

MRF 2023.221

Miljø- og Fødevarerklagenævnets afgørelse af 1. september 2023, j.nr. 20/12797

Ophævet Naturstyrelsens miljøvurdering af samarbejdsaftale med kommune og kommunalt vandselskab om etablering af grundvandsbeskyttende fredskov, da aftalen ikke fandtes at udgøre en plan i miljøvurderingslovens forstand, fordi den ikke fastlagde rammer for fremtidige anlægstilladelser jf. miljøvurderingslovens § 8, stk. 1.

Sagen angik en samarbejdsaftale om etablering af grundvandsbeskyttede fredskov på to områder på i alt 540 ha ved Svendborg mellem Svendborg Vand A/S, Svendborg Kommune og Naturstyrelsen. Områderne bestod overvejende af landbrugsjord i omdrift og lå ca. 3 km fra nærmeste Natura 2000-område. Aftalen havde til formål at beskytte grundvandet inden for indvindingsoplandet til kildepladserne tilknyttet ”Skovmølleværket” ved at etablere fredskov. Kommuneplanen inden for projektområdet udlagde bl.a. arealer til område for særlige drikkevandsinteresser. Af samarbejdsaftalen fremgik, at skovrejsningen udgjorde et konkret projekt omfattet af miljøvurderingslovens § 2, stk. 1, og at Naturstyrelsen ville gennemføre VVM-screening af ”de konkrete planer for projektet”, inden projektet blev påbegyndt. Projektet skulle gennemføres ved, at Naturstyrelsen erhvervede arealer inden for projektområdet og indrettede disse som fredskovspligtige arealer. Det var forudsat ved opkøb af ejendomme, at aftalens parter kunne godkende og medfinansiere hhv. opkøb og deklARATIONER. I forbindelse med projektet foretog Naturstyrelsen miljøvurdering af samarbejdsaftalen den 22. september 2022. Miljøvurderingen blev påklaget af en række omboende, der navnlig anfægtede høringsprocessen, den valgte metode for grundvandsbeskyttelse, og at der vil opstå problemer for en række ejendomme med skovbyggelinjen. Miljø- og Fødevarerklagenævnet (formanden) tog alene stilling til, om samarbejdsaftalen udgjorde en plan efter mil-

jølvurderingslovens § 2, stk. 1, nr. 1, der skal fortolkes i overensstemmelse med den modsvarende regel i SMV-direktivet og EU-Domstolens praksis, og hvor det af forarbejderne til miljøvurderingsloven fremgår, at det afgørende er, om samarbejdsaftalen fastlægger rammer for fremtidige anlægstilladelser, jf. miljøvurderingslovens § 8, stk. 1. Nævnet lagde til grund, at betingelsen ”fastlægger rammer for fremtidige anlægstilladelser” efter praksis er opfyldt, når planen fastlægger en betydningsfuld helhed af kriterier og fremgangsmåder for tilladelse og iværksættelse af et eller flere af disse projekter, navnlig med hensyn til placering, art eller størrelse og betingelser for drift af sådanne projekter eller ved tildeling af midler til disse projekter. I sag C-9/22 (**MRF 2023.10**) fastslog EU-Domstolen, at rent vejledende planer ikke opfylder betingelsen, der forudsætter, at planen er bindende for den kompetente myndighed og begrænser myndighedens skøn. Nævnet fandt på den baggrund, at samarbejdsaftalen ikke udgjorde en plan i miljøvurderingslovens forstand, idet aftalen ikke fastsatte bindende regler for anvendelsen af projektområderne eller for, hvilke tilladelser en myndighed kunne meddele til konkrete projekter. Nævnet lagde endvidere vægt på, at gennemførelsen af den skovrejsning, som var omtalt i aftalen, forudsatte, at der var lodsejere, som ville sælge jord til Naturstyrelsen, da salg af jord er frivillig. På den baggrund ophævede nævnet miljøvurderingen for samarbejdsaftalen.

