

MRF 2023.181

Miljø- og Fødevarerklagenævnets afgørelse af 29. juni 2023, j.nr. 21/07535

Ophævet og hjemvist afslag på miljøgodkendelse til terrænregulering med ca. 50.000 m³ uforurenet jord i landområde grundet mangelfuld begrundelse, og da det ikke fandtes godtgjort, at områdets bilag IV-arter ville blive påvirket væsentligt med de foreslåede afværgeforanstaltninger i form af sikkerhedszone på 15 m mellem vandhuller og projektområdet.

E ansøgte i september 2020 Roskilde Kommune om tilladelse til at foretage terrænregulering af landbrugsarealer i et område mellem Svogerslev og Roskilde med tilførsel af ca. 50.000 m³ uforurenet jord (omtrent 90.000 ton). Området var i kommuneplanen udlagt til landområde, herunder nærrekreativ-, jordbrugs- og naturområde, og var ikke lokalplanlagt. Projektet var opdelt i tre delområder, hhv. to områder nord og et syd for Holbækvej. Langs de to nordlige delområder løb et vandløb, hvor der inden for det nordligste delområde var en udyrket bræmme på ca. 40 x 215 m. Omkring de sydlige delområder fandtes en række vandhuller og periodevise vandhuller/søer. E oplyste i forbindelse med ansøgningen, at der var mere end 15 m fra delområderne til vandhullerne, og at E ville være villig til at etablere midlertidige render til opsamling af eventuelt bortskyllet jord. Tilkørslen af jord skulle ifølge ansøgningen foregå i perioden maj 2020 til december 2021 med ca. 50 lastbiler i døgnet og maksimalt 130 tilkørsler med lastbiler om måneden. I forbindelse med sagen fik kommunen udarbejdet et notat vedr. monitorering af planter og dyr i 6 vandhuller på markarealet ved Svogerslev. Notatet konkluderede bl.a. at områderne udgjorde yngle- eller rasteområder for flere bilag IV-arter, herunder stor vandsalamander og en række padder, samt at området i øvrigt var benyttet af flere artsfredede arter, herunder snogen. I notatet var det endvidere vurderet, at området havde stor betydning for sårbare paddearter, at området var forbindelsesled mellem paddebestande på kommunale og statslige naturarealer, og at omlægningen af driften til jorddeponi kunne have væsentlig negativ indvirkning på en række af områdets omtalte arter, hvilket ifølge notatet kunne imødegås med en 15 m bred zone omkring vandhullerne. I oktober 2020 traf kommunen afgørelse om, at projektet ikke krævede landzonetilladelse efter planlovens § 35. I maj 2021 meddelte kommunen imidlertid afslag på miljøgodkendelse til projektet med henvisning til, at miljøgodkendelse ikke kunne forhindre væsentlige gener for mennesker i området i form af

støv, støj og trafik, at der ville ske uoprettelige skader på natur- og landskabsværdier, og at tilladelse ville være i strid med habitatdirektivet. Afslaget blev påklaget af E, der navnlig anførte, at kommunen ikke havde konkretiseret, hvordan de omtalte forureningsgener kunne opstå, da anlægsarbejderne ville foregå mindst 175 m henholdsvis 400 m fra beboelse. E anførte videre, at kommunens fortolkning af notatet var forkert, idet notatet konkluderede, at de foreslåede afværgeforanstaltninger var egnet som vilkår i en miljøgodkendelse. Miljø- og Fødevarerklagenævnet (formanden) fandt, at kommunens afslag ikke opfyldte begrundelseskravet efter forvaltningslovens § 24, idet afgørelsen ikke indeholdte en tilstrækkelig redegørelse for, hvorfor afgørelsen havde fået det pågældende resultat. Der manglede således en tilstrækkeligt konkret og individuel vurdering af det ansøgte over for de hensyn, der skal varetages med godkendelsesbekendtgørelsens § 19, stk. 1, jf. miljøbeskyttelseslovens kap. 1. Det fremgik således ikke af afgørelsen, på hvilket grundlag kommunen havde vurderet projektets forurening, hvilket fandtes at være en konkret væsentlig mangel. Hvad angik påvirkningen af bilag IV-arter lagde nævnet til grund, at projektet i ansøgningsprocessen var blevet tilpasset, så der var mindst 15 m fra projektområdets yderpunkter til vandhullerne, og at jorddeponi ikke ville have en væsentlig negativ indvirkning, forudsat at visse afværgeforanstaltninger blev iværksat. Nævnet fandt ikke grundlag for at tilsidesætte vurderingen af tilstedeværelsen af bilag IV-arter, men fandt, at kommunen ikke havde godtgjort, hvorledes projektet efter tilpasning med 15 m sikkerhedszone ville kunne skade de beskyttede arter. Endelig fandt nævnet i forhold til kommunens henvisning til landskabelige hensyn, at der ikke ved afgørelser efter miljøbeskyttelsesloven er hjemmel til at inddrage visuelle og æstetiske hensyn. Miljø- og Fødevarerklagenævnet ophævede på den baggrund kommunes afslag på miljøgodkendelse og hjemviste sagen til fornyet behandling.

