

MRF 2024.65

Miljø- og Fødevarerklagenævnets afgørelse af 21. marts 2024, j.nr. 23/03358

Ophævet og hjemvist indirekte afgørelse om, at projekt med opførelse af 13 enfamiliehuse, et nyt hotelkoncept med 36 fritliggende hotelhytter og et fælles aktivitetsområde ikke var omfattet af miljøvurderingslovens § 21 om VVM-screening, da projektet var omfattet af miljøvurderingslovens bilag 2, pkt. 10.b (anlægsarbejder i byzone) og pkt. 10.e (anlæg af veje).

Sagen angik et projekt om etablering af 13 enfamiliehuse, et nyt hotelkoncept med 36 fritliggende hotelhytter samt et fælles aktivitetsområde i Kongsmark på Rømø i Tønder Kommune. Projektområdet lå ca. 400 m for nærmeste Natura 2000-område nr. 89, Vadehavet, og havde hidtil henligget som ubebygget areal. Kommunen blev første gang præsenteret for det samlede projekt i juni 2021, hvor det bl.a. blev oplyst, at hotelhytterne skulle placeres omkring et slynget internt vejnet. Kommunen meddelte i perioden 21. februar til 28. februar 2022 byggetilladelse til hver af de 13 enfamiliehuse på matr.nr. A og meddelte den 28. oktober 2022 en samlet byggetilladelse til opførelse af 36 hotelhytter på matr.nr. B, idet kommunen den 27. oktober 2022 havde vedtaget lokalplan nr. 159-721, Kongsmark. Den 1. november 2022 meddelte kommunen endvidere byggetilladelse til opførelse af en receptionsbygning. Af byggetilladelsen af 28. oktober 2022 fremgik det, at der skulle anlægges en vej med en mindste vejbredder på 5,5 m og vejudlæg på 1 m. En nabo, N, påklagede lokalplanen til Planklagenævnet, der den 6. oktober 2023 (j.nr. 23/00065) traf afgørelse om ikke at give N medhold i klagen, og den 6. februar 2023 påklagede N til Miljø- og Fødevarerklagenævnet, at byggetilladelserne var meddelt uden forudgående VVM-undersøgelse af projektet, selv om projektet ville medføre støj og øget trafikbelastning, og at tilladelserne var meddelt uden høring. Kommunen bemærkede under klagesagen, at projektet lå i byzone, og at projektet dermed ikke var omfattet af miljøvurderingslovens bilag 1 eller 2, hvorfor der ikke var foretaget screening efter miljøvurderingslovens § 21. På forespørgsel fra

nævnet fremkom kommunen med en projektbeskrivelse. Af projektbeskrivelsen, fremgik, at enfamiliehusene var opført på selvstændige matrikler inden for byzone med boligarealer på mellem 210 og 248 m². Kommunen havde endvidere bemærket, at boligerne var individuelt ejet, og at der derfor ikke var tale om et fællesejet feriecenter. Miljø- og Fødevarerklagenævnet (formanden) fandt, at kommunen i forbindelse med meddelelse af byggetilladelserne havde truffet en indirekte afgørelse om, at projektet ikke var omfattet af miljøvurderingsloven, og at myndighedens indirekte afgørelse om, at et projekt ikke skal behandles efter miljøvurderingsloven, kan påklages efter miljøvurderingslovens § 49 i henhold til nævnets praksis. Nævnet fandt, at projektet var omfattet af miljøvurderingslovens bilag 2, pkt. 10.b om anlægsarbejder i byzone og dermed skulle have været screenet efter miljøvurderingslovens § 21. Nævnet lagde vægt på, at projektet, bestående af 13 enfamiliehuse, 36 fritliggende hotelhytter med reception, veje samt fællesaktivitetsområde, var beliggende i byzone, og at projektet ville medføre en øget trafik i form af kørsel til og fra området. Nævnet lagde endvidere vægt på, at projektet ville kunne påvirke miljøet ved en ændret arealanvendelse og et ændret visuelt udtryk, da området forinden fremstod ubebygget. Nævnet bemærkede i øvrigt, at mindre veje også var omfattet af miljøvurderingslovens bilag 2, pkt. 10.e om anlæg af veje. Nævnet ophævede derfor kommunens indirekte afgørelse om, at projektet ikke var omfattet af miljøvurderingslovens regler, og hjemviste sagen til fornyet behandling med bemærkning om, at kommunen skulle overveje, om der var parter, som skulle parthøres.

