

23. juni 2020
Sagsnr.: 19/07253
Klagenummer.: 1004924

AFGØRELSE FRA MILJØ- OG FØDEVAREKLAGENÆVNET

OPHÆVELSE OG HJEMVISNING af afgørelse om at forslag om fredning i Hjørring Kommune ikke er omfattet af krav om miljøvurdering

Miljø- og Fødevareklagenævnet har truffet afgørelse efter miljøvurderingslovens § 10, jf. § 48, stk. 1.¹

Miljø- og Fødevareklagenævnet ophæver Fredningsnævnet for Nordjylland, nordlig dels afgørelse af 23. september 2019 om at forslag om fredning i Hjørring Kommune ikke er omfattet af krav om miljøvurdering, og hjemviser sagen til fornyet behandling.

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. naturbeskyttelseslovens § 88, 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. 1225 af 25. oktober 2018 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 Fødevareklagenævnet

Afgørelsen er den 23. september 2019 påklaget til Miljø- og Fødevareklagenævnet af advokat på vegne af en lodsejer i det af fredningsforslaget omfattede område.

Klager har navnlig anført, at

- der er sket tilsidesættelse af officialprincippet og ulovlig delegation,
- arealet ikke er et ”mindre område”, og fredningsforslaget derfor ikke er omfattet af miljøvurderingslovens § 8, stk. 2, nr. 1, og
- der ikke er foretaget en væsentlighedsvurdering af planens mulige påvirkninger på omkringliggende Natura 2000-områder.

Klagepunkterne er nærmere uddybet i afsnit 2.5.

2. Sagens oplysninger

Sagen vedrører spørgsmålet, om der skal gennemføres miljøvurdering af forslag til fredning af Tverstedes grønne front i Hjørring Kommune.

2.1 Fredningsforslaget

Fredningsforslaget er udarbejdet af Danmarks Naturfredningsforening og Hjørring Kommune og modtaget hos Fredningsnævnet for Nordjylland, nordlig del, den 10. januar 2019. Forslaget omfatter et område i Hjørring Kommune nord for Tversted, som afgrænses mod nord af Vesterhavet, mod vest af fredningen af Tversted Å og mod øst af fredningen af Flodbækken.

Umiddelbart mod vest ligger Natura 2000-område nr. 5, Uggerby Klitplantage og Uggerby Å's udløb, og en del af fredningen rækker ind i habitatområdet. På udpegningsgrundlaget er blandt andre forklit (2110), hvid klit (2120), grå/grøn klit (2130), havtornklit (2160), grårisklit (2170), skovklit (2180), klitlavning (2190) og enebærklit (2250).

Umiddelbart mod nord ligger Natura 2000-område nr. 1, Skagens Gren og Skagerrak, og en del af fredningen rækker ind i habitatområdet. Blandt habitatområdets naturtyper findes de samme klitnaturtyper som på område nr. 5.

Det fremgår af fredningsforslaget, at baggrunden for ønsket om at frede området er, at det er et fint eksempel på klitlandskab, hvor alle typer klitter er repræsenteret, ligesom området rummer et stort antal plantearter, hvoraf flere er sjældne. Desuden findes markfirben, den kritisk truede sortbrun blåfugl og 8 andre rødlistede sommerfugle.

Et formål med fredningen er at sikre de økologiske forbindelser mellem de to eksisterende fredninger og skabe gode livsbetingelser for områdets planter og dyr gennem naturpleje og bekæmpelse af invasive arter som rynket

rose og bjergfyr. Samtidig vil en fredning ifølge forslaget sikre og formidle landskabs- og naturkvaliteter til gavn for oplevelsesmuligheder og turisme.

Forslaget omfatter 95,05 ha, hvoraf 62,27 ha er fordelt på 17 private lods-ejere, Hjørring Kommune ejer 10,10 ha, samt umatrikuleret areal med 22,68 ha. Størstedelen af arealet er registreret som beskyttet overdrev, hede, mose og sø, og store dele af arealet er samtidig omfattet af klitfredning.

Det fremgår af forslagens afsnit 4 ”Frednings- og planlægningsmæssige forhold” blandt andet, at det er sagsrejsers vurdering, at fredningsforslaget medvirker til at opfylde Danmarks internationale forpligtelser på de dele af Natura 2000-områderne (”jf. bilag 6”), der ligger inden for den foreslåede fredning. Sagsrejser vurderer ligeledes, at fredningsbestemmelserne ikke forringer naturtyper og levesteder for arter eller forstyrrer arter inden for den øvrige del af Natura 2000-områderne (”jf. bilag 6”). Sagsrejser vurderer, at en fredning vil være med til at beskytte habitatnaturtyperne og skabe flere levesteder for markfirben.

