

MRF 2023.149/2

Miljø- og Fødevarerklagenævnets afgørelse af 3. maj 2023, j.nr. 20/02905

Efter genoptagelse i 2020 af Natur- og Miljøklagenævnets fredning i 2016 ved Ledreborg Allé fandt Miljø- og Fødevarerklagenævnet, at den manglende iagttagelse af miljøvurderingsloven ikke medførte, at fredningen var ugyldig, idet nævnet bl.a. henviste til, at klagenævnet i MRF 2022.213 Mfk ikke havde tilsidesat fredningsnævnets screeningsafgørelse efter miljøvurderingslovens § 10 fra 2020 om, at fredningen ikke krævede miljøvurdering.

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 Holbækmotorvejen, som på daværende tidspunkt var udlagt som råstofinteresseområde i Region Sjællands Råstofplan 2008. Fredningsforslaget blev vedtaget af fredningsnævnet 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 ved en dom fra september 2019 frifandt klagenævnet. Byrettens dom blev anket til landsretten, hvor lodsejere bl.a. gjorde gældende, at fredningen er ugyldig, da miljøvurderingslovens regler var tilsidesat ved fredningen. Ved e-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. Herefter anmodede klagenævnet fredningsnævnet om at vurdere fredningsforslaget efter miljøvurderingslovens regler. Fredningsnævnet fandt, at fredningsforslaget, som fredningsnævnet havde vedtaget i 2013, var omfattet af miljøvurderingsloven, men fandt herefter på grundlag af en screening efter miljøvurderingslovens § 10, at fredningsforslaget ikke krævede miljøvurdering. Afgørelsen efter miljøvurderingslovens § 10 blev påklaget til Miljø- og Fødevarerklagenævnet af Region Sjælland, Danmarks Naturfredningsforenings lokalafdeling samt de lodsejere, der havde anlagt retssag mod klagenævnet. I oktober 2022 stadfæstede Miljø- og Fødevarerklagenævnet fredningsnævnets screeningsafgørelse, men tog ikke stilling til, hvilke retlige konsekvenser afgørelsen havde for genoptagelsen af Natur- og Miljøklagenævnets fredningskendelse fra 2016 (**MRF 2022.213**

Mfk). Miljø- og Fødevarerklagenævnets afgørelse er ligeledes blevet indbragt for Retten i Roskilde af lodsejere. I relation til genoptagelsen af klagenævnets fredningskendelse fra 2016 gjorde lodsejere bl.a. gældende, at Miljø- og Fødevarerklagenævnet ikke kunne lovliggøre den manglende SMV-procedure ved at anmode fredningsnævnet om at gennemføre en SMV-procedure, da klagenævnet ikke har hjemmel til at delegere sin prøvelseskompetence til fredningsnævnet, og at manglende screening efter miljøvurderingsloven medfører, at afgørelsen skal ophæves og hjemvises, idet lodsejere anførte, at de af EU-Domstolen udviklede betingelser for midlertidig opretholdelse af fredningens retsvirkninger ikke var opfyldt. Miljø- og Fødevarerklagenævnet, der afgjorde sagen i den læge sammensætning, lagde til grund, at den manglende overholdelse af miljøvurderingsloven ved Natur- og Miljøklagenævnets stadfæstelse af fredningskendelsen i 2016 udgjorde en retlig mangel. I forhold til, om den retlige mangel skulle føre til ugyldighed, lagde klagenævnet til grund, at efter EU-Domstolens praksis i sag C-72/12, sag C-137/14 og sag C-535/18 (**MRF 2020.5**) (alle om VVM-direktivet) medfører enhver processuel overtrædelse af VVM-direktivet ikke nødvendigvis ugyldighed. Med henvisning til de tre domme udtalte nævnet, at en afgørelse efter nævnets ”opfattelse ikke [vil] være ugyldig, hvis den berørte myndighed fastslår, at den anfægtede afgørelse ikke ville have været anderledes uden den påberåbte processuelle fejl, forudsat at det er godtgjort, at den processuelle fejl ikke har frataget den berørte offentlighed en retssikkerhedsgaranti, som regelgrundlaget har til formål at sikre”. Nævnet fandt herefter, at den manglende miljøscreening forud for fredningsnævnets afgørelse fra 2013 ikke udgjorde en mangel eller en sådan processuel fejl, at afgørelsen var ugyldig, da fredningsnævnets efterfølgende screening viste, at det ikke var nødvendigt med en miljøvurdering, og den manglende screening ikke fratog den berørte offentlighed retssikkerhedsgarantier. I forlængelse heraf fandt Miljø-

og Fødevarerklagenævnet, at de af Natur- og Miljøklagenævnet fastsatte ændringer af fredningsnævnets kendelse var så beskedne, at de ikke havde betydning. Miljø- og Fødevarerklagenævnet konkluderede herefter, at fredningsnævnets

fredningskendelse fra 2013 ikke var ugyldig, og at Natur- og Miljøklagenævnets afgørelse fra 2016 derfor fortsat stod ved magt.

