

MRF 2024.140

Miljø- og Fødevarerklagenævnets afgørelse af 3. maj 2024, j.nr. 22/07504 og 22/07528

Ophævet VVM-screeningsafgørelse af tilladelse til råstofindvinding, da regionen ikke havde sikret sig, at projektet ikke ville skade yngle- eller rasteområder for bilag IV-arter af flagermus i forbindelse med nedrivning af bebyggelse og fældning af træer, og med bemærkning om, at screeningsafgørelser ikke kan indeholde vilkår.

Region Nordjylland traf i maj 2022 screeningafgørelse efter miljøvurderingslovens § 21 om, at råstofindvinding på en ejendom i Gøtrup ikke var VVM-pligtig. Projektet omfattede etapevis indvinding i et projektområde på ca. 18,4 ha af op til 60.000 m³ sand, grus og sten årligt over en 10-årig periode i graveområderne ”Gøtrup” og ”Gøtrup Sø”, der var udlagt i Råstofplan 2020. På den sydlige del af ejendommen lå Gøtrup Sø, der udgjorde en tidligere råstofgrav. Søen, der blev anvendt som ”put and take”-fiskesø, var omfattet af naturbeskyttelseslovens § 3. Af afgørelsen fremgik, at Jammerbugt Kommunen havde oplyst, at der ville blive givet dispensation fra naturbeskyttelseslovens § 3. Graveområderne var beliggende ca. 2,4 km fra nærmeste Natura 2000-område. Det fremgik af screeningsskemaet, at området forventedes at rumme bilag IV-arter, men at projektet ikke ville påvirke arterne væsentligt. Ved besigtigelse var der konstateret spor af bilag IV-arten odder, og det fremgik af afgørelsen, at odderen antagelig anvendte søen som fourageringsområde, men ikke som yngleområde. Det kunne dog ikke afvises, at tilgæede brinker langs søen var egnede som yngle- og rasteområde. Da odderen er nataktiv, og da projektet foregik i dagtimerne, var det regionens vurdering, at projektet ikke gav anledning til væsentlig påvirkning af odderen. I øvrigt ville der ikke blive gravet nærmere end 25 m fra søen. Det fremgik videre, at der ikke i øvrigt var registeret bilag IV-arter i området, men at potentielle arter i området udgjorde vandflagermus, stor vandsalamander og spidssnudet frø. Det var regionens vurdering på baggrund af besigtigelser, at søen og selve graveområdet udgjorde et potentielt yngle- rasteområde for flagermus. Som led i råstofindvindingen skulle der fældes en række træer og nedrives bebyggelse, der kunne være opholdssted for flagermus. Af et notat udarbejdet af regionen fremgik, at bebyggelsen og træerne som følge af deres po-

tentiale som levested for flagermus burde undersøges nærmere, og at det burde undersøges, hvilke eventuelle afværgeforanstaltninger der skulle iværksættes. Regionen havde i afgørelsen bl.a. lagt vægt på, at projektområdet i graveplanen var udlagt som graveområde, og at områderne efterfølgende skulle efterbehandles til naturmæssige og rekreative formål. Afgørelsen blev påklaget omboende og Danmarks Naturfredningsforening, der navnlig gjorde gældende, at de foretagne besigtigelser var foretaget uden for den periode, hvor flagermus var mest aktive, og at det potentielt kunne påvirke den økologiske funktionalitet for flagermus at nedrive bebyggelsen og fælde træerne på ejendommen. Miljø- og Fødevarerklagenævnet (formanden) fandt, at regionen ikke i tilstrækkelig grad havde sikret sig, at projektet ikke ville beskadige eller ødelægge yngle- eller rasteområder for flagermus, og at screeningsafgørelsen derfor led af en retlig mangel. Nævnet lagde herved vægt på, at det indgik i projektet, at bebyggelsen på ejendommen skulle nedrives, og at det i besigtigelsesnotatet var vurderet, at bebyggelsen kunne være yngle- og rasteområde for flagermus, og blev anbefalet, at dette forhold blev undersøgt nærmere sammen med eventuelle afværgeforanstaltninger. Det var imidlertid ikke vurderet nærmere, om der var flagermus i ejendommen, der skulle nedrives. Nævnet bemærkede, at såfremt dette var tilfældet, kunne der anvendes foranstaltninger til at sikre fortsat økologisk funktionalitet, men at der i så fald skulle fastsættes klare vilkår herom. På den baggrund ophævede nævnet regionens screeningsafgørelse og hjemviste sagen til fornyet behandling med bemærkning om, at da en screeningafgørelse ikke udgør en tilladelse, kan der ikke fastsættes vilkår heri, og at det derfor efter nævnets opfattelse kræver udarbejdelse af miljøkonsekvensrapport, såfremt der skal fastsættes vilkår efter miljøvurderingsloven.

