

MRF 2023.315

Miljø- og Fødevarerklagenævnets afgørelse af 4. december 2023, j.nr. 21/03296

Revurdering af vilkår i råstofindvindingstilladelse ikke omfattet af VVM-reglerne, da råstofindvindingen kunne fortsætte uden ændring af stillede vilkår, hvorfor revurderingen ikke forudsatte arbejder eller indgreb, der indebar ændringer i det oprindelige projekts fysiske aspekter, og dermed ikke var omfattet af VVM-direktivets projektbegreb.

Region Nordjylland traf den 28. januar 2021 afgørelse om, at indvinding af sand, sten og grus på et areal i Rebild Kommune kunne fortsætte uden ændring i de stillede vilkår, der knyttede sig til en tilladelse til råstofindvinding fra 2006. Regionen traf samtidig afgørelse om, at revurderingen af vilkårene i tilladelsen ikke var omfattet af reglerne i miljøvurderingsloven, da der ikke var tale om ændringer eller udvidelser af det projekt, som VVM-redegørelsen var udarbejdet for. Af indvindingstilladelsen fra 2006, der var meddelt på baggrund af regionplantillæg nr. 186 med VVM-redegørelse for Siem og Hellum Skove, fremgik, at tilladelsen var gældende frem til 2036, men at de i tilladelsen indeholdte vilkår skulle tages op til revurdering hvert 10. år. Ved revurdering af vilkårene den 7. december 2016 traf regionen afgørelse om, at råstofindvindingen kunne fortsætte uden vilkårsændringer. Denne afgørelse blev påklaget til Miljø- og Fødevarerklagenævnet, der den 27. april 2020 (j.nr. 18/05451) ophævede og hjemviste afgørelsen, idet regionen ikke havde foretaget den fornødne vurdering efter habitatreglerne. Den fornyede revurdering af 28. januar 2021 blev påklaget af et vandværk, der havde indvindingsopland i projektområdet, og som bl.a. gjorde gældende, at der ikke var foretaget en lovlig og uvildig habitatvurdering for området, og at der i forbindelse med revurderingen burde være gennemført en VVM-proces. Miljø- og Fødevarerklagenævnet (formanden) fandt alene anledning til at tage stilling til, hvorvidt revurderingen

af vilkår for råstofindvinding er omfattet af miljøvurderingslovens anvendelsesområde. Nævnet bemærkede, at projektbegrebet i miljøvurderingslovens § 5, stk. 6, er defineret som ”anlægsarbejder eller andre installationer eller arbejder, herunder nedrivning” og ”andre indgreb i det naturlige miljø eller i landskaber, herunder dem, der tager sigte på udnyttelse af ressourcer i undergrunden”. Herefter henviste nævnet til EU-Domstolens praksis, hvorefter projektbegrebet knytter sig til arbejder eller fysiske indgreb, og fornyelse af et eksisterende projekt ikke er et selvstændigt projekt, hvis dette ikke forudsætter arbejder eller indgreb, der indebærer ændringer i lokalitetens fysiske aspekter, jf. sag C-275/09, sag C-121/11 og sag C-411/17. På denne baggrund fandt nævnet, at ændringer eller udvidelser af eksisterende projekter kun falder ind under VVM-direktivets anvendelsesområde, såfremt de forudsætter arbejder eller indgreb, der indebærer ændringer af de oprindelige projekters fysiske aspekter. Da råstofindvindingen kunne fortsætte uden ændring af stillede vilkår i tilladelsen af 2006 og dermed ikke forudsatte arbejder eller indgreb, der ville ændre i det oprindelige projekts fysiske aspekter, fandt nævnet, at revurderingen ikke udgjorde et projekt i miljøvurderingslovens forstand, hvorefter revurderingen hverken var omfattet af screenings- eller miljøvurderingspligt. På denne baggrund kunne nævnet ikke give medhold i klagen.

Kommentar: Konklusionen må tiltrædes, fordi den tidligere råstofstilladelse var meddelt på grundlag af en VVM-procedure, hvilket nævnet burde have præciseret med henvisning til f.eks. U 2014.1953 H. Om spørgsmålet se Pagh og Haugsted, *Fast ejendom – regulering og køb*, 4. udg., 2022, s. 426 ff.

