

MRF 2022.92

Miljø- og Fødevareklagenævnets afgørelse af 31. marts 2022, j.nr. 20/00194

Ophævet og hjemvist screeningafgørelse om, at råstofindvinding ikke var VVM-pligtig, da projektets miljøpåvirkninger alene var vurderet i kumulation med andre projekter og ikke isoleret, jf. miljøvurderingslovens bilag 6, nr. 3, litra a, hvorved der ikke var foretaget en vurdering af den trafikmæssige påvirkning fra selve projektet.

Region Nordjylland traf i november 2019 i medfør af miljøvurderingslovens § 21 screeningafgørelse om, at råstofindvinding på en ejendom i Nykøbing Mors ikke var omfattet af kravet om miljøvurdering og VVM-tilladelse. Projektet omfattede indvinding af moler i 20 år i den sydlige del af råstofgraveområdet Hesselbjerg på det nordlige Mors. Det ansøgte område omfattede 10,2 ha, hvoraf der forventedes at foregå indvinding på 7,7 ha. Råstofferne skulle efter indvinding køres til forarbejdning på bygherres fabrik, som ligeledes modtog råstoffer fra andre indvindingsområder, bl.a. Ejerslevområdet. Regionen havde vurderet, at påvirkningen pga. kumulative forhold ikke var væsentlig, da indvindingen i Ejerslev ville neddrogles i takt med, at indvindingen i Hesselbjerg ville påbegyndes, så den samlede indvinding af moler i området vil være uændret, hvorfor den trafikale belastning ligeledes ville være uændret. Afgørelsen blev påklaget af en omboende, der navnlig anførte, at projektet ville medføre betydelige gener i form af støj og larm fra kørsel og indvinding, særligt i form af kørsel og gravning med maskiner uden for normal arbejdstid samt etableringen af en ny adgangsvej. Miljø- og Fø-

devareklagenævnet (formanden) bemærkede indledningsvis, at selv om et projekts miljømæssige påvirkning inden for et geografisk område forventes at blive modsvaret af en tilsvarende reduktion af påvirkningen fra andre eksisterende projekter i samme område, fritager det ikke myndigheden fra i forbindelse med en screeningsafgørelse også at vurdere projektets forventede påvirkning isoleret set. Region havde inddraget projektets betydning for den samlede indvinding af moler på Nordmors i kumulation med andre projekter, jf. miljøvurderingslovens bilag 6, nr. 3, litra g. Men da regionen derimod ikke havde inddraget størrelsesorden og den rumlige udstrækning af projektets miljømæssige påvirkning isoleret set, jf. litra a, lagde nævnet til grund, at regionen ikke havde foretaget en vurdering af den trafikmæssige påvirkning fra selve projektet, herunder på lokalt niveau, hvor klagers ejendom var beliggende. Regionen havde derfor ikke i tilstrækkelig grad vurderet projektets trafikmæssige påvirkning, hvorfor afgørelsen led af en væsentlig retlig mangel. Miljø- og Fødevareklagenævnet ophævede herefter screeningafgørelsen og hjemviste sagen til fornyet behandling.

Kommentar: Afgørelsen illustrerer, at der ved VVM-screening af, om et projekt har så væsentlige miljøvirkninger, at der er krav om miljøvurdering af projektet, ikke kan ske modregning af de aktiviteter, som måtte bortfalde. Hvis et projekt isoleret set har så væsentlige miljøvirkninger, at der er krav om miljøvurdering, kan der derfor ikke tages hensyn til, om andre aktiviteter i området vil opføre.

Ophævelse og hjemvisning i afgørelse om ikke miljøvurderingspligt for råstofindvinding i Morsø Kommune

20/00194

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

Miljø- og Fødevareklagenævnet ophæver Region Nordjyllands afgørelse af 20. november 2019 om, at råstofindvinding på en del af matr. nr. [F1], [A1], 7900 Nykøbing Mors i Morsø Kommune, 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 18. december 2019 påklaget til Miljø- og Fødevareklagenævnet af en omboende.

