, er der andre steder kun 5-6 meter.

Klager 1 og 2 har desuden anført, at en del af fredningsnævnets begrundelse for at afvise miljøvurdering er, at øget udledning af drivhusgasser ved transport fra andre råstofgrave ikke kan kvantificeres, da man ikke kan forudsige fremtidige grave- og transportmetoders CO₂-belastning. Klager anfører hertil, at det i relation til miljøvirkninger og miljøvurdering ikke er en betingelse, at miljøpåvirkningen kan kvantificeres.

Klager 1 og 2 har herudover anført, at en del af fredningsnævnets begrundelse vedrører trafiksikkerhed, hvor fredningsnævnet har lagt til grund, at fredningens forhindring af råstofindvinding vil forbedre trafiksikkerhed og reducere risikoen for uheld, fordi transport fra andre områder vil ske ad hovedlandeveje og motorveje. Transporten fra gravning vil imidlertid ikke foregå af Ledreborg Alle, men vil kunne ske ved at etablere udkørsel fra råstofområdet til Lindenevej i det nordøstlige hjørne af matr. nr. 17i med under hundrede meter til motorvejstilkørsel, ligesom der i forbindelse med gravetilladelser til området syd for de fredede områder planlægges ny tilkørsel til Ringstedvej i krydset til Darup.

Endelig har klager 1 henvist til det af klager 2 anførte.

Klager 2 har anført, at fredning af en intensivt dyrket mark på en matrikel med oplagte muligheder for udvikling af værdifuld næringsfattig natur og rekreative muligheder må anses for en negativ miljøpåvirkning.

Klager 2 har hertil bemærket, at fredning af landskabelige hensyn ikke giver mening i dag, hvor alléen fremstår i et landskab af moderne landbrugsjord, modsat den oprindelige fremtræden på tidspunktet for alléens anlæggelse. Dengang bestod landskabet ifølge klager 2 af små agre med eller uden forskellige indretninger til afgrænsning og med skiftende faser af afgrøde, græsning og brak. Klager 2 anfører videre, at en idé om at den store flade mark har mere historisk troværdighed som forgrund for alléen set fra motorvejen nordpå end et autentisk nutidigt produktionslandskab eller postmoderne rekreationslandskab, ikke er historisk konsistent. Derimod vil udnyttelse af råstofressourcen ifølge klager 2 give mulighed for at skabe et nyt landskab, hvor der på sigt, når ressourcen er opbrugt, vil kunne skabes ny natur og rekreative arealer, som også ville kunne tiltrække flere bilag IV-arter.

Klager 2 har endelig anført, at i relation til anvendelse af sprøjtegift, grundvandsforhold, § 3-natur og spredningskorridorer er det misvisende, at vurdere, at der ikke er en påvirkning. Det er netop en negativ påvirkning, at status quo fredningen de facto udelukker forbedringer på disse punkter.

Klager 3 har i klagen i sin helhed henvist til de bemærkninger om miljøvurderingspligt, der er fremsendt til Miljø- og Fødevareklagenævnet den 24. august 2020 forud for klagen.

Klager 3 har i de sidstnævnte bemærkninger anført, at det fremgår af Miljø- og Fødevareklagenævnets praksis,⁹ at også en plans negative fastlæggelse af rammer for den fremtidige arealanvendelse skal inddrages ved screening og miljøvurdering. Klager 3 har blandt henvist til, at hvis man alene ser på arealets omfang i forhold til øvrige interesseområder, så udgør arealet 20 % af de samlede interesseområder i Roskilde Regionale Graveområde.

Klager 3 vurderer skønsmæssigt, at der vil kunne udnyttes omkring 25 mio. m³ råstoffer, hvilket er en meget stor volumen, arealets størrelse taget i betragtning. En fredning af hele området er ude af proportion med tilsidesættelsen af en så vigtig råstofressource, og klager 3 har i den forbindelse henvist til det af klager 2 anførte om manglende vurdering af landskabelige og kulturhistoriske værdier.

Videre anfører klager 3, at CO₂-belastningen ved råstofudvinding i området ved Ledreborg Allé vil være det samme som andre steder.

Endelig bemærker klager 3, at området ved Ledreborg Allé netop ligger med umiddelbar adgang til det overordnede vejnet ved Holbæk-motorvejen og Ringstedvej, mens en alternativ indvinding andre steder med stor sandsynlighed vil medføre mere trafik på mindre veje og en længere transportafstand.