Kommentar: Afgørelsens sproglige udformning efterlader en vis uklarhed, da Miljø- og Fødevarerklagenævnets genoptagelse vedrørte Natur- og Miljøklagenævnets fredningskendelse fra 2016, og Miljø- og Fødevarerklagenævnet i afgørelsen ikke tager direkte stilling til klagenævnets afgørelse i 2016, men i stedet tager stilling til fredningsnævnets fredningskendelse fra 2013. Det er ikke helt klart, om Miljø- og Fødevarerklagenævnet har ment, at fredningsnævnets efterfølgende screeningsafgørelse, som klagenævnet stadfæstede i **MRF 2022.213 Mfk**, udgør en retlig lovliggørelse af den manglende SMV-screening, men hvis dette er tilfældet, må det bemærkes, at efter EU-Domstolens praksis i bl.a. sag C-348/15, Stadt Wiener Neustadt, og de forenede sager C-196/16 og C-197/16, Comune di Corridonia m.fl., kræver retlig lovliggørelse af manglende VVM, at screeningen/miljøvurderingen skal omfatte de miljømæssige forhold, der er indtrådt efter, at tilladelsen til et projekt blev meddelt, ligesom den manglende forudgående vurdering ikke må give anledning til at omgå eller undlade at anvende EU-reglerne. Om dette også gælder for SMV-screening, har EU-Domstolen så vidt ses ikke taget stilling til.

3. maj 2023
Sagsnr. 20/02905
IDADEG-NH

AFGØRELSE FRA MILJØ- OG FØDEVAREKLAGENÆVNET

AFGØRELSE i genoptaget sag vedrørende fredning af områder ved Gl. Lejre og Ledreborg Allé i Roskilde og Lejre kommuner for så vidt angår spørgsmål om iagttagelse af reglerne i miljøvurderingsloven

Miljø- og Fødevareklagenævnet har truffet afgørelse om, at Fredningsnævnet for Østsjællandss afgang af 11. december 2013 om at gennemføre en fredning af områder ved Gl. Lejre og Ledreborg Allé i Roskilde og Lejre kommuner ikke er ugyldig.

Miljø- og Fødevareklagenævnets afgørelse er endelig og kan ikke indbringes for anden administrativ myndighed, jf. § 17, stk. 1, i lov om Miljø- og Fødevareklagenævnet.¹ Eventuel retssag til prøvelse af afgørelsen skal være anlagt inden 6 måneder, jf. naturbeskyttelseslovens § 88, stk. 1.

Afgørelsen er truffet af nævnet, jf. § 1 i lov om Miljø- og Fødevareklagenævnet, der har behandlet sagen i den læge afdeling, jf. § 3, stk. 1, nr. 10, i lov om Miljø- og Fødevareklagenævnet.

**MILJØ- OG
FØDEVAREKLAGENÆVNET**
Toldboden 2
8800 Viborg

Tlf. 72 40 56 00
CVR-nr. 37795526
nh@naevneneshus.dk

¹ Lov nr. 1715 af 27. december 2016 om Miljø- og Fødevareklagenævnet, som ændret ved lov nr. 900 af 21. juni 2022 om ændring af museumsloven, lov om miljø- og Fødevareklagenævnet og forskellige andre love.

1. Sagens oplysninger

1.1 Natur- og Miljøklagenævnets afgørelse af 26. april 2016

Natur- og Miljøklagenævnet traf den 26. april 2016 afgørelse om at gennemføre en fredning af områder ved Gl. Lejre og Ledreborg Allé i Roskilde og Lejre kommuner.²

Fredningen har bl.a. til formål 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. Fredningen har endvidere til formål at sikre landskabet omkring Ledreborg Allé, så alléen kan opleves både fra det omkringliggende landskab og vejene og fra Ledreborg Allé.

Fredningssagen blev rejst i december 2012 på baggrund af Region Sjællands forslag til ny råstofplan 2012-2023, hvor store arealer umiddelbart nord og syd for Ledreborg Allé blev foreslået udlagt til henholdsvis graveområde og interesseområde for råstofgravning.

Fredningsnævnet for Østsjælland traf den 11. december 2013 afgørelse om at frede ca. 486 ha i områder ved Ledreborg Allé og Gl. Lejre, hvoraf størstedelen ejes af 29 private lodsejere, mens Roskilde, Lejre og Københavns kommuner samt Vejdirektoratet tilsammen ejer 23,79 ha.