MRF 2024.140

Kommentar: Nævnets afgørelse illustrerer den meget restriktive praksis i relation til beskyttelse af bl.a. flagermus som bilag IV-arter, og at der ved nedrivning af forladte bygninger ofte vil kræves nærmere undersøgelser. Afgørelsen understreger samtidig en mere principiel begrænsning i screeningsafgørelser efter miljøvurderingslovens § 21, da det ikke er muligt at afvise VVM-procedure og VVM-tilladelse efter miljøvurderingslovens § 25 med, at der i forbindelse med screeningen af det ansøgte projekt er fastsat vilkår. Dette er på linje med nævnets nyere praksis i f.eks. **MRF 2022.287 Mfk**, **MRF 2023.203 Mfk**, **MRF 2024.41 Mfk**, **MRF 2024.147 Mfk** og **MRF 2024.177 Mfk**. Derimod har Miljø- og Fødevareklagenævnet i bl.a. **MRF 2023.169 Mfk** og **MRF 2023.171 Mfk** anlagt en noget mere lempelig forståelse af, hvornår et projekt kræver tilladelse efter miljøvurderingslovens § 25 – se hertil Pagh: Tfm 2023, s. 357. Som følge af ophævelsen af VVM-screeningen i ovenstående sag ophævede Miljø- og Fødevareklagenævnet samme dag regionens indvindingstilladelse i samme sag, som var påklaget særskilt (j.nr. 22/11507 og 22/15874).



Ophævelse og hjemvisning i sag om ikke miljøvurderingspligt for råstofindvinding i Jammerbugt Kommune

Sag: 22/07504 og 22/07528

Dato: 3. maj 2024

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

Miljø- og Fødevareklagenævnet ophæver Region Nordjyllands afgørelse af 16. maj 2022 om, at råstofindvinding på matr. nr. [M1], del af [M2], [M3] og [M4] Gøttrup By, Gøttrup, ikke er omfattet af krav om miljøvurdering, og hjemviser sagen til fornyet behandling i Region Nordjylland.

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. 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 13. juni 2022 påklaget til Miljø- og Fødevareklagenævnet af omboende (klager 1) og af Danmarks Naturfredningsforening, Jammerbugt (klager 2).

Klagerne har navnlig anført, at

- Region Nordjylland ikke har taget hensyn til høringsvarene,
- Gøttrup Sø er beskyttet efter naturbeskyttelseslovens § 3,
- de er skeptiske over for de beregnede støjniveauer, og at de nærliggende vindmølleparker skulle indgå i støjberegningen,
- støjen har betydning for beboernes sundhed,
- der allerede nu er sætningsskader på husene som følge af trafikken til og fra råstofindvindingen,
- den tunge trafik ødelægger veje og er farlig for de bløde trafikanter,
- der forsvinder en grøn korridor mellem tre Natura 2000-områder,
- der er observeret fiskeørne i og omkring søen fra det nærliggende Natura 2000-område nr. 16 Løgstør Bredning, Vejlerne og Bulbjerg,
- at det potentielt kan påvirke den økologiske funktionalitet for flagermus at fjerne træer og nedrive ejendommen på [A1],
- der bør foretages yderligere undersøgelser af, om projektområdet indeholder egnede yngle- og rasteområder for flagermus,
- stor vandsalamander, odder og spidssnudet frø kan forekomme inden for projektområdet.

Klagepunkterne er nærmere uddybet i afsnit 2.3.

Miljø- og Fødevarerklagenævnet har desuden modtaget klager over Region Nordjyllands afgørelse af 9. september 2022 om tilladelse til råstofindvinding på matr. nr. [M1], del af [M2], [M3] og [M4] Gøttrup By, Gøttrup.[4] Nævnet vil træffe særskilt afgørelse herom.

2. Sagens oplysninger

2.1 Området

Projektområdet omfatter et areal på ca. 18,4 ha på matr. nr. [M1], del af [M2], [M3] og [M4], Gøttrup By, Gøttrup. Der skal alene foregå råstofindvinding på ca. 14,2 ha.

I den sydlige del af det ansøgte indvindingsområde er der en aktiv indvinding af sand, sten og grus. Der er desuden en ejendom i den sydligste del af projektområdet på adressen [A1]. Gøttrup Fiskesø, som udgør den nordlige del af det ansøgte indvindingsområde, er opstået som følge af råstofindvinding i 80'erne, og er beskyttet efter naturbeskyttelseslovens § 3. Søen anvendes i dag som put and take-sø. Mellem den sydlige og den nordlige del af projektområdet er der et areal på ca. 0,2 ha med beplantning, herunder træer.

