

MRF 2023.159

Miljø- og Fødevarerklagenævnets afgørelse af 25. maj 2023, j.nr. 21/05662

Ikke medhold i klage over VVM-screeningafgørelse efter miljøvurderingslovens § 21, om at etablering af 6,3 ha løvskov ikke krævede miljøvurdering, da kommunen havde foretaget en konkret vurdering af det ansøgte projekts indvirkning på miljøet.

Holbæk Kommune traf den 9. april 2021 screeningafgørelse efter miljøvurderingslovens § 21, om at etablering af løvskov med skovbryn på 6,3 ha på landbrugsjord ved Svinninge ikke udløste krav om miljøvurdering og § 25-tilladelse. Projektet var beliggende 7,5 km fra et Natura 2000-område. Kommunen lagde til grund, at projektet var omfattet af bilag 2 i miljøvurderingsloven, da der var tale om skovrejsning, men vurderede på baggrund af screeningen, at projektet ikke ville få væsentlige indvirkninger på miljøet og dermed ikke var omfattet af krav om miljøvurdering, hvor det bl.a. blev lagt til grund, at projektet ikke ville påvirke Natura 2000-områder væsentligt. Afgørelsen blev påklaget af to lokalforeninger ved en samlet klage. Klagerne gjorde bl.a. gældende, at projektets placering ville forringe skovens rekreative værdier og begrænse faunaens og floraens mulighed for at sprede sig fra skoven. Herudover anførte klager, at projektet ville medføre påkørsler af vilde dyr, og at Holbæk Kommune måtte holdes erstatningsansvarlig, såfremt klagen ikke fik opsættende virkning. Miljø- og Fødevarerklagenævnet (formanden) bemærkede, at hensigtsmæssighed ift. projektets placering ikke udgjorde

et retligt spørgsmål efter miljøvurderingsloven, og at nævnet i øvrigt ikke havde kompetence til at tage stilling til evt. erstatningsansvar hos kommunen. Hvad angik spørgsmålet om VVM-pligt fandt nævnet efter en samlet vurdering, at der ikke var grundlag for at tilsidesætte kommunens vurdering af, at projektet ikke kunne forventes at få væsentlige indvirkninger på miljøet og dermed ikke udløste krav om miljøvurdering og § 25-tilladelse. Nævnet bemærkede at en screening udgør en foreløbig vurdering, der skal træffes ret hurtigt og ikke har karakter af en tilladelse, hvorfor der er et vist spillerum for vurderingen, men hvis der er behov for indgående undersøgelser, taler dette for miljøvurderingspligt. Nævnet fandt herefter, at kommunen havde foretaget en screening af projektet efter lovens regler, og at det af screeningafgørelsen fremgik, at projektet ikke forventedes at påvirke beskyttede naturtyper og Natura 2000-områder væsentligt. Nævnet fandt ikke, at kommunen havde været pligtig til at inddrage påkørsel af vilde dyr. På den baggrund kunne nævnet ikke give medhold i klagen.

Kommentar: Afgørelsen illustrerer, at projekter, som ikke i øvrigt kræver forudgående tilladelse eller anmeldelse efter dansk lovgivning som f.eks. skovrejsning, kan være anmeldelsespligtige efter miljøvurderingslovens § 19, så kommunen herefter skal træffe en screeningsafgørelse efter § 21. Screeningsafgørelsen kan ikke indeholde vilkår og har normalt karakter af en foreløbig afgørelse. Hvor projektet ikke i øvrigt kræver tilladelse, der giver mulighed for at fastsætte vilkår, er afgørelsen dog ikke foreløbig, men endelig i den forstand, at projektet – i dette tilfælde skovrejsningen - herefter kan iværksættes. Som klagenævnet anfører, vil det forhold, at der er behov for nærmere undersøgelser, kunne begrunde, at projektet kræver miljøkonsekvensrapport og tilladelse efter miljøvurderingslovens § 25. Dette må tiltrædes, men understreger på sin egen måde, at Miljø- og Fødevarerklagenævnets stadfæstelse af screeningsafgørelser om Naturnationalpark Fussingø og Naturnationalpark Gribskov i MRF 2023.169 Mfk og MRF 2023.173 Mfk næppe er korrekte. Se også Pagh: Tfm 2023, s. 357 med gennemgang af klagenævnenes hidtidige afgørelser om naturnationalparker.

Ikke medhold i klage over afgørelse om ikke miljøvurderingspligt for etablering af en skov i Holbæk Kommune

21/05662

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

Miljø- og Fødevareklagenævnet giver ikke medhold i klage over Holbæk Kommunes afgørelse af 9. april 2021 om, at etablering af en skov på matr. nr. [PN1] Svinninge By, Svinninge, ikke er omfattet af krav om miljøvurdering og § 25-tilladelse.