Afgørelsen blev påklaget til Natur- og Miljøklagenævnet af 12 private lodsejere, Lejre Kommune, Region Sjælland og Vejdirektoratet.

Klagepunkterne under Natur- og Miljøklagenævnets behandling af sagen omhandlede navnlig mulighederne for råstofgravning.

Natur- og Miljøklagenævnet besluttede at frede områderne med samme afgrænsning, som fredningsnævnet fastsatte med undtagelse af Vejdirektoratets arealer. Det indgik i klagenævnets vurdering i forhold til afgrænsningen af fredningen i øvrigt, at lodsejerne ikke kunne have en berettiget forventning om, at der kunne ske råstofgravning på arealerne indenfor fredningsområdet.

1.2 Retssag mod Miljø- og Fødevareklagenævnet

Natur- og Miljøklagenævnets afgørelse blev af ni private lodsejere indbragt for Retten i Roskilde med påstand om, at afgørelsen om fredning var ugyldig, bl.a. med henvisning til, at råstofloven tilsidesætter naturbeskyttelsesloven og dermed muligheden for at frede. Byretten frifandt den 19. september 2019 Miljø- og Fødevareklagenævnet med bemærkning om, at retten kunne tiltræde, at råstoflovens regler ikke går forud for naturbeskyttelseslovens regler om fredning.

² NMK-520-00039.

Byrettens dom blev anket til Østre Landsret af tre lodsejere. Det fremgår af ankestævningen, at appelanterne har valgt at acceptere byrettens afgørelse om, at fredningsafgørelsen ikke er truffet på baggrund af et åbenbart urigtigt skøn, hvorfor de for byretten fremførte anbringender ikke gentages for landsretten. Der anmodes i stedet om fremsættelse af ét nyt anbringende om, at fredningsafgørelsen blev truffet, uden at reglerne i miljøvurderingsloven³ og SMV-direktivet⁴ havde været iagttaget. Appellanternes påstand for landsretten er, at Natur- og Miljøklagenævnets afgørelse er ugyldig, og at sagen derfor skal hjemvises til fornyet behandling i Miljø- og Fødevarerklagenævnet.

1.3 Beslutningen om genoptagelse

Foranlediget af det nye anbringende under ankesagen om konsekvensen af manglende iagttagelse af miljøvurderingslovens regler, besluttede Miljø- og Fødevarerklagenævnet at genoptage behandlingen af Natur- og Miljøklagenævnets afgørelse af 26. april 2016 om at gennemføre en fredning af områder ved Gl. Lejre og Ledreborg Allé i Roskilde og Lejre kommuner, for så vidt angår spørgsmålet om iagttagelse af reglerne i miljøvurderingsloven.

I brev af 28. februar 2020 bad Miljø- og Fødevarerklagenævnet Fredningsnævnet for Østsjælland om at foretage en vurdering af fredningsforslaget og fredningen på baggrund af reglerne i miljøvurderingsloven, og i tilfælde af at fredningsforslaget og fredningen måtte være omfattet af reglerne i miljøvurderingsloven, at foretage behandling i overensstemmelse med reglerne i lovens afsnit II.

Samme dag orienterede nævnet lodsejerne i fredningen om, at nævnet havde besluttet at genoptage Natur- og Miljøklagenævnets afgørelse af 26. april 2016 om fredning af områder ved Gl. Lejre og Ledreborg Allé for så vidt angår spørgsmålet om en stillingtagen efter reglerne i miljøvurderingsloven.

Landsretten har efter anmodning fra Miljø- og Fødevarerklagenævnet sat den videre behandling af retssagen i bero med henblik på en stillingtagen efter reglerne i miljøvurderingsloven.

1.4 Fredningsnævnet for Østsjællands afgørelse af 7. oktober 2020 efter miljøvurderingsloven

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

³ Lovbekendtgørelse nr. 4 af 3. januar 2023 om miljøvurdering af planer og programmer og af konkrete projekter (VVM).

⁴ Direktiv 2001/42 om vurdering af bestemte planers og programmers indvirkning på miljøet.

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 desuden bemærket, at der med fredningen 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 har således 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. Fredningsnævnet er herved 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.

1.5 Miljø- og Fødevareklagenævnets afgørelse af 22. august 2022

Miljø- og Fødevareklagenævnet traf den 22. august 2022 afgørelse om ikke at give medhold i klager over fredningsnævnets afgørelse af 7. oktober 2020 om, at fredningsforslaget ikke er omfattet af krav om miljøvurdering.