Ikke medhold i klage over afgørelse om at revurdering af vilkår for råstofindvinding i Region Nordjylland ikke er omfattet af reglerne i miljøvurderingsloven

21/03296

Miljø- og Fødevarerklagenævnet har truffet afgørelse efter miljøvurderingslovens § 2, jf. § 49, stk. 1.[1]

Miljø- og Fødevarerklagenævnet giver ikke medhold i klagen over Region Nordjyllands afgørelse af 28. januar 2021 om, at revurdering af vilkår for råstofindvinding på matr. nr. [m1 og m2]i Rebild Kommune ikke er omfattet af reglerne i miljøvurderingsloven.

Det indbetalte klagegebyr tilbagebetales ikke.

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 24. februar 2021 påklaget til Miljø- og Fødevarerklagenævnet af et vandværk, der har indvindingsopland i projektområdet.

Klager har navnlig anført, at

- der ikke er foretaget en lovlig og uvildig habitatvurdering for området,
- der ikke er lavet uvildige undersøgelser af beskyttede fuglearter, dyr, natur og vandmiljø, og
- der bør laves en miljøkonsekvensrapport.

Klagepunkterne er nærmere uddybet i afsnit 2.3.

Miljø- og Fødevarerklagenævnet har desuden modtaget en klage over Region Nordjyllands afgørelse af 28. januar 2021 om revurdering af vilkår for råstofindvinding. Miljø- og Fødevarerklagenævnet vil træffe særskilt afgørelse herom.[4]

2. Sagens oplysninger

2.1. Sagens forhistorie

Nordjyllands Amt vedtog den 13. juni 2006 regionplantillæg nr. 186 med VVM-redegørelse for råstofindvinding i Siem og Hellum Skove. Amtet meddelte den 19. juni 2006 tilladelse til indvinding af sand, grus og sten på matr. nr. [m1 og m2]. Det fremgår af tilladelsen, at denne er gældende til den 19. juni 2036, men at vilkårene tages op til revurdering efter henholdsvis 10 og 20 år.

Region Nordjylland traf den 7. december 2016 afgørelse om, at råstofindvindingen kunne fortsætte på uændrede vilkår. Regionen fandt dermed, at der ikke skulle foretages vilkårsændringer i indvindingstilladelsen af 19. juni 2006. Afgørelsen blev påklaget til Natur- og Miljøklagenævnet (nu Miljø- og Fødevarerklagenævnet).

Miljø- og Fødevarerklagenævnet ophævede og hjemviste den 27. april 2020 Region Nordjyllands afgørelse af 7. december 2016 til fornyet behandling i regionen.[5] Nævnet fandt, at afgørelsen led af en væsentlig retlig mangel, da der ikke i afgørelsen var foretaget en vurdering efter habitatbekendtgørelsens § 6, stk. 1 og 2.

2.2. Den påklagede afgørelse

Region Nordjylland har den 28. januar 2021 truffet afgørelse om, at råstofindvinding på matr. nr. [m1 og m2] i Rebild Kommune kan forsætte uden ændring i de stillede vilkår, der er knyttet til tilladelsen af 19. juni 2006.

I den forbindelse har regionen desuden vurderet, at der ikke skal træffes afgørelse efter miljøvurderingsloven i forbindelse med revurderingen af vilkår for råstofindvinding i Siem Skov.

Regionen har henvist til, at der i forbindelse med revurdering af vilkår for råstofindvinding ikke er tale om ændringer eller udvidelser af det projekt, som VVM-redegørelsen blev udarbejdet for.

2.3. Klagenes indhold

Klager har anført, at der ikke er foretaget en lovlig og uvildig habitatvurdering af området, og at der desuden ikke er lavet en uvildig undersøgelse af tilstedeværelsen af beskyttede fuglearter, dyr, natur og vandmiljø. I forlængelse heraf har klager anført, at der sandsynligvis er blevet destrueret massevis af beskyttede arter, og at de få, der er overlevet, er ved at forsøge at genetablere levevilkår i de ødelagte leveområder. Klager har i den forbindelse anført, at det er forkasteligt, at Region Nordjylland har vurderet, at råstofindvindingen kan forsætte uden ændring i de tidligere stillede vilkår på baggrund af en overfladisk vurdering, som ikke er uvildig. Klager har dertil anført, at der i hvert fald bør laves en grundigere miljøkonsekvensundersøgelse.