Graveområderne Gøttrup og Gøttrup Sø ligger ca. 2,4 km nordøst fra Natura 2000-område nr. 16 Løgstør Bredning, Vejlerne og Bulbjerg, der består af habitatområde nr. H16 og fuglebeskyttelsesområderne nr. F8, F12, F13, F19 og F20.

2.2 Den påklagede afgørelse

Region Nordjylland har den 16. maj 2022 i medfør af miljøvurderingslovens § 21 truffet afgørelse om, at råstofindvinding på matr. nr. [M1], del af [M2], [M3] og [M4] Gøttrup By, Gøttrup, i Jammerbugt Kommune, ikke er omfattet af krav om miljøvurdering og § 25-tilladelse.

Projektet omfatter etapevis indvinding af op til 60.000 m³ sand, grus og sten årligt over en 10-årig periode i graveområderne Gøttrup og Gøttrup Sø, som er udlagt i Råstofplan 2020. Indvindingen bliver fordelt over fire etaper, hvor der kan være tidsmæssigt overlap. Etape 1 omfatter indvinding i Gøttrup Sø ved etablering af en vold i søen, hvor etaper starter i den vestlige del af søen og slutter i den østlige del. Etape 2 omfatter indvinding på området mellem søerne i projektområdet, hvor træerne i området af hensyn til arbejdets tilrettelæggelse skal fældes i vinterhalvåret. Etape 3 omfatter indvinding på den resterende del af det sydlige område vest for den interne kørevej og er reelt den afsluttende etape. Endelig omfatter etape 4 indvinding på grunden ved ejendommen på [A1], der skal nedrives, hvilket gennemføres parallelt med, men ikke samtidig med etape 1.

Region Nordjylland har i afgørelsen bl.a. lagt vægt på, at projektområdet er udlagt som graveområde i Råstofplan 2020, og at området efterfølgende skal

efterbehandles til naturmæssige og rekreative formål. Det fremgår af afgørelsen, at Jammerbug Kommune har tilkendegivet, at den vil meddele dispensation fra naturbeskyttelsesloven. Herudover har regionen lagt vægt på, at projektet ikke giver anledning til mere trafik gennem byen Gøttrup, samt at Miljøstyrelsens vejledende støjgrænser kan overholdes. Yderligere har det indgået i regionens vurdering, at projektet hverken i sig selv eller i kumulation med andre aktiviteter eller planer forventes at kunne påvirke miljøet væsentligt eller skade udpegningsgrundlaget for nærliggende Natura 2000-områder.

Region Nordjylland har endvidere lagt vægt på, at projektet ikke vil beskadige eller ødelægge yngle- eller rasteområder i det naturlige udbredelsesområde for bilag IV-arter, herunder at det ansøgte projekt ikke vil give anledning til ændringer i den økologiske funktionalitet for bilag IV-arter, og at projektet i øvrigt opfylder de forpligtelser, der følger af habitatdirektivets artikel 12.

Afgørelsen er bl.a. bilagt et screeningsskema, et notat af 28. september 2021 udarbejdet af et rådgivningsfirma på vegne af Region Nordjylland og et besigtigelsesnotat af 2. november 2021 udarbejdet af regionen.

Det fremgår af screeningsskemaets punkt 26, at området forventes at rumme beskyttede arter opført på bilag IV, men at påvirkningen ikke er væsentlig.

Desuden fremgår det, at der under en besigtigelse den 15. september 2021 blev fundet spor af odder ved søen i form af afføring og fodspor. Det bemærkes desuden, at der derudover ikke er registreret bilag IV-arter i projektområdet, og at nærmeste registrering er foretaget i 2011, hvor der blev fundet sport af odder i et vandløb ca. 1.110 m syd for projektet. Potentielle arter i området er vandflagermus, odder, stor vandsalamander og spidssnudet frø.

For så vidt angår odder vurderes det i screeningsafgørelsen, at det er sandsynligt, at odderen anvender søen som fourageringsområde på grund af det store fødeudbud. Imidlertid er det vurderet, at det ikke er et oplagt yngleområde, da området anvendes som et rekreativt område. Det vurderes desuden, at det ikke kan afvises, at søens nordlige og tilgroede brinker kan være egnede som yngle- eller rasteområder for odderen. Det vurderes dog, at projektet ikke vil give anledning til væsentlig påvirkning af odderen, da arten er nataktiv, og projektet foregår i dagstimerne, samt at gravearbejdet ikke kommer nærmere end 25 m fra den nordlige bred.

