

MRF 2022.287

Miljø- og Fødevarerklagenævnets afgørelse af 27. oktober 2022, j.nr. 20/06193 og 20/11294

Ophævet og hjemvist Region Nordjyllands screeningsafgørelse vedrørende råstoftilladelse til årlig indvinding af 100.000 m³ sand, grus og sten i 12 år på 13,9 ha, da passende afstand til beskyttede naturtyper måtte anses for et vilkår i screeningsafgørelsen, der ikke kan indeholde vilkår, uden det kunne tillægges betydning, at dette vilkår var indeholdt i råstoftilladelsen meddelt samme dag.

Råstofindvinder R havde i 2016 fået afslag på to ansøgninger om råstoftilladelse ved Åsted vest for Frederikshavn. Afgørelserne blev efter klage hjemvist af Miljø- og Fødevarerklagenævnet den 18. oktober 2018 (j.nr. 18/05732 og 18/05442). Regionen foretog herefter en ny behandling på grundlag af R's oprindelige ansøgning fra 2016, hvilket dannede grundlag for, at regionen den 15. januar 2020 traf afgørelse efter miljøvurderingslovens § 21 om, at råstofindvindingen ikke krævede miljøkonsekvensrapport, og samme dag meddelte regionen råstoftilladelse til en årlig indvinding af 100.000 m³ sand, grus og sten i 12 år på et 13,9 ha stort areal. Af R's anmeldelse efter miljøvurderingslovens § 19 fremgik bl.a., at råstofområdet grænsede op til beskyttede naturtyper i form af hede og overdrev, samt at nærmest placerede beskyttede vandløb var beliggende lige syd for det ansøgte projektområde. Med henvisning til om det var muligt at begrænse indvirkningerne fra projektet, var der i screeningskemaet henvist til et udkast til efterbehandlingsplan, hvoraf fremgik, at indvindingsområdet skulle reetableres til natur, hvor der ville være forbud mod anvendelse af gødning og plantebeskyttelsesmidler, samt at der mod skel ville være en gravegrænse på 10 m af hensyn til at foretage neddozing for at skabe en gennemsnitlig skrænthældning på 1:2-1:5. Det fremgik af regionens screeningsafgørelse, at indvindingen af råstoffer blev vurderet ikke at udgøre en risiko for grundvand, men at den efterfølgende arealanvendelse kunne udgøre en risiko, hvilket imidlertid var imødegået med det foreliggende udkast til efterbehandlingsplan med forbud mod anvendelse af gødning og plantebeskyttelsesmidler. Derudover fremgik det, at regionen vurderede, at beskyttede naturtyper og vandløb ikke ville blive påvirket væsentligt, såfremt der blev holdt en passende afstand. Regionens scree-

ningsafgørelse blev påklaget af Danmarks Naturfredningsforening og en nabo til projektområdet, der bl.a. gjorde gældende, at der manglede en vurdering af råstofindvindingens påvirkning af beskyttet natur. Miljø- og Fødevarerklagenævnet (formanden) lagde til grund, at efter forarbejderne til miljøvurderingslovens §§ 21 og 22 er grundlaget for myndighedens screening de oplysninger, som ansøger har indsendt suppleret af foreliggende viden og almene erfaringer om det pågældende sagsområde. Nævnet fremhævede, at muligheden for at begrænse projektets miljøvirkninger efter miljøvurderingslovens bilag 6, pkt. 3.h, udgør et selvstændigt screeningskriterium, der således i sig selv kan begrunde, at der kræves miljøkonsekvensrapport. Hvis en væsentlig indvirkning på miljøet først er blevet oplyst af bygherren ved ansøgning om screening, kan det være, at indvirkningerne kan imødegås ved ændringer i projektet, men i så fald er bygherren nødsaget til at trække ansøgningen tilbage og fremsende anmeldelse af et ændret projekt. Dette skal ses i lyset af, at en afgørelse om screening ikke udgør en tilladelse og derfor ikke kan indeholde vilkår. Såfremt vilkår er en forudsætning for, at projektet ikke kan få væsentlige indvirkninger på miljøet, vil dette i stedet føre til, at der skal udarbejdes miljøkonsekvensrapport, og at der således kræves tilladelse efter miljøvurderingslovens § 25. Nævnet lagde herefter til grund, at regionens screeningsafgørelse i denne sag ikke var truffet alene på grundlag af R's anmeldelse, men var baseret på en forudsætning om passende afstand til beskyttede naturtyper, hvilket var i modstrid med, at der i en screeningsafgørelse ikke kan fastsættes vilkår, uden det kunne tillægges betydning, at disse vilkår faktisk var indeholdt i råstoftilladelsen. Med henvisning hertil ophævede og hjemviste nævnet regionens afgørelse efter miljøvurderingslovens § 21.

