

27. januar 2021
Sagsnr.: 19/05056
Klagenr.: 1004206
RIKNU

AFGØRELSE FRA MILJØ- OG FØDEVAREKLAGENÆVNET

OPHÆVELSE OG HJEMVISNING af afgørelse om ikke miljøvurderingspligt for råstofgrav i Region Sjælland

Miljø- og Fødevareklagenævnet har truffet afgørelse efter miljøvurderingslovens § 21, jf. § 49, stk. 1.¹

Miljø- og Fødevareklagenævnet ophæver Region Sjællands afgørelse af 7. maj 2019 om, at råstofindvinding på matr. nr. F 1
, kan gennemføres, uden at der udarbejdes en VVM-redegørelse, og hjemviser sagen til fornyet behandling i førsteinstansen.

Det indbetalte klagegebyr tilbagebetales.

Miljø- og Fødevareklagenævnets afgørelse er endelig og kan ikke indbringes for anden administrativ myndighed, jf. § 17 i lov om Miljø- og Fødevareklagenævnet² og gebyrbekendtgørelsens § 2.³ 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.

MILJØ- OG
FØDEVAREKLAGENÆVNET
Toldboden 2
8800 Viborg

Tlf. 72 40 56 00
CVR-nr. 37795526
EAN-nr. 5798000026070
nh@naevneneshus.dk
www.naevneneshus.dk

¹ Lovbekendtgørelse nr. 973 af 25. juni 2020 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.

1. Klagen til Miljø- og Fødevarerklagenævnet

Afgørelsen er den 3. juni 2019 påklaget til Miljø- og Fødevarerklagenævnet af Danmarks Naturfredningsforening.

Klager har navnlig anført, at

- indvinding med sænkning af terræn vil påvirke vandstanden i Tude Å med fare for udtørring af åen,
- der ligger et hydrologisk forbundet eng- og moseareal, som tillige vil blive påvirket af en grundvandssænkning, og
- projektet ikke er i overensstemmelse med Sorø Kommunes kommuneplans retningslinje om naturområder.

Klagepunkterne er nærmere uddybet i afsnit 2.5.

2. Sagens oplysninger

2.1 Sagens forhistorie

Den 18. januar 2016 modtog Region Sjælland en ansøgning om indvinding af råstoffer på matr. nr. F 1 . Af ansøgningen fremgår det, at den samlede råstofmængde på 60.000 m³ forventes afsluttet fire meter under grundvandsspejlet.

Sorø Kommune meddelte den 2. maj 2019 i medfør af vandforsyningslovens § 26, stk. 1, tilladelse til sænkning af grundvandsspejlet som konsekvens af indvinding af råstoffer under grundvandsspejlet samt indvinding af 1.500 m³/år overfladevand fra en eksisterende sø på matr.nr. F 1 , på A 1 , 4180 Sorø.

Sorø Kommunes tilladelse af 2. maj 2019 til grundvandssænkning blev påklaget til Miljø- og Fødevarerklagenævnet den 30. maj 2019.

Ifølge afgørelsen måtte grundvandet sænkes i perioden 2019 til 2028 som følge af indvindingen af en årlig indvinding af 20.000 m³ råstoffer under grundvandsspejlet. Der blev herunder stillet vilkår om, at såfremt der graves under grundvandsspejl i perioden den 1. maj til 1. oktober, skal der etableres overvågning af vandspejlet i gravesøen efter nærmere aftale med vandmyndigheden. Såfremt koten for vandspejlet i gravesøen er lavere end koten for vandspejlet indmålt i Tude Å (kote 30,27 m DVR90), må der ikke graves under grundvandsspejl.

Blandt andet på baggrund af kommunens afgørelse meddelte Region Sjælland den 7. maj 2019 tilladelse til råstofindvinding efter råstoflovens § 7

og § 8. Samtidig traf regionen den screeningsafgørelse, som denne klagesag vedrører.