⁹ Miljø- og Fødevareklagenævnets afgørelse af 20. december 2019 i sag 19/01157 m.fl.

2.5 Andre oplysninger

Miljøstyrelsen fremsendte den 22. maj 2018 en skrivelse om ”Miljøvurdering af fredningsforslag” til alle kommuner, alle fredningsnævn, Miljø- og Fødevareklagenævnet, Danmarks Naturfredningsforening og Kommunernes Landsforening. Af skrivelsen fremgår, at styrelsen har fundet, at fredninger kan være at betragte som en plan, der er omfattet af reglerne om miljøvurdering.

Videre fremgår det bl.a., at Miljøstyrelsen, Kommunernes Landsforening og Danmarks Naturfredningsforening er enige om, at sagsrejser bør tilvejebringe grundlaget for at foretage en miljøvurdering. Herefter sender fredningsnævnet materialet i høring og træffer på baggrund af det tilvejebragte materiale og de gennemførte høringer afgørelse om screening.

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.¹⁰

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 følgende forhold:

- 1) Partshøring
- 2) Miljøscreening eller obligatorisk miljøvurdering
- 3) Sagsrejsers deltagelse i sagsforberedelsen
- 4) Screeningsafgørelsen

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

Miljø- og Fødevareklagenævnet bemærker, at det af klager 1 anførte om manglende hjemmel til retlig lovliggørelse af retsakter omfattet af SMV-direktivet vedrører den materielle gyldighed af selve fredningsafgørelsen. Nævnet vil som led i genoptagelsen af Natur- og Miljøklagenævnets afgørelse af 26. april 2016 forholde sig hertil samt til det, som klager 1 har anført om miljøvurdering i forhold til de ændrede fredningsbestemmelser.

¹⁰ Jf. bemærkningerne til § 11 i forslag L44 til Lov om Miljø- og Fødevareklagenævnet (FT 2016-17).

3.2 Miljø- og Fødevareklagenævnets bemærkninger

3.2.1 Partshøring

Det følger af forvaltningslovens § 19, at såfremt en part i en sag ikke kan antages at være bekendt med, at myndigheden er i besiddelse af bestemte oplysninger vedrørende sagens faktiske omstændigheder, må der ikke træffes afgørelse, før myndigheden har gjort parten bekendt med oplysningerne og givet denne lejlighed til at fremkomme med en udtalelse. Det gælder dog kun, hvis oplysningerne er til ugunst for den pågældende part og af væsentlig betydning for sagens afgørelse.

Miljø- og Fødevareklagenævnet bemærker, at forvaltningslovens regler om partshøring har karakter af garantiforskrifter, der skal sikre, at en forvaltningsmyndighed træffer en lovlige og rigtig afgørelse. Derfor skal partshøring foretages, forinden der træffes afgørelse. Manglende partshøring vil som udgangspunkt være en væsentlig retlig mangel, som fører til, at en afgørelse er ugyldig, medmindre den manglende partshøring kan anses for konkret uvæsentlig i forhold til den aktuelle afgørelse.

Efter det af klager 1 anførte og sagens oplysninger i øvrigt lægger Miljø- og Fødevareklagenævnet til grund, at lodsejerne inden for det udvidede fredningsområdet ikke har været partshørt i forbindelse med screeningsafgørelsen, heller ikke for så vidt angår det faktuelle grundlag for miljøvurderingen, som Fredningsnævnet for Østsjælland indhentede hos sagsrejsere.

Miljø- og Fødevareklagenævnet finder, at lodsejerne må anses for parter i forhold til screeningsafgørelsen, idet screeningsafgørelsen er en forudsætning for gennemførelsen af fredningen på bl.a. deres ejendom.

Miljø- og Fødevareklagenævnet finder herefter, at Fredningsnævnet for Østjylland i forbindelse med screeningsafgørelsen i hvert fald burde have partshørt lodsejerne over det faktuelle grundlag, som sagsrejsere på fredningsnævnets foranledning indsendte til brug for afgørelsen. Nævnet har lagt vægt på, at oplysningerne må forstås at udgøre grundlaget for den trufne screeningsafgørelse, ligesom det i Miljøstyrelsens vejledende skrivelse af 22. maj 2018 forudsættes, at denne type materiale sendes i høring.