Kommentar: Afgørelsen viser, at hvis en forvaltningskontrakt om fremtidig arealudvikling anses for omfattet af SMV-direktivet og miljøvurderingslovens definition af planer og programmer, vil spørgsmålet om miljøvurdering af aftalen kunne påklages til Miljø- og Fødevarerklagenævnet, men uden at nævnet i øvrigt kan tage stilling til gyldigheden af den underliggende forvaltningskontrakt. I den foreliggende sag forekommer det velbegrundet og i overensstemmelse med bl.a. sag C-9/22 (**MRF 2023.10**), at nævnet afviste, at samarbejdsaftalen var omfattet af miljøvurderingsloven. Derimod er formuleringen om, at klagenævnet ”ophæver Naturstyrelsens miljøvurdering af 22. september 2022 af samarbejdsaftale om etablering af grundvandsbeskyttende fredskov” uheldig. Miljøvurderingen er ikke i sig selv en afgørelse, og oplysningerne i vurderingen vil fortsat kunne anvendes, jf. ligeledes

MRF 2023.221

kommentaren til MRF 2023.65 Mfk. Se tillige MRF 2022.63 Pkn og MRF 2021.79 Pkn med kommentarer. Hertil kommer, at når miljøvurderingen ikke er omfattet af miljøvurderingsloven, kan nævnet naturligvis heller ikke ophæve miljøvurderingen. Derimod kan nævnet ophæve Naturstyrelsens afgørelse om, at styrelsens aftale med en kommune og et vandselskab er en afgørelse omfattet af miljøvurderingsloven. Det er endvidere uklart, når Naturstyrelsen i sagen oplyser, at man vil gennemføre en screening af "de konkrete planer for projektet" efter miljøvurderingslovens § 21. Hvis udsagnet dækker de konkrete projekter, er det uproblematisk, men hvis der med planer menes fremtidige rammer for projekter, vil sådanne statsligt vedtagne planer være omfattet af obligatorisk miljøvurdering, jf. sag C-444/15.

Ophævelse i sag om Naturstyrelsens miljøvurdering af samarbejdsaftale om etablering af grundvandsbeskyttende fredskov i Svendborg Kommune

20/12797

Miljø- og Fødevarerklagenævnet har truffet afgørelse efter miljøvurderingslovens § 2, stk. 1, litra a. jf. § 48, stk. 4.[1]

Miljø- og Fødevarerklagenævnet ophæver Naturstyrelsens miljøvurdering af 22. september 2022 af samarbejdsaftale om etablering af grundvandsbeskyttende fredskov.

Det indbetalte klagegebyr tilbagebetales.

Miljø- og Fødevarerklagenævnets afgørelse er endelig og kan ikke indbringes for anden administrativ myndighed, jf. § 17, stk. 1, i lov om Miljø- og Fødevarerklagenævnet[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 Fødevarerklagenævnet.

1. Klagen til Miljø- og Fødevarerklagenævnet

Afgørelsen er den 20. oktober 2020 påklaget til Miljø- og Fødevarerklagenævnet af en række omboende.

Klager har navnlig anført, at

- offentligheden ikke inddraget tilstrækkelig i forbindelse med udarbejdelsen af miljørapporten,
- der burde fastsættes en fornyet høringsperiode, da høringsperioden lå hen over sommerferien,
- planen vil medføre skyggepåvirkninger af naboejendomme,
- planen vil medføre en begrænsning i naboernes muligheder på deres ejendom på grund af skovbyggelinjen,
- der ikke er foretaget en tilstrækkelig vurdering af alternativer, og
- det skal præciseres, at vandløbsloven overholdes ved skovrejsningen.

Klagepunkterne er nærmere uddybet i afsnit 2.2.

2. Sagens oplysninger

2.1. Området

Samarbejdsaftalen omfatter to geografisk afgrænsede områder på tilsammen 540 ha, som overvejende består af landbrugsjord i omdrift.