Kommentar: Det fremgår af afgørelsen, at klagen over byggetilladelserne var indbragt mere end 3 måneder efter, at byggetilladelserne blev meddelt. Det må derfor undre, at klagenævnet ikke har begrundet, hvorfor der i sagen kan ses bort fra klagefristen, om end der kan være omstændigheder i sagen, som berettiger dette, jf. analogt planlovens § 60, stk. 2, 2. pkt., hvorefter klagefristen for indirekte afgørelser efter denne lov regnes fra det tidspunkt, hvor klageren har fået kendskab til afgørelsen. Med afgørelsen har Miljø- og Fødevarerklagenævnet anlagt samme praksis som Planklagenævnet

MRF 2024.65

*mht. byggetilladelser som indirekte afgørelser, men der er dog her den forskel, at mens det er kommunens ansvar at sikre overensstemmelse med lokalplan, jf. planlovens § 18, er der i miljøvurderingslovens § 19 en særskilt pligt for bygherre til at anmelde projekter omfattet af miljøvurderingslovens bilag 1 og 2, uden dette dog fritager kommunen fra at sikre, at der sker screening efter miljøvurderingslovens § 21 af projekter omfattet af lovens bilag 2. Afgørelsen indebærer således, at der skal ske en lovliggørende VVM-screening af det samlede projekt, hvor der tillige skal undersøges faktiske miljøvirkninger. Afhængig af udfaldet af denne VVM-screening kan det blive nødvendigt at gennemføre en lovliggørende VVM-procedure, som det også skete i bl.a. **MRF 2024.53 Mfk om Thorup-sletten**. I forhold til Planklagenævnets afgørelse af klagesagen over lokalplanen den 6. oktober 2023 (j.nr. 23/00065) må det i øvrigt undre, at Planklagenævnet helt har forbigået, om der er gennemført SMV-screening efter miljøvurderingslovens § 10 af planforslaget.*

Ophævelse og hjemvisning af indirekte afgørelse om, at opførelse af 13 enfamiliehuse, et nyt hotelkoncept og et fælles aktivitetsområde i Tønder Kommune ikke er omfattet af reglerne i miljøvurderingsloven

23/03358

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

Miljø- og Fødevareklagenævnet ophæver Tønder Kommunes indirekte afgørelse om, at opførelsen af 13 enfamiliehuse, et nyt hotelkoncept med 36 fritliggende hotelhytter og et fælles aktivitetsområde i Kongsmark på Rømø i Tønder Kommune, ikke er omfattet af reglerne i miljøvurderingsloven, og hjemviser sagen til fornyet behandling i kommunen.

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 6. februar 2023 påklaget til Miljø- og Fødevareklagenævnet af en nabo til projektområdet. Klager har efterfølgende flere gange fremsat supplerende bemærkninger.

Klager har navnlig anført, at

- Tønder Kommune ikke har foretaget en VVMundersøgelse af projektet,
- kommunen ikke har sørget for støjdæmpende foranstaltninger,
- projektet vil medføre en øget trafikbelastning,
- der kan gemme sig tudser i området,
- projektet ligger i et Natura 2000område,
- kommunaldirektøren er inhabil,
- projektet spærrer for en sti,
- borgere og den lokale naturforening skulle have været hørt, og

- Bolig og Planstyrelsen er blevet misinformeret.

Klagepunkterne er nærmere uddybet i afsnit 2.4.

Klager har videre indgivet en klage til Planklagenævnet over Tønder Kommunes endelige vedtagelse af lokalplan nr. 159-721 og kommuneplantillæg nr. 124-721. Planklagenævnet har den 6. oktober 2023 truffet afgørelse.[4]

2. Sagens oplysninger

2.1 Naturforhold

Kongsmark på Rømø grænser op til Natura 2000-område nr. 89, Vadehavet, der består af habitatområde H78 og fuglebeskyttelsesområde F57. Projektområdet ligger i Kongsmark og ca. 400 m fra Natura 2000-området.

Projektområdet har hidtil henligget som et ubebygget areal.

2.2 Sagens forhistorie

To virksomheder rettede henvendelse til Tønder Kommune i maj 2021 angående et projekt. Det fremgår af en mail af 1. juni 2021 fra den ene virksomhed til kommunen, at projektet omfattede 32 hotelhuse med reception og spisested, 16 helårshuse samt et fælles område med legeplads og lignende.

Virksomhederne præsenterede projektet for Tønder Kommune på et møde den 16. juni 2021, hvor det bl.a. fremgik, at hotelhytterne skulle placeres omkring et slynget internt vejnet. På baggrund af dialog med Bolig- og Planstyrelsen blev der foretaget en ændring af projektet, så det omfattede 36 hotelhytter i stedet for 32 hotelhytter.