2.2 Natur- og planforhold

Ifølge Arealinformation på Danmarks Miljøportal⁴ ligger indvindingsområdet, matr.nr. F 2 , ned til Tude Å. Længs Tude Å, herunder i indvindingsområdet, findes en række naturarealer med eng, mose og overdrev. På den østlige del af matriklen findes endvidere en sø. Naturarealerne, søen og Tude Å er alle beskyttet i henhold til naturbeskyttelseslovens § 3.⁵ Vest og sydvest for indvindingsområdet findes endvidere en række større søer langs Tude Å, som er blevet dannet i forbindelse med råstofindvinding. Søerne er ligeledes beskyttet i henhold til naturbeskyttelseslovens § 3. Endvidere ligger projektarealet inden for skovbyggelinjen og åbeskyttelseslinjen til Tude Å.

2.3 Den påklagede afgørelse

Region Sjælland har den 7. maj 2019 i medfør af miljøvurderingslovens § 21 truffet afgørelse om, at indvinding af råstoffer på matr.nr. F 1 , i Sorø Kommune, ikke er omfattet af krav om miljøvurdering og § 25-tilladelse. Regionen har samme dag truffet afgørelse om tilladelse til erhvervsmæssig indvinding af råstoffer efter råstoflovens §§ 7, stk. 1 og 8.⁶

Det fremgår af screeningsafgørelsen, at projektområdet udgør ca. 6,5 ha, og at den forventede gravedybde er 14 m, heraf ca. 4 m under grundvandspejlet. Det forventes, at der skal indvindes 60.000 m³ sand, grus og sten årligt.

Region Sjælland har vurderet, at de beskyttede naturtyper inden for projektområdet samt Tude Å, som ligger i nærhed af det ansøgte areal, ikke vil blive væsentligt påvirket. Det fremgår desuden af screeningsafgørelsen, at der skal meddeles dispensation fra naturbeskyttelsesloven til at grave under de beskyttede naturtyper, hvilket vil blive behandlet af Sorø Kommune. Regionen har vurderet, at projektet ikke vil påvirke nationalt registrerede, beskyttede eller fredede områder i væsentlig grad.

I forhold til forurening og gener fremgår det af Region Sjællands screening, at projektet ikke vurderes at udgøre en risiko for vandforurening, ligesom

⁴ <https://www.miljoportal.dk/>

⁵ Lovbekendtgørelse af 13. marts 2019 om naturbeskyttelse.

⁶ Lovbekendtgørelse nr. 124 af 26. januar 2017 om lov om råstoffer.

der i råstofftilladelsen er fastsat vilkår for forebyggelse af forurening samt for type og placering af tanke i forbindelse med råstofindvindingen.

Det fremgår desuden af screeningen, at der i råstofftilladelsen ligeledes er fastsat vilkår om vanding og hastighedsbegrænsning inden for graven med henblik på at bekæmpe utilsigtede støvdannelser.

I forhold til vibrationsgener fremgår det, at regionen har fastsat vilkår for den maksimale påvirkning af omgivelserne med vibrationer.

Region Sjælland har i screeningen anført, at der umiddelbart nord for det ansøgte areal ligger en nabobebyggelse med bolig nær skel. Det er dog regionens vurdering, at projektet på baggrund af de fastsatte vilkår for støj, støv og graveafstande ikke vil give anledning til væsentlig miljøpåvirkning.

Det er Region Sjællands samlede vurdering, at anlægsprojektet ikke vil medføre en væsentlig indvirkning på miljøet, forudsat, at det kan anlægges og drives i overensstemmelse med ansøgningen og overholder de i tilladelsen fastsatte vilkår.

På baggrund af den udarbejdede screening har Region Sjælland vurderet, at det ansøgte projekt ikke vil kunne påvirke miljøet væsentligt.

2.4 Klagers indhold

Klager har indledningsvist anført, at Region Sjællands screeningsafgørelse er mangelfuldt beskrevet, og at der bør udarbejdes en egentlig miljøvurdering.

Ifølge klager er Region Sjællands vurdering af påvirkningen af vandføringen i Tude Å, som følge af at der skal indvindes råstoffer under grundvandsspejlet, mangelfuld. Ifølge klager vil en råstofindvinding 50 m fra Tude Å betyde en afledning af vand fra åen til omgivelserne og en tilsvarende mindre tilstrømning til åen, da terrænet efter klagers opfattelse vil ligge lavere end åen.