Kommentar: Afgørelsen er i overensstemmelse med miljøvurderingslovens screeningskriterier, men vil nok komme bag på en del miljøforvaltninger, da det er jævnlige forekommende, at afgørelser efter

*miljøvurderingslovens § 21 om, at et projekt ikke kræver miljøkonsekvensrapport ofte er ledsaget af konkrete betingelser, som er fastsat i den samtidige tilladelse efter den lov, der regulerer det pågældende projekt. I Miljø- og Fødevareklagenævnets afgørelse af 19. oktober 2020 (j.nr. 18/05162) udtalte nævnet mere principielt: "Stilles der vilkår i en screeningsafgørelse, forskydes grænsen for, hvornår det konkrete projekt kan have en væsentlig indvirkning på miljøet. Viser der sig et behov for at stille vilkår i den konkrete screeningsafgørelse med henblik på at holde det konkrete projekt under grænsen for væsentlig indvirkning på miljøet, vil der i stedet skulle træffes afgørelse om VVM-pligt". Se uddybende Haugsted: 'Er projektilpasninger og vilkårsændringer en mulighed under VVM-screeningen?', TfM 2018, s. 3 og **MRF 2022.308 Mfk**. Det må derimod overraske, at klagenævnet i ovenstående sag tilkendegav, at såfremt væsentlige miljøpåvirkninger kan imødegås ved ændringer i projektet, er bygherren nødsaget til at trække ansøgningen tilbage og fremsende anmeldelse af et ændret projekt. På den ene side indeholder VVM-reglerne ikke et egentligt forbud mod, at en ansøgning tilbagekaldes, revideres og derefter genfremsættes. På den anden side nærmer kravet om en tilbagekaldelse af ansøgningen sig omgåelse af VVM-reglernes formål, som netop er, at projekter, der umiddelbart kan have væsentlige indvirkninger på miljøet, undergives en miljøvurdering med henblik på, at der på et mere kvalificeret grundlag kan tages stilling til bl.a. mulige projektilpasninger og afværgeforanstaltninger.*

Det er endvidere lidt bemærkelsesværdigt, at Miljø- og Fødevareklagenævnet helt forbigår konsekvenserne for den samtidigt meddelte råstof tilladelse, herunder om råstof tilladelsen skal ophæves. Der er således grund til at forvente, at råstof findvinder har påbegyndt råstof indvindingen, da klagen ikke ses tillagt opsættende virkning, og spørgsmålet er derfor, hvilke konsekvenser ophævelsen af screeningsafgørelsen efter miljøvurderingsloven har for den igangværende råstof indvinding. Det kan ganske vist anføres, at klagen alene vedrørte screening efter miljøvurderingsloven, og at nævnet ikke havde kompetence til at tage stilling til råstof tilladelsen, når denne ikke samtidigt var påklaget, men hvis dette er nævnets overvejelse, burde afgørelsen have indeholdt en bemærkning om, at kommunen havde pligt til fysisk eller retligt lovliggøre forholdet efter miljøvurderingsloven.

Ophævelse og hjemvisning i sag om ikke miljøvurderingspligt for råstofindvinding i Frederikshavn Kommune

20/06193 og, 20/11294

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

Miljø- og Fødevareklagenævnet ophæver Region Nordjyllands afgørelse af 15. januar 2020 om, at råstofindvinding på [A1], 9900 Frederikshavn, ikke er omfattet af krav om miljøvurdering og § 25-tilladelse, og hjemviser sagen til fornyet behandling hos regionen.

De indbetalte klagegebyrer 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 19. februar 2020 og den 20. februar 2020 påklaget til Miljø- og Fødevareklagenævnet af henholdsvis Danmarks Naturfredningsforening (klager 1) og en omboende (klager 2). Klagerne har efterfølgende fremsendt flere supplerende bemærkninger.

Klager 1 har navnlig anført, at

- graveområdets centrale placering i et stort indvindingsopland vil påvirke miljøet væsentligt,
- en mere detaljeret miljøvurdering sandsynligvis vil få indflydelse på udfaldet af ansøgningen om gravetilladelse, og
- området ikke bør anvendes til råstofgravning.

Klager 2 har navnlig anført, at

- der ikke er redegjort for områdets sårbarhed i forhold til grundvand eller tiltag, der eliminerer risikoen for forurening af grundvandet,

- der ikke er redegjort for, at flere forskellige entreprenører allerede har gravetilladelser inden for området,
- der mangler en vurdering af projektets påvirkning på natur, der er omfattet af naturbeskyttelseslovens § 3.[4]

Klagepunkterne er nærmere uddybet i afsnit 2.2.

Klager 2 har desuden fremsat en række klagepunkter vedrørende Region Nordjyllands afgørelse af 15. januar 2020 om tilladelse til erhvervsmæssig råstofindvinding til Miljø- og Fødevarerklagenævnet. Nævnet har 24. august 2020 afvist at realitetsbehandle klagen over råstoftilladelsen.

2. Sagens oplysninger

2.1. Sagens forhistorie

Region Nordjylland har den 4. februar 2016 og den 29. december 2016 modtaget ansøgninger om tilladelse til at indvinde sand, grus og sten på et areal på 13,9 ha på henholdsvis matr. nr. [F1] og [F2] Den sydlige Del, Åsted, [A1], 9900 Frederikshavn.