Af forslag til fredningsbestemmelser § 1, ”Fredningens formål”, fremgår, at fredningen har til formål, at bevare de åbne og varierede klitlandskaber, sikre og forbedre områdets naturværdier, dyre- og planteliv, give mulighed for naturpleje og bekæmpelse af invasive arter, sikre og styrke områdets funktion som spredningskorridor, sikre og forbedre offentlighedens ret til færdsel, og at medvirke til at opfylde Danmarks internationale forpligtelser med hensyn til at beskytte naturtyper og arter, herunder markfirben.

Af forslagens § 2, ”Bevaring af området”, fremgår, at arealet som udgangspunkt skal bevares i sin nuværende tilstand med mindre en tilstandsændring er tilladt eller påbudt i henhold til forslagens øvrige bestemmelser.

Ifølge forslagens § 3, ”Arealernes drift og anvendelse” skal arealerne henligge i naturtilstand med forbud mod gødsning, sprøjtning, dyrkning, omlæg, dræning og beplantning. Eksisterende bevoksning skal bevares, idet plejemyndigheden dog kan ændre stier af hensyn til vegetationen og kan fjerne invasive arter. Terrænændringer er ikke tilladt.

Forslagens § 4, ”Bebyggelse og anlæg”, indeholder som udgangspunkt forbud mod bebyggelse og lignende med en række nærmere angivne undtagelser.

Af forslagens § 5, ”Offentlighedens adgang”, fremgår blandt andet, at offentligheden som udgangspunkt har adgang på ikke hegnede arealer.

Af forslagens § 6, ”Naturpleje og naturgenopretning”, fremgår blandt andet at Hjørring Kommune er plejemyndighed og at fredningen ikke er til hinder for naturgenopretning ved konkret beskrevne projekter, der fremmer og understøtter fredningens formål.

I henhold til forslagens § 7, "Plejeplaner", skal plejemyndigheden senest 2 år efter fredningens gennemførelse udarbejde en plejeplan, der skal redegøre for plejeforanstaltninger, mindre anlægsarbejder og eventuelle ændringer i offentlighedens adgangsret. Planen skal indeholde en beskrivelse af foranstaltninger til bekæmpelse af invasive arter.

Forslaget indeholder yderligere bestemmelser, herunder om jagt og dispensation.

2.2 Den påklagede afgørelse

Fredningsnævnet for Nordjylland Nordlig del har den 28. august 2019 efter miljøvurderingslovens § 8, stk. 2, nr. 1, jf. stk. 1, nr. 1 og nr. 3, truffet afgørelse om, at fredningsforslaget ikke er omfattet af krav om miljøvurdering.

Det fremgår af afgørelsen, at Hjørring Kommune som medsagsrejsjer har fremsendt et screeningsnotat sammen med fredningsforslaget til fredningsnævnet. Kommunen har i notatet tilkendegivet, at fredningsforslaget alene vil have overvejende positive miljøkonsekvenser og ingen negative.

Screeningsnotatet består af 2 dele, 1) "Planens karakteristika" og 2) "Kendetegn ved indvirkningen og det område som kan blive berørt."

Under del 1) er der angivet flere spørgsmål i en kolonne, ud for hvilke, der kan afkrydses "ja/nej/bør undersøges", samt et tekstfelt.

Til spørgsmålet "har planen indflydelse på andre programmer, herunder planer/programmer som indgår i et hierarki," er der afkrydset ved "nej". I tekstfeltet er det anført, at fredningen ikke vil påvirke Natura 2000-områder negativt, men tværtimod positivt, da fredningen på sigt vil øge muligheden for at udvide habitatnaturtyperne i området vest for fredningen.

Til de øvrige spørgsmål under del 1) er der tilsvarende afkrydset "nej" med forskellige begrundelser.

Under del 2) er der angivet flere spørgsmål i en kolonne, ud for hvilke, der kan afkrydses "positiv, neutral, negativ" samt et tekstfelt.

Til spørgsmålet "biologisk mangfoldighed, flora og fauna", er afkrydset "positiv". I tekstfeltet er det angivet, at området rummer en af de største populationer af markfirben i Hjørring Kommune og vigtige rødlistede sommerfuglearter, og at et af hovedformålene med fredningen er at sikre beskytte og forbedre levestederne for disse arter.

Til spørgsmålet "har planen/programmet i sammenhæng med andre planer/programmer eller projekter relevante kumulative virkninger" er afkrydset "positiv". I tekstfeltet er det angivet, at fredningen ikke vil påvirke

de nærliggende Natura 2000-områder negativt, men tværtimod vil medvirke til at skabe sammenhæng mellem områderne og forbedre tilstanden for den prioriterede naturtype grønsværklit.