Videre har klager anført, at en gravning tæt på Tude Å vil kunne lede til, at åen hyppigere løber tør ud for graveområdet og umiddelbart nedstrøms Plantagevej. I forbindelse hermed har klager oplyst, at åen opstrøms Plantagevej i sommeren 2018 løb tør.

Efter klagers opfattelse vil den § 3-beskyttede mose og eng, som ligger øst for Tude åen og inden for projektområdet blive påvirket negativt af en råstofindvinding. Klager har hertil bemærket, at disse naturtyper er betinget af høj vandstand for at kunne bevares, og ved en sænket vandstand i åen og dræn vil der være overhængende risiko for, at de bliver så tørre, at de ikke længere vil være beskyttet efter naturbeskyttelsesloven. Klager har desuden tilføjet, at da enge og moser langs vandløb har betydning for vandløbenes funktion som våde økologiske korridorer, er det ekstra betænkeligt, at en udtørring af dem ikke er belyst ved en miljøvurdering af projektet. Klager har påpeget, at den del af de § 3-beskyttede arealer, der ikke er meddelt dispensation fra, også vil kunne påvirkes.

Endeligt har klager anført, at området i den gældende kommuneplan er udpeget som naturområde, hvor den eksisterende natur ifølge retningslinje 6.1.1. skal beskyttes. Efter klagers opfattelse er projektet i strid med denne bestemmelse, idet der er en væsentlig risiko for udtørring af åen, og hyppige udtørringer vil lede til en væsentlig forringelse af vandløbet og de nærmeste omgivelser som naturområde.

Med henvisning til kommuneplanens retningslinje 6.1.6 har klager bemærket, at økologiske forbindelser, herunder Tude Åen i videst muligt omfang skal sikres mod en udvikling, der kan forringe livsbetingelser for det nuværende plante- og dyreliv.

2.5 Region Sjællands bemærkninger til klagen

Regionen har den 21. juni 2019 supplerende bemærket, at den ansøgte råstofindvindings nærhed til Tude Å ikke vil påvirke vandføringen i åen væsentligt, hvorfor der ikke er angivet noget herom i den påklagede screeningsafgørelse.

Baggrunden for regionens vurdering er, at der i det konkrete projekt kun skal graves til 4 meter under grundvandsspejlet, og at grundvandssænkningen forbundet hermed holder sig inden for parametrene for årstidsvariationerne. I den forbindelse har regionen oplyst, at Sorø Kommune er foretaget sænkingsberegninger ud fra et worst case-scenarie, som underbygger dette. Den beregnede sænkning forbundet med en indvinding af 3000 m³ råstoffer under grundvandsspejlet over 30 dage vil således i en worst case-situation medføre en sænkning på 12 cm inden for en radius af 50 m. Derudover har regionen vurderet, at den mulige fordampning fra eventuelle gravesøer inden for det begrænsede areal ikke vil have en væsentlig indflydelse på vandbalancen.

Videre har regionen henvist til, at Sorø Kommune den 2. maj 2019 på baggrund af de samme beregninger har meddelt tilladelse til grundvandssænkning, hvor der er fastsat en række vilkår for at undgå påvirkning af vandføringen i Tude Å. Der er bl.a. stillet vilkår om, at såfremt der graves under grundvandsspejl i perioden den 1. maj til 1. oktober, skal der etableres overvågning af vandspejlet i gravesøen efter nærmere aftale med vandmyndigheden. Såfremt koten for vandspejlet i gravesøen er lavere end koten for vandspejlet indmålt i Tude Å (kote 30,27 m DVR90), må der ikke graves under grundvandsspejl.

Regionen har i øvrigt oplyst, at Sorø Kommune i en særskilt afgørelse om dispensation fra åbeskyttelseslinjen har fastsat en graveafstand på 50 m fra åen på baggrund af sænkingsberegningerne.

Som følge af de ovenfor nævnte vurderinger, beregninger og fastsatte vilkår er det således Region Sjællands vurdering, at vandføringen i Tude Å ikke vil blive påvirket i forbindelse med den ansøgte råstofindvinding.