På ansøgningstidspunktet var området udlagt som graveområde i den dagældende Råstofplan 2012.

Region Nordjylland traf den 1. november 2016 og den 23. august 2016 afgørelse om afslag på ansøgningerne om tilladelse til erhvervsmæssig indvinding af råstoffer.

Afgørelserne blev efterfølgende påklaget til Miljø- og Fødevarerklagenævnet af bygherre.

Den 18. oktober 2018 traf Miljø- og Fødevarerklagenævnet afgørelser om ophævelse af Region Nordjyllands afgørelser om afslag på ansøgning om tilladelse til erhvervsmæssig indvinding af råstoffer på matr. nr. [F1] og [F2] skulle ophæves, og hjemviste sagerne til fornyet behandling. [5]

2.2. Den påklagede afgørelse

Region Nordjylland har den 15. januar 2020 truffet afgørelse om, at råstofindvinding på [A1], matr. nr. [F1] og [F2], Den sydlige Del, Åsted, 9900 Frederikshavn, ikke er omfattet af krav om miljøvurdering og § 25-tilladelse.

Afgørelsen er truffet på baggrund af bygherres oprindelige ansøgninger af 4. februar 2016, for så vidt angår matrikel [F1], og 29. december 2016, for så vidt angår matrikel [F2]. Ansøgningen vedrørende matrikel [F1] er vedlagt et anmeldelseskema til brug screeningen. Under pkt. 31 ("Afstanden fra projektet i luftlinje til nærmeste beskyttede naturtype i henhold til naturbeskyttelseslovens § 3") har bygherre angivet 5 m, idet der på begge sider af graveområdet er en vejledende udpegning med hede. Under pkt. 40 ("En beskrivelse af de påtænkte foranstaltninger med henblik på at undgå, forebygge eller begrænse væsentlige skadelige virkninger på miljøet") har bygherre henvist til det vedlagte udkast til efterbehandlingsplan. Af udkastet til efterbehandlingsplan fremgår bl.a., at

indvindingsområdet skal reetableres til natur, hvor der vil være forbud mod brug af gødning og plantebeskyttelsesmidler, og at der i forhold til skel bliver tale om en gravegrænse på 10 m med henblik på neddozing, således at den gennemsnitlige skrænthældning bliver 1:2-1:5.

Af selve screeningsafgørelsen fremgår det, at projektet omfatter erhvervsmæssig indvinding af råstoffer på et ca. 13,9 ha stort areal. Projektet vedrører en årlig forventet produktion af sand, grus og sten på 100.000 m³ over en 12-årig periode. Der vil i forbindelse med projektet blive etableret en jordvold ud mod [A2] og en gravesø i den sydlige del af projektområdet. Det fremgår af afgørelsen, at indvindingen foregår 4-9 m over grundvandsspejlet og 50-75 m over niveauerne, hvor Åsted Vandværk indvinder vand. Gravegrænsen på 10 m, som er nævnt i bygherres udkast til efterbehandlingsplan, omtales ikke.

Det fremgår af screeningsafgørelsen endvidere, at projektområdet ligger i et område med særlige drikkevandsinteresser (OSD) og i indvindingsoplandet til Åsted Vandværk. Matr. nr. [F1] og den sydvestlige del af matr. nr. [F2] er udpeget som følsomme indvindingsområder og indsatsområder. Flere af Åsted Vandværks boringer ligger nord og vest for projektområdet i en afstand på ca. 120-300 m. Der er udlagt boringsnære beskyttelsesområder (BNBO'er) om boringerne, og råstofindvindingen foregår ikke i de BNBO'er, der er udlagt i forbindelse med Åsted Vandværks boringer. Projektområdet tættest på vandværkets boringer er ikke udpeget som følsomt indvindingsområde eller indsatsområde, og har ifølge Naturstyrelsens redegørelse for Gærum Kortlægningsområde,[6] et beskyttende lerlag over det primære grundvandsmagasin. Dette lerlag vil ikke blive udnyttet ved råstofindvindingen og vil derfor forblive intakt som beskyttende lag over grundvandsmagasinet.

Region Nordjylland har vurderet, at selve indvindingen af råstoffer ikke udgør en risiko for den fremtidige indvinding af grundvand eller for forurening af grundvandet, men at den efterfølgende arealanvendelse kan udgøre en risiko for grundvandet. Regionen har videre vurderet, at efterbehandlingsplanen tager højde for en eventuel risiko i forbindelse med den fremtidige arealanvendelse. Dette skyldes, at det er en forudsætning for at opnå tilladelse til råstofindvinding i området, at arealerne skal efterbehandles til natur uden brug af gødning og pesticider.