Miljø- og Fødevareklagenævnet fandt ikke grundlag for at tilsidesætte fredningsnævnets 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. Nævnet lagde vægt på, at fredningsforslagets bestemmelser ikke indebærer eller muliggør væsentlige ændringer af området og ikke forudsætter andre nye aktiviteter end naturpleje og mulig øget færdsel til fritidsformål.

Miljø- og Fødevareklagenævnet lagde endvidere vægt på, at fredningsnævnet har forholdt sig til indsigelserne om fredningsforslagets forhold til råstoflovgivningen, idet fredningsnævnet havde vurderet, at der som en følge af fredningsforslaget alene udgår en "mindre" del på ca. 10 % af de samlede grave- og interesseområder i Roskilde Regionale Graveområde.

Endelig fremgår det af Miljø- og Fødevareklagenævnets afgørelse, at nævnet som led i sin stillingtagen til spørgsmålet om genoptagelse af fredningsafgørelsen vil forholde sig til de anførte klagepunkter om manglende hjemmel til retlig lovliggørelse af retsakter omfattet af SMV-direktivet samt det anførte om miljøvurdering i forhold til de ændrede fredningsbestemmelser.

2. Bemærkninger fra lodsejerne

De tre lodsejere, der har anket Retten i Roskildes dom til landsretten, har ved advokat indsendt bemærkninger den 10. marts, 2. november og 9. december 2020. Det er heri anført, at Miljø- og Fødevareklagenævnet ikke

kan lovliggøre manglende SMV-procedure af en retsakt ved at anmode førstestansinstansen om at gennemføre en SMV-procedure, samt at nævnet ikke har hjemmel til delegation af nævnets prøvelseskompetence og –forpligtelse i miljøvurderingsspørgsmålet.

Det er videre anført, at selvom genoptagelsen af frednings sagen er begrænset til spørgsmålet om vurdering efter miljøvurderingsloven, er Miljø- og Fødevarerklagenævnets afgørelse i genoptagelsessagen omfattet af fuld prøvelse.

Det er endvidere gjort gældende, at Natur- og Miljøklagenævnets afgørelse af 16. april 2016 om fredning er ugyldig og bortfalder, da fredningen er vedtaget uden at overholde miljøvurderingslovens regler. Endelig er det anført, at den manglende SMV-screening forud for afgørelsen i sig selv må føre til, at fredningsafgørelsen skal ophæves.

I forlængelse heraf har lodsejerne anført, at betingelserne for en midlertidig opretholdelse af fredningsafgørelsen ikke er opfyldt. Lodsejerne har henvist til EU-Domstolens dom af 24. juni 2020,⁵ hvor Domstolen tog stilling til, hvorvidt det er muligt midlertidigt at opretholde en retsakt uden at overholde SMV-direktivet, når retsakten er omfattet af SMV-direktivet.

Professor dr. jur. Peter Pagh har den 23. marts 2022 på vegne af lodsejerne indsendt bemærkninger til sagen. Peter Pagh har særligt taget stilling til, om fredningsforslaget er omfattet af miljøvurderingsreglerne. Han har anført, at der er væsentlige forskelle mellem den foreliggende sag, og en sag, hvor EU-Domstolen traf afgørelse den 22. februar 2022.⁶ Domstolen kom i sidstnævnte sag frem til, at en konkret tysk landskabsbeskyttelsesbekendtgørelse ikke kunne anses for at være en retsakt omfattet af SMV-direktivets art. 3, stk. 4, og at den tyske landskabsbeskyttelsesbekendtgørelse derfor ikke var omfattet af anvendelsesområdet for SMV-direktivet.

Professor dr. jur. Peter Pagh har særligt fremhævet, at den tyske landskabsbeskyttelsesbekendtgørelse indeholdt generelle forbud, der kunne fraviges ved tilladelse, og som i det væsentlige svarende til, hvad der i forvejen følger af tysk lovgivning, mens fredningen af området ved Ledreborg Allé er en special arealregulering, hvis formål bl.a. er at forhindre den kompetente råstofmyndighed i at udlægge arealet til råstofområde, samt at de miljømæssige konsekvenser af denne ændring af forslag til råstofplan ikke er belyst.

Lodsejerne har den 25. marts 2022 fremsendt yderligere bemærkninger, hvoraf det fremgår, at lodsejerne tilslutter sig det af Peter Pagh anførte. Lodsejerne har herved fremhævet, at den helt centrale forskel mellem den

⁵ 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.

⁶ Se sag C-300/20, Bund Naturschutz in Bayern m.fl.

tyske sag og nærværende sag er, at fredningsinstrumentet i denne sag er brugt til at forhindre, at Regionen som den kompetente råstofmyndighed kunne udlægge råstofområder og tillade råstofindvinding på lodsejernes ejendomme.