På baggrund af en samlet vurdering finder Miljø- og Fødevareklagenævnet imidlertid, at den manglende partshøring må anses for konkret uvæsentlig og derfor ikke medfører afgørelsens ugyldighed. Nævnet har lagt vægt på, at Fredningsnævnet for Østsjælland dog har foretaget høring af berørte myndigheder, og at Region Sjælland i den forbindelse har anført en række af de samme indsigelser om bl.a. fredningsforslagets indvirkning på udnyttelsen af råstofressourcer og konsekvenserne heraf i forhold til CO₂-udledning og trafik som klagerne i denne sag. Nævnet har endvidere lagt vægt på, at klagerne har haft mulighed for at fremføre deres synspunkter i forbindelse med klagesagen, og at lodsejerne oprindeligt har været inddraget som parter i selve fredningssagen, som screeningsafgørelsen knytter sig til.

3.2.2 Miljøscreening eller obligatorisk miljøvurdering

Der skal i henhold til miljøvurderingsloven gennemføres en miljøvurdering af en række nærmere angivne planer og programmer, som fastlægger rammerne for fremtidige anlægstilladelser til projekter, der er omfattet af lovens bilag 1 og 2, jf. § 8, stk. 1, nr. 1 (obligatorisk miljøvurdering).

Planer og programmer, som i øvrigt fastlægger rammerne for fremtidige anlægstilladelser til projekter, skal miljøvurderes, hvis myndigheden vurderer, at disse planer eller programmer kan få væsentlig indvirkning på miljøet, jf. miljøvurderingslovens § 8, stk. 2, nr. 2 (miljøscreening). Det gælder således, når de pågældende projekter ikke er omfattet af bilag 1 og 2.

Myndigheden skal efter miljøvurderingslovens § 8, stk. 2, nr. 1, endvidere alene foretage en miljøscreening af planer og programmer, når disse ganske vist er omfattet af miljøvurderingslovens § 8, stk. 1, nr. 1, men dog kun fastlægger anvendelsen af mindre områder på lokalt plan eller angiver mindre ændringer i sådanne planer eller programmer.

Kravet om at planen eller programmet skal fastlægge rammerne for fremtidige anlægstilladelser til sådanne projekter, anses efter EU-domstolens praksis for opfyldt, når planen eller programmet fastlægger en betydningsfuld helhed af kriterier og fremgangsmåder for tilladelse og iværksættelse af et eller flere sådanne projekter, navnlig med hensyn til placering, art, størrelse og betingelser for drift af projekter eller ved tildeling af midler.¹¹

Klager 1 har anført, at fredningsforslaget er omfattet af obligatorisk miljøvurdering efter miljøvurderingslovens § 8, stk. 1, nr. 1, idet fredningsbestemmelserne § 3, § 4 og § 5 om terrænændringer, landbrugsbyggeri og faste konstruktioner og anlæg, indeholder forbud mod projekter omfatter af miljøvurderingslovens § bilag 2, som råstofindvinding, vindmøller, transformatorstationer, luftledninger og landbrugsmæssigt byggeri.

Miljø- og Fødevareklagenævnet finder, at fredningsforslaget ikke kan anses for at være omfattet af obligatorisk miljøvurdering efter miljøvurderingslovens § 8, stk. 1, nr. 1. Nævnet har lagt vægt på, at fredningsforslagets bestemmelser, herunder § 3, § 4 og § 5, for så vidt, at bestemmelserne kan siges at vedrøre projekter omfattet af miljøvurderingslovens bilag 2, ikke fastlægger kriterier og fremgangsmåder for tilladelse eller iværksættelse af sådanne projekter, men alene har karakter af generelle forbud.

Miljø- og Fødevareklagenævnet lægger i lighed med Fredningsnævnet for Østsjælland herefter til grund, at fredningsforslaget i givet fald alene er omfattet af screeningspligt efter § 8, stk. 2, nr. 2. Det kan ikke føre til et andet resultat, at Fredningsnævnet for Østjylland i begrundelsen for selve

¹¹ Jf. bl.a. EU-Domstolens dom af 22. februar 2022 i sag C-300/20, Bund Naturschutz in Bayern m.fl., præmis 62.

screeningsafgørelsen ligeledes anfører at have lagt vægt på, at fredningen alene fastlægger anvendelsen af mindre områder på lokalt plan.