Klager har navnlig anført, at

- der er ikke foretaget en vurdering af projektets landskabelige påvirkning,
- der mangler en vurdering af projektets konsekvenser for et § 3moseområde,
- der mangler en vurdering af projektets kumulative påvirkning,
- projektet vil indebære støj og støvgener fra kørsel og indvinding, og
- projektet vil medføre et fald i boligværdien og vil påvirke det turismæssige potentiale for området.

Klagepunkterne er nærmere uddybet i afsnit 2.2.

2. Sagens oplysninger

2.1 Den påklagede afgørelse

Region Nordjylland har den 20. november 2019 i medfør af miljøvurderingslovens § 21 truffet afgørelse om, at råstofindvinding på en del af matr. nr. [F1], [A1], 7900 Nykøbing Mors i Morsø Kommune, ikke er omfattet af krav om miljøvurdering og § 25-tilladelse.

Projektet omhandler indvinding af moler i 20 år i den sydlige del af råstofgraveområde Hesselbjerg på det nordlige Mors. Det ansøgte område omfatter 10,2 ha, hvoraf der forventes at foregå indvinding på 7,7 ha. Projektet opdeles i ét gravefelt samt tre overskydende arealer, som kan anvendes til råstofindvinding, hvis der er brugbart moler. Råstofferne køres efter indvinding til forarbejdning på bygherres fabrik, som ligeledes modtager råstoffer fra andre indvindingsområder. Endvidere fremgår det af afgørelsen, at projektet vil blive efterbehandlet til geologiske profiler. Dette vil ske i takt med, at der indvindes, og der forventes derfor ikke at være behov for senere neddozning eller opbygning langs gravenes rand. Region Nordjylland har på den baggrund vurderet, at efterbehandlingen vil understøtte formidlingen af geologien ved etablering af geologiske profiler.

Region Nordjylland har i screeningsskemaet anført, at der også indvindes moler i Ejerslevområdet, og at der er givet en indvindingstilladelse på Harhøj, som er påklaget. Regionen har vurderet, at der ikke vil være tale om væsentlige kumulative effekter på miljøet, da behovet for råstoffer på bygherrens fabrik vil forblive uændret. Indvindingen vil derfor blive reduceret i Ejerslev, når indvindingen i Hesselbjerg igangsættes, hvorfor råstofindvindingen i området samlet set vil være uændret. Yderligere har regionen vurderet, at der udover de eksisterende råstofgrave i nærområdet ikke er andre kumulative forhold.

Region Nordjylland har i afgørelsen lagt til grund, at projektet er omfattet af Miljøstyrelsens vejledning om ekstern støj fra virksomheder.[4] Regionen har anført, at der er udarbejdet støjberegninger, som viser, at projektet kan overholde de vejledende støjgrænser. Yderligere har regionen vurderet, at projektet ikke vil give anledning til støvgener på baggrund af projektets og adgangsvejens placering. Ansøger har herudover søgt om tilladelse til at anvende calciumklorid til at dæmpe støv fra interne veje, hvilket regionen er indstillet på at godkende.

Det fremgår endvidere af screeningsskemaet, at projektet grænser op til et moseareal på 3,6 ha, der er beskyttet efter naturbeskyttelseslovens § 3, og et beskyttet vandløb ca. 50 meter øst for projektarealet. Region Nordjylland har vurderet, at råstofindvindingen ikke vil påvirke de beskyttede naturtyper, da der ikke indvindes under grundvandsspejl. Der er 1 km til Natura 2000-område nr. 16: Løgstor Bredning, Vejlerne og Bulbjerg. Regionen har ligeledes vurderet, at projektet ikke vil påvirke Natura 2000-området.