Til de øvrige spørgsmål er der afkrydset ”neutral” med forskellige begrundelser.

Afgørelsen er begrundet i, at fredningsnævnet på baggrund af den screening, som er foretaget af medsagsrejseren, Hjørring Kommune, og de i øvrigt foreliggende oplysninger, har vurderet, at fredningsforslaget ikke kan få væsentlig indvirkning på miljøet.

2.3 Klagens indhold

Klager har i første række gjort gældende, at det er fredningsnævnet, der skal drage omsorg for, at sagen er korrekt oplyst. Selvom fredningsnævnet kan uddelegere opgaven med indsamling af oplysninger til andre, kan fredningsnævnet ikke fraskrive sig ansvaret for at sikre, at oplysningerne er korrekte.

Klager mener, at fredningsnævnet ukritisk har lagt screeningsnotatet, som ikke udgør en fyldestgørende screening, til grund for afgørelsen. Screeningsnotatet er i øvrigt udarbejdet 1½ år før afgørelsen, og dermed forældet. Fredningsnævnet burde derfor have undersøgt de faktiske forhold på afgørelsestidspunktet, og også derfor er sagen mangelfuldt oplyst.

Klager finder endvidere, at fredningen ikke kan henregnes til miljøvurderingslovens § 8, stk. 2. Klager mener, at det er ubegrundet, at fredningen af fredningsnævnet er henført under miljøvurderingslovens § 8, stk. 2, nr. 1, jf. § 10.

Klager anfører, at planer inden for de i miljøvurderingslovens § 8, stk. 1, nr. 1, nævnte virkeområder skal underkastes miljøvurdering, medmindre de i de særlige tilfælde, der er nævnt i lovens § 8, stk. 2, kan undtages ved screening.

Klager anfører i den forbindelse, at der er tale om et område på 95 ha, og at der derfor ikke er tale om et mindre område på lokalt plan, som beskrevet i miljøvurderingslovens § 8, stk. 2, nr. 1. I tidligere afgørelser⁴ fra klagenævnet er det fastslået, at arealer mellem 11,5 ha og 22,5 ha udløste krav om miljøvurdering.

Efter klagers opfattelse følger det af EU-domstolens praksis⁵, at en plan, herunder et fredningsforslag skal underkastes en habitatvurdering, hvis forslaget kan påvirke et Natura 2000-område. Da fredningsforslaget omfatter et område, der tilgrænser to Natura 2000-områder, burde der derfor være

⁴ NKN-261-00024, NMK-10-01052 og NMK-00123.

⁵ EU-domstolens domme C-98/03 og C-418/04.

foretaget en væsentlighedsvurdering efter habitatbekendtgørelsens⁶ § 6, stk. 1, af forslagens virkninger på områderne, hvilket ikke er sket. Klager anfører i den forbindelse, at det ikke fremgår af fredningsnævnets afgørelse, hvilke oplysninger, der er lagt til grund i en eventuel væsentlighedsvurdering, og at vurderingen ikke er uddybet eller nærmere begrundet i forhold til udpegningsgrundlaget på de omhandlede Natura 2000-områder, hvorfor afgørelsen også af den årsag ikke lever op til de mindstekrav, der må stilles til en væsentlighedsvurdering.

Klager anfører endeligt, at afgørelsen savner konkret begrundelse, og at begrundelsespligten efter miljøvurderingslovens § 33 ikke er opfyldt.

2.4 Andre oplysninger

Miljøstyrelsen fremsendte den 22. maj 2018 en skrivelse om ”Miljøvurdering af fredningsforslag” til alle kommuner, alle fredningsnævn, Miljø- og Fødevareklagenævnet, Danmarks Naturfredningsforening og Kommunernes Landsforening. Af skrivelsen fremgår, at Miljøstyrelsen har fundet, at fredninger kan være at betragte som en plan, der er omfattet af reglerne om miljøvurdering.

Videre fremgår det blandt andet, at Miljøstyrelsen, Kommunernes Landsforening og Danmarks Naturfredningsforening er enige om, at sagsrejser bør tilvejebringe grundlaget for at foretage en miljøvurdering. Herefter sender fredningsnævnet materialet i høring, og træffer på baggrund af det tilvejebragte materiale og de gennemførte høringer afgørelse om screening.