For så vidt angår flagermus fremgår det af screeningsafgørelsen, at der hverken er observeret flagermus eller spor fra flagermus under de to besigtigelser i september og oktober 2021, og at Region Nordjylland ikke har kendskab til registreringer af flagermus i eller omkring projektområdet. På baggrund af viden om de enkelte arters biologi, fortrukne yngle- og rasteområder, samt fortrukne fourageringsområder vurderes det i screeningsafgørelsen, at området omkring Gøttrup Sø kan være biotop for flere flagermusarter, men at miljøforholdene særligt tilgodeser vandflagermus' levevis. Det fremgår desuden, at der i forbindelse med det ansøgte projekt skal fjernes en række træer, når skrænten mellem de to søer gennemgraves, ligesom der skal fjernes beplantning i forbindelse med nedrivning af ejendommen på [A1].

Det fremgår desuden, at Region Nordjylland på baggrund af besigtigelserne har vurderet, at området omkring søen og selve graveområdet er et potentielt yngle- og rasteområde for flagermus, og at dette tilskrives en konkret vurdering af beplantningerne omkring søerne og det faktum, at søerne i sig selv er et egnet fourageringsområde. Regionen har i screeningskemaet vurderet, at potentialet for egnede opholdssteder for flagermus er størst nordøst for Gøttrup Sø, som ligger uden for graveområdet, hvor flere træer indeholder egnede fysiske forhold, og i en del af læhegnet mellem de to søer, som ligger uden for projektområdet. Det vurderes i screeningskemaet, at det ikke kan udelukkes, at enkelte af de seljerøn, der skal fældes i læhegnet inden for projektområdet, kan være opholdssted for flagermus. Dog vurderes det, at alene 2-3 træer har egnede fysiske forhold i form af skader lokaliseret på grene i en højde på omkring 2-2,5 m, herunder løs bark, samt hulheder ved knækkede og flækkede grene. Træerne er endvidere relativt små og står meget eksponeret for vind og vejr, og det vurderes, at potentialet som yngle- og rasteområde for flagermus er begrænset.

Det er Region Nordjyllands vurdering, at projektet ikke påvirker den samlede økologiske funktionalitet i området væsentligt, da projektet kun indebærer fjernelse af enkelte træer, som vurderes at have et begrænset potentiale som yngle- og rasteområde for flagermus, og at de enkelte træer skal se som en del af et større sammenhængende område, hvor bl.a. beplantningen nordøst for Gøttrup Sø og den øvrige del af læbæltet udgør et væsentligt større potentiale som yngle- og rasteområde for flagermus. Der er desuden flere skovarealer i relativ nærhed af Gøttrup sø. Det fremgår endvidere af screeningskemaet, at det fremgår af ansøgningen, at træerne skal fældes i vinterperioden og dermed

uden for yngleperioden for flagermus, og at regionen vurderer, at træerne, der fældes, ikke er egnede vinterkvarterer for flagermus.

Det fremgår desuden af Region Nordjyllands notat af 28. september 2021, at det ikke kan udelukkes, at træerne i skellet mellem Gøttrup Sø og det aktive graveområde syd for søen samt ejendommen på [A1] kan være yngle- og rasteområder for flagermus. Der henvises i den forbindelse til, at både den forladte ejendom og mange af træerne indeholder fysiske forhold, der kan bruges af flagermus både som yngle- og rasteområde, og samtidig ligger områderne nær søer, der er et vigtigt fødesøgningsområde for især vandflagermus og damflagermus. På den baggrund anbefales det i notatet, at der foretages yderligere undersøgelser med henblik på at vurdere, om træerne og ejendommen anvendes som yngle- og rasteområder, og hvilke afværgeforanstaltninger der i så fald kan igangsættes.

Det fremgår endvidere af Region Nordjyllands notat af 2. november 2021, at regionen den 27. oktober 2021 besigtigede arealerne omkring Gøttrup Sø og det aktive råstofindvindingsområde syd herfor med fokus på potentielle yngle- og rasteområder for flagermus. I notatet har regionen på baggrund af besigtigelsen vurderet, at træerne på den nordvendte skrænt ikke indeholder egnede yngle- og rasteområder for flagermus. For så vidt angår det levende hegn af seljerøn i matrikelskellet til det aktive graveområde har regionen i notatet vurderet, at 2-3 træer potentielt udgør egnede opholdssteder for flagermus. Regionen har i notatet også beskrevet, at der i trægruppen øst for ejendommen [A1], som skal fjernes, ikke blev fundet potentielle opholdssteder for flagermus.