Lodsejerne har den 20. september 2022 fremsat en række bemærkninger i forlængelse af Miljø- og Fødevarerklagenævnets afgørelse af 22. august 2022 efter miljøvurderingsloven. Lodsejerne har anført, at indholdet af afgørelsen og genoptagelsessagen vedrørende fredningsafgørelsen er så nært forbundne, at indlæg fra Region Sjælland og Danmarks Naturfredningsforening, afdeling Roskilde også bør indgå i genoptagelsessagen. Lodsejerne har videre anmodet om, at Region Sjælland og lokalafdelingen af Danmarks Naturfredningsforening bliver hørt i genoptagelsessagen.

Lodsejerne har i bemærkninger af 4. oktober 2022 anmodet om, at sagen ikke afgøres ved en formandsafgørelse. Lodsejerne har henvist til, at sagen har meget stor økonomisk betydning for lodsejerne, og at sagen har stor miljømæssig og økonomisk betydning for samfundet. Lodsejerne har endelig bemærket, at nævnet ved sagens afgørelse bør være opmærksomt på sagsrejsernes rolle ved sagens forberedelse og behandling ved fredningsnævnet.

3. Miljø- og Fødevarerklagenævnets bemærkninger og afgørelse

I sagens behandling har Miljø- og Fødevarerklagenævnets medlemmer deltaget: Birgitte Egelund Olsen (formand), fhv. landsdommer Eva Staal og landsdommer Olaf Tingleff, og de læge medlemmer Pelle Andersen-Harild, Lene Hansen, Kristian Pihl Lorentzen og Jens Vibjerg.

3.1 Miljø- og Fødevarerklagenævnets indledende bemærkninger

Miljøstyrelsen fremsendte den 22. maj 2018 en skrivelse om ”Miljøvurdering af fredningsforslag” til alle kommuner, alle fredningsnævn, Miljø- og Fødevarerklagenævnet, Danmarks Naturfredningsforening og Kommunerne Landsforening. Af skrivelsen fremgår, at Miljøstyrelsen har vurderet, at fredninger kan være at betragte som en plan, der er omfattet af reglerne om miljøvurdering. Sagsrejserne i en fredningssag skal derfor overveje, om fredningsforslaget er omfattet af reglerne om miljøvurderinger af planer og programmer. Såfremt det er tilfældet, opfordres sagsrejserne til at tilvejebringe grundlaget for en miljøvurdering af forslaget efter bestemmelserne i miljøvurderingsloven. Videre fremgår det af skrivelsen, at Miljøstyrelsen, Kommunernes Landsforening og Danmarks Naturfredningsforening er enige om, at sagsrejsere 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.

Miljøstyrelsens skrivelse gav Miljø- og Fødevarerklagenævnet anledning til at gennemgå reglerne om miljøvurdering af planer og programmer i forhold til de fredningssager, som på det pågældende tidspunkt var indbragt

for nævnet. I de sager, der verserserede for klagenævnet, blev fredningsnævnene bedt om at oplyse, om fredningsforslaget var blevet vurderet efter reglerne i miljøvurderingsloven. Hvis fredningsnævnet fandt, at fredningsforslaget var omfattet af reglerne om miljøvurdering, blev fredningsnævnet anmodet om at foretage en behandling i overensstemmelse med miljøvurderingslovens regler. Hvis det i den forbindelse blev vurderet, at fredningsforslaget kunne få en væsentlig indvirkning på miljøet, eller hvis der var tale om et fredningsforslag omfattet af obligatorisk miljøvurderingspligt, så ville nævnet ophæve og hjemvise fredningsnævnets afgørelse i frednings-sagen med henblik på en fornyet proces, hvor miljørapporten mv. ville indgå ved beslutningstagning. Hvis der modsat ikke forelå en pligt til at miljøvurdere fredningsforslaget, ville Miljø- og Fødevarerklagenævnet lægge fredningsnævnets screeningsafgørelse om ikke-miljøvurderingspligt til grund for klagenævnets afgørelse i klagesagen.

Fredningsnævnet for Østsjælland traf den 7. oktober 2020 en screeningsafgørelse om, at fredningsforslaget ikke er omfattet af krav om miljøvurdering.

Miljø- og Fødevarerklagenævnet har i afgørelse af 22. august 2022 i medfør af miljøvurderingslovens § 48 foretaget en prøvelse af fredningsnævnets screeningsafgørelse og fundet, at fredningsforslaget med de fastlagte rammer for fremtidige anlægstilladelser ikke udløser krav om, at der foretages en miljøvurdering. Klagenævnet har lagt vægt på, at fredningsforslagets bestemmelser ikke indebærer eller muliggør væsentlige ændringer af området og ikke forudsætter andre nye aktiviteter end naturpleje og mulig øget færdsel til fritidsformål.