Områderne indgår ikke i Natura 2000-områder. Det nærmeste Natura 2000-område er nr. 242, Thurø Rev, som ligger over 3 km fra de områder, som aftalen vedrører.

2.2. Samarbejdsaftalen

Naturstyrelsen har den 22. september 2020 offentliggjort en samarbejdsaftale om grundvandsbeskyttende fredsskov ved Svendborg med tilhørende miljørapport.

Det følger af aftalens § 1, at formålet med aftalen er at beskytte grundvandet inden for indvindingsoplandet til kildepladserne tilknyttet Skovmølleværket ved at etablere fredsskov. Aftaleparterne er Svendborg Vand A/S, Svendborg Kommune og Naturstyrelsen.

Aftalens § 4 omhandler kommuneplanlægning og anden planlægning. Det fremgår, at der i kommuneplanen inden for projektområdet er udlagt arealer til område med særlige drikkevandsinteresser, nitratfølsomt indvindingsområde (sydlig del af projektområdet), indsatsområde med hensyn til nitrat, skovrejsningsområde, grønt Danmarkskorts potentielle naturområder og landzone. Det fremgår endvidere, at skovrejsning inden for projektområdet vil understøtte kommuneplanens plantema Grønt Danmarkskort (naturbeskyttelsesinteresser og økologisk forbindelse).

Det fremgår også, at selve skovrejsningen med plantning af skove, lysåbne arealer, stier m.v. er et konkret projekt, som er omfattet af miljøvurderingslovens § 2, stk. 1, 2. Naturstyrelsen gennemfører derfor en screening (lovens kapitel 6) af de konkrete planer for projektet, inden projektet påbegyndes.

Efter aftalens § 5 gennemføres projektet ved, at Naturstyrelsen erhverver arealer inden for projektområdet, og indretter og driver disse som fredskovspligtige arealer. Opkøb af ejendomme forudsætter, at alle aftalens parter kan godkende og medfinansiere henholdsvis opkøbet og deklARATIONERNE.

Det fremgår desuden af aftalens § 7 om gennemførelse af projektet, på hvilken måde henholdsvis Svendborg Vand A/S, Svendborg Kommune og Naturstyrelsen efter aftalen skal medvirke til at realisere projektet.

2.3. Den påklagede afgørelse

Af miljørapporten fremgår det, at en forudsætning for at Naturstyrelsen kan erhverve jord og rejse skov er, at der er indgået en samarbejdsaftale med partnerne om økonomisk at ville bidrage til skovrejsningen. Det fremgår også, at samarbejdsaftalen fastlægger de formelle rammer for parternes samarbejde om skovrejsningen, som er skovrejsningens geografiske afgrænsning og skala, finansiering af skovrejsningen og samarbejdsaftalens varighed og parternes roller i forhold til skovrejsningen.

Endvidere fremgår det, at samarbejdsaftalen er omfattet af reglerne i miljøvurderingsloven, og at der derfor i forbindelse med udarbejdelse af samarbejdsaftalen også skal gennemføres en miljøvurdering af aftalens sandsynlige væsentlige indvirkninger på miljøet.

Det fremgår også, at formålet med samarbejdsaftalen er at skabe de økonomiske rammer for, at Naturstyrelsen kan opkøbe jord til skovrejsning inden for to geografisk afgrænsede projektområder.

2.4. Klagens indhold

Klager har navnlig anført, at den demokratiske proces omkring borgernes inddragelse har været utilstrækkelig. Klager henviser til, at der ikke var afsat tilstrækkelig tid på informationsmødet den 30. januar 2020. Derudover var det kortmateriale, der blev præsenteret på mødet, dårligt, og berørte lodsejere fik efterfølgende ikke tilsendt tilstrækkeligt kortmateriale. Desuden gik høringsprocessen i gang, inden et digitalt borgermøde blev tilbudt. Derudover var der ikke mange borgere, der var opmærksomme på, at mødet blev afholdt og flere afholdte sig fra at deltage, da det var et digitalt møde.