Vedrørende kumulative forhold fremgår det af afgørelsen, at der ikke er andre projekter eller aktiviteter i området, der sammen med det ansøgte medfører en påvirkning af miljøet. I forlængelse heraf fremgår det, at der er en række landbrugsbedrifter i området, og at der nord for det ansøgte areal er en V1-kortlægning.[7] Region Nordjylland har vurderet, at projektet hverken i forhold til landbrugsbedrifterne eller V1-kortlægningen vil medføre en væsentlige kumulativ påvirkning.

For så vidt angår beskyttet natur, fremgår det, at projektområdet grænser op til naturtyperne hede og overdrev, der er omfattede af naturbeskyttelseslovens § 3. Det fremgår endvidere, at den nærmeste beskyttede sø ligger ca. 130 m vest for det ansøgte område, og at det nærmeste beskyttede vandløb ligger lige syd for det ansøgte areal. Endvidere fremgår, at det nærmeste fortidsminde ligger ca. 20 m vest for det ansøgte areal, og at beskyttelseslinjen går ind over arealet. Region Nordjylland har vurderet, at det ansøgte projekt ikke vil påvirke de nærmeste nationale fredede eller beskyttede områder, såfremt der holdes en passende afstand hertil.

Det fremgår desuden, at anlægget ikke forventes at udgøre en særlig risiko for uheld, og at Region Nordjylland har vurderet, at risikoen for uheld ved råstofgravning kan sidestilles med risikoen i forbindelse med almindelig markdrift og anlægsarbejde.

Der er i screeningsskemaet uden bemærkninger svaret bekræftende på spørgsmålet om, hvorvidt det, jf. ansøgningen, er muligt at begrænse indvirkningerne.

Region Nordjylland har i afgørelsen lagt til grund, at det ansøgte projekt er omfattet af miljøvurderingslovens bilag 2, punkt 2, litra a, om råstofindvinding fra åbne brud og tørvegravning. Regionen har på baggrund af screeningen vurderet, at projektet hverken på grund af dens art, dimensioner eller placering, antages at kunne få en væsentlig indvirkning på miljøet, hvorfor der ikke er krav om udarbejdelse af en miljøkonsekvensvurdering.

2.3. Oplysninger fra indvindingstilladelsen

Af Region Nordjyllands indvindingstilladelse af 15. januar 2020 fremgår bl.a., at projektområdets beliggenhed i forhold til bl.a. hede og overdrev samt det nærmeste beskyttede vandløb lige syd for det ansøgte areal og det nærmeste fortidsminde ca. 20 m vest for det ansøgte areal, hvor beskyttelseslinjen går ind over arealet, har resulteret i en justering af arealet, hvor der kan gives tilladelse til råstofindvinding i forhold til det oprindeligt ansøgte areal. Det fremgår herefter, at der ikke kan gives tilladelse til at indvinde inden for fortidsmindebeskyttelseslinjen, og at der skal holdes en afstand på 10 m til det beskyttede vandløb. Videre fremgår, at der således er sket en justering af det ansøgte areal langs den sydlige kant af matrikel [F1] og langs den sydvestlige kant af matrikel [F2]. Det fremgår derpå, at regionen vurderer, at de afstandsvilkår, der er sat til skelgrænser, også håndterer afstanden til den § 3-beskyttede hede og overdrev på passende vis.

Tilladelsen indeholder bl.a. følgende vilkår:

”20. Der må ikke rømmes muld og overjord af eller graves tættere på:

[...]

d. Mere end 10 meter til det beskyttede vandløb langs matr. nr. [F1]’s sydlige grænse”.

2.4. Klagernes indhold

Indledningsvis har klager 1 anført, projektet vil påvirke miljøet væsentligt, da graveområdet ligger centralt i et stort indvindingsopland, som indvinder store vandmængder til Frederikshavn Kommunes vandforsyning. Indvindingsoplandet og OSD-området i Åsted er blevet ét af de vigtigste indvindingsområder, efter Frederikshavn Kommune har overtaget ansvaret for drikkevandsforsyningen i Skagen, hvor der er en række store, stærkt vandforbrugende fødevarevirksomheder. Klager 1 har endvidere bemærket, at der er tale om et sårbart område, hvor borerne trækker vand ned fra det højtliggende unge grundvand. I den sammenhæng har klager påpeget, at en detaljeret miljøvurdering sandsynligvis vil få indflydelse på udfaldet af en ansøgning om gravetilladelse. Klager har herom henvist til egen vurdering af graveområdet samt klagers bemærkninger i forbindelse med en tidlig høringsfase til Råstofplan 2020.