Region Nordjylland har i afgørelsen lagt til grund, at råstofindvindingen er omfattet af miljøvurderingslovens bilag 2, pkt. 2, litra a, om råstofindvinding fra åbne brud og tørvegravninger (projekter, som ikke er omfattet af bilag 1), og punkt 10, litra m, om arbejder i forbindelse med indvinding af grundvand og kunstig tilførsel af grundvand (projekter, som ikke er omfattet af bilag 1). Regionen 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 og § 25-tilladelse.

2.3 Klagernes indhold

Klager 1 har anført, at Region Nordjylland ikke har taget hensyn til høringssvarene, at borgerne har følt sig retsløse gennem hele processen, og at

projektet er uændret efter høringsperioden.

Begge klagere har desuden bemærket, at Gøttrup Sø er beskyttet efter naturbeskyttelseslovens § 3. Klager 1 har anført, at det er uforståeligt, at en sø beskyttet efter naturbeskyttelseslovens § 3 genopstår som graveområde og derved ikke længere er beskyttet. Klager 2 har bemærket, at klager gentagende gange har fremført over for Region Nordjylland, at indvinding af råstoffer i en sø, som er beskyttet efter naturbeskyttelsesloven, naturligvis skal miljøvurderes.

Endvidere har klager 1 anført, at de er skeptiske overfor, at de beregnede støjniveauer er lige under den vejledende støjgrænse, og at beboerne i Gøttrup by selv har målt op til 100 dB fra den nuværende råstofindvinding, som ligger længere væk fra byen. Klager 1 har tillige anført, at Region Nordjylland har oplyst dem om, at de skal tåle støj på 80 dB, da støj er udregnet som et gennemsnit. Hertil kommer støj fra de nærliggende kæmpevindmølleparker, som burde indgå i en kumulativ vurdering, og støj fra den tunge trafik. Yderligere er det påpeget, at flere beboere [F1] som følge af støjen i området, og ifølge [F2] hvor der er støj ned til 30 dB. Klager har hertil bemærket, at støj på 100 dB er så højt, at flere borgere, som bor midt for Gøttrup Fiskesø, har måttet forlade deres hjem efter nogle timer.

Klager 1 har desuden anført, at råstofindvindingen har medført, at huspriserne falder, hvorfor det er svært at sælge husene, hvilket kan have betydning for de sociale forhold. Der opstår desuden sætningsskader som følge af den tunge trafik gennem byen. Den tunge trafik ødelægger også vejene og er til fare for de bløde trafikanter, da der ikke er fortov i byen.

Det er tillige anført af klager 1, at der jævnligt er observeret fiskeørne i og omkring Gøttrup Sø, inden de flyver tilbage mod Natura 2000-område nr. 16 Løgstør Bredning, Vejlerne og Bulbjerg, og at reglerne angående fuglearters rasteområder skal overholdes.

Endelig har klager 1 anført, at der forsvinder en grøn korridor som følge af råstofindvindingen, da søen fungerer som en grøn korridor til tre nærliggende Natura 2000-områder. Der er ifølge klager ikke andre rekreative områder.

Klager 2 har henvist til, at Region Nordjylland alene har foretaget to besigtigelser af projektområdet og på den baggrund vurderet, at der ikke skal foretages en miljøvurdering, selvom det fremgår af Råstofplan 2012 og 2016, at der forud for en indvinding i området skal foretages nærmere undersøgelser. I den forbindelse

fremgår det af Råstofplan 2012, at de eventuelle værdifulde naturtyper og arter bør undersøges forud for en råstofindvinding. Råstofplan 2016 konkluderer også, at det på det overordnede planniveau ikke er muligt at afvise, at visse miljøparametre kan blive påvirket væsentligt.

Herudover har klager 2 anført, at de to besigtigelser af projektområdet er foretaget uden for den periode, hvor flagermus er mest aktive, hvilket er en væsentlig mangel, og at det potentielt kan påvirke den økologiske funktionalitet for flagermus at fjerne træer og nedrive ejendommen på [A1]. På den baggrund bør der foretages yderligere undersøgelse af træerne og ejendommen.

For så vidt angår bilag IV-arter, har klager 2 herudover anført, at der potentielt kan forekomme spidssnudet frø, stor vandsalamander og odder i området, men at screeningen alene viser et begrænset kendskab til arterne i området. Klager 1 har endvidere bemærket, at deres haver er fyldt med små babyfrøer, og at der er flagermus.

2.4 Region Nordjyllands bemærkninger til klagerne

Region Nordjylland har den 11. juni 2022 og den 12. juni 2022 bl.a. bemærket, at graveområdet ved Gøttrup Sø ikke var udlagt som graveområde i Råstofplan 2016. Området blev først udlagt som graveområde i et tillæg til Råstofplan 2016, og at der i den forbindelse blev udarbejdet en miljøvurdering.