Klager har derudover anført, at en stor del af høringsperioden lå i sommerferien. Dette betød, at det ikke var muligt at få svar på spørgsmål i en del af perioden. Klager har endvidere anført, at berørte lodsejere og ejere af ejendom eller matrikel bør få tilsendt direkte information om, hvilken betydning projektet vil medføre for dem. Klager har anført, at lodsejere som ikke ejer meget jord, ikke er blevet hørt direkte. Disse borgere også har ret til en dialog med kommunen, da de risikerer at blive omkranset af skov. Klager har ligeledes anført, at der har været afholdt to møder i Svendborgs grønne råd og et i Naturstyrelsens Fyns Brugerråd, der ikke har været offentligt tilgængelige. Klager anmoder om, at der afholdes et nyt borgermøde, og at høringsperioden forlænges. Klager henviser i den forbindelse til, at andre projekter er blevet udskudt, da det ifølge Svendborg Kommune var komplet umuligt med borgerinddragelse bl.a. på grund af corona.

Om skygge og planafstand har klager anført, at flere borgere risikere at blive lukket inde i en skov uden at have medbestemmelse, og at disse naboer vil få langt mindre sollys, specielt i vinterhalvåret, hvilket kan have store konsekvenser for naboerne.

Klager har anført, at henset til, at der etableres skov rundt om eksisterende ejendomme, bør skovbyggelinjen overholdes, så skoven etableres 300 m fra naboejendommene. Klager henviser desuden til, at den kommende skovbyggelinje medføre en række restriktioner for mulighederne for naboerne blandt andet i forbindelse med tilbygninger og bygning af carport. Klager anmoder om, at der gives en generel dispensation til naboerne.

Klager har derudover anført, at man burde have valgt en hurtigere metode til beskyttelse af grundvandet, eksempelvis gennem dyrkningsaftaler eller andre alternative beskyttelsesmetoder. Nyere forskning i forhold til hurtigere beskyttelse af grundvandet har heller ikke været undersøgt. Klager anmoder om, at høringsperioden forlænges, så beslutningen om hvordan grundvandet skal beskyttes, kan blive vurderet og truffet ud fra objektiv og forskningsbaseret viden.

Klager har afslutningsvis anført, at det skal præciseres, at vandløbsloven vil blive overholdt, hvis skovrejsningen gennemføres.

2.5. Naturstyrelsens bemærkninger til klagen

Naturstyrelsen har den 10. november 2020 indsendt bemærkninger til klagen og har bl.a. bemærket, at der ikke lovkrav om, at der skal laves samarbejdsaftaler om skovrejsning. I mange år har der dog været praksis for at indgå samarbejdsaftaler med andre partnere, som har interesse i skovrejsning, da interessen for statslig skovrejsning er større end de midler, der er afsat på finansloven under naturbeskyttelsesloven til skovrejsning.

Når samarbejdsaftalen er indgået, er næste fase at igangsætte konkrete projekter, hvilket forudsætter, at der er lodsejere, som vil sælge landbrugsjord til Naturstyrelsen til et skovrejsningsprojekt, da salg af jord er frivillig. Da de konkrete projekter kun opstår ad frivillighedens vej, har samarbejdsaftaler ofte en lang tidshorisont. Samarbejdsaftalen ved Svendborg er således 20-årig.

3. Miljø- og Fødevareklagenævnets bemærkninger og afgørelse

3.1. Miljø- og Fødevareklagenævnets prøvelse

Det fremgår af § 11, stk. 1, i lov om Miljø- og Fødevareklagenævnet, at nævnet kan begrænse sin prøvelse af en afgørelse til de forhold, der er klaget over. Det fremgår dog af forarbejderne til bestemmelsen, at nævnet har mulighed for og efter omstændighederne pligt til at inddrage andre forhold end det, der er klaget over, f.eks. spørgsmål om overholdelse af gældende EU-ret eller grundlæggende forvaltningsretlige grundsætninger.