Klager 2 har anført, at der ikke er redegjort for følgerne af, at grundvandet påvirkes af nedsivning fra terræn, og at der er tale om et frit vandmagasin. Klager har videre anført, at det ikke er dokumenteret, at grundvandsstrømningerne ikke vil blive påvirkede af de store

udgravninger. I den sammenhæng har klager 2 redegjort for de geologiske forhold i området og områdets sårbarhed. Klager har påpeget, at boringen tættest på graveområdet viser, at der ikke er et afgrænsende lerlag, der forhindrer tilstrømning af grundvand. Det er ifølge klager ikke dokumenteret, at vandet fra omliggende områder ikke vil trænge ned i råstofgraven, og de risici der er forbundne hermed, når den naturlige beskyttelse er fjernet. Hertil har klager 2 anført, at projektet som minimum vil medføre, at beskyttelsen bliver halveret. Videre har klager anført, at forudsætningen om, at der fremadrettet ikke må anvendes gødning eller pesticider ikke ændrer på, at skadelige stoffer fra tilstødende arealer kan sive ned i vandindvindingsområdet. Desuden har klager bemærket, at der ikke er redegjort for tiltag, der fjerner risikoen for forurening af grundvandressourcen i forbindelse med eventuelle uheld eller ulykker både under og efter afgravningen. Det er på den baggrund klagers opfattelse, at afgørelsen ikke er truffet på et fuldt oplyst grundlag.

I forlængelse heraf har klager 1 og klager 2 anført, at det af regionen beskrevne og forudsatte beskyttende lerlag i området ikke er i overensstemmelse med de faktiske forhold, som er konstateret gennem nærmere angivne boreprøver. Klagerne har i den forbindelse henvist til flere boreprøver og en rapport om kvalitativ grundvandsrisiko ved indvinding af råstoffer over grundvandsspejl fra 2016.[8]

Derudover har klager 1 og klager 2 anført, at der i boringer er påvist pesticider. Klager 1 har videre anført, idet der i området ikke er et beskyttende lerlag over grundvandet, kan aktivitet, der ændrer geologien i området, påvirke undergrunden med pesticider. Herunder er der ifølge klager 1 risici for ud-/ nedsivninger af pesticider til afgravede og derved naturligt ubeskyttede områder.

Yderligere har klager 2 anført, at afgørelsen ikke indeholder en beskrivelse af flere mindre, gamle mosesøer, der ligger tæt på projektområdet, og er omgivet af natur, der er omfattet af naturbeskyttelseslovens § 3. Søerne står i forbindelse med det beskyttede vandløb, der ligger umiddelbart syd for hele projektområdet, og som har forbindelse til Åsted Å. I den forbindelse har klager påpeget, at det ikke er dokumenteret, hvordan afgravningen vil kunne ændre de underjordiske strømningsforhold og påvirke indsivning. Klager har videre anført, at bundkoten af råstofgraven vil være ca. 10 m under vandspejlet i de nærliggende mosesøer, og at der er risiko for afvanding af mosesøerne og det beskyttede vandløb ned i det dybere afgravede areal. Klager anfører desuden, at der pålægges en 10 m afstandszone til det § 3-beskyttede vandløb, uden at der forefindes dokumentation for fastsættelsen af denne afstandszone.

Derudover har klager 2 påpeget, at der ikke er foretaget en undersøgelse af beskyttede arter i området, men at der i ansøgningen blot er anført, at blotlægningen af sand kan have mulig gunstig bevaringsstatus for firben og flora.

Klager 2 har desuden anført, at det i ansøgningen anførte om, at projektet ikke placeres i et område med jordforurening, ikke er rigtigt, idet den tilstødende grund har været benyttet til deponi med en dybde på op til 15 m. Ifølge klager kan der derfor være betydelig risiko for horisontal indsivning til råstofgraven.

Klager 2 har anført, at der ikke er redegjort for betydningen af, at der i 2019 er åbnet et nyt graveområde mindre end fire km fra projektområdet, eller at der allerede er flere forskellige entreprenører, der har gravetilladelser i området.

Klager 1 har endvidere oplyst, at området i mange år har været udlagt som råstofområde, men at området i forbindelse med Råstofplan 2016 blev ændret fra graveområde til interesseområde. I forlængelse heraf har klager anført, at området ifølge udkastet til

Råstofplan 2020 fjernes som interesseområde. Klager har endvidere anført, at området ikke bør anvendes til råstofgravning, hvis der findes tilstrækkelige alternativer uden for vandindvindingsoplandet, samt at området bør fjernes fra råstofplanlægningen.

Klagerne har desuden anført en række bemærkninger omkring Region Nordjyllands afgørelse af 15. januar 2020 om tilladelse til råstofindvinding på Gærum-Åsted.

2.5. Region Nordjyllands bemærkninger til klagerne

Region Nordjylland har den 27. maj 2020 og den 7. oktober 2020 til klagerne bemærket, at afgørelser efter miljøvurderingslovens § 21 alene kan påklages for så vidt angår retlige spørgsmål, jf. miljøvurderingslovens § 49 stk. 1. Regionen har i den sammenhæng anført, at de indkomne klager ikke angår retlige spørgsmål, men udelukkende omhandler de vurderinger, som ligger til grund for afgørelsen.

Vedrørende påvirkning af grundvandet har Region Nordjylland henvist til screeningskemaets punkt 12, der omhandler regionens vurdering af grundvandsforholdene. I den sammenhæng har regionen bemærket, at en tilsvarende vurdering fremgår af den meddelte tilladelse til erhvervsmæssig råstofindvinding. Regionen har desuden påpeget, at der ikke er ansøgt om indvinding af råstoffer under grundvandsspejl, og at området skal efterbehandles til naturformål uden brug af gødning og pesticider.