3.2.3 Fredningsrejsers deltagelse i sagsforberedelsen

Miljø- og Fødevareklagenævnet lægger til grund, at fredningsnævnet som myndighed efter miljøvurderingslovens § 8, stk. 2, selvstændigt har vurderet de oplysninger, som Danmarks Naturfredningsforening har tilvejebragt.

Den praktiske ordning for sagsoplysningen, der er etableret ved Miljøstyrelsens skrivelse af 22. maj 2018, hvorefter det generelt bør være sagsrejser, der forestår tilvejebringelsen af det faktiske grundlag for screening og eventuel miljøvurdering, er efter Miljø- og Fødevareklagenævnets opfattelse forenelig med kompetencefordelingen i miljøvurderingsloven, idet fredningsnævnet indestår for oplysningernes rigtighed i forbindelse med den trufne afgørelse.

Miljø- og Fødevareklagenævnet lægger til grund, at den af Miljøstyrelsen beskrevne fremgangsmåde er blevet anvendt i nærværende sag, og at fredningsnævnet som myndighed efter miljøvurderingslovens § 8, stk. 2, selvstændigt har vurderet de oplysninger, som Danmarks Naturfredningsforening har tilvejebragt.

På den baggrund, og da der i øvrigt ikke med klagen er fremkommet argumenter, der giver anledning til at antage, at oplysningerne i miljøscreeningen er mangelfulde eller urigtige, finder Miljø- og Fødevareklagenævnet ikke, at det udgør en mangel ved afgørelsens tilblivelse, at Danmarks Naturfredningsforening har deltaget i sagens oplysning og forberedelse.

3.2.4 Screeningsafgørelsen

Formålet med miljøvurderingsloven er at sikre et højt miljøbeskyttelsesniveau og at bidrage til integrationen af miljøhensyn under udarbejdelsen og vedtagelsen af planer og programmer i lovens forstand.

Ved afgørelser efter miljøvurderingslovens § 8, stk. 2, skal myndigheden inddrage relevante kriterier efter lovens bilag 3, og resultaterne af høringerne af offentlighed og myndigheder efter lovens § 32.

Kriterierne i bilag 3 omfatter blandt andet:

Planernes karakteristika, navnlig:

- i hvilket omfang planen kan danne grundlag for projekter og andre aktiviteter med hensyn til beliggenhed, art, størrelse og driftsbetingelser,
- i hvilket omfang planen har indflydelse på andre planer eller programmer, herunder også planer og programmer, som indgår i et hierarki,

- planens relevans for integreringen af miljøhensyn specielt med henblik på at fremme bæredygtig udvikling,
- miljøproblemer af relevans for planen og programmet.

Kendetegn ved indvirkningen på det berørte område, navnlig:

- indvirkningens varighed og reversibilitet,
- indvirkningens størrelsesorden og rumlige udstrækning,
- værdien og sårbarheden af det berørte område som følge af særlige karakteristiske naturtræk og intensiv arealudnyttelse,
- indvirkningen på områder og landskaber som har en anerkendt beskyttelsesstatus på nationalt plan, fællesskabsplan eller internationalt plan.

Kravene til screeningens omfang og detaljeringsgrad afhænger desuden af planens indhold. Niveaueet for indholdet af en screening må tilpasses indholdet af det enkelte planforslag, hvilket altid er en konkret vurdering i henhold til bl.a. lovens formål, områdets sårbarhed og udstrækning, den eksisterende planlægning samt de muligheder, planlægningens realisering medfører.

Med hensyn til omfanget af de oplysninger, som skal tilvejebringes, bemærkes, at en miljøscreening er en oversigtlig vurdering eller et umiddelbart skøn over, om et konkret planforslag, der ikke er omfattet af kravet om obligatorisk miljøvurdering, vil skulle miljøvurderes. Der stilles således ikke i forbindelse med en miljøscreening de samme krav til detaljeringsgraden af vurderingen som ved en miljøvurdering.

Miljø- og Fødevareklagenævnet bemærker, at det fremgår af fredningsforslaget, at fredningen af Gl. Lejre og Ledreborg Allé-området navnlig har som formål at sikre, at det nuværende åbne landskab omkring Gl. Lejre bibeholdes i sin nuværende tilstand og som et overvejende åbent landskab med enkelte solitære træer og levende hegn og at sikre landskabet omkring Ledreborg Alle, så alléen kan opleves både fra det omkringliggende landskab og vejene, og fra Ledreborg Allé.