3.2 Miljø- og Fødevarerklagenævnets bemærkninger

Miljø- og Fødevarerklagenævnet har vurderet, at den manglende iagttagelse af miljøvurderingsreglerne i forbindelse med Natur- og Miljøklagenævnets afgørelse af 26. april 2016 om fredning af områder ved Gl. Lejre og Ledreborg Allé udgør en retlig mangel ved afgørelsen.

Miljø- og Fødevarerklagenævnet skal herefter tage stilling til, om den retlige mangel kan medføre fredningsafgørelsens ugyldighed.

Lodsejerne har i sagen ved landsretten særligt henvist til EU-Domstolens dom af 24. juni 2020 i sag C-24/19, A m.fl. mod Gewestelijke stedenbouwkundige. Sagen angik gyldigheden af en flamsk vindmøllebekendtgørelse og et tilknyttet cirkulære, som udgjorde en del af hjemlen for tilladelse til en vindmøllepark. Bekendtgørelsen og cirkulæret var ikke blevet miljøvurderet. Sagen for EU-Domstolen angik spørgsmålene om, hvorvidt bekendtgørelsen skulle have været miljøvurderet og konsekvensen af, at dette ikke var sket. Domstolen udtalte, at der skulle have været gennemført en miljøvurdering af bekendtgørelsen og det tilhørende cirkulære, idet de to retsakter fastsatte en betydningsfuld helhed af kriterier og fremgangsmåder for tilladelse i Flandern til vindmølleparker, der kan have væsentlige

indvirkninger på miljøet. EU-Domstolen udtalte videre, at konsekvensen af den manglende miljøvurdering er, at virkningen af bekendtgørelsen og cirkulæret kun kan opretholdes i national ret i særlige tilfælde.

Miljø- og Fødevareklagenævnet bemærker i forhold til EU-Domstolens dom i sag C-24/19, at den vedrørte dels en plan, som fastlagde en helhed af kriterier og fremgangsmåder for tilladelser til vindmølleparker, dels at den konkrete mangel i den pågældende sag mundede ud i, at der netop skulle foretages en miljøvurdering.

Det følger ligeledes af EU-Domstolens praksis, at ikke enhver processuel fejl medfører en afgørelses ugyldighed. Dette følger bl.a. af EU-Domstolens dom i sag C-72/12, *Gemeinde Altrip*, som angik en tilladelse til at etablere et vandreservoir (VVM) på grundlag af en miljøvurdering, som en række tyske borgere påstod var ugyldig som følge af mangler ved miljøvurderingen. EU-Domstolen fandt bl.a., at det er uforeneligt med VVM-direktivets art. 11, om adgang til prøvelse, at søgsmålsadgang er betinget af, at borgerne godtgør, at de processuelle fejl er af en sådan beskaffenhed, at borgeren kan godtgøre, at den processuelle fejl er konkret væsentlig, således at den anfægtede afgørelse ville have fået et andet udfald, hvis der ikke havde foreligget den processuelle fejl. Samtidig anerkendte Domstolen dog, at en processuel fejl kan være så ubetydelig, at det ikke udgør en krænkelse af den sagsøgende borgers rettigheder. Dommens præmisser 49-53 og præmis 57 er sålydende:

”49. Imidlertid kan det ikke bestrides, at ikke enhver processuel fejl nødvendigvis har konsekvenser, som kan berøre en sådan afgørelses indhold, og at den, som påberåber fejlen, i dette tilfælde ikke kan anses for at have fået krænket sine rettigheder. I et sådant tilfælde synes formålet med direktiv 85/337 om at give den berørte offentlighed vid adgang til klage og domstolsprøvelse ikke at blive bragt i fare, hvis en medlemsstats ret fandt, at en sagsøger, som støtter sig til en processuel fejl af denne karakter, ikke skal anses for at have fået krænket sine rettigheder og følgelig ikke kan anfægte en sådan afgørelse.

50. I denne forbindelse bemærkes, at dette direktivs artikel 10a overlader medlemsstaterne betydelig handlefrihed med hensyn til at fastsætte, hvad der skal forstås ved krænkelse af en rettighed (jf. i denne retning dommen i sagen *Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland, Landesverband Nordrhein-Westfalen*, præmis 55).