Klager har desuden bemærket, at der i tilladelsen af 19. juni 2006 er stillet vilkår om, at der ikke må graves dybere end til kote 38 m DVR90, og at der skal være mindst to meter materiale over grundvandsspejlet. I den forbindelse har klager anført, at der er i 2016 blev gravet ned til grundvandsspejlet uden, at nogen greb ind.

Herudover har klager bemærket, at der i tilladelsen også er stillet vilkår om, at området, hvor indvindingen har fundet sted, skal efterbehandles til naturformål, og at der ikke må anvendes gødning og pesticider/sprøjtemidler. Klager har anført, at der kan være skadelige stoffer i luften, som kan sive ned i grundvandet sammen med regnen, og at revurdereingen ikke forholder sig til, at det kun er ca. 40 % af det udgravede areal, der efterbehandles med et tyndt lag muld. Det er derfor klagers opfattelse, at ca. 60% af arealet efterlades, som det fremstår, når maskinerne stopper med at grave.

I forhold til grundvandsforhold har klager anført, at Region Nordjylland ikke skelner mellem de forskellige sårbare grundvandsoplande inden for et område med særlige drikkevandsinteresser. Hertil har klager anført, at det ikke er korrekt, at den planlagte efterbehandling støtter op om Rebild Kommunes indsatsplan for Rold Skov-Hellum.

Endelig har klager anført, at der bør udføres en egentlig miljøvurdering af et uvildigt firma, og at gravetilladelsen derfor bør ophæves.

Afslutningsvis forbeholder klager sig ret til at komme med yderligere kommentarer til klagen. Klager har ikke efterfølgende uddybet sin klage.

2.4. Region Nordjyllands bemærkninger til klagen

Region Nordjylland har i bemærkninger til klagen dateret 8. marts 2021 bemærket, at der ikke er truffet afgørelse efter miljøvurderingsloven i forbindelse med afgørelsen af 28. januar 2021. Herudover har regionen bemærket, at der ikke er tale om ændringer eller udvidelser af projektet, og at regionen derfor har vurderet, at der ikke skal træffes ny afgørelse efter miljøvurderingsloven i forbindelse med revurderingen af vilkårene i Siem Skov. Hertil fremgår det, at regionens vurdering vedrørende miljøvurdering fremgår af afgørelsen af 28. januar 2021.

Region Nordjylland har desuden bemærket, at klager ikke har indsendt en fyldestgørende klage inden for klagefristen. Regionen anmoder på den baggrund Miljø- og Fødevarerklagenævnet om at vurdere, om klagen bør afvises.

2.5. Andre bemærkninger til klagen

Bygherre har til klagen bemærket, at klagen skal afvises, da den ikke er indsendt fyldestgørende inden for fristen.

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, om revurdering af vilkår for råstofindvindingen er omfattet af miljøvurderingslovens anvendelsesområde.

Efter nævnets vurdering er der ikke med klagen i øvrigt fremkommet forhold, der kan føre til ændringer af Region Nordjyllands afgørelse.

3.2. Miljø- og Fødevareklagenævnets bemærkninger

3.2.1. Indledende bemærkninger

Efter miljøvurderingslovens § 49, stk. 1, kan Miljø- og Fødevareklagenævnet behandle klager over screeningsafgørelser efter lovens § 21, for så vidt angår retlige spørgsmål, klager over § 25-tilladelser samt klager over tilsynsafgørelser efter § 46. Afgørelser, som en myndighed træffer om, at et projekt ikke er omfattet af og ikke skal behandles efter miljøvurderingsloven, kan efter nævnets praksis også påklages. [6]

Miljø- og Fødevareklagenævnets behandling af retlige spørgsmål omfatter alle spørgsmål om lovligheden eller gyldigheden af trufne afgørelser, herunder fortolkning eller forståelse af lovbestemmelser samt overholdelse af almindelige forvaltningsretlige grundsætninger om saglige hensyn, lighed og proportionalitet.

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

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. Miljøvurderingslovens anvendelsesområde

Efter miljøvurderingslovens § 2, stk. 1, nr. 2, finder loven anvendelse på projekter omfattet af bilag 1 og 2, jf. dog § 4. Bilag 1 og 2 til miljøvurderingsloven angiver dermed udtømmende, hvilke projekter der er eller kan være omfattet af krav om miljøvurdering og tilladelse efter § 25.

Formålet med miljøvurderingsreglerne er at sikre, at der gennemføres en vurdering af virkningerne på miljøet som grundlag for beslutningen om at give eller afslå tilladelse til projekttypen, der kan påvirke miljøet væsentligt.