Det indbetalte klagegebyr tilbagebetales ikke.

Miljø- og Fødevareklagenævnets afgørelse er endelig og kan ikke indbringes for anden administrativ myndighed, jf. § 17, stk. 1, i lov om Miljø- og Fødevareklagenævnet[2] og gebyrbekendtgørelsens § 2, stk. 6.[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 6. maj 2021 påklaget til Miljø- og Fødevareklagenævnet af to lokalforeninger i én samlet klage. Klager har den 4. januar 2022 indsendt supplerende bemærkninger.

Klager har navnlig anført, at

- skovens placering forringer dens rekreative værdi og begrænser faunaens og floraens muligheder for at sprede sig til og fra skoven,
- påkørsler af vildt, smådyr og padder med stor sandsynlighed kan påregnes, og
- såfremt klagen ikke har opsættende virkning, er det ansvarspådragende for Holbæk Kommune.

Klagepunkterne er nærmere uddybet i afsnit 2.2.

2. Sagens oplysninger

2.1 Den påklagede afgørelse

Holbæk Kommune har den 9. april 2021 truffet afgørelse om, at et projekt om etablering af en skov på matr. nr. [PN1] Svinninge By, Svinninge, ikke er omfattet af krav om miljøvurdering og § 25-tilladelse.

Af afgørelsen fremgår det, at projektet omfatter etablering af en løvskov med skovbryn på 6,3 ha. Afgørelsen begrundes i, at det efter Holbæk Kommunes vurdering ikke udgør en væsentlig negativ indvirkning på miljøet at etablere en skov på 6,3 ha på landbrugsjord i omdrift.

Det fremgår endvidere, at Holbæk Kommune med henblik på at vurdere, om der er pligt til at miljøvurdere projektet, har foretaget en screening af projektets beliggenhed i forhold til relevante kommuneplantemaer og gældende arealudpegninger som bl.a. internationale beskyttelsesområder, beskyttede naturtyper, vandløb samt søer.

Derudover fremgår det, at projektområdet ligger ca. 7,5 km fra et habitat- og fuglebeskyttelsesområde, der er udpeget ved Store Åmose og Skarresø, og at projektet ikke i sig selv eller i forbindelse med andre planer og projekter kan påvirke Natura 2000-områder væsentligt eller kan påvirke bilag IV-arterne i området.

Holbæk Kommune har i afgørelsen lagt til grund, at etablering af skoven er omfattet af miljøvurderingslovens bilag 2, hvor skovrejsning er nævnt.

Holbæk Kommune har herefter på baggrund af screeningen vurderet, at det ansøgte projekt ikke kan forventes at få væsentlige indvirkninger på miljøet, og at det derfor ikke er omfattet af krav om miljøvurdering.

Som hjemmel for afgørelsen har Holbæk Kommune henvist til miljøvurderingslovens § 16 og § 17.

Af afgørelsens klagevejledning fremgår det bl.a., at indgivelse af rettidig klage til Miljø- og Fødevarerklagenævnet over nærværende dispensation som udgangspunkt har opsættende virkning, medmindre nævnet bestemmer andet.

2.2 Klagens indhold

Klager har anført, at der bør tages vidtgående miljøhensyn ved etablering af en skov, da det er et 100-årsprojekt og dermed en beslutning af meget varig karakter, og da skoven skal være offentlig.

Ifølge klager må det, som følge af offentlighedens adgang til skoven, formodes, at de rekreative kvaliteter tillægges stor vægt.

Klager har også anført, at etableringen af skoven i videst muligt omfang bør bidrage til løsningen af den standende biodiversitetskrise.

Herudover har klager henvist til miljøvurderingslovens § 1. Klager har fremhævet de dele af bestemmelsen, som klager mener, at Holbæk Kommune ikke har opfyldt i afgørelsen. Klager har fremhævet "bidrage til integrationen af miljøhensyn", "fremme en bæredygtig udvikling", "få væsentlig indvirkning på miljøet", "under inddragelse af offentligheden", "herunder den biologiske mangfoldighed, befolkningen, menneskers sundhed, flora, fauna" og "luft".

Til støtte herfor har klager anført, at skovens rekreative værdi som udgangspunkt er forringet. Det skyldes ifølge klager, at den påtænkte placering mellem en meget trafikeret landevej og et industri- og erhvervsområde med bl.a. en betonfabrik vil præge skoven med støj, luft- og partikelforurening, og at skoven placeres langt fra byen og beboelser.