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

Miljø- og Fødevareklagenævnet har som følge af de konkrete forhold i denne klagesag fundet anledning til at behandle hvorvidt samarbejdsaftalen er en plan i miljøvurderingslovens forstand.

3.2. Miljø- og Fødevareklagenævnets bemærkninger

3.2.1. Indledende bemærkninger

Det fremgår af miljøvurderingslovens § 48, stk. 4, at er en plan eller et program eller ændringer deri ikke udarbejdet i henhold til lov, eller giver den pågældende lov ikke mulighed for klage, kan myndighedens afgørelse, som træffes ved gennemførelsen af en miljøvurdering efter § 8, stk. 1, påklages til Miljø- og Fødevareklagenævnet, for så vidt angår retlige spørgsmål.

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.

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 tilvejebringelse af en miljøvurdering af et plan eller et program. Miljø- og

Fødevareklagenævnet kan dermed ikke tage stilling til, om en afgørelse er hensigtsmæssig eller rimelig i forhold til f.eks. omboendes interesser.

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

3.2.2. Naturstyrelsens samarbejdsaftale

Det fremgår af SMV-direktivets artikel 2, litra a, at:

I dette direktiv forstås ved:

a) »planer og programmer«: planer og programmer, herunder sådanne der medfinansieres af Det Europæiske Fællesskab, samt ændringer deri

— som udarbejdes og/eller vedtages af en national, regional eller lokal myndighed, eller som udarbejdes af en myndighed med henblik på vedtagelse af parlament eller regering via en lovgivningsprocedure, og

— som kræves ifølge love og administrative bestemmelser

Det følger endvidere af direktivets artikel 3, stk. 2, litra a, at:

2. Med forbehold af stk. 3 gennemføres der en miljøvurdering for alle planer og programmer:

a) som udarbejdes inden for landbrug, skovbrug, fiskeri, energi, industri, transport, affaldshåndtering, vandforvaltning, telekommunikation, turisme, fysisk planlægning og arealanvendelse, og som fastlægger rammerne for fremtidige anlægstilladelser til de projekter, der er omhandlet i bilag I og II til direktiv 85/337/EØF, eller

b) for hvilke det på grund af den sandsynlige indvirkning på lokaliteter er besluttet, at der kræves en vurdering i medfør af artikel 6 eller 7 i direktiv 92/43/EØF.

Miljøvurderingsloven implementerer SMV-direktivet i dansk lovgivning.[4]

Miljøvurderingslovens regler om miljøvurdering af planer og programmer finder efter § 2, stk.1, litra a, bl.a. anvendelse på planer og programmer, der fastlægger rammerne for fremtidige anlægstilladelser til projekter eller medfører krav om vurdering af virkningen på et internationalt naturbeskyttelsesområde.

Følgende fremgår af forarbejderne til miljøvurderingslovens § 2: [5]

”Lovforslagets § 2 har til formål at fastlægge lovforslagets anvendelsesområde for såvel planer og programmer som projekter.

Efter lovforslagets § 2, stk. 1, nr. 1, litra a og b, der omhandler planer og programmer, vil der for det første være tale om sådanne planer og programmer, som enten fastlægger rammerne for fremtidige anlægstilladelser til projekter eller kan påvirke et udpeget internationalt naturbeskyttelsesområde væsentligt, jf. det foreslåede stk. 1, litra a. Det vil således være uden betydning, hvilken sektor planen eller programmet regulerer. Det afgørende i denne sammenhæng er, hvorvidt planen eller programmet fastlægger rammerne for fremtidige anlægstilladelser eller kan påvirke et udpeget internationalt naturbeskyttelsesområde.

Det er hensigten med den foreslåede bestemmelse, at den indholdsmæssigt svarer til miljøvurderingsdirektivets artikel 2, litra a, og at bestemmelsen skal fortolkes i overensstemmelse med EU-domstolens praksis, jf. nedenfor.