I forhold til det af klager anførte vedrørende påvirkningen på anden beskyttet natur har regionen oplyst, at Sorø Kommune den 13. december 2017 har meddelt dispensation fra naturbeskyttelseslovens § 3 til at grave råstofferne under den mindre § 3-beskyttede sø og den del af den § 3-registrerede eng, der ligger på det ansøgte areal indtil 50 m fra Tude Å. I samme afgørelse har Sorø Kommune meddelt afslag på at indvinde råstoffer under den del af den § 3-registrerede mose og den del af § 3-engen, der ligger indenfor 50 m af Tude Å.

Videre oplyses det, at da afgørelsen om dispensation og afslag efter naturbeskyttelseslovens § 3 er truffet før råstofstilladelsen og screeningsafgørelsen blev meddelt, ligger bl.a. denne afgørelse til grund for regionens screeningsafgørelse for projektet som helhed.

Med henvisning til de nævnte sænkingsberegninger har regionen vurderet, at den ansøgte indvinding ikke vil give anledning til en væsentlig påvirkning af de beskyttede naturtyper, som ligger mellem Tude Å og projektområdet.

I øvrigt har regionen henvist til Region Hovedstadens rapport "*Monitering af vandstand ved Store Rosenbusk Grusgrav*" af 5. marts 2015, som ifølge regionen har godtgjort, at råstofindvinding under grundvandsspejlet kun påvirker grundvandsmagasinet inden for en kortvarig periode, hvorfor længerevarende påvirkning af de vandafhængige naturtyper er usandsynlig.

Endeligt har regionen til klagepunktet om den gældende kommuneplan bemærket, at det forhold, at en del af råstoftilladelsens areal ligger inden for et område, der er udpeget som naturområde, og at hele arealet er udpeget som økologiske forbindelser, ikke er en hindring for udnyttelsen af områdets råstofressource.

Regionen har vurderet, at råstofloven og råstofplaner er placeret højere i planhierarkiet end planloven og udpegninger af naturområder og økologiske forbindelser i kommuneplanen. Regionen har oplyst, at det konkrete område i Region Sjællands Råstofplan 2016 er udlagt som graveområde på baggrund af den erhvervsmæssigt interessante råstofressource, som er til stede i området, ligesom det er regionens vurdering, at der kan meddeles tilladelse til indvinding af råstoffer selvom området i den gældende kommuneplan er udpeget som naturområde og økologiske forbindelser.

Efter regionens opfattelse er det desuden tvivlsomt, at projektområdet udgør nogen væsentlig økologisk forbindelse, idet størstedelen af arealet er drevet som mark. Den del af projektområdet, der i dag er eng, er efter Sorø Kommunes oplysninger opstået som naturtype inden for de seneste årtier, hvorfor det vurderes, at det vil være muligt for naturtypen at indfinde sig igen på et større areal efter endt råstofindvinding. Videre oplyses det, at området vil blive efterbehandlet til natur og uopdyrket areal.

2.6 Nye oplysninger under sagens behandling

Den 18. september 2020 traf Miljø- og Fødevareklagenævnet afgørelse i klagesagen vedrørende Sorø Kommunes tilladelse af 2. maj 2019 efter vandforsyningslovens § 26, stk. 1. Resultatet var, at nævnet ophævede og hjemviste afgørelsen til fornyet behandling hos kommunen. Nævnet fandt således, at vilkåret om den tilladelige sænkning af grundvandsspejlet til kote 30,27 i råstofgravesøen, der svarede til den seneste opmålte kote for vandspejlet i Tude Å den 2. og 28. juli 2016, ikke var fastsat med inddragelse af den seneste viden med hensyn til påvirkning af kvalitetselementerne DVFI, DVPI og DVFFa i Tude Å.

Med henvisning til notat om vurdering af effekten af vandindvinding på vandløbs økologiske tilstand⁷ anførte Miljø- og Fødevareklagenævnet, at seneste viden om påvirkning af de biologiske kvalitetselementer, har vist,

⁷ Notat fra 2014 om ”Vurdering af effekten af vandindvinding på vandløbs økologiske tilstand” fra National Center for Miljø og Energi (DCE).

at en række vandføringsvariabler og dertil knyttede modeller på tilfredsstillende vis beskriver påvirkningen af de biologiske kvalitetselementer som følge af indvindingen af grundvand. Vandstanden i Tude Å var således efter nævnets opfattelse ikke et egnet kriterium at inddrage i vurderingen af påvirkningen fra sænkningen.