3. Miljø- og Fødevareklagenævnets bemærkninger og afgørelse

3.1 Miljø- og Fødevareklagenævnets bemærkninger

3.1.1 Hjørring Kommunes deltagelse i forbindelse med screening

Miljø- og Fødevareklagenævnet lægger til grund, at fredningsnævnet som myndighed efter miljøvurderingslovens § 8, stk. 2, selvstændigt har vurderet de oplysninger, som er tilvejebragt af sagsrejser.

Den praktiske ordning for sagsoplysningen, der er etableret ved Miljøstyrelsens skrivelse af 22. maj 2018, hvorefter det generelt bør være sagsrejser der forestår tilvejebringelsen af det faktiske grundlag for miljøvurderingen, er efter Miljø- og Fødevareklagenævnets opfattelse forenelig med kompetencefordelingen i miljøvurderingsloven, idet fredningsnævnet indestår for oplysningernes rigtighed i forbindelse med den trufne afgørelse.

Miljø- og Fødevareklagenævnet lægger til grund, at den af Miljøstyrelsen beskrevne fremgangsmåde er blevet anvendt i nærværende sag.

⁶ Bekendtgørelse nr. 1595 af 12. juni 2018 om udpegning og administration af internationale naturbeskyttelsesområder samt beskyttelse af visse arter.

På den baggrund, og da der i øvrigt ikke med klagen er fremkommet argumenter, der giver anledning til at antage, at oplysningerne i miljøscreeningen er mangelfulde eller urigtige, kan Miljø- og Fødevareklagenævnet ikke give medhold i dette klagepunkt.

3.1.2 Miljøvurderingslovens § 8, stk. 1, nr. 1 og nr. 2

Miljø- og Fødevareklagenævnet bemærker, at fredningsnævnet har henregnet fredningsforslaget under miljøvurderingslovens § 8, stk. 2, nr. 1, jf. § 8, stk. 1, nr. 1. Sidstnævnte bestemmelse omhandler planer, der fastlægger rammerne for anlægstilladelser til nærmere bestemte typer projekter, der er oplistet på bilag 1 og 2 til miljøvurderingsloven. Miljø- og Fødevareklagenævnet konstaterer, at fredningsforslaget ikke fastlægger rammer for nogen af projekttyperne på bilagene. Derimod fastlægger forslaget rammer for visse mindre anlægsarbejder, navnlig sådanne, der vil kræve byggetilladelse, og derfor er forslaget omfattet af miljøvurderingslovens § 8, stk. 2, nr. 2. Klagers indsigelse vedrørende områdets størrelse i forhold til miljøvurderingspligt, kan derfor ikke tages til følge.

3.1.3 Vurdering af fredningsforslaget i forhold til Natura 2000-områder

Før der træffes afgørelse om fredning, skal der i forbindelse med fredningsforslaget gennemføres en vurdering af, om det ansøgte projekt i sig selv, eller i forbindelse med andre planer og projekter, kan påvirke et Natura 2000-område væsentligt, jf. naturbeskyttelseslovens § 36, stk. 3 og 4.

Hvis myndigheden vurderer, at fredningsforslaget kan påvirke et Natura 2000-område væsentligt, skal der foretages en nærmere konsekvensvurdering af projektets virkninger på Natura 2000-området under hensyn til bevaringsmålsætningen for det pågældende område.

Naturbeskyttelseslovens § 36, stk. 3 og 4, implementerer habitatdirektivets⁷ artikel 6, stk. 3, der har følgende ordlyd:

”Stk. 3. Alle planer eller projekter, der ikke er direkte forbundet med eller nødvendige for lokalitetens forvaltning, men som i sig selv eller i forbindelse med andre planer og projekter kan påvirke en sådan lokalitet væsentligt, vurderes med hensyn til deres virkninger på lokaliteten under hensyn til bevaringsmålsætningerne for denne. På baggrund af konklusionerne af vurderingen af virkningerne på lokaliteten, og med forbehold af stk. 4, giver de kompetente nationale myndigheder først deres tilslutning til en plan eller et projekt, når de har sikret sig, at den/det ikke skader lokalitetens integritet, og når de - hvis det anses for nødvendigt - har hørt offentligheden.”