Kommentar: Afgørelsen viser, at specialitetsprincipper fortsat har betydning i miljøretten, og at landskabelige hensyn ikke i sig selv kan begrunde afslag på miljøgodkendelse af en terrænregulering, hvilket bl.a. skyldes, at disse hensyn må anses for varetaget i bl.a. planlovens regler om landzonetil-ladelse. Afgørelsen understreger tillige, at når en kommune behandler ansøgninger om miljøgodken-delse, er kommunen forvaltningsmyndighed og skal tage stilling på grundlag af miljøbeskyttelseslo-vens regler, hvorfor et afslag ikke alene kan begrundes med, at et politisk flertal i kommunalbestyrel-sen er imod den ansøgte aktivitet. I relation til bilag IV-arter understreger nævnets afgørelse, at der skal ske en konkret vurdering af, om afværgeforanstaltninger er tilstrækkelige til at sikre bilag IV-arters levesteder. Afgørelsen må i øvrigt anses for et eksempel på, at når overskudsjord anvendes til terrænregulering, vil dette i mange tilfælde skulle anses for nyttiggørelse af affald og kræve miljø-godkendelse, selv om jorden ikke er forurenet, jf. ligeledes EU-Domstolens dom i sag C-238/21 (**MRF 2022.194**).

Ophævelse og hjemvisning i sag om afslag på miljøgodkendelse til terrænregulering i Roskilde Kommune

21/07535

Miljø- og Fødevareklagenævnet har truffet afgørelse efter miljøbeskyttelseslovens § 33, jf. § 91, stk. 1.[1]

Miljø- og Fødevareklagenævnet ophæver Roskilde Kommunes afgørelse af 18. maj 2021 om afslag på miljøgodkendelse til terrænregulering på [adresse1], 4000 Roskilde, [matr.nr.1], [matr.nr.2] og [matr.nr.3], og hjemviser sagen til fornyet behandling i førsteinstansen.

Det indbetalte klagegebyr tilbagebetales.

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. miljøbeskyttelseslovens § 101, 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 11. juni 2021 påklaget til Miljø- og Fødevareklagenævnet af afgørelsesadressaten.

Klager har navnlig anført, at

- Roskilde Kommune ikke i afgørelsen har konkretiseret, hvordan eller hvor gener i form af støj, støv og øget trafik skulle opstå,
- projektet forventes at bidrage med ca. 50 lastbiler i døgnet på Holbækvej, som ifølge Roskilde Kommunes trafiktællinger havde 6.239 køretøjer i døgnet på hverdage i 2018, og
- Roskilde Kommunes tolkning af naturundersøgelsen af bl.a. bilag IVarter udført i sommeren 2020 er forkert.

Klagepunkterne er nærmere uddybet i afsnit 2.4.