Derudover har Region Nordjylland oplyst, at de nærmeste råstofgrave ligger henholdsvis 3,5 km, 13 km og 20 km fra projektområdet. Regionen har vurderet, at der ikke vil være kumulative påvirkninger fra de nærmeste råstofgrave. Regionen har oplyst, at denne vurdering ikke fremgår af afgørelsen efter miljøvurderingsloven, da regionen mente, at den ikke var relevant at medtage grundet afstand.

2.6. Andre bemærkninger til klagen

Bygherre har den 23. september 2021 oplyst, at der ikke gælder særlige dykningsmæssige restriktioner i eller omkring området, bortset fra området omkring vandboringer uden for projektområdet, der er omfattet af en lovbestemt beskyttelseszone på 25 m på. Bygherre oplyser, at dette er på trods af, at der ikke er beskyttende jordlag, og at området derfor er omfattet af en overordnet kommunal indsatsplan. Bygherre har videre oplyst, at graveområdet aktuelt benyttes til konventionel landbrugsdrift uden særlige indskrænkninger i forhold til tilført gødning eller kemi. Bygherre har hertil påpeget, at tilførslen af fremmedstoffer ophører ved råstofindvindingen og efterfølgende, hvor området udlægges til natur, og at der ikke indvindes under grundvandsspejlet. Bygherre har i forlængelse heraf henvist til Miljø- og Fødevarerklagenævnets afgørelse af 18. august 2020,[9] og påpeget, at der i afgørelsen ikke blev givet medhold i klagen på trods af planlagt indvinding under grundvandsspejlet.

Derudover har bygherre anført, at det fremgår af klager 1's hjemmeside, at hvis arealet har været anvendt til intensivt landbrug, er det en fordel for grundvandet, at landbrugsdriften ophører, når gravningen går i gang. Der er i reglen tale om sårbare arealer, hvor lerdækket er tyndt, og landbrugsdrift på arealerne er derfor ofte et problem.

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.

Miljø- og Fødevareklagenævnet har i klagesagerne fundet anledning til at behandle forholdet vedrørende Region Nordjyllands screeningsafgørelse.

Efter nævnets vurdering er der ikke med klagerne i øvrigt fremkommet oplysninger om forhold, der kan føre til ændringer af førsteinstansens afgørelse. Nævnet bemærker i den forbindelse, at det af klagerne anførte om alternative løsninger og projektets hensigtsmæssighed ikke er forhold, som nævnet kan gå ind i ved en retlig prøvelse af, om projektet er omfattet af krav om miljøvurdering.

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.

3.2.2. Region Nordjyllands screeningsafgørelse

Det følger af miljøvurderingslovens § 15, stk. 1, at projekter, der 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 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.

En screeningsafgørelse ikke er en tilladelse, og bl.a. derfor kan der ikke stilles vilkår i afgørelsen. Stilles der vilkår i en screeningsafgørelse, forskydes grænsen for, hvornår det konkrete projekt kan have en væsentlig indvirkning på miljøet. Viser der sig et behov for at stille vilkår i den konkrete screeningsafgørelse med henblik på at holde det konkrete projekt under grænsen for væsentlig indvirkning på miljøet, vil der i stedet skulle træffes afgørelse om VVM-pligt.[10]

Efter miljøvurderingslovens § 19, stk. 2, kan ansøgningen indeholde en beskrivelse af særkender ved projektet eller af de foranstaltninger, der påtænkes truffet for at undgå eller forebygge, hvad der kunne have været væsentlige skadelige indvirkninger på miljøet. Disse skal i givet fald anføres i screeningsafgørelsens begrundelse, hvis afgørelsen går ud på, at projektet ikke er omfattet af krav om miljøvurdering, jf. § 21, stk. 2.

Muligheden for reelt at begrænse indvirkningerne udgør endvidere et selvstændigt screeningskriterium efter bilag 6, pkt. 3, litra h. Det fremgår herom af Miljøministeriets udkast til vejledning om miljøvurdering af konkrete projekter, at kriteriet afspejler det forhold, at der ikke i en screening kan stilles vilkår. Spørgsmålet er således, om bygherre – forud for ansøgningen om screeningsafgørelsen – har forholdt sig til, hvorledes den potentielle væsentlige indvirkning på miljøet kan imødegås, hvis myndigheden har konstateret, at der kan være væsentlige indvirkninger på miljøet. Hvis den væsentlige indvirkning på miljøet imidlertid først er blevet oplyst i forbindelsen med myndighedens behandling af screeningsansøgningen, kan det være, at de kan imødegås ved projektændringer. Sådanne ændringer kan ikke foretages af myndigheden i forhold til ansøgte projekt, fordi det ville betyde, at myndigheden skulle stille vilkår i afgørelsen for at sikre, at betingelserne for afgørelsen (at screene til ikke miljøvurderingspligt) kunne håndhæves i fremtiden. Såfremt bygherren ønsker at foretage en projektændring, fordi det ansøgte projekt vil kræve kompenserende foranstaltninger for at begrænse indvirkningerne, må bygherren trække ansøgningen og fremsende en tilrettet ny ansøgning.[11]