Klager har endvidere anført, at fauna og flora har meget begrænsede muligheder for at sprede sig til og fra skoven på grund af de omkringliggende veje, hvilket hæmmer udviklingsmulighederne for den biologiske mangfoldighed.

Derudover er det klagers opfattelse, at påkørsler af vildt, smådyr og padder med stor sandsynlighed kan påregnes.

Klager har tillige anført, at offentligheden formelt er inddraget i sagen, men at klager ikke bifalder placeringen af skoven. Klager har derfor fremsendt et forslag til en alternativ placering, som støttes af Danmarks Naturfredningsforenings afdeling i Holbæk.

Klager har derudover anført, at det fremgår af Holbæk Kommune afgørelse, at en klage over afgørelsen har opsættende virkning. Hvis det ikke er korrekt, skal Holbæk Kommune drages til ansvar i forhold til klagers brug af tid og penge.

2.3 Holbæk Kommunes bemærkninger til klagen

Holbæk Kommune har den 11. maj 2021 indsendt bemærkninger til klagen.

Holbæk Kommune har anført, at det som udgangspunkt ikke kræver tilladelse at etablere skov, men at skoven skal anmeldes, og at kommunen skal foretage en miljøvurdering.

Herudover har Holbæk Kommune anført, at det ved en fejl ikke fremgår af afgørelsen, at den, foruden miljøvurderingslovens § 16 og § 17, også er truffet efter § 21. Det er kommunens opfattelse, at klager i sager, der er behandlet efter miljøvurderingslovens § 21, ikke tillægges opsættende virkning, og at kommunen derfor kan forberede tilplantningen af projektarealet. Kommunen har også præciseret, at der ved afgørelser efter miljøvurderingslovens § 21 kun kan klages over retlige spørgsmål.

Holbæk Kommune fastholder, at projektet samlet set ikke medfører en så væsentlig indvirkning på miljøet, at der skal udarbejdes en miljøkonsekvensvurdering. Derudover er det kommunens opfattelse, at sagen er håndteret korrekt i forhold til orientering af naboer med en væsentlig individuel interesse i sagen.

Det forhold, at skoven ifølge klager kunne være placeret et bedre sted, kan efter Holbæk Kommunes opfattelse ikke i sig selv begrunde udarbejdelsen af en miljøkonsekvensvurdering.

3. Miljø- og Fødevarerklagenævnets bemærkninger og afgørelse

3.1 Miljø- og Fødevarerklagenævnets prøvelse

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.

Miljø- og Fødevarerklagenævnet har i denne klagesag fundet anledning til at behandle Holbæk Kommunes vurdering af, om projektet er miljøvurderingspligtigt navnlig i forhold til fauna.

Efter nævnets vurdering er der ikke med klagen i øvrigt fremkommet oplysninger om forhold, der kan føre til, at der gives medhold i klagen.

3.2 Miljø- og Fødevareklagenævnets bemærkninger

3.2.1 Indledende bemærkninger

Efter miljøvurderingslovens § 49, stk. 1, kan Miljø- og Fødevareklage-nævnet behandle klager over screeningsafgørelser efter lovens § 21, for så vidt angår retlige spørgsmål, klager over § 25-tilladelser samt klager over tilsynsafgørelser efter § 46.

Miljø- og Fødevareklagenævnets behandling af retlige spørgsmål omfatter alle spørgsmål om lovligheden eller gyldigheden af trufne afgørelser, herunder fortolkning eller forståelse af lovbestemmelser samt overholdelse af almindelige forvaltningsretlige regler og retsgrundsætninger om f.eks. saglige hensyn, lighed, proportionalitet, habilitet og krav til begrundelse og sagens oplysning.

Klager over retlige spørgsmål skal ses i modsætning til klager over skønsmæssige spørgsmål, som omfatter myndighedernes konkrete vurdering og afvejning af hensyn ved behandling af en sag om miljøvurdering af et konkret projekt. Miljø- og Fødevareklagenævnet kan dermed ikke tage stilling til, om en afgørelse er hensigtsmæssig eller rimelig i forhold til f.eks. omboendes interesser.

Endvidere fastlægger miljøvurderingsloven ikke i sig selv grænser for, hvad myndighederne kan beslutte af politiske, økonomiske eller andre grunde, men stiller alene krav til grundlaget for beslutningerne og til procedurerne herfor.

Miljø- og Fødevareklagenævnet har forstået det af klageren anførte om, at skovens placering forringer dens rekreative værdi og begrænser faunaens og floraens muligheder for at sprede sig, som et ønske om en alternativ placering af skoven for at højne dens forventede rekreative værdi og naturværdi. Nævnet bemærker, at valget af projektets placering ikke er et retligt spørgsmål, som kan efterprøves af nævnet efter miljøvurderingsloven, da det vedrører hensigtsmæssigheden. Miljøvurderingslovens § 21 stiller ikke krav om belysning af alternativer. Nævnet kan ved prøvelsen af screeningsafgørelsen i den aktuelle sag derfor ikke tage stilling til dette.