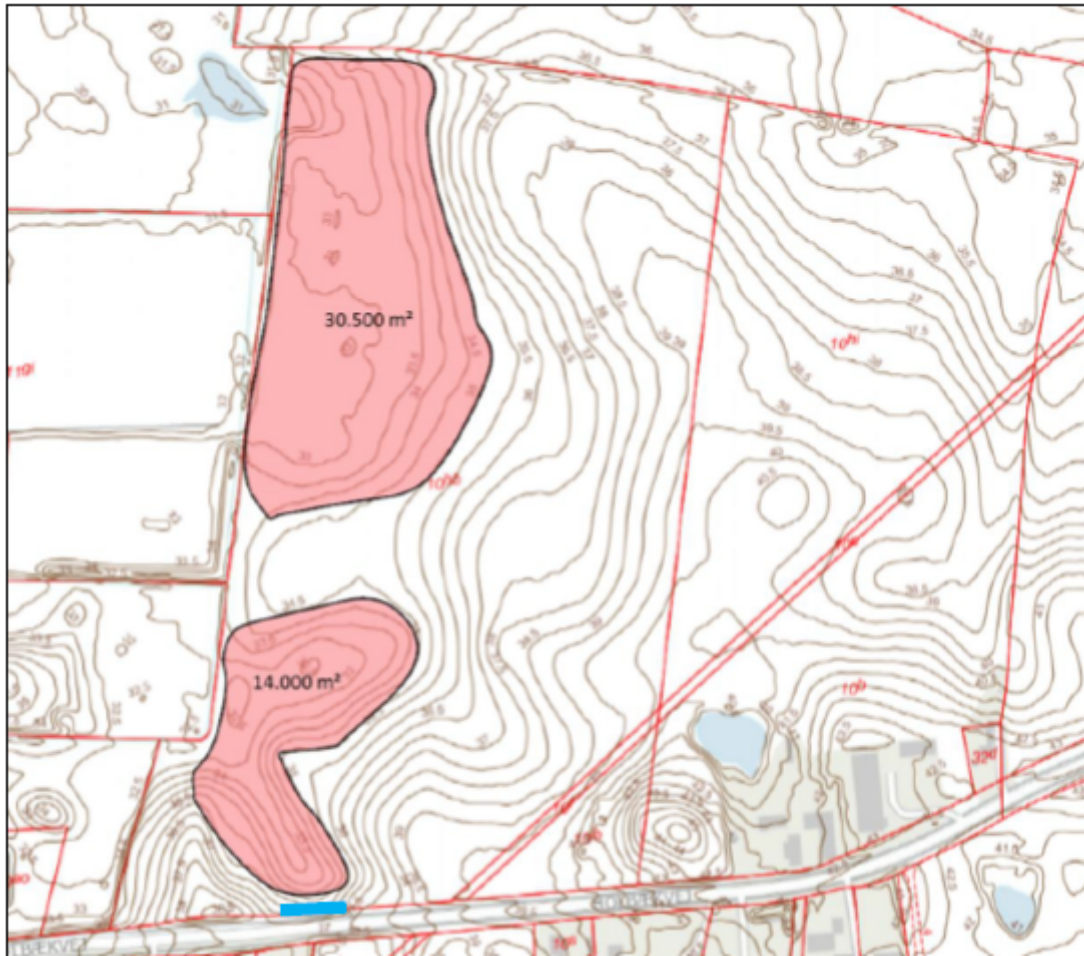
2. Sagens oplysninger

2.1. Området og det ansøgte projekt

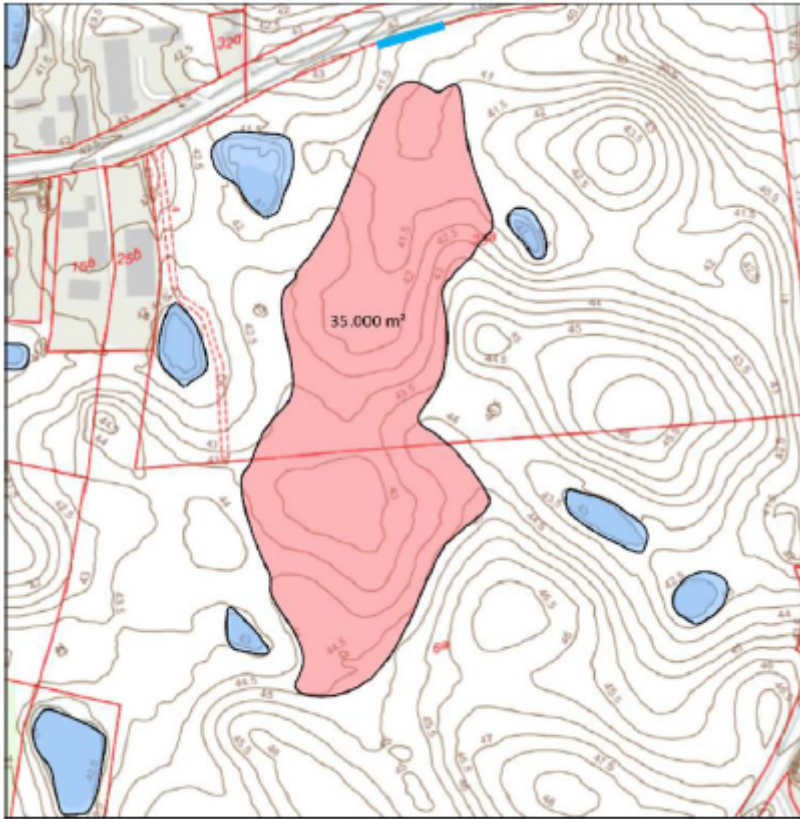
Klager har den 22. april 2020 ansøgt om miljøgodkendelse til projekt om terrænregulering med ca. 67.500 m³ jord, svarende til ca. 121.000 t jord. Det fremgår af sagens oplysninger, at den jord, der er ansøgt om at anvende til projektet, vil være uforurenet og stamme fra forskellige bygge- og anlægsarbejder på Sjælland.

Projektet ønskes etableret i et område mellem Roskilde og Svogerslev, der i Kommuneplan 2019 (kommuneplanramme nr. 4.LB.1) er udlagt til landområde, herunder nærrekreativ-, jordbrugs- og naturområde.[4] Området er ikke lokalplanlagt.

Projektet er nærmere opdelt i tre delområder, henholdsvis to områder nord- og et syd for Holbækvej. Det fremgår af sagens oplysninger, at delområderne har følgende udstrækninger:



Udkast til miljøgodkendelse af 18. december 2020 - Bilag 1: Delområderne nord for Holbækvej.



Udkast til miljøgodkendelse af 18. december 2020 - Bilag 1: Delområdet syd for Holbækvej.

Langs med de to nordliggende delområder, i vestlig retning, findes et vandløb. Langs vandløbet, inden for det nordligste delområde, er en udyrket bræmme på ca. 40 x 215 m.

I omgivelserne rundt om det sydlige delområde findes seks vandhuller. Inden for dette delområde kan der i våde perioder desuden forekomme 3-5 midlertidige vandhuller/søer. Klager har den 24. september 2020 i forbindelse med ansøgningsprocessen oplyst, at der er mere end 15 m fra delområderne til vandhullerne, og at klager er villig til at etablere midlertidige render ved kanten af delområderne til opsamling af eventuelt bortskyllet jord i forbindelse med anlægsarbejdet.

Det er i ansøgningen om miljøgodkendelse af 22. april 2020 bl.a. beskrevet, at tilkørsel til delområderne sker fra Holbækvej, og at projektet forventes udført i perioden fra 1. maj 2020 til december 2021. Det er videre beskrevet, at tilkørselstidsrummet vil være begrænset til kl. 07.00-18.00 mandag-fredag, og at påfyldningen med jord vil tage 3-5 måneder (effektiv tid) med ét område af gangen.