Yderligere har Region Nordjylland bl.a. bemærket, at der er foretaget to besigtigelser af projektområdet for at vurdere, om projektet vil påvirke den økologiske funktionalitet for bilag IV-arter, og i den forbindelse er beplantningen gennemgået grundigt. Regionen har endvidere bemærket, at det med udgangspunkt i det ansøgte projekt og besigtigelserne er regionens vurdering, at projektet ikke vil beskadige eller ødelægge yngle- eller rasteområder i det naturlige udbredelsesområde for bilag IV-arter. Det ansøgte projekt vil herunder ikke give anledning til ændringer i den økologiske funktionalitet for bilag IV-arter, og projektet opfylder i øvrigt de forpligtelser, der følger af habitatdirektivets artikel 12.

Region Nordjylland har i den forbindelse bemærket, at projektet ikke kommer nærmere end 25 m fra søens bredder, hvorfor projektet ikke vil beskadige yngle-

eller rasteområder. Projektet vil derfor ikke påvirke den økologiske funktionalitet for bilag IV-arter.

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 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 i denne klagesag alene fundet anledning til at behandle Region Nordjyllands vurdering af, om projektet er miljøvurderingspligtigt i forhold bilag IV-arter af flagermus.

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

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.

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 lovlig 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 bemærker i den forbindelse, at klage over værditab for klagers ejendom ikke er et retligt spørgsmål, som kan efterprøves af nævnet i forbindelse med en screeningsafgørelse. Nævnet bemærker i den forbindelse, at projektets miljømæssige indvirkninger på materielle goder skal belyses i en screeningsafgørelse, men at dette efter EU-domstolens praksis ikke gælder projektets indvirkning på materielle goders værdi.[5]

3.2.2 Region Nordjyllands vurdering af, om projektet er miljøvurderingspligtigt i forhold til odder og flagermus, som er bilag IV-arter

Miljøvurderingsloven

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

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, at myndigheden på grundlag af bygherrens ansøgning skal foretage en vurdering af og træffe afgørelse om, hvorvidt et projekt er omfattet af lovens bilag 2 på grund af dets art, dimensioner eller placering er omfattet af krav om miljøvurdering og tilladelse. Ved vurdering 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.[6] En screening anses for at være en foreløbig vurdering af det ansøgte projekt, og en screeningsafgørelse skal kunne træffes ret hurtigt. 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.[7]

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.

Bygherren til et miljøvurderingspligtigt projekt skal efter miljøvurderingslovens § 20, stk. 1, udarbejde en miljøkonsekvensrapport, der indeholder en vurdering af projektets virkning på miljøet. Det følger af § 20, stk. 4, nr. 2, at de oplysninger, som bygherren skal give om det ansøgte projekt i miljøkonsekvensrapporten, jf. stk. 2, på en passende måde skal påvise, beskrive og vurdere projektets væsentlige direkte og indirekte virkninger på blandt andet den biologiske mangfoldighed med særlig vægt på arter og naturtyper, der er beskyttet i henhold til habitatdirektivet[8] og fuglebeskyttelsesdirektivet.[9]

Det følger af miljøvurderingslovens § 24, stk. 1, at myndigheden efter modtagelsen af miljøkonsekvensrapporten fra bygherren skal gennemgå rapporten med inddragelse af den fornødne ekspertise med henblik på at sikre, at den opfylder kravene i § 20. Myndigheden kan om nødvendigt indhente yderligere oplysninger fra bygherren til opfyldelse af kravene i § 20, stk. 2.

Myndigheden skal efter gennemgang af miljøkonsekvensrapporten sende den i høring hos berørte myndigheder og offentligheden, jf. miljøvurderingslovens § 24, stk. 2.

Efter høringen skal myndigheden efter miljøvurderingslovens § 25 træffe afgørelse om, hvorvidt projektet kan tillades. Afgørelsen træffes på baggrund af bygherres ansøgning, miljøkonsekvensrapporten, eventuelle supplerende oplysninger, resultaterne af de høringer, der er foretaget, og myndighedens begrundede konklusion.

En § 25-tilladelse skal omfatte den begrundede konklusion og indeholde alle de miljømæssige betingelser, der er knyttet til afgørelsen, en beskrivelse af alle projektets særkender og de foranstaltninger, der påtænkes truffet for at undgå, forebygge eller begrænse og om muligt neutralisere væsentlige skadelige indvirkninger på miljøet, som bygherren skal gennemføre, og eventuelle overvågningsforanstaltninger. Det følger af miljøvurderingslovens § 27, stk. 1.