Af afgørelsen fremgår det desuden, at det konkrete projekt på baggrund af de visualiseringer, der er foretaget i grave- og efterbehandlingsplanen og landskabsvurderingerne i regionens råstofplan, ikke vil få en væsentlig indflydelse på de landskabelige værdier i kystlandskabet. Regionen har vurderet projektets påvirkning på historiske, kulturelle, arkæologiske, æstetiske og geologiske landskabstræk. Det fremgår af screeningsskemaet, at afvejningen mellem beskyttelse af landskabelige interesser og varetagelse af råstofinteresser overordnet er foretaget i råstofplanen. og at der ved projektet er tale om en mindre betydende påvirkning af landskabet, som alene har konsekvenser på lokalt niveau

Region Nordjylland har i afgørelsen lagt til grund, at det ansøgte projekt er omfattet af miljøvurderingslovens bilag 2, punkt 2a, om råstofindvinding fra åbne brud og tørveggravning (projekter, som ikke er omfattet af bilag 1). Herefter har regionen på baggrund af screeningen vurderet, at det ansøgte projekt ikke vil kunne påvirke miljøet væsentligt, og derfor ikke er omfattet af krav om miljøvurdering og § 25-tilladelse.

2.2 Klagens indhold

Klager har anført, at Region Nordjylland ikke har vurderet projektets landskabelige påvirkning på området. Klager oplyser, at projektet ligger i et uspoleret landskab, som har stor betydningen for herlighedsværdien ved at bo i området. Området er udpeget som bevaringsværdigt landskab i kommuneplanen, hvilket i høj grad skyldes det dramatiske og intakte landskab med ådalen ved Sejerslev bæk. Klager oplyser, at lokalsamfundet er afhængig af, at det er et attraktivt sted at bosætte sig, og der er et ønske om, at promovere området som smukt og naturskønt.

I forhold til påvirkningen af natur har klager anført, at der i afgørelsen ikke er foretaget en vurdering af de negative konsekvenser, som molerindvindingen vil kunne have for et nærliggende § 3-moseområde. Projektet vil mod øst grænse op til et § 3-moseområde, og det skal derfor undersøges, om molerindvindingen kan have negative konsekvenser for området. Klager har endvidere anført, at Region Nordjylland ikke har undersøgt den kumulative effekt på landskabet tilstrækkeligt, da der er yderligere planer om udvidelse af molerindvinding flere steder på Nordmors. Ifølge klager vil den samlede skade på landskabet på Nordmors derfor være betydelig.

Klager har desuden anført, at formidling af geologiske profiler ikke kan bruges som et argument i afgørelsen, da de i forvejen er synlige i kystskrænterne fra Ejerslev til Vildsund. Endvidere er geologiske profiler synlige i molergravene ved Ejerslev og Skarrehage. Formidling af geologiske profiler sker derfor allerede i disse eksisterende molergrave, hvor der er adgang for offentligheden.

Klager har endvidere anført, at projektet vil medføre betydelige gener og ulemper for lokalsamfundet i form af støj og larm fra kørsel og indvinding. Særligt vil kørsel og gravning med maskiner uden for normal arbejdstid samt etableringen af en ny adgangsvej til tung trafik være generende for omboende. Herudover bemærker klager, at fint støv fra køreunderlag i gravene kan give gener og sundhedsmæssige problemer for nærområdet.

Endeligt har klager anført, at projektet vil medføre negative konsekvenser for miljøet og lokalsamfundet, hvorfor der bør udarbejdes en miljøkonsekvensrapport for projektet.

Klager har videre bemærket, at eftersom graveområdet ligger op til boliger langs [A1], vil projektet medføre fald i boligværdien i området, og dermed resultere i økonomiske tab for ejerne. Klager har anført, at molerindvinding uden for de allerede etablerede graveområder vil ødelægge herlighedsværdien ved at bo i området. Endvidere bemærker klager, at projektet vil påvirke områdets turistmæssige potentiale og begrænse mulighederne for at opretholde og udvikle et levedygtigt lokalsamfund.