Det fremgår af sagens oplysninger, at klager undervejs i ansøgningsprocessen har tilpasset projektet, så den ene af tilkørslerne flyttes fra Holbækvej til Hyrdehøj Vestvej, der ligger øst for det sydlige delområde. Det fremgår videre, at der i perioder vil være op til 50 tilkørende lastbiler pr. dag, men at der også vil være dage uden tilkørende lastbiler. Det er oplyst, at der vil være maksimalt 130 tilkørsler med lastbiler om måneden.

Det fremgår desuden af sagens oplysninger, at klager undervejs i ansøgningsprocessen har tilpasset projektet til at vedrøre ansøgning om miljøgodkendelse til terrænhævning med ca. 50.000 m³ jord, svarende til ca. 90.000 t jord.

Det fremgår endvidere af sagens oplysninger, at Roskilde Kommune den 2. oktober 2020 har truffet afgørelse efter planlovens § 35 om,[5] at projektet med terrænregulering med 90.000 t uforurennet jord ikke kræver landzonetilladelse.

2.2. Natur

Roskilde Kommune har i forbindelse med sagen fået udarbejdet et notat med titlen "Notat vedrørende monitorering af planter og dyr i 6 vandhuller på markeareal ved Svogerslev", der er baseret på undersøgelser i sommeren 2020.

Det fremgår af notatet, at Roskilde Kommune har ønsket at få belyst, om der er forekomster af flora og fauna, som er optaget på habitatdirektivets bilag IV,^[6] rødlisten^[7] eller anden artsfredning.

Det er i notatet bl.a. konkluderet, at der i vandhullerne er en varieret og artsrig fauna, og at bilag IV-arterne stor vandsalamander, løvfrø og spidssnudet frø benytter et eller flere af vandhullerne som yngle- eller rasteområder. Desuden benytter de artsfredede arter snog, butsnudet frø og lille vandsalamander vandhullerne som yngle- eller rasteområder. Endelig er der observeret rødlistede, seksplettede køllesværmere ved vandhullerne.

Det fremgår af vurderingsafsnittet i notatet, at de undersøgte vandhuller har stor betydning for de særligt beskyttede, sårbare paddearter, og at tilstedeværelsen af ynglende bestande af stor vandsalamander og spidssnudet frø er bemærkelsesværdig. Det er oplyst, at monitoringsarealet virker som forbindelsesled mellem padebestande på de kommunale naturarealer ved Svogerslev og Boserup og de statslige naturarealer ved Hyrdehøj Skov.

Det fremgår desuden, at det ikke vurderes, at omlægning af drift på markarealet fra konventionelt agerlandbrug til jorddeponi vil have væsentlig negativ indvirkning på monitoringsområdets beskyttede og sjældne arter, men da stor vandsalamander, løvfrø og spidssnudet frø er omfattet af habitatdirektivets særlige beskyttelse er det nødvendigt at sikre de tre arters yngle- og rasteområder.

Det er på denne baggrund i notatet blandt andet foreslået, at der ikke terrænreguleres inden for en 15 m bred zone rundt om vandhullerne.

2.3. Den påklagede afgørelse

Roskilde Kommune har den 18. maj 2021 meddelt afslag på miljøgodkendelse til terrænregulering af landbrugsarealer i delområder mellem Svogerslev og Roskilde. Afgørelsen er truffet med hjemmel i miljøbeskyttelseslovens § 33.

Det fremgår af afgørelsen, at sagen har været behandlet af Klima- og Miljøudvalget i Roskilde Kommune den 13. april 2021.

Afslaget indeholder følgende vurdering og begrundelse:

"Udvalget besluttede ikke at meddele godkendelse til den ansøgte terrænregulering, idet udvalget vurderer, at en miljøgodkendelse ikke vil kunne forhindre væsentlige gener for mennesker i området i form af støv, støj og øget trafik samt at der vil ske uoprettelige skader på natur- og landskabsværdier, herunder at der er en risiko for at terrænreguleringen vil kunne skade arter optaget på habitatdirektivets bilag IV, hvorfor en tilladelse vil være i modstrid med habitatbekendtgørelsen.

Modtagelse af 90.000 tons jord vil således medføre en øget trafikbelastning på 5000-10.000 lastbiler i perioden, hvor jordmodtageanlægget er aktivt. Det kan ikke udelukkes, at den øgede lastbiltrafik og de efterfølgende aktiviteter ved aflæsning og indbygning i terrænet kan medføre betydelige gener for mennesker og miljø.

[...]

Det fremgår af en naturundersøgelse for nærområdet gennemført af [rådgiverfirma], at jorddeponi/terrænregulering ikke vurderes at ville have en væsentlig negativ indvirkning på de beskyttede naturtyper og arter i området, under forudsætning af, at der foretages den nødvendige sikring af EU-habitatdirektivets tre arter der finde[s] i området (stor vandsalamander, løvfrø og spidssnudet frø).

Det er således et faktum, at der sker en negativ indvirkning på de beskyttede naturtyper og arter i området, hvor udvalgets vurdering er, at den negative indvirkning er væsentlig, hvorfor der ved projektets gennemførelse, vil kunne ske uoprettelige skader på natur- og landskabsværdier og der vil kunne ske skade på arter omfattet af habitatdirektivet.”

2.4. Klagens indhold

Klager har indledningsvist henvist til, at Roskilde Kommune den 2. oktober 2020 har truffet afgørelse om, at projektet ikke kræver landzonetilladelse, og at plangrundlaget for gennemførelse af projektet derfor er til stede. Klager har hertil bemærket, at det fremgår af afgørelsen af 2. oktober 2020, at terrænreguleringen vil forbedre den landbrugsmæssige drift.