Myndigheden kan efter miljøvurderingslovens § 27, stk. 2, knytte vilkår til en § 25-tilladelse med henblik på opfyldelse af lovens formål. Vilkår skal stå i et rimeligt forhold til projektets art, placering og dimensioner samt omfanget af dets indvirkninger på miljøet.

Har projektet væsentlige skadelige indvirkninger på miljøet, skal myndigheden efter miljøvurderingslovens § 27, stk. 3, endvidere stille vilkår for bygherrens overvågning heraf.

Habitatreglerne

Habitatdirektivets artikel 12, stk. 1,^[10] pålægger medlemsstaterne at indføre en streng beskyttelsesordning i det naturlige udbredelsesområde for de dyrearter, der er nævnt i direktivets bilag IV. Ordningen skal efter bestemmelsens litra d blandt andet omfatte et forbud mod beskadigelse eller ødelæggelse af yngle- eller rasteområder.

Habitatdirektivets artikel 12, stk. 1, litra d, om beskyttelse af bilag IV-arter er i dansk lovgivning navnlig implementeret i habitatbekendtgørelsen.^[11]

Det følger af habitatbekendtgørelsens § 10, stk. 1, nr. 1, at der ved administration af de i § 7 og § 8 nævnte bestemmelser ikke kan gives tilladelse, dispensation,

godkendelse mv., hvis det ansøgte kan beskadige eller ødelægge yngle- eller rasteområder i det naturlige udbredelsesområde for bilag IV-arter.

Det er den kompetente myndigheds ansvar i overensstemmelse med det almindelige forvaltningsretlige undersøgelsesprincip at sikre sig, at der er tilvejebragt tilstrækkelige oplysninger til at kunne vurdere, om yngle- eller rasteområder for bilag IV-arter beskadiges eller ødelægges. Der kan ikke fastlægges entydige kriterier for omfanget og karakteren af de oplysninger, der er nødvendige. Det afhænger af den konkrete situation. Eventuelle undersøgelser skal ske målrettet med egnede metoder, og det skal sikres, at undersøgelserne foregår på de tidspunkter på året, hvor den pågældende art kan tænkes at udnytte et givet område. Undersøgelserne skal således foregå på tidspunkter, hvor der vil være stor sandsynlighed for at konstatere arten, hvis den forekommer i området.[12]

EU-Kommissionen har offentliggjort en vejledning om beskyttelse af bilag IV-arter.[13] Bestemmelsen i habitatdirektivets artikel 12, stk. 1, litra d, skal ifølge vejledningen forstås som en målsætning om, at yngle- og rasteområdets økologiske funktion bevarer.

Det fremgår af EU-Kommissionens vejledning, at foranstaltninger, der anvendes til at sikre fortsat økologisk funktionalitet, er forebyggende foranstaltninger, der har til formål at minimere eller endog fjerne en aktivitets negative indvirkning på beskyttede arters yngle- eller rasteområder. Foranstaltningerne kan f.eks. omfatte udvidelse af området eller etablering af nye levesteder i eller i direkte funktional forbindelse med et yngle- eller rasteområde for at opretholde dets funktionalitet. Det understreges i vejledningen, at det naturligtvis klart skal kunne påvises, at sådanne foranstaltninger effektivt medvirker til at opretholde eller forbedre den økologiske funktionalitet for de pågældende arter.[14]

Det fremgår også af EU-Kommissionens vejledning, at sådanne foranstaltninger kun kan anvendes i situationer, hvor der findes en tilladelses- eller planlægningsordning med formelle procedurer, og hvor de kompetente myndigheder kan vurdere, om de foranstaltninger, der træffes for at bevare et områdes "ynglefunktion" eller "rastefunktion", er tilstrækkelige. Foranstaltninger til sikring af økologisk funktionalitet kan være en mulighed, når en aktivitet kun kan berøre dele af et yngle- eller rasteområde. Hvis yngle- eller rasteområdet som følge af foranstaltninger til sikring af økologisk funktionalitet mindst bevarer den samme størrelse (eller udvides) og bevarer den samme (eller bedre) kvalitet for de pågældende arter, vil der ikke ske nogen forringelse af områdets funktion,

kvalitet eller integritet. Det er afgørende, at områdets fortsatte økologiske funktionalitet bevares eller forbedres. Det er derfor vigtigt at overvåge effektiviteten af foranstaltningerne til sikring af økologisk funktionalitet.[15]

Iværksatte foranstaltninger, som har til formål at opretholde den økologiske funktionalitet i yngle- og rasteområder for beskyttede dyrarter, betegnes samlet som afværgeforanstaltninger.