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 fundet anledning til at vurdere, hvilken betydning det har for Region Sjællands screeningsafgørelse af 7. maj 2019, at nævnet den 18. september 2020 har ophævet Sorø Kommunes forudgående tilladelse af 2. maj 2019 til grundvandssænkning efter vandforsyningslovens § 26, stk. 1.

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 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.

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 Region Sjællands screeningsafgørelse

Det følger af miljøvurderingslovens § 15, stk. 1, at projekter, der 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, forinden 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.

Det følger af miljøvurderingslovens § 21, at myndigheden på grundlag af bygherrens ansøgning skal foretage en vurdering af og træffe afgørelse om, hvorvidt et projekt omfattet af bilag 2 er omfattet af krav om miljøvurdering og tilladelse. Ved vurderingen skal myndigheden tage hensyn til kriterierne i miljøvurderingslovens bilag 6, herunder bl.a. projektets dimensioner og udformning, forurening og gener, projektets placering, den miljømæssige sårbarhed i de geografiske områder, der kan forventes at blive berørt, og arten af 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.

Region Sjælland har foretaget en screening af det ansøgte projekt om råstofindvinding. Regionen har vurderet, at projektet samlet set ikke vil påvirke miljøet væsentligt, hvorfor regionen har truffet afgørelse om, at det ikke er miljøvurderingspligtigt.

Screeningsafgørelsen ses ikke at forholde sig til projektets påvirkning af vandføringen i Tude Å. Region Sjælland begrundet i sine bemærkninger til klagen dette med, at projektet ikke vil påvirke åens vandføring i væsentlig omfang. Region Sjælland henviser herved navnlig til de vurderinger og beregninger, som ligger til grund for Sorø Kommunes tilladelse af 2. maj 2019 til grundvandssænkning efter vandforsyningslovens § 26, stk. 1. Endvidere henviser regionen til, at der ifølge tilladelsens vilkår ikke må graves under grundvandsspejl, såfremt vandspejlet i gravesøen er lavere end koten for vandspejlet indmålt i Tude Å (kote 30,27 m DVR90).

Miljø- og Fødevareklagenævnet har den 18. september 2020 ophævet Sorø Kommunes tilladelse af 2. maj 2019, fordi det vilkår og de beregninger, som Region Sjællands efterfølgende screeningsafgørelse af 7. maj 2019 bygger på, ikke inddrager den seneste viden med hensyn til påvirkning af kvalitetselementerne DVFI, DVPI og DVFFa i Tude Å.

Regionen Sjællands screeningsafgørelse af 7. maj 2019 lider derfor af en væsentlig mangel, idet afgørelsen samlet set bygger på forkerte forudsætninger med hensyn til projektets påvirkning af vandstanden i Tude Å.

3.3 Miljø- og Fødevareklagenævnets øvrige bemærkninger

Miljø- og Fødevareklagenævnet bemærker, at Region Sjællands begrundelse for vurderingen af eventuelle påvirkninger som følge af projektet skal fremgå af screeningsafgørelsen.

Region Sjælland bør i forbindelse med en fornyet behandling af sagen indtage de vurderinger og beregninger, som vil indgå ved Sorø Kommunes fornyede behandling af tilladelsen til grundvandssænkning efter vandforsyningslovens § 26, stk. 1.

3.4 Gebyr

Som følge af afgørelsen tilbagebetales det indbetalte klagegebyr, jf. gebyrbekendtgørelsens § 2, stk. 2, nr. 1.

3.5 Miljø- og Fødevareklagenævnets afgørelse

Miljø- og Fødevareklagenævnet ophæver Region Sjællands afgørelse af 7. maj 2019 om, at råstofindvinding på matr. nr. F 1

, kan gennemføres, uden at der udarbejdes en VVM-redegørelse, og hjemviser sagen til fornyet behandling i førsteinstansen.