Klager har herefter anført, at Roskilde Kommune ikke i afgørelsen har konkretiseret, hvordan eller hvor gener i form af støv, støj og øget trafik skulle opstå. Klager har hertil bemærket, at anlægsarbejder på den del af projektet, der vil foregå på [matr.nr.2] og [matr. nr.3], vil foregå mindst 400 m fra beboelse og, for så vidt angår den del, der vil foregå på [matr.nr.1], mindst 175 m fra beboelse. Ifølge klager burde anlægsarbejderne derfor ikke give anledning til et afslag på miljøgodkendelse. Klager har videre bemærket, at det er standardprocedure at fastsætte vilkår om at overholde gængse grænseværdier for støj, støv mv. i forbindelse med miljøgodkendelser, og at heller ikke dette forhold burde give anledning til afslag på miljøgodkendelse.

Med henvisning til de mulige trafikale gener, har klager oplyst, at Holbækvej, der er ansøgt om at benytte som tilkørselsvej til den nordlige del af projektområdet, ifølge Roskilde Kommunes trafiktællinger havde 6.239 køretøjer i døgnet på hverdage i 2018, og at dette skal sammenholdes med de ca. 50 lastbiler i døgnet, som projektet forventes at bidrage med.

Klager har herudover anført, at Roskilde Kommunes tolkning af naturundersøgelsen udført i sommeren 2020 er forkert. Klager har henvist til, at det i notatet, der er udarbejdet på baggrund af undersøgelsen, er vurderet, at jorddeponi ikke vil have en væsentlig indvirkning på monitoringsområdets beskyttede og sjældne arter. Klager har om undersøgelsens konklusioner om sikring af tre bilag IV-arter bemærket, at de foreslåede afværgeforanstaltninger er egnet som vilkår i en miljøgodkendelse.

Klager har yderligere anført, at der er mindst 1,4 km til randen af det nærmest beliggende Natura 2000-område,[8] og at området ikke vurderes for relevant i forhold til projektet.

Endelig har klager anført en række betragtninger om Roskilde Kommunes politiske behandling af sagen.

Klager har den 1. juli 2021 sendt supplerende bemærkninger til klagen.

Klager har heri medgivet Roskilde Kommune, at de i klagen af 11. juni 2021 angivne afstande fra projektet til nærmeste beboelse ikke er korrekte. Klager har på denne baggrund foretaget en ny opmåling via kortfoto og nået frem til, at der er henholdsvis 70, 130-140 og 260 m fra projektet til nærmeste beboelse. Klager har dertil anført, at korrektionen af afstande ikke ændrer klagen.

2.5. Roskilde Kommunes bemærkninger til klagen

Roskilde Kommune har den 25. juni og 6. juli 2021 sendt bemærkninger til klagen.

Roskilde Kommune har i forhold til klagers oplysninger om afstande til beboelse anført, at der er henholdsvis 40-50, 140-200 og 250 m fra projektet til nærmeste beboelse. Det er kommunens vurdering, at der vil forekomme støjende aktiviteter tættere på boligerne end for grænsen af terrænændringerne, da det må formodes, at der er behov for at køre med maskiner uden for områderne.

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. Det fremgår dog af forarbejderne til bestemmelsen,^[9] at nævnet har mulighed for og efter omstændighederne pligt til at inddrage andre forhold end det, der er klaget over, f.eks. spørgsmålet om overholdelse af gældende EU-ret eller grundlæggende forvaltningsretlige grundsætninger.

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 følgende forhold:

1. Begrundelse
2. Påvirkning af bilag IV-arter

Miljø- og Fødevarerklagenævnet har ikke taget stilling til sagens øvrige klagepunkter, jf. herved § 11 i lov om Miljø- og Fødevarerklagenævnet. Nævnet har dog fundet anledning til at anføre en række forhold, som Roskilde Kommune vil skulle tage i betragtning i forbindelse med en fornyet behandling af sagen, se nærmere i afsnit 3.3.

3.2. Miljø- og Fødevarerklagenævnets bemærkninger

3.2.1. Indledende bemærkninger

Det i sagen omhandlede projekt er omfattet af bestemmelserne om godkendelse af forurenende virksomhed i miljøbeskyttelseslovens kapitel 5, idet projektet er optaget på bilag 2 til godkendelsesbekendtgørelsen under punkt K 206.[10]

Roskilde Kommune er godkendende og tilsynsførende myndighed.

Det følger af godkendelsesbekendtgørelsens § 19, stk. 1, at godkendelses-myndigheden ikke må meddele godkendelse, medmindre den vurderer, at virksomheden har truffet de nødvendige foranstaltninger for at forebygge og begrænse forureningen ved anvendelse af BAT, og at virksomheden i øvrigt kan drives på stedet uden at påføre omgivelserne forurening, som er uforeneligt med hensynet til omgivelsernes sårbarhed og kvalitet, jf. miljøbeskyttelseslovens kapitel 1.

Det fremgår af godkendelsesbekendtgørelsens § 19, stk. 2, at der i den i § 19, stk. 1, nævnte vurdering skal indgå en vurdering af, om til- og frakørsel til virksomheden vil kunne ske uden væsentlige miljømæssige gener for de omkringboende.