Region Nordjyllands afgørelse

Miljø- og Fødevarerklagenævnet finder, at Region Nordjylland ikke i tilstrækkelig grad har sikret sig, at projektet ikke vil beskadige eller ødelægge yngle- eller rasteområder for flagermus. Regionens screeningsafgørelse lider derfor af en retlig mangel.

Miljø- og Fødevarerklagenævnet har ved vurderingen lagt vægt på, at det indgår som en del af projektet, at ejendommen på [A1] skal nedrives. Nævnet bemærker, at det er vurderet i besigtigelsesnotatet af 28. september 2021, at ejendommen kan være yngle- og rasteområde for flagermus. Det er derfor i besigtigelsesnotatet anbefalet, at der foretages nærmere undersøgelser af, om bl.a. ejendommen anvendes som yngle- og rasteområde for flagermus, og hvilke eventuelle afværgeforanstaltninger der kan igangsættes, hvis der er yngle- og rasteområder. Nævnet har videre lagt vægt på, at det ikke i forbindelse med afgørelsen er vurderet nærmere, om der er yngle- eller rasteområder for arter af flagermus i ejendommen, som skal nedrives. Nævnet henviser til, at der ved en afgørelse skal være tilvejebragt tilstrækkelige oplysninger til at kunne vurdere, om yngle- eller rasteområder for bilag IV-arter beskadiges eller ødelægges. Hvis et yngle- eller rasteområde for bilag IV-arter beskadiges eller ødelægges, kan der anvendes foranstaltninger til at sikre fortsat økologisk funktionalitet.

3.3 Miljø- og Fødevarerklagenævnets øvrige bemærkninger

For så vidt angår fiskesøens nordlige mere tilgroede brinker, som efter vurderingen i screeningsafgørelsen kan være egnet som yngle- eller rasteområde for odder, og de 2-3 træer, som er vurderet potentielt egnede som yngle- og rasteområde for flagermus, bemærker Miljø- og Fødevarerklagenævnet, at der er

mulighed for at fastsætte afværgeforanstaltninger og dermed afværge skader, hvis områdets fortsatte økologiske funktionalitet er garanteret gennem de fastsatte afværgeforanstaltninger.[16]

Ved en fornyet behandling af sagen bør Region Nordjylland være opmærksom på, at såfremt et konkrete projekt forudsætter fastsættelse af afværgeforanstaltninger, skal der fastsættes klare vilkår herom. En screeningsafgørelse er ikke en tilladelse, og der kan derfor ikke stilles vilkår til projektet heri. Efter Miljø- og Fødevareklagenævnets opfattelse er det en forudsætning for at fastsætte vilkår efter miljøvurderingsloven, at det sker på baggrund af en miljøkonsekvensrapport udarbejdet efter lovens § 20.

3.4 Miljø- og Fødevareklagenævnets afgørelse

Miljø- og Fødevareklagenævnet ophæver Region Nordjyllands afgørelse af 16. maj 2022 om, at råstofindvinding på matr. nr. [M1], del af [M2], [M3] og [M4] Gøttrup By, Gøttrup, ikke er omfattet af krav om miljøvurdering og hjemviser sagen til fornyet behandling i Region Nordjylland.

[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] Sagsnr. 22/11507 og 22/15874.

[5] Sag C-420/11, Leth, præmis 29 og 30.

[6] Forslag nr. 147 til Lov om miljøvurdering af planer og programmer og af konkrete projekter (VVM) som fremsat den 3. marts 2016, de specielle bemærkninger til § 22.

[7] Vejledning nr. 9093 af 21. februar 2024 om miljøvurdering af planer og programmer og af konkrete projekter (VVM), Konkrete projekter, afsnit 4.5.3.

Screeningsafgørelsen.

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

[9] Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2009/147/EF af 30. oktober 2009 om beskyttelse af vilde fugle.

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

[11] Bekendtgørelse nr. 1098 af 21. august 2023 om udpegning af administration af internationale naturbeskyttelsesområder samt beskyttelse af visse arter.

[12] Jf. i det hele Miljøstyrelsens habitatvejledning, pkt. 9.6.4-9.6.6.

[13] Vejledning om streng beskyttelse af dyrearter af fællesskabsbetydning i henhold til Habitatdirektivet, Kommissionens meddelelse af 12. oktober 2021, C(2021) 7301 (herefter EU-Kommissionens vejledning).

[14] EU-Kommissionens vejledning, pkt. 2.67.

[15] EU-Kommissionens vejledning, pkt. 2.68.

[16] Se Miljø- og Fødevareklagenævnets sagsnr. 21/06791

Lovområder:

Miljøvurdering af konkrete projekter