2.3 Den påklagede afgørelse

Tønder Kommune har i perioden fra den 21. februar 2022 til den 28. februar 2022 meddelt byggetilladelse til hver af de 13 enfamiliehuse på en del af matr. nr. [M1]. Kommunen har også givet en samlet byggetilladelse den 28. oktober 2022 til opførelse af 36 hotelhytter på matr. nr. [M2], og den 1. november 2022 har kommunen givet en byggetilladelse til opførelse af en receptionsbygning. Af byggetilladelsen til hotelhytterne fremgår det, at der også skal anlægges en vej med en mindste vejbredde på 5,5 m og vejudlæg på 1 m.

Tønder Kommune har hermed også truffet en indirekte afgørelse om, at projektet ikke er omfattet af reglerne i miljøvurderingsloven.

2.4 Klagens indhold

Klager har anført, at der er tale om et projekt, som skal miljøvurderes. Klager har herudover anført, at Tønder Kommunen ikke har sørget for at etablere støj-dæmpende foranstaltninger omkring projektområdet, som grænser op til et boligområde. Turisternes anvendelse af boligerne i projektområdet og dets fælles aktivitetsområde med legeplads og multibane medfører støj, som kan høres med lukkede døre og vinduer og op til 1 km væk.

Klager har desuden anført, at de 13 enfamiliehuse og 36 hotelhytter vil medføre en øget trafikbelastning i Kongsmark, som området ikke kan bære. I den forbindelse har klager henvist til, at [A1] er den primære vej igennem Kongsmark og for Rømø. Vejen er overbelastet om sommeren, når der er mange turister, og det er klagers opfattelse, at belastningen vil blive forøget ved realisering af projektet. Desuden har klager bemærket, at projektområdet alene har én vejadgang, som giver adgang fra en 2 minus 1 vej, hvor der ikke er mulighed for parkering. Parkering på vejen vil således medføre, at vejen hurtigt vil kunne blive spærret. Endvidere har klager anført, at der ikke er afsat tilstrækkelige parkeringspladser inden for projektområdet. Dette vil kunne medføre, at turisterne parkerer i vejsider på de smalle veje i byen, som vil give trafikale gener.

Yderligere har klager anført, at projektområdet tidligere var en delvis brakmark, som lokalbefolkningen anvendte som rekreativt område, og hvor biavlerne stillede bistader op. Klager har også anført, at der var en sø inden for projektområdet, der var fyldt med tudser, herunder grønbrogede skrubtudse og strandtudse, som også gemte sig i projektområdet og dets umiddelbare omgivelser. Endelig har klager anført, at bygningerne er opført i et Natura 2000-område.

Herudover har klager bedt Miljø- og Fødevarerklagenævnet undersøge Tønder Kommunes kommunaldirektørs rolle i tilblivelsen af [V1]. Klager har i den forbindelse henvist til, at kommunaldirektøren har iværksat en undersøgelse, som kommunaldirektøren stoppede, da kommunaldirektøren opdagede ulovligheder. Klager har hertil anført, at kommunaldirektøren har ansvaret for kommunens administration og har til opgave at informere kommunalbestyrelsen og borgmesteren og ikke lade sit virke påvirke. Det undrer klager, hvorfor kommunaldirektøren har valgt at stoppe undersøgelsen.

Endvidere har klager anført, at der ikke har været et høringsmøde i Kongsmark i forbindelse med ansøgningen til projektet, og at byggetilladelserne blev givet inden de lokale beboere fik kendskab til projektet. Klager har også anført, at hverken de enkelte borgere i byen eller den lokale naturforening er blevet hørt af kommunen. I den forbindelse henviser klager til andre projekter, hvor de lokale beboere blev kontaktet, og hvor der også blev afholdt høringsmøder.

Klager har desuden bemærket, at hotelhytterne er opført på fast sokkel og således ikke er udført, som der tidligere er givet tilsagn om. Nødvendigheden af en miljøvurdering er således efter klagers opfattelse forøget.

Klager har derudover anført en række betragtninger om, at Bolig- og Planstyrelsen er blevet misinformeret i forbindelse med, at de har givet udlejningstilladelse til hotelhytterne.

Endelig har klager bemærket, at projektet spærre for en omkring 300 år gammel kirkesti.

2.5 Tønder Kommunes bemærkninger til klagen

Tønder Kommune har den 13. marts 2023 indsendt bemærkninger til klagen. Kommunen har bemærket, at projektet ligger i byzone, og at projektet dermed hverken er omfattet af bilag 1 eller 2 i miljøvurderingsloven. Projektet er derfor ikke screenet.

I forhold til det af klager anførte om manglende inddragelse af borgere har Tønder Kommune bemærket, at kommunen har vurderet, at klager ikke er part i byggesagen. Kommunen har begrundet det med, at projektområdet har været omfattet af den tidligere byplanvedtægt, som muliggjorde udstykningen af de selvstændige byggegrunde.