3.2.2. Ad 1) Begrundelse

Ifølge forvaltningslovens § 22,[11] skal en skriftlig afgørelse indeholde en begrundelse, medmindre afgørelsen fuldt ud giver parten medhold.

En begrundelse for en afgørelse skal efter forvaltningslovens § 24, stk. 1, indeholde en henvisning til de retsregler, i henhold til hvilke afgørelsen er truffet. I det omfang afgørelsen beror på et administrativt skøn, skal begrundelsen tillige angive de hovedhensyn, der har været bestemmende for skønsudøvelsen. Begrundelsen skal om fornødent også indeholde en kort redegørelse for de af sagens faktiske omstændigheder, som er tillagt væsentlig betydning for afgørelsen, jf. forvaltningslovens § 24, stk. 2.

Tilsidesættes garantiforskrifterne i forvaltningslovens § 22 og § 24, svigter en garanti for afgørelsens rigtighed, og der gælder derfor en formodning for, at afgørelsen er påvirket af fejlen. For at en begrundelsesmangel kan medføre, at en afgørelse er ugyldig, kræves, at manglen er konkret væsentlig.

Miljø- og Fødevarerklagenævnet finder, at den påklagede afgørelse ikke opfylder begrundelseskravet i forvaltningslovens § 24, idet afgørelsen ikke indeholder en tilstrækkelig redegørelse for, hvorfor afgørelsen har fået det pågældende resultat.

Herved har Miljø- og Fødevarerklagenævnet vurderet, at der ikke i begrundelsen for afslaget fremgår en tilstrækkelig konkret og individuel vurdering af det ansøgte over for de hensyn, der skal varetages med godkendelsesbekendtgørelsens § 19, stk. 1, jf. miljøbeskyttelseslovens kapitel 1.

Miljø- og Fødevarerklagenævnet konstaterer således, at det ikke fremgår af den påklagede afgørelse, på hvilken baggrund Roskilde Kommune har foretaget sin vurdering af projektets eventuelle støj- og støvemissioner i omgivelserne. Endvidere konstaterer Miljø- og Fødevarerklagenævnet, at den påklagede afgørelse ikke indeholder en nærmere vurdering af støjbelastningen i forbindelse med til- og frakørselsforhold. Afgørelsen indeholder således ikke oplysninger om f.eks. eventuelle støj-kilders kildestyrker, lastbilers kørselsmønstre inden for projektområdet eller støjdbredelseskort, der viser de eventuelle støjmissioner i omgivelserne. Der indgår heller ikke overvejelser om erfaringer med støj- eller støvemissioner

fra lignende aktiviteter. Nævnet har også lagt vægt på, at det ikke ses inddraget i kommunens vurdering, at der er tale om støj af midlertidig karakter, idet projektet kun vil medføre støj i anlægsfasen. Nævnet bemærker herudover, at kommunen ikke har begrundet, hvorfor eventuelle støj- eller støvemissioner i omgivelserne ikke vil kunne forebygges med relevante vilkår om f.eks. støjgrænser, driftstider eller andre støj- og støvbegrænsende tiltag, jf. godkendelsesbekendtgørelsens § 22, nr. 3 og nr. 11. Det er derved nævnets vurdering, at kommunens afgørelse således ikke indeholder de nødvendige faktiske oplysninger til at underbygge kommunens vurdering af, at projektet vil medføre væsentlige gener for omgivelserne.

Miljø- og Fødevarerklagenævnet finder endvidere, at begrundelsesmanglen må anses for konkret væsentlig, da den mangelfulde begrundelse efter nævnets vurdering udgør en risiko for rigtigheden af kommunens afgørelse. Nævnet har på baggrund af den mangelfulde begrundelse således ikke tilstrækkeligt grundlag for at foretage en vurdering efter godkendelsesbekendtgørelsens § 19, stk. 1, herunder hvorvidt projektet vil medføre væsentlige miljømæssige gener for omkringboende som anført af kommunen.

Roskilde Kommunes afgørelse lider som følge heraf af en væsentlig retlig mangel, hvorfor afgørelsen er ugyldig.

3.2.3. Ad 2) Påvirkning af bilag IV-arter

Det følger af habitatbekendtgørelsens § 10, stk. 1, jf. § 7, stk. 6, nr. 6, at der ikke kan meddeles miljøgodkendelse, hvis det ansøgte kan beskadige eller ødelægge yngle- eller rasteområder i det naturlige udbredelsesområde for de dyrearter, der er optaget i habitatdirektivets bilag IV, litra a). Vurderingen heraf skal fremgå af afgørelsen, jf. bekendtgørelsens § 10, stk. 2.

Yngle- og rasteområder skal i henhold til afsnit 2.3.4.b) i Europa-Kommissionens habitatvejledning beskyttes strengt, fordi de er afgørende for dyrenes livscyklus og for en arts samlede levested.^[12] Habitatdirektivets artikel 12, stk. 1, litra d), som er implementeret i habitatbekendtgørelsens § 10, bør derfor ifølge vejledningen forstås som en målsætning om at sikre sådanne områders økologiske funktion og sikre, at områderne fortsat leverer alle de elementer, som dyrene skal bruge for at raste eller yngle. Beskyttelsen gælder hele året, hvis områderne anvendes regelmæssigt.