2.3 Region Nordjyllands bemærkninger til klagen

Region Nordjylland har indsendt bemærkninger til klagen den 9. januar 2020 og den 2. december 2020. Regionen har anført, at klagen ikke angår retlige spørgsmål, men udelukkende omhandler de vurderinger, som ligger til grund for afgørelsen.

Region Nordjylland har bemærket, at afvejningen mellem beskyttelse af landskabelige interesser og varetagelse af råstofinteresser overordnet set er foretaget ved udlægningen af graveområdet i Råstofplan 2016. Regionen har bemærket, at det i forbindelse med råstofplanen er konkluderet, at molerindvinding i dette område vurderes at være af mindre betydning for den visuelle påvirkning. Endvidere er det i råstofplanen konkluderet, at molerindvinding ikke vil få negative konsekvenser for landskabets særlige geologiske værdier, hvis retningslinjerne for efterbehandling overholdes. Regionen fastholder på den baggrund, at det konkrete projekt udelukkende vil medføre en mindre betydende påvirkning af de landskabelige værdier i kystlandskabet.

Region Nordjylland har yderligere bemærket, at der i tilladelsen til råstofindvindingen fra den 15. april 2020 er stillet vilkår om, at der skal holdes en afstand på 5 meter til § 3-området. Regionen fastholder sin vurdering af, at den påtænkte råstofindvinding ikke vil påvirke mosen.

Region Nordjylland har bemærket, at eftersom indvindingen vil blive reduceret i Ejerslev, vil indvindingen i området samlet set være uændret. Dermed vurderer regionen, at der ikke er andre kumulative forhold, og at påvirkningen på grund af kumulative forhold ikke er væsentlig. Endvidere har regionen anført, at eftersom den samlede indvinding af moler på Nordmors forventes at være uændret, vil den trafikale belastning ligeledes forblive den samme. Regionen anfører, at eftersom P1 molerfelt er placeret tættere på fabrikken end Ejerslev, vil transportafstanden for det opgravede moler blive reduceret.

I forhold til klagepunkterne vedrørende støj har Region Nordjylland bemærket, at bygherren har fremsendt støjberegninger for det konkrete projekt, som viser, at støjbelastningen er ca. 10 dB under grænseværdierne for støj ved de nærmeste naboer.

Endvidere har regionen vedrørende støvgener anført, at der ikke er fastsat regler om, hvor meget en virksomhed må støve, hvorfor det er råstofmyndighedens egen vurdering, hvornår der skal iværksættes støvdæmpende foranstaltninger. Regionen har i den forbindelse bemærket, at støvgener kan begrænses ved vanding af veje og materialebunker, og der er ligeledes givet tilladelse til anvendelse af calciumklorid som støvdæmpende middel.

3. Miljø- og Fødevarerklagenævnets bemærkninger og afgørelse

3.1 Miljø- og Fødevarerklagenævnets bemærkninger

Det fremgår af § 11, stk. 1, i lov om Miljø- og Fødevarerklagenævnet, at nævnet kan begrænse sin prøvelse af en afgørelse til de forhold, der er klaget over.

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

Miljø- og Fødevarerklagenævnet har i denne klagesag fundet anledning til at behandle screeningsafgørelsens vurdering af de miljømæssige påvirkninger i forhold til trafik.

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 3.3.

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 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.

Miljø- og Fødevareklagenævnet bemærker i øvrigt, at klage over værditab og påvirkning af turismæssigt potentiale ikke er retlige spørgsmål, som kan efterprøves af nævnet i forbindelse med en screeningsafgørelse.

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.

3.3 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. Projektets forventede væsentlige virkninger på miljøet skal efter bilag 6, nr. 3, litra a og g, jf. § 20, stk. 4, nr. 1. bl.a. således ses

under hensyn til projektets indvirkning på befolkningen og menneskers sundhed, idet der bl.a. skal tages hensyn til indvirkningens størrelsesorden og rumlige udstrækning (f.eks. geografisk område og antallet af personer, der forventes berørt) og kumulationen af projektets indvirkninger med indvirkningerne af andre eksisterende og/eller godkendte projekter.