2.6 Nye oplysninger under sagens behandling

På baggrund af nævnets forespørgsel har Tønder Kommune den 14. november 2023 indsendt en projektbeskrivelse. Det fremgår heraf, at de 13 enfamiliehuse er boliger opført på selvstændige matrikler inden for byzone og at enfamiliehusene har boligarealer på mellem 210 m² og 248 m².

Tønder Kommune har i projektbeskrivelsen bemærket, at boligerne er individuelt ejede, og at der derfor ikke er tale om et sammenhængende fællesejet feriecenter. Boligerne udlejes ikke erhvervsmæssigt.

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, om projektet for opførelse af 13 enfamiliehuse, 36 hotelhytter, og et fælles aktivitetsområde er omfattet af miljøvurderingslovens anvendelsesområde.

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 et forhold, som førsteinstansen 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, 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. [5]

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.

Miljø- og Fødevarerklagenævnet har ikke kompetence til at behandle klagepunktet om, at Bolig- og Planstyrelsen er blevet misinformeret i forbindelse med styrelsens tilladelse til erhvervsmæssig udlejning af 36 hotelhytter af 26. april 2022. Nævnet har den 9. februar 2024 oversendt klagepunktet til Planklagenævnet, som er rette klageinstans efter sommerhusloven.

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.

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.

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 projektyper, 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.

Miljøvurderingslovens bilag 2, pkt. 10, litra b omhandler anlægsarbejder i byzonen, herunder opførelse af butikcentre og parkeringsanlæg.

Projekter omfattet af miljøvurderingslovens bilag 2, pkt. 10, litra b, vil ifølge VVM-vejledningen typisk påvirke miljøet ved støj, trafikmængde, arealanvendelse og visuelle gener. Det afgørende for, om et projekt er omfattet af dette bilagspunkt er dels om projektet kan antages at ville kunne påvirke miljøet, og dels om projektet har indflydelse på omgivelserne gennem sin anvendelse og brugerreds.[6]

Miljø- og Fødevarerklagenævnet finder, at projektet er omfattet af miljøvurderingslovens bilag 2, pkt. 10, litra b, og at projektet derfor skulle have været screenet i henhold til kriterierne i bekendtgørelsens bilag 6, jf. § 21.

Miljø- og Fødevarerklagenævnet har ved vurderingen lagt vægt på, at projektet, som består af 13 enfamiliehuse, 36 fritliggende hotelhytter med reception, veje samt et fælles aktivitetsområde med bl.a. legeplads og multibane, er placeret i byzone i Tønder Kommune. Herudover har nævnet lagt vægt på, at projektet medfører øget trafik i form af kørsel til og fra området.

Yderligere har Miljø- og Fødevareklagenævnet lagt vægt på, at projektet vil kunne påvirke miljøet i området ved en ændret arealanvendelse samt et ændret visuelt udtryk, idet området forinden har fremstået som et ubebygget areal.

Miljø- og Fødevareklagenævnet bemærker i øvrigt, at miljøvurderingslovens bilag 2 også indeholder pkt. 10, litra e, som bl.a. omhandler bygning af veje. Mindre veje er også omfattet af bilagspunktet.[7]

3.3 Miljø- og Fødevareklagenævnets øvrige bemærkninger

Miljø- og Fødevareklagenævnet bemærker, at Tønder Kommune ved den fornyede behandling af sagen bør overveje, om der er parter, herunder klager, som skal parthøres efter forvaltningslovens § 19.[8]

3.4 Miljø- og Fødevareklagenævnets afgørelse

Miljø- og Fødevareklagenævnet ophæver Tønder Kommunes indirekte afgørelse om, at opførelsen af 13 enfamiliehuse, et nyt hotelkoncept med 36 fritliggende hotelhytter og et fælles aktivitetsområde i Kongsmark på Rønmø i Tønder Kommune, ikke er omfattet af reglerne i miljøvurderingsloven, og hjemviser sagen til fornyet behandling i kommunen.

Det indbetalte klagegebyr tilbagebetales.

[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] Planklagenævnets sagsnr. er 23/00065.

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

[6] Jf. vejledning om VVM i planloven (2009), s. 110, om bilag 2, pkt. 11, litra a, anlægsarbejder i byzone, herunder opførelse af butikcentre og parkeringspladser (nuværende bilag 2, pkt. 10, litra b).

[7] Jf. vejledning om VVM i planloven (2009), s. 112, om bilag 2, pkt. 11, litra d, Anlæg af veje (nuværende bilag 2, pkt. 10, litra e).

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

Sag:

23/03358

Dato:

21. marts 2024.

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>)