Yngle- eller rasteområder kan ifølge habitatvejledningen bestå af flere lokaliteter, der tjener som levesteder for den samme bestand. En bredere økologisk forståelse af yngle- eller rasteområder giver mulighed for en mere fleksibel tilgang i områder med især mere udbredte bilag IV-arter. Forudsætningen er, at den økologiske funktionalitet af et yngle- eller rasteområde for bilag IV-arter opretholdes på mindst samme niveau som hidtil. Det kan eksempelvis efter en konkret vurdering accepteres at nedlægge et vandhul, hvis der inden for bestandens netværk etableres en eller flere nye vandhuller eller andre naturtyper, som samlet set sikrer, at den økologiske funktionalitet af den lokale bestands yngle- eller rasteområde opretholdes på samme niveau som før nedlæggelsen af vandhullet. Det kan i mange tilfælde også være muligt at forbedre kvaliteten af et nuværende yngle- eller rasteområde, f.eks. ved at oprense et "dårligt" vandhul, fjerne vegetation, der skygger for vandfladen, udlægge mere dødt ved, forbedre ledelinjer m.m.^[13]

Metoden, hvorved der iværksættes foranstaltninger for at opretholde den økologiske funktionalitet i yngle- eller rasteområder for de beskyttede arter, er ifølge vejledningen velegnet for arter, som er hurtige til at kolonisere nye lokaliteter inden for et netværk af lokaliteter, der udgør et samlet område for en bestand, og hvor nye egnede levesteder vil kunne skabes over en kortere tidsperiode. Nye vandhuller kan graves til f.eks. padder. Anvendelse af afværgeforanstaltninger kan være vanskeligere for andre arter. Generelt bør man først søge at tilpasse et projekt eller en plan, så man i videst muligt omfang undgår at skade den økologiske funktionalitet, før man forsøger at afværge skader gennem afværgeforanstaltninger. Der skal være en høj grad af sikkerhed for, at afværgeforanstaltninger virker i tilstrækkeligt omfang, hvis myndigheden vælger denne mere fleksible tilgang. Jo større usikkerhed i kendskabet til arternes konkrete forekomst i et område, jo større behov for afværgeforanstaltninger i form af at sikre mulige nye yngle- eller rasteområder.[14] Håndbog for dyrearter på habitatdirektivets bilag IV indeholder eksempler på foranstaltningerne, der kan anvendes til at afværge, at yngle- eller rasteområder samlet set beskadiges eller ødelægges, hvis der konstateres bilag IV-arter på et område. Særligt for padder er der et stort kendskab til og en fast tradition for at etablere velegnede nye lokaliteter.

Miljø- og Fødevarerklagenævnet har gennemgået sagens oplysninger om projektet, herunder notatet vedrørende undersøgelser gennemført i sommeren 2020.

Miljø- og Fødevarerklagenævnet lægger til grund, at projektet undervejs i ansøgningsprocessen er blevet tilpasset, så der er minimum 15 m fra projektområdernes yderpunkter til vandhullerne.

Desuden lægger Miljø- og Fødevarerklagenævnet til grund, at det i notatet om projektets påvirkning på bilag IV-arter konkluderes, at vandhullerne i varierende omfang benyttes af - og har stor betydning for - bilag IV-arterne stor vandsalamander, løvfrø og spidssnudet frø, og at det vurderes, at terrænregulering med ren jord ikke vil have væsentlig negativ indvirkning på vandhullernes status som yngle- og rasteområder, forudsat en række tiltag til sikring af arternes yngle- og rasteområder iværksættes, herunder etablering af en 15 m frizone omkring de seks ynglesøer.

Miljø- og Fødevarerklagenævnet finder ikke grundlag for at tilsidesætte vurderingen af, at der inden for eller i umiddelbar nærhed af projektområderne findes bilag IV-arterne stor vandsalamander, spidssnudet frø og løvfrø. Nævnet er desuden enig i, at vandhullerne ved det sydlige delområde fungerer som yngleområder for de beskyttede arter.

Miljø- og Fødevarerklagenævnet finder imidlertid, at det ikke er godtgjort af Roskilde Kommune, hvorledes projektet efter tilpasning med 15 m sikkerhedszone vil kunne skade de bilag IV-arter, der forekommer i områderne, herunder hvorfor eventuelle skadevirkninger ikke vil kunne imødegås med foranstaltninger, der har til formål at sikre opretholdelse af den økologiske funktionalitet i yngle- eller rasteområderne for de beskyttede arter.

Det er Miljø- og Fødevarerklagenævnets vurdering, at der ikke vil ske en negativ påvirkning af bilag IV-arternes yngleområder, når der friholdes en zone på 15 m mellem yderkanterne af projektområderne og vandhullerne.

Miljø- og Fødevarerklagenævnet har desuden lagt vægt på, at projektet ikke vurderes at påvirke yngle- eller rasteområder for bilag IV-arterne efter endt etablering, navnlig idet der er ansøgt om at udføre projektet med ren jord.

Miljø- og Fødevarerklagenævnet bemærker for så vidt angår fjernelsen af midlertidige vandhuller i midten af det sydlige delområde, at det ikke kan antages, at fjernelsen vil medføre en negativ påvirkning af arternes yngleområder. Nævnet har herved lagt vægt på, at de midlertidige vandhuller ikke skal medregnes ved vurderingen af den økologiske funktionalitet for områdetets bestand, idet de midlertidige vandhuller kun undtagelsesvis, i meget våde år, vil holde vand længe nok til, at de beskyttede padde-arter vil få ynglesucces.