Med hensyn til begrebet »fastlægger rammerne for fremtidige anlægstilladelser« skal der tillægges betydning, om planen eller programmet fastlægger rammerne for den fremtidige konkrete arealanvendelse således, at ansøgninger om anlægstilladelser vil kunne tillades eller afvises med henvisning til planen eller programmet uden, at planen eller programmet dog nødvendigvis er tilstrækkeligt hjemmelsgrundlag for en tilladelse eller afvisning. Begrebet er således centralt ved vurderingen af, om en plan eller et program er omfattet af loven. Se endvidere bemærkninger til lovforslagets § 8, stk. 1.”

Af Kommissionens vejledning om gennemførelse af direktiv 2001/42 fremgår det, at:[6]

”Planer og programmer er ikke nærmere defineret. Termerne er ikke synonyme, men kan have et bredt spektrum af betydninger, der til en vis grad overlapper. Hvad direktivets krav angår, behandles de ens. Det er derfor hverken nødvendigt eller muligt at foretage en streng sondring mellem de to. For at afgøre, om et dokument er en plan eller et program med henblik på direktivet, er det nødvendigt at fastslå, om den/det har en sådan plans eller et sådant programs hovedkarakteristika. Navnet alene ("plan", "program", "strategi", "retningslinjer" osv.) vil ikke være en tilstrækkeligt pålidelig rettesnor, idet dokumenter, der har alle en plans eller et programs karakteristika som defineret i direktivet, kan forekomme under mange forskellige navne.”

Om begrebet planer og programmer fremgår endvidere:

”Med hensyn til afgrænsningen af begrebet "projekt" efter VVM-direktivet bemærkede EFD i sag C-72/95 Kraaijeveld, at direktivets anvendelsesområde er vidt og dets formål bredt. I betragtning af formuleringerne i direktiv 2001/42/EF, dette direktivs og VVM-direktivets beslægtede formål og de begrebsmæssige ligheder mellem dem tilrådes det medlemsstaterne at anlægge en tilsvarende tilgang, når de skal afgøre, om et dokument skal betragtes som en plan eller et program, der er omfattet af direktiv 2001/42/EF's anvendelsesområde. Hvorvidt et dokument kan få væsentlig indvirkning på miljøet kan eventuelt anvendes som målestok. Termerne bør formentlig tolkes således, at de dækker enhver formel erklæring, der udgør mere end en simpel forhåbning, og som udstikker et påtænkt fremtidigt handlingsforløb.”

Miljøvurderingslovens § 8 har følgende ordlyd:

”§ 8. Myndigheden skal gennemføre en miljøvurdering af planer og programmer, hvor disse

1. udarbejdes inden for landbrug, skovbrug, fiskeri, energi, industri, transport, affaldshåndtering, vandforvaltning, telekommunikation, turisme, fysisk planlægning og arealanvendelse og fastlægger rammerne for fremtidige anlægstilladelser til de projekter, der er omfattet af bilag 1 og 2,
2. medfører krav om en vurdering af virkningen på et internationalt naturbeskyttelsesområde under hensyntagen til områdets bevaringsmålsætninger eller
3. vurderes at kunne få væsentlig indvirkning på miljøet, jf. stk. 2.

Stk. 2. Myndigheden skal gennemføre en vurdering af, om planer og programmer kan få væsentlig indvirkning på miljøet, når disse

1. er omfattet af stk. 1, nr. 1, og kun fastlægger anvendelsen af mindre områder på lokalt plan eller angiver mindre ændringer i sådanne planer eller programmer eller
2. i øvrigt fastlægger rammerne for fremtidige anlægstilladelser og kan forventes at få væsentlig indvirkning på miljøet."