Miljø- og Fødevareklagenævnet finder ikke grundlag for at tilsidesætte Fredningsnævnet for Østsjællandss vurdering af, at fredningsforslaget med de fastlagte rammer for fremtidige anlægstilladelser ikke kan forventes at få indvirkning på miljøet eller kun uvæsentlig indvirkning på miljøet. Klagenævnet har lagt vægt på, at fredningsnævnet som anført i afgørelsen har truffet denne på baggrund af de faktiske oplysninger i screeningskemaet med inddragelse af de relevante kriterier i miljøvurderingslovens bilag 3.

Miljø- og Fødevareklagenævnet har endvidere lagt vægt på, at det af screeningskemaet fremgår, at der for hovedparten af miljøparametrene ved vurderingen af fredningsforslaget ikke kan konstateres nogen påvirkning, eller at der kan konstateres mindre påvirkning til gavn for natur og landskab,

som fredningen har til formål at tilgodese. Nævnet konstaterer i den forbindelse, at fredningsforslagets bestemmelser efter deres indhold ikke indebærer eller muliggør væsentlige ændringer af området eller arealer uden for området, ligesom forslaget ikke indebærer andre nye aktiviteter i området end (øget) naturpleje og mulig øget færdsel til fritidsformål. Miljøvurderingsloven stiller ikke krav om, at der i forbindelse med en miljøscreening skal udarbejdes og vurderes alternativer. De begrænsninger, som fredningsforslaget efter klagerens opfattelse indebærer for gennemførelsen af egentligt naturforberedende og rekreative tiltag på de intensivt dyrkede markarealer mv., kan nævnet derfor ikke tage stilling i denne sag.

Endvidere har Miljø- og Fødevarerklagenævnet lagt vægt på, at Fredningsnævnet for Østsjælland har forholdt sig til de indsigelser, som er fremkommet vedrørende fredningsforslagets indvirkning i forhold til råstofplanlægningen, CO²-udledning og trafik. Fredningsnævnet har i den forbindelse vurderet, at der som følge af fredningsforslaget alene udgår en ”mindre” del på ca. 10 % af de samlede grave- og interesseområder i Roskilde Regionale Graveområde. Klagenævnet finder, at fredningsnævnet inden for rammerne af de krav, der gælder for vurderingens detaljeringsgrad i forbindelse med en miljøscreening, har været berettiget til herved hovedsageligt at inddrage de pågældende områders areal. Klagenævnet finder endvidere, at fredningsnævnet allerede herved har foretaget en tilstrækkelig vurdering af selve projektets påvirkning i forhold til råstofplanlægningen. Det kan derfor ikke føre til et andet resultat, at fredningsnævnet i tilknytning hertil tillige har foretaget en afvejning af de råstofmæssige interesser over for interesserne i fredningsforslagets gennemførelse.

Til det af klager 1 anførte om fredningsnævnets omtale af påvirkning af Natura 2000-områder bemærker nævnet, at fredningsnævnet er forpligtet til at forholde sig hertil. Det ville have været en væsentlig mangel ved screeningsafgørelsen, såfremt denne vurdering ikke udtrykkeligt fremgik.

3.3 Gebyr

Som følge af afgørelsen tilbagebetales de indbetalte klagegebyrer ikke, jf. gebyrbekendtgørelsens § 2.

3.4 Miljø- og Fødevarerklagenævnets afgørelse

Miljø- og Fødevarerklagenævnet giver ikke medhold i klage over Fredningsnævnet for Østsjællands afgørelse af 7. oktober 2020 om at forslag om supplerende fredning ved Gl. Lejre og Ledreborg Alle i Roskilde og Lejre kommuner ikke er omfattet af krav om miljøvurdering.

De indbetalte klagegebyrer tilbagebetales ikke.

Denne afgørelse gøres tilgængelig for Fredningsnævnet for Østsjælland (FN-ØSJ-10-2020, jf. FS 32/2012) samt for klagerne og klager 1's repræsentant via klageportalen. Afgørelsen sendes desuden til eventuelle andre parter i klagesagen.

Afgørelsen vil blive offentliggjort på mfkn.naevneneshus.dk. Personoplysninger vil blive anonymiseret.

Miljø- og Fødevarerklagenævnet beklager den lange sagsbehandlingstid.



Asger Janfelt
Stedfortrædende formand