Det følger således 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 lovens bilag 1 er altid omfattet af kravet om tilladelse med tilhørende miljøvurdering, inden de kan påbegyndes, jf. § 15, stk. 1, nr. 1.

Projekter omfattet af bilag 2 er omfattet af kravet om miljøvurdering og tilladelse, når der er truffet afgørelse (screeningsafgørelse) om, at det konkrete projektet må antages at kunne få væsentlig indvirkning på miljøet, jf. § 15, stk. 1, nr. 2, jf. § 21.

Af miljøvurderingslovens § 5, nr. 6, fremgår det, at der ved et "projekt" forstås: Gennemførelse af anlægsarbejder eller andre installationer eller arbejder, herunder nedrivning. Andre indgreb i det naturlige miljø eller i landskaber, herunder dem, der tager sigte på udnyttelse af ressourcer i undergrunden.

Domstolen har gentagne gange bekræftet, at udtrykket projekt henviser til arbejder eller fysisk indgriben. Det fremgår af EU-Domstolens afgørelser i sagerne C-275/09[7] og C-121/11[8], at en fornyelse af en eksisterende tilladelse ikke kvalificeres som et projekt, såfremt det ikke forudsætter arbejde eller indgreb, der indebærer ændringer af lokalitetens fysiske aspekter.

EU-Domstolen har i sag C-411/17[9] mindet om, at det fremgår af Domstolens praksis, at begrebet projekt for så vidt navnlig angår ordlyden af VVM-direktivets artikel 1, stk. 2, litra a), første led, sigter til arbejder eller indgreb, som ændrer områdets fysiske karakteristika.

Ændringer eller udvidelser af eksisterende projekter forudsætter således arbejder eller indgreb, der indebærer ændringer af de oprindelige projekters fysiske aspekter for at falde ind under VVM-direktivets anvendelsesområde og definitionen af projekt i henhold til artikel 1, stk. 2, litra a). [10]

Miljø- og Fødevareklagenævnet finder, at revurderingen af vilkår for råstofindvindingen ikke er et projekt i miljøvurderingslovens forstand, og at revurderingen derfor ikke er omfattet af miljøvurderingspligt eller screeningspligt.

I sin vurdering har Miljø- og Fødevareklagenævnet lagt vægt på, at det fremgår af revurderingen, at råstofindvindingen kan fortsætte uden ændring i de stillede vilkår i råstofftilladelsen af 19. juni 2006. Revurderingen af råstofindvindingen forudsætter således ikke arbejder eller indgreb, der ændrer det oprindelige projekts fysiske aspekter.

Miljø- og Fødevareklagenævnet bemærker afslutningsvis, at det ikke har betydning for vurderingen af, om klagefristen er overholdt, at klager har taget forbehold for at uddybe sin klage.

3.3. Miljø- og Fødevareklagenævnets afgørelse

Miljø- og Fødevareklagenævnet giver ikke medhold i klagen over Region Nordjyllands afgørelse af 28. januar 2021 om, at revurdering af vilkår for råstofindvinding på matr. nr. [m1 og m2] i Rebild Kommune ikke er omfattet af reglerne i miljøvurderingsloven.

[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] Sag 21/03293.

[5] Sag 18/05451 (tidl. sagsnr. NMK-220-00121).

[6] Blandt andet sagerne NMK-34-00617, 18/05071 og 18/05071.

[7] Sag C-275/09, Brussels Hoofdstedelijk Gewest m.fl. mod Vlaams Gewest, afsagt 17. marts 2011

[8] Sag C-121/11, Pro-Braine ASBL m.fl. mod Commune de Braine-le-Château, afsagt 19. april 2012.

[9] Sag C-411/17, Inter-Environnement Wallonie og Bond Beter Leefmilieu Vlaanderen, præmis 62, afsagt 29. juli 2019.

[10] Kommissionens meddelelse C 486/1 af 3. december 2021 vedrørende anvendelsen af direktivet om vurdering af indvirkning på miljøet (Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2011/92/EU, som ændret ved direktiv 2014/52/EU) på ændringer og udvidelse af projekter — bilag I, punkt 24, og bilag II, punkt 13, litra a), herunder de vigtigste begreber og principper i forbindelse hermed, afsnit 2.2.1, Projekt.

Sag:

21/03296

Dato:

4. december 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>)