Miljø- og Fødevareklagenævnet bemærker, at en afgørelse efter miljøvurderingslovens § 21 ikke har opsættende virkning, jf. miljøvurderingslovens § 53. Nævnet bemærker desuden, at nævnet ikke har kompetence til at tage stilling til det af klageren om, at Holbæk Kommune er erstatningsansvarlig, da det ikke er reguleret i miljøvurderingsloven.

3.2.2 Holbæk Kommune vurdering af, om projektet er miljøvurderingspligtigt navnlig i forhold til fauna

Det følger af miljøvurderingslovens § 15, stk. 1, at projekter, der på grund af deres art, dimensioner eller placering kan forventes at få væsentlige indvirkninger på miljøet, ikke må påbegyndes, før myndigheden skriftligt har meddelt tilladelse til at påbegynde projektet efter en miljøvurdering af projektets indvirkning på miljøet.

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

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

Det følger af miljøvurderingslovens § 21, stk. 1, at myndigheden på grundlag af bygherrens ansøgning skal foretage en vurdering af og træffe afgørelse om, hvorvidt et projekt omfattet af lovens bilag 2 på grund af dets art, dimensioner eller placering er omfattet af krav om miljøvurdering og tilladelse. Ved vurderingen skal myndigheden tage hensyn til kriterierne i lovens bilag 6, herunder projektets karakteristika, placering og arten og kendetegn ved den potentielle indvirkning på miljøet. Afgørelsen skal endvidere tage hensyn til resultaterne af foreløbig kontrol eller vurderinger af indvirkningen på miljøet, der er foretaget i medfør af EU-lovgivningen.

Grundlaget for screeningen er bygherrens oplysninger, allerede foreliggende viden og almene erfaringer om det pågældende sagsområde.[4] En screening anses for at være en foreløbig vurdering af det ansøgte projekt, og en screeningsafgørelse skal kunne træffes ret hurtigt.[5] Det indebærer, at der må accepteres et vist spillerum for vurderingen. Er der behov for mere indgående undersøgelser for at foretage den nødvendige vurdering, taler det for miljøvurderingspligt.

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

Holbæk Kommune har foretaget en screening af det ansøgte projekt om etablering af skov og har vurderet, at projektet ikke kan forventes at få væsentlige indvirkninger på miljøet, hvorfor kommunen har truffet afgørelse om, at det ikke er miljøvurderingspligtigt.

Miljø- og Fødevarerklagenævnet finder efter en samlet vurdering af sagens oplysninger og klagen ikke grundlag for at tilsidesætte Holbæk Kommunes vurdering af, at etablering af skoven ikke kan forventes at få væsentlige indvirkninger på miljøet og dermed ikke udløser krav om miljøvurdering og § 25-tilladelse. Nævnet har i sin vurdering lagt vægt på, at en screening er en foreløbig vurdering af, hvorvidt en *væsentlig* indvirkning på miljøet kan *forventes*, og at kommunen har foretaget en vurdering af det konkrete ansøgte projekts indvirkning på miljøet. Herudover har nævnet lagt vægt på, at det fremgår af afgørelsens begrundelse, at der er tale om etablering af en skov på 6,3 ha på landbrugsjord i omdrift, og at kommunen har inddraget projektets indvirkninger på naturen i området, herunder projektets placering i forhold til beskyttede naturtyper, vandløb og søer. Dertil har nævnet lagt vægt på, at det fremgår af afgørelsen, at projektet ligger ca. 7,5 km fra nærmeste Natura 2000-område, og at kommunen har vurderet, at projektet ikke kan påvirke Natura 2000-områder væsentligt eller kan påvirke bilag IV-arterne i området. Efter nævnets opfattelse burde kommunen desuden ikke specifikt have inddraget påkørsler af vildt, smådyr og padder i screeningsafgørelsen.

3.3 Miljø- og Fødevarerklagenævnets afgørelse

Miljø- og Fødevarerklagenævnet giver ikke medhold i klage over Holbæk Kommunes afgørelse af 9. april 2021 om, at etablering af en skov på matr. nr. [PN1] Svinninge By, Svinninge, ikke er omfattet af krav om miljøvurdering og § 25-tilladelse.

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

[2] Lov nr. 1715 af 27. december 2016 om Miljø- og Fødevareklagenævnet.

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

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

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

Sag:

21/05662

Dato:

25. maj 2023.

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>)