Grundlaget for screeningen er bygherrens oplysninger, allerede foreliggende viden og almene erfaringer om det pågældende sagsområde.[5] En screening anses for at være en foreløbig vurdering af det ansøgte projekt og en screeningsafgørelse skal kunne træffes ret hurtigt.[6] Det indebærer, at der må accepteres et vist spillerum for vurderingen. Er der behov for mere indgående undersøgelser for at foretage den nødvendige vurdering, taler det for, at der foretages en miljøvurdering.

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

Region Nordjylland har foretaget en screening af det ansøgte projekt om råstofindvinding i Morsø Kommune og har vurderet, at projektet samlet set ikke vil påvirke miljøet væsentligt, hvorfor regionen har truffet afgørelse om, at projektet ikke er miljøvurderingspligtigt. Regionen har i den forbindelse vurderet, at påvirkningen på grund af kumulative forhold ikke er væsentlig, da indvinding i området samlet set er uændret. Regionen har yderligere til klagepunktet om trafik anført, at da indvindingen i Ejerslev neddrøses i takt med, at indvindingen i Hesselbjerg påbegyndes, forventes den samlede indvinding af moler på Nordmors at være uændret, hvorfor den trafikale belastning ligeledes vil være uændret.

Selvom projektets miljømæssige påvirkning inden for et geografisk område forventes at blive modsvaret af en tilsvarende reduktion af påvirkningen fra andre eksisterende projekter i samme område, fritager det ikke myndigheden fra i forbindelse med screeningsafgørelsen også at vurdere projektets forventede påvirkning isoleret set.

Miljø- og Fødevarerklagenævnet finder, efter en samlet vurdering af sagens oplysninger og klagen, at Region Nordjylland ikke i tilstrækkelig grad har vurderet projektets trafikmæssige påvirkning.

Ved vurderingen har Miljø- og Fødevarerklagenævnet lagt vægt på, at Region Midtjylland har inddraget projektets betydning for den samlede indvinding af moler på Nordmors i kumulation med andre projekter, jf. miljøvurderingslovens bilag 6, nr. 3, litra g, men derimod ikke ses at have inddraget størrelsesorden og den rumlige udstrækning af projektets miljømæssige påvirkning isoleret set, jf. litra a. Nævnet må efter det af regionen anførte således lægge til grund, at regionen ikke har foretaget nogen vurdering af den trafikmæssige påvirkning fra selve projektet, herunder på lokalt niveau, hvor klagers ejendom er beliggende. Regionens afgørelser lider derfor af en væsentlig retlig mangel.

3.3 Miljø- og Fødevarerklagenævnets øvrige bemærkninger

Region Nordjylland skal ved en fornyet behandling af sagen også inddrage selve projektets trafikmæssige påvirkning, herunder på lokalt niveau. Miljø- og Fødevarerklagenævnet bemærker endvidere, at hensynet til, at efterbehandlingen i givet fald vil understøtte

formidlingen af geologien ved etablering af geologiske profiler, ikke udgør et sagligt screeningskriterium efter miljøvurderingslovens bilag 6, jf. § 21.[7]

3.4 Miljø- og Fødevareklagenævnets afgørelse

Miljø- og Fødevareklagenævnet ophæver Region Nordjyllands afgørelse af 20. november 2019 om, at råstofvindning på en del af matr. nr. [F1], [A1], 7900 Nykøbing Mors i Morsø Kommune, 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] Miljøstyrelsens vejledning nr. 5/1984 om ekstern støj fra virksomheder

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

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

[7] Se Miljø- og Fødevareklagenævnets afgørelse af 22. juni 2021 i sag 19/03170.

Sag:

20/00194

Dato:

31. marts 2022.

Emner:

Miljøvurdering af ...

Miljø- og Fødevareklagenævnet (<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>)