EU-domstolen fortolker bestemmelsen sådan, at myndigheden skal foretage en vurdering af, om det kan udelukkes, at projektet i sig selv eller i forbindelse med andre planer og projekter kan påvirke den udpegede lokalitets gunstige bevaringsstatus væsentligt (væsentlighedsvurdering). Hvis en sådan påvirkning på baggrund af objektive kriterier ikke kan udelukkes,

⁷ Rådets direktiv 92/43/EØF af 21. maj 1992 om bevaring af naturtyper samt vilde dyr og planter.

skal der, såfremt projektet ønskes fremmet, foretages en nærmere vurdering (konsekvensvurdering).⁸

Habitatdirektivet indeholder ikke en definition af begrebet ”projekt”. Domstolen har dog udtalt, at definitionen af projektbegrebet i VVM-direktivet⁹ er relevant med henblik på at klarlægge begrebet plan eller projekt i habitatdirektivets forstand.¹⁰

EU-domstolen har ved dom af 7. november 2018 i de forenede sager C-293/17 og C-294/17 (Coöperatie Mobilisation for the Environment m.fl.) blandt andet fastslået, at projektbegrebet efter omstændighederne kan være af videre omfang end det VVM-retlige projektbegreb,¹¹ idet vurderingen heraf i forhold til habitatdirektivet afhænger af, om en given aktivitet kan påvirke en beskyttet lokalitet væsentligt.¹²

Om den indledende væsentlighedsvurdering har EU-domstolen udtalt, at når en plan eller et projekt, der ikke er direkte forbundet med eller nødvendig for en lokalitets forvaltning, risikerer at skade bevaringsmålsætningen for lokaliteten, skal planen eller projektet anses for at kunne påvirke denne lokalitet væsentligt. Bedømmelsen af nævnte risiko foretages i lyset af den i en sådan plan eller et sådant projekt omhandlede lokalitets særlige kendetegn og miljømæssige vilkår.¹³

Om konsekvensvurderingen har EU-domstolen endvidere udtalt, at denne vurdering skal omfatte alle aspekter af projektet, som kan påvirke bevaringsmålsætningen for den omhandlede lokalitet, og at vurderingen skal ske på baggrund af den bedste videnskabelige viden på området. Der kan kun gives tilladelse, såfremt der er opnået vished for, at aktiviteten ikke har skadelige virkninger for den omhandlede lokalitet, og at det først forholder sig således, når det ud fra et videnskabeligt synspunkt uden rimelig tvivl kan fastslås, at projektet ikke har skadelige virkninger for den omhandlede lokalitets integritet.¹⁴

Det følger endvidere af EU-domstolens praksis, at vurderingen skal foretages både for planer og projekter beliggende indenfor og udenfor udpegede Natura 2000-områder. Myndighederne skal ved deres vurdering af udpegningsgrundlaget således også foretage en vurdering af, om projektet

⁸ Sag C-127/02 af 7. september 2004 (Waddenzee-dommen), præmis 45.

⁹ Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2011/92/ om vurdering af visse offentlige og private projekters indvirkning på miljøet med senere ændringer.

¹⁰ Waddenzee-dommen, præmis 24-26.

¹¹ De forenede sager C-293/17 og C-294/17, præmis 59-66.

¹² De forenede sager C-293/17 og C-294/17, præmis 67-68.

¹³ Waddenzee-dommen, præmis 49.

¹⁴ Waddenzee-dommen, præmis 61.

kan skade ind i et udpeget område, selv om projektet måtte ligge uden for området.¹⁵

Miljø- og Fødevareklagenævnet bemærker, at det ikke fremgår af screeningsafgørelsen, om det er vurderet, hvorvidt fredningen kan påvirke Natura 2000-områderne væsentligt.

Det er angivet i screeningsskemaet, at fredningen kan have en positiv effekt på Natura 2000-områdernes naturtyper. Miljø- og Fødevareklagenævnet bemærker hertil, at også en væsentlig positiv påvirkning af habitatnatur medfører krav om en konsekvensvurdering. Der mangler derudover en redegørelse for påvirkningens årsag og karakter.

Da der således ikke er foretaget en væsentlighedsvurdering i forhold til udpegningsgrundlaget på de omkringliggende Natura 2000-områder, der lever op til kravene efter habitatdirektivets artikel 6, stk. 3, ophæver Miljø- og Fødevareklagenævnet Fredningsnævnet for Nordjylland, nordlig dels, afgørelse af 23 september 2019 og hjemviser sagen til fornyet behandling med henblik på, at fredningsnævnet skal foretage en habitatvurdering, der omfatter fredningens påvirkning af habitatområderne.

3.2 Gebyr

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

3.3 Miljø- og Fødevareklagenævnets afgørelse

Miljø- og Fødevareklagenævnet ophæver Fredningsnævnet for Nordjylland, nordlig dels afgørelse af 23. september 2019 om, at forslag om fredning i Hjørring Kommune ikke er omfattet af krav om miljøvurdering, og hjemviser sagen til fornyet behandling.

¹⁵ Sag C-98/03 Kommissionen mod Tyskland, præmis 50 og 51 samt Moorburg-dommen præmis 29.