Det fremgår af forarbejderne til miljøvurderingslovens § 8:

"Med hensyn til det anvendte udtryk 'fastlægge rammerne for fremtidige anlægstilladelser' sigtes der til, at planen eller programmet indeholder kriterier eller vilkår, der bestemmer rammerne for indholdet af en myndigheds behandling af en ansøgning om anlægstilladelse. Kriterierne kan f.eks. sætte grænser for, hvilke type aktivitet eller virksomhed, der kan tillades i et bestemt område, eller indeholde betingelser, som ansøgeren skal opfylde for at få tilladelse, eller planen eller programmet kan fastholde et områdes særlige kendetegn og derved stille krav til de tilladelser, der vil blive givet.

Såvel planer og programmer, der angår konkrete projekter som dem, der har et generelt/overordnet indhold, kan være omfattet af bestemmelsen. Det bemærkes, at 'planer for fysisk planlægning og arealanvendelse' sigter til den måde, hvorpå området skal anvendes, selvom den ene term kan have en bredere betydning end den anden."

Af Kommissionens vejledning om direktivet 2001/42 fremgår det, at:

"Betydningen af "fastlægger rammerne for fremtidige anlægstilladelser" er afgørende for fortolkningen af direktivet, selv om der ikke findes nogen definition i teksten. Udtrykket vil normalt betyde, at planen eller programmet indeholder kriterier eller vilkår, der bestemmer, hvorledes den bevilgende myndighed behandler en ansøgning om anlægstilladelse. Sådanne kriterier kunne sætte grænser for, hvilken type aktivitet eller anlægsvirksomhed der er tilladt i et givet område; eller de kunne indeholde betingelser, der skal opfyldes af ansøgeren, hvis tilladelsen skal gives; eller de kunne være udformet således, at de bevarer bestemte kendetegn ved det pågældende område (f.eks. en blanding af arealanvendelser, der fremmer områdets økonomiske levedygtighed).

Arealanvendelsesplaner indeholder normalt kriterier til bestemmelse af, hvilken type anlægsaktiviteter der kan iværksættes i bestemte områder, og er et typisk eksempel på planer, som fastlægger rammerne for fremtidige anlægstilladelser. Hvorvidt særlige kriterier eller betingelser danner grundlag i de enkelte tilfælde vil afhænge af omstændighederne i hvert af tilfældene, idet en enkelt begrænsende faktor kan være så væsentlig, at den har en dominerende indflydelse på fremtidige tilladelser. På den anden side vil en række forholdsvis ubetydelige eller upræcise faktorer formentlig ikke have nogen indflydelse på meddelelsen af tilladelser."

Efter EU-domstolens praksis anses betingelsen "fastlægger rammerne for fremtidige anlægstilladelser" for opfyldt, når planen eller programmet fastlægger en betydningsfuld helhed af kriterier og fremgangsmåder for tilladelse og iværksættelse af et eller flere af disse projekter, navnlig med hensyn til placering, art, størrelse og betingelser for drift af sådanne projekter eller ved tildeling af midler til disse projekter.[7]

EU-domstolen har i sag C-9/22, An Bord Pleanála m.fl. (Site de St Teresa's Gardens) fastlagt, at rent vejledende planer ikke opfylder betingelsen, som forudsætter, at planen er bindende for den kompetente myndighed og begrænser myndighedens skøn.[8] Det fremgår nærmere af EU-dommen, at:

"49. Det skal bemærkes, at i henhold til retspraksis opfylder bestemmelser af rent vejledende værdi ikke den anden betingelse, der er nævnt i artikel 3, stk. 2, litra a), i direktiv 2001/42. For at opfylde denne betingelse skal bestemmelserne i hvert fald være bindende for de kompetente myndigheder på området for udstedelse af sådanne tilladelser (jf. i denne retning dom af 25.6.2020, A m.fl. (Vindmøller i Aalter og Nevele), C-24/19, EU:C:2020:503, præmis 76 og 77).