51. Under disse omstændigheder vil det kunne antages, at national ret ikke anerkender, at en rettighed er krænket som omhandlet i nævnte direktivs artikel 10a, litra b), hvis det godtgøres, at det ifølge omstændighederne i den foreliggende sag er muligt, at den anfægtede afgørelse ikke ville have været anderledes uden den påberåbte processuelle fejl.

52. For så vidt angår den nationale ret, der finder anvendelse i hovedsagen, fremgår det imidlertid, at det med henblik på at godtgøre, at en rettighed er krænket, generelt påhviler sagsøgeren at godtgøre, at omstændighederne i den foreliggende sag gør det muligt, at den anfægtede afgørelse ville have været anderledes uden den påberåbte processuelle fejl. Denne fordeling af bevisbyrden til sagsøgeren med henblik på gennemførelsen af årsagskriteriet kan gøre udøvelsen af de rettigheder, som denne er tillagt ved direktiv 85/337, uforholdsmæssigt vanskelig, bl.a. henset til de pågældende procedurers komplekse karakter eller til de komplicerede vurderinger af indvirkningerne på miljøet.

53. Følgelig indebærer de nye krav, der således følger af dette direktivs artikel 10a, at krænkelse af en rettighed kun kan udelukkes, hvis domstolen eller organet, der er omhandlet i denne artikel, henset til årsagskriteriet, er i stand til, uden på nogen måde at lade bevisbyrden herfor påhvile sagsøgeren, men i givet fald henset til de beviser, der er fremlagt af bygherren eller de kompetente myndigheder, og mere generelt til samtlige sagsakter, som de har fået forelagt, at fastslå, at den anfægtede afgørelse ikke ville have været anderledes uden den af denne sagsøger påberåbte processuelle fejl.

[...]

57. Følgelig skal det tredje spørgsmål besvares med, at artikel 10a, litra b), i direktiv 85/337 skal fortolkes således, at bestemmelsen ikke er til hinder for en national retspraksis, som ikke anerkender, at en rettighed er krænket som omhandlet i denne artikel, hvis det godtgøres, at det, henset til omstændighederne i det foreliggende tilfælde, er muligt, at den anfægtede afgørelse ikke ville have været anderledes uden den af sagsøgeren påberåbte processuelle fejl. Det forholder sig imidlertid kun således, såfremt den domstol eller det organ, som behandler sagen, ikke på nogen måde lader bevisbyrden herfor påhvile sagsøgeren og træffer afgørelse, i givet fald henset til de beviser, der er fremlagt af bygherren eller de kompetente myndigheder, og mere generelt til samtlige de sagsakter, som de har fået forelagt, idet de bl.a. tager hensyn til den påberåbte fejls grovhed, og idet de i denne forbindelse særligt undersøger, om fejlen har frataget den berørte offentlighed en af de garantier, der er indført med henblik på, i overensstemmelse med formålene med direktiv 85/337, at gøre det muligt for denne at få adgang til oplysninger og at have kompetence til at deltage i beslutningsprocessen.”

Spørgsmålet er endvidere behandlet i EU-Domstolens dom i sag C-137/14, Kommissionen mod Tyskland, som angik et traktatbrudssøgsmål mod Tyskland som følge af en begrænsning af adgangen til legalitetsprøvelse af forvaltningsafgørelser i den tyske lovgivning til gennemførelse af VVM-direktivet. Der henvises i dommens præmis 60 til Gemeinde Altrip-dommens præmis 53:

”60. Det følger heraf, at krænkelsen af en rettighed som omhandlet i artikel 11 i direktiv 2011/92 kun kan forhindres, hvis domstolen eller organet, der er omhandlet i denne bestemmelse, er i stand til – uden på nogen måde at lade bevisbyrden for årsagsforbindelsen, som er omhandlet i ovennævnte præmis i nærværende dom, påhvile sagsøgeren, men i givet fald, henset til de beviser, der er fremlagt af bygherren eller af de kompetente myndigheder, og mere generelt til samtlige sagsakter, som de har fået forelagt – at fastslå, at den anfægtede afgørelse ikke ville have været anderledes uden den af denne sagsøger påberåbte processuelle fejl (jf. i denne retning dom *Gemeinde Altrip m.fl.*, C-72/12, EU:C:2013:712, præmis 53).”

Spørgsmålet er desuden behandlet i EU-Domstolens dom i sag C-535/18, *Land Nordrhein-Westfalen*, som angik en VVM-tilladelse til en plan for etablering af en motorvejsstrækning på ca. 3,7 km. EU-Domstolen henviser i dommens præmis 58 til *Gemeinde Altrip*-dommens præmis 49, og i præmis 59 til *Gemeinde Altrip*-dommens præmis 50-51, idet det anføres:

”58 Domstolen har ligeledes fastslået, at når en processuel fejl ikke har konsekvenser, som kan berøre den anfægtede afgørelses indhold, skal den ikke anses for at krænke de rettigheder, der tilkommer den, som påberåber sig fejlen (jf. i denne retning dom af 7.11.2013, *Gemeinde Altrip m.fl.*, C-72/12, EU:C:2013:712, præmis 49.