Bygherrens ansøgning om en screeningsafgørelse efter miljøvurderingslovens § 21 skal efter 19, stk. 2, nr. 1, bl.a. indeholde oplysninger om projektets karakteristika og dets forventede væsentlige indvirkninger på miljøet, jf. bilag 5. De nødvendige oplysninger efter bilag 5 omfatter en beskrivelse af projektet og de miljøaspekter, der kan forventes at blive berørt heraf i væsentlig grad, samt en beskrivelse af alle de væsentlige virkninger, som projektet kan forventes at få på miljøet, for så vidt oplysninger om sådanne virkninger foreligger. Ved indsamlingen af oplysningerne skal der, hvor det er relevant, tages hensyn til screeningskriterierne i bilag 6.

Grundlaget for screeningen er bygherrens oplysninger, allerede foreliggende viden og almene erfaringer om det pågældende sagsområde.[12] En screening anses for at være en foreløbig vurdering af det ansøgte projekt og en screeningsafgørelse skal kunne træffes ret hurtigt.[13]

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.

Ansøgningen om screening eller tilladelse skal omfatte alle dele af det ansøgte projekt. Det er ikke muligt at udskyde beskrivelser og vurderinger af et projekts miljømæssige indvirkninger i en bestemt henseende.[14]

Region Nordjylland har foretaget en screening af det ansøgte projekt om råstofindvinding og har vurderet, at projektet samlet set ikke vil påvirke miljøet væsentligt, hvorfor regionen har truffet afgørelse om, at det ikke er miljøvurderingspligtigt.

Klager 2 har anført, at afgørelsen ikke indeholder en beskrivelse af flere mindre, gamle mosesøer, som er forbundet med det § 3-beskyttede vandløb, der løber umiddelbart syd for projektområdet og har forbindelse til Åsted Å. Klager 2 har videre anført, at bundkoten af råstofgraven vil være ca. 10 m under mosesøernes vandspejl, og at der er risiko for afvanding af mosesøerne og vandløb ned i det dybere afgravede areal. Endvidere har Klager 2 anført, at der pålægges en 10 m afstandszone til vandløbet, uden at der forefindes dokumentation for fastsættelsen af denne afstandszone.

Miljø- og Fødevarerklagenævnet bemærker, at det af screeningskemaet til Region Nordjyllands afgørelse under kriterie 24 ("Kan projektet påvirke nationalt registrerede, beskyttede eller fredede områder?") fremgår, at projektområdet grænser op til naturtyperne hede og overdrev, der er omfattede af naturbeskyttelseslovens § 3. Det fremgår bl.a. også, at det nærmeste beskyttede vandløb ligger lige syd for området. Regionen har derpå vurderet, at det ansøgte projekt ikke vil påvirke de nærmeste nationale fredede eller beskyttede områder, såfremt der holdes en passende afstand hertil. På kortridset samme sted i screeningskemaet ses det ansøgte areal på matrikel [F3] at grænse direkte op til vandløbet mod syd. Under kriterie 51 ("Er det, jf. ansøgningen, muligt at begrænse indvirkningerne?") er der ved afkrydsning svaret "ja", men uden angivelse af nogen bemærkninger. Bygherre har i ansøgningsskemaet til beskrivelse af de påtænkte foranstaltninger med henblik på at undgå, forebygge eller begrænse væsentlige skadelige virkninger på miljøet, jf. ansøgningsskemaets pkt. 40, henvist til det vedlagte udkast til efterbehandlingsplan. Af udkastet til efterbehandlingsplan fremgår bl.a., at indvindingsområdet skal reetableres til natur, hvor der vil være forbud mod brug af gødning og plantebeskyttelsesmidler, og at der i forhold til skel bliver tale om en gravegrænse på 10 m med henblik på neddozing, således at den gennemsnitlige skrænthældning bliver 1:2-1:5.

Endvidere bemærker Miljø- og Fødevarerklagenævnet, at det af Region Nordjyllands samtidige indvindingstilladelse fremgår, at projektområdets beliggenhed i forhold til bl.a. det nærmeste beskyttede vandløb lige syd for det ansøgte areal har resulteret i en justering af arealet, hvor der kan gives tilladelse til råstofindvinding i forhold til det oprindeligt ansøgte areal, og at der således skal holdes en afstand på 10 m til det beskyttede vandløb. Det fremgår videre, at der således er sket en justering af det ansøgte areal langs den sydlige kant af matrikel [F1] og langs den sydvestlige kant af matrikel [F2], og at regionen har vurderet, at de afstandsvilkår, der er sat til skelgrænser, også håndterer afstanden til den § 3-beskyttede hede og overdrev på passende vis. Det fremgår i overensstemmelse hermed af tilladelsens vilkår bl.a., at der ikke må graves nærmere end 10 m til det beskyttede vandløb.