3.3. Miljø- og Fødevarerklagenævnets øvrige bemærkninger

Anlægsfasen

Miljø- og Fødevarerklagenævnet konstaterer, at det af ansøgningen om miljøgodkendelse fremgår, at projektet planlægges udført i løbet af 3-5 måneder (effektiv tid) hen over en 20-måneders periode. Det fremgår desuden, at tilkørsel med jord vil foregå i tidsrummet kl. 07.00-18.00 mandag-fredag, og at der vil forekomme op til 50 tilkørsler med lastbiler om dagen.

Miljø- og Fødevarerklagenævnet vurderer det for sandsynligt, at der inden for den vestlige del af det nordligste projektområde nord for Holbækvej findes et potentielt rasteområde for bilag IV-arter i form af en udyrket bræmme. Nævnet bemærker hertil, at padde-arter typisk raster i perioden mellem oktober og april.

Miljø- og Fødevarerklagenævnet vurderer det desuden sandsynligt, at projektområdet syd for Holbækvej, der ligger mellem vandhullerne, anvendes som vandringsområde for bilag IV-arterne. Nævnet bemærker hertil, at yngel af spidssnudet frø vandrer i dagstimerne.

Ved fornyet behandling af sagen skal Roskilde Kommune derfor forholde sig til, hvorvidt der i anlægsfasen kan ske en negativ påvirkning af bilag IV-arterne i henholdsvis det nord- og sydlige område, og om det derfor er nødvendigt eksempelvis at fastsætte vilkår om, på hvilke tidspunkter af året der må ske påfyldning med jord i de pågældende områder.

Roskilde Kommune skal desuden overveje, om det er nødvendigt at fastsætte vilkår om etablering af paddehegn i anlægsfasen og om etablering af render til opsamling af eventuelt bortskyllet jord. Miljø- og Fødevarerklagenævnet bemærker i den forbindelse, at klager ved mail af 24. september 2020 har foreslået at etablere midlertidige render ved kanterne af 15 m-zonerne.

Saglige hensyn

Med henvisning til Roskilde Kommunens vurdering af projektets landskabelige påvirkning, bemærker Miljø- og Fødevarerklagenævnet, at der ved afgørelser efter miljøbeskyttelsesloven kun kan inddrages forhold, der er omfattet af loven, og at formålet med miljøbeskyttelsesloven ikke er at varetage visuelle og æstetiske hensyn, jf. miljøbeskyttelseslovens §§ 1-2.

3.4. Miljø- og Fødevarerklagenævnets afgørelse

Miljø- og Fødevarerklagenævnet ophæver Roskilde Kommunes afgørelse af 18. maj 2021 om afslag på miljøgodkendelse til terrænregulering på [adresse1], 4000 Roskilde, [matr.nr.1], [matr.nr.2] og [matr.nr.3], og hjemviser sagen til fornyet behandling i førsteinstansen.

[1] Lovbekendtgørelse nr. 5 af 3. januar 2023 af lov om miljøbeskyttelse.

[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] <https://kommuneplan2019.roskilde.dk/da-dk/kommuneplanrammer/?planid=9633198>
(<https://kommuneplan2019.roskilde.dk/da-dk/kommuneplanrammer/?planid=9633198>)

[5] Lovbekendtgørelse nr. 1157 af 1. juli 2020 af lov om planlægning.

[6] Rådets direktiv 92/43/EØF af 21. maj 1992 om bevaring af naturtyper samt vilde dyr og planter med senere ændringer.

[7] <https://ecos.au.dk/forskningraadgivning/temasider/redlistframe/>
(<https://ecos.au.dk/forskningraadgivning/temasider/redlistframe/>)

[8] Natura 2000-område N136 Roskilde Fjord og Jægerspris Nordskov.

[9] Jf. bemærkningerne til § 11 i forslag L44 til lov om Miljø- og Fødevarerklagenævnet (FT 2016-17).

[10] Bekendtgørelse nr. 2080 af 15. november 2021 om godkendelse af listevirksomhed, bilag 2, pkt. K 206: "Anlæg, der nyttiggør ikke-farligt affald, bortset fra anlæg under listepunkt 5.3 i bilag 1, autoophugning, skibsophugning, biogasfremstilling, kompostering og forbrænding."

[11] Lovbekendtgørelse nr. 433 af 22. april 2014 af forvaltningsloven.

[12] Vejledning C 496/01 af 9. december 2021 om streng beskyttelse af dyrearter af fællesskabsbetydning i henhold til habitatdirektivet.

[13] Jf. Faglig rapport fra DMU nr. 635, 2007, Håndbog om dyrearter på habitatdirektivets bilag IV, kan findes på <https://www2.dmu.dk/Pub/FR635.pdf> (<https://www2.dmu.dk/Pub/FR635.pdf>).

[14] Jf. afsnit 9.7.1.4 i vejledning nr. 48 til bekendtgørelse nr. 1595 af 6. december 2018 om udpegning og administration af internationale naturbeskyttelsesområder samt beskyttelse af visse arter af, Miljøstyrelsen, december 2020.

Sag:

21/07535

Dato:

29. juni 2023.

Emner:

Miljøbeskyttelsesl...

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>)