59 Henset til, at artikel 11 i direktiv 2011/92 overlader medlemsstaterne et betydelig skøn med henblik på at fastslå, hvad der skal forstås ved krænkelse af en rettighed som omhandlet i denne artikel 11, stk. 1, litra b), kan national ret vælge ikke at anerkende en sådan krænkelse, hvis det godtgøres, at det ifølge omstændighederne i den foreliggende sag er muligt, at den anfægtede afgørelse ikke ville have været anderledes uden den påberåbte processuelle fejl (jf. i denne retning dom af 7.11.2013, *Gemeinde Altrip m.fl.*, C-72/12, EU:C:2013:712, præmis 50 og 51.”

En afgørelse vil således efter Miljø- og Fødevareklagenævnets opfattelse ikke være ugyldig, hvis den berørte myndighed fastslår, at den anfægtede afgørelse ikke ville have været anderledes uden den påberåbte processuelle fejl, forudsat at det er godtgjort, at den processuelle fejl ikke har frataget den berørte offentlighed en retssikkerhedsgaranti, som regelgrundlaget har til formål at sikre.

Miljø- og Fødevareklagenævnet har vurderet, at den omstændighed, at der ikke forud for fredningsnævnets afgørelse i sagen var foretaget en miljøscreening af fredningen ikke udgør en mangel eller en sådan processuel fejl, der kan medføre, at Fredningsnævnet for Østsjælland's fredningsafgørelse af 11. december 2013 er ugyldig. Nævnet har lagt vægt på, at det ved den efterfølgende gennemførelse af miljøscreeningsprocessen er fastslået, at den af fredningsnævnet truffene afgørelse i fredningssagen ikke ville have været anderledes, hvis fredningsnævnet forudgående havde gennemført en screening af fredningsforslaget. Det er endvidere godtgjort, at manglende

forudgående iagttagelse af miljøvurderingslovens screeningskrav ikke har frataget den berørte offentlighed de retssikkerhedsgarantier, som regelgrundlaget har til formål at sikre, herunder navnlig en belysning af de relevante synspunkter og miljøpåvirkninger, som fredningsforslaget måtte indebære samt adgang til at påklage afgørelsen. Nævnet bemærker herved, at offentligheden, herunder klagerne, under fredningssagens behandling ved både fredningsnævnet og Natur- og Miljøklagenævnet har haft mulighed for at fremsætte synspunkter og indsigelser, og at klagernes synspunkter vedrørende fredningens betydning for mulighederne for råstofindvinding har været gjort gældende under både fredningsnævnets og Natur- og Miljøklagenævnets behandling af sagen. Det bemærkes videre, at miljøvurderingsreglerne er processuelle regler, som har til formål at forbedre beslutningsgrundlaget for den kompetente myndighed.⁷

For så vidt angår spørgsmålet om screening af de ændringer i fredningsbestemmelserne, som Natur- og Miljøklagenævnet vedtog, bemærker Miljø- og Fødevareklagenævnet, at screeningen af fredningsbestemmelserne i fredningsforslaget er foretaget i forhold til de faktiske forhold, der var gældende, før fredningssagen blev rejst. De vedtagne fredningsbestemmelser indebærer meget begrænsede ændringer i forhold til det oprindelige fredningsforslag, for eksempel er fredningsforslagets bestemmelser om, at udvidelser af boliger skal ske i retning væk fra Ledreborg Allé, erstattet af krav om fredningsnævnets forudgående godkendelse.

Natur- og Miljøklagenævnets afgørelse om fredning af 26. april 2016 står som følge af ovenstående således fortsat ved magt.

3.3 Miljø- og Fødevareklagenævnets afgørelse

Miljø- og Fødevareklagenævnet har truffet afgørelse om, at Fredningsnævnet for Østsjælland af 11. december 2013 om at gennemføre en fredning af områder ved Gl. Lejre og Ledreborg Allé i Roskilde og Lejre kommuner ikke er ugyldig.

Denne afgørelse sendes til Fredningsnævnet for Østjylland samt lods-ejerne og øvrige parter i sagen.

Afgørelsen vil blive offentliggjort på mfkn.naevneneshus.dk.



Birgitte Egelund Olsen
Formand

⁷ Se bl.a. sag C-418/04, Kommissionen mod Irland.