Miljø- og Fødevarerklagenævnet finder, at Region Nordjyllands screeningsafgørelse ikke er truffet på grundlag af bygherres beskrivelse af det ansøgte projekt. Nævnet har lagt vægt på, at regionen ved sin vurdering af, om projektet kan påvirke nationalt registrerede, beskyttede eller fredede områder, hvilket bl.a. omfatter det nærmeste beskyttede vandløb, forudsætter, at der holdes en passende afstand hertil. Regionens vurdering forudsætter således en tilpasning af det ansøgte graveareal, som på matrikel [F1] grænser direkte op til vandløbet mod syd. Nævnet skal hertil bemærke, at der i en screeningsafgørelse ikke kan stilles vilkår. Screeningsafgørelsen lider derfor af en væsentlig retlig mangel. Det kan ikke føre til et andet resultat, at bygherre som beskrivelse af de påtænkte afværgeforanstaltninger i ansøgningsskemaet har henvist til udkastet til efterbehandlingsplan, hvor der fremgår en gravegrænse på 10 m. Nævnet har lagt vægt på, at gravegrænsen fra bygherres side ikke foreslås af hensyn til vandløbet, men med henblik på neddozing, og at gravegrænsen ikke nævnes i screeningsafgørelsen som en af bygherre påtænkt foranstaltning, jf. miljøvurderingslovens § 21, stk. 2. Ligeledes kan det ikke føre til et andet resultat, at regionen har fastsat en gravegrænse til vandløbet på 10 m i vilkårene for den samtidigt meddelte indvindingstilladelse. Nævnet har lagt vægt på, at gravegrænsen i indvindingstilladelsen fremtræder som en ændring i forhold til det oprindeligt ansøgte projekt, og at vurderingen af gravegrænsens tilstrækkelighed i forhold til vandløbet i øvrigt ikke er nærmere begrundet.

3.3. Miljø- og Fødevarerklagenævnets øvrige bemærkninger

Miljø- og Fødevarerklagenævnet kan efter det oplyste om terrænforholdene konstatere, at udgravningen vil opnå en bundkote ca. 10 m lavere end vandløbets vandspejl. Nævnet bemærker, at udgravningens størrelse og afgravningen ned til kote 50 kan udgøre en betragtelig sænkningstragt med en effektiv dræningseffekt fra de omkringliggende naturområder, som f.eks. § 3-vandløbet og de nærliggende mosesøer, såfremt der er hydraulisk kontakt mellem disse og udgravningen. Region Midtjylland bør ved en fornyet behandling af sagen tage disse forhold i betragtning.

3.4. Miljø- og Fødevarerklagenævnets afgørelse

Miljø- og Fødevarerklagenævnet ophæver Region Nordjyllands afgørelse af 15. januar 2020 om, at råstofindvinding på [A1], 9900 Frederikshavn, ikke er omfattet af krav om miljøvurdering og § 25-tilladelse, og hjemviser sagen til fornyet behandling hos regionen.

[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 Fødevarerklagenævnet.

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

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

[5] 18/05732 og 18/05442.

[6] Naturstyrelsen, Redegørelse for Gærum Kortlægningsområde, afgiftsfinansieret grundvandskortlægning, 2013.

[7] Et areal betegnes som kortlagt på vidensniveau V1, hvis der er tilvejebragt en faktisk viden om aktiviteter på arealet eller aktiviteter på andre arealer, der kan have været kilde til forurening på arealet.

[8] Region Nordjylland, Regional Udvikling, Kontoret for Jordforurening og Råstoffer. 2016. Kvalitativ grundvandsrisiko ved indvinding af råstoffer over grundvandsspejlet. COWI.

[9] Sagsnr. 18/04904.

[10] Forslag nr.147 til Lov om miljøvurderings af planer og programmer og af konkrete projekter (VVM) som fremsat den 3. marts 2016, bemærkninger til lovforslagets § 21.

[11] Miljøministeriets udkast af 16. marts 2022 til vejledning til lov om miljøvurdering af planer og programmer og af konkrete projekter (VVM), 2. del: Konkrete projekter, s. 89.

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

[13] Miljøministeriets udkast af 16. marts 2022 til vejledning til lov om miljøvurdering af planer og programmer og af konkrete projekter (VVM), 2. del: Konkrete projekter, s. 90.

[14] Miljøministeriets udkast af 16. marts 2022 til vejledning til lov om miljøvurdering af planer og programmer og af konkrete projekter (VVM), 2. del: Konkrete projekter, s. 90.

Sag:

20/06193 og,
20/11294

Dato:

27. oktober 2022.

Emner:

Miljøvurdering af ...

Miljø- og Fødevarerklagenævnet (<https://naevneneshus.dk/start-din-klage/miljoe-og-foedevareklagenaevnet/>) •
Nævnenes Hus • 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>)