50. Det er nemlig kun retsakter af bindende karakter, der kan begrænse det skøn, som disse myndigheder råder over, og således udelukke de nærmere bestemmelser for gennemførelsen af projekter, der kan vise sig at være mere gunstige for miljøet, hvorfor sådanne retsakter skal undergives en miljøvurdering som omhandlet i direktiv 2001/42.

[...]

52. Henset til det ovenstående skal det første til det tredje spørgsmål besvares med, at artikel 2, litra a), og artikel 3, stk. 2 og 3, i direktiv 2001/42 skal fortolkes således, at en plan er omfattet af anvendelsesområdet for dette direktiv, når den for det første er blevet udarbejdet af en myndighed på lokalt plan i samarbejde med en bygherre, der er omfattet af denne plan, og er blevet vedtaget af denne myndighed, for det andet er blevet vedtaget på grundlag af en bestemmelse i en anden plan eller et andet program, og for det tredje indeholder udviklingsplanlægning, der adskiller sig fra den udvikling, der er planlagt i en anden plan eller et andet program, dog forudsat at den i hvert fald er bindende for de myndigheder, der er kompetente til at udstede tilladelser til projekter."

Miljø- og Fødevareklagenævnet finder, at samarbejdsaftalen ikke er omfattet af krav om miljøvurdering, idet den ikke fastlægger rammer for fremtidige anlægstilladelser efter reglerne i miljøvurderingsloven, eller medfører krav om en vurdering af virkningen på Natura 2000-områder. Samarbejdsaftalen er således ikke en plan i miljøvurderingslovens forstand, og der skulle derfor ikke have været udarbejdet en miljøvurdering for aftalen efter miljøvurderingsloven.

Miljø- og Fødevareklagenævnet har ved vurderingen lagt vægt på, at der er tale om en samarbejdsaftale indgået af Svendborg Vand A/S, Svendborg Kommune og Naturstyrelsen, som ønsker at samarbejde om opkøb af ejendomme til skovrejsning, og at gennemførelse af den skovrejsning, som er omtalt i aftalen, forudsætter, at der er lodsejere, som vil sælge jord til Naturstyrelsen, da salg af jord er frivillig.

Miljø- og Fødevareklagenævnet har desuden lagt vægt på, at samarbejdsaftalen ikke fastsætter bindende regler for anvendelsen af projektområderne eller for hvilke tilladelser en myndighed kan meddele til konkrete projekter. Regler for anvendelse af områderne er derimod fastlagt i bl.a. kommuneplanen. Det vil sige, at samarbejdsaftalen ikke er retligt bindende ved myndighedsudøvelsen og således ikke begrænser myndighedernes skøn.

Miljø- og Fødevareklagenævnet har desuden lagt vægt på, at der er tale om en samarbejdsaftale for etablering af grundvandsbeskyttende fredskov, og at der er over 3 km til nærmeste Natura 2000-område.

3.3. Miljø- og Fødevareklagenævnets afgørelse

Miljø- og Fødevareklagenævnet ophæver Naturstyrelsens miljøvurdering af 22. september 2022 af samarbejdsaftale om etablering af grundvandsbeskyttende fredskov.

[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] Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2001/42/EF af 27. juni 2001 om vurdering af bestemte planer og programmers indvirkning på miljøet.

[5] LFF-2016-03-03 nr. 147 om Miljøvurdering af planer og programmer og konkrete projekter (VVM).

[6] Kommissionens vejledning om gennemførelse af direktiv 2001/42 om vurdering af bestemte planers og programmers indvirkning på miljøet, 2003.

[7] Se EU-Domstolens dom af 22. februar 2022 i sag C-300/20, Bund Naturschutz in Bayern m.fl., præmis 62 og den deri nævnte praksis.

[8] EU-Domstolens dom af 9. marts 2023 i sag C-9/22, An Bord Pleanála m.fl. (Site de St Teresa's Gardens).

Sag:

20/12797

Dato:

1. september 2023.

Emner:

Miljøvurdering af ...

Highlight: Vis/skjul highlight

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>)