

MRF 2021.244

Planklagenævnets afgørelse af 11. august 2021, j.nr. 20/00955

Afgørelse om, at der ikke skulle gennemføres en miljøvurdering af forslag til lokalplan for asfaltanlæg i miljøklasse 7, ophævet, da den anbefalede mindsteafstand fra virksomheden til nærmeste bolig var overskredet, og da kommunen i screeningsafgørelsen alene havde angivet, at støjgrænseværdier ville fastsættes som krav i en miljøgodkendelse til den konkrete aktivitet.

Horsens Kommune vedtog i december 2019 forslag til kommuneplantillæg nr. 2017-22 og forslag til lokalplan nr. 344, Erhverv-Titanvej-Horsens, der blev endeligt vedtaget i april 2020. Forud for planvedtagelsen traf kommunen i november 2019 screeningafgørelse om, at der ikke skulle gennemføres en miljøvurdering af forslaget til lokalplanen. Planområdet, der var beliggende i byzone, udgjorde et samlet areal på ca. 68.522 m², og bestod hovedsageligt af et ubebygget areal og en støjvold, der var etableret langs planområdets vestlige, sydvestlige og sydlige afgrænsning. Planområdet var mod nord afgrænset af erhverv og længere mod nordøst af et boligområde. Den nærmeste bolig i det åbne land lå ca. 300 meter fra lokalplanområdets sydvestlige afgrænsning. Lokalplanen muliggjorde opførelse af virksomheder i miljøklasse 3-7, og det fremgik af lokalplanens redegørelse, at den påtænkte virksomhed var et asfaltanlæg i miljøklasse 7 med aktiviteter i form af oplag og knusning af genbrugsasfalt og lignende. Det var i screening vurderet, at planlægningen ikke gav en øget påvirkning af omgivelserne, da virksomheden i forvejen kunne etablere sig på arealet i henhold til de dagældende planer, og den ifølge kommunen eneste reelle påvirkning af området bestod i en ændring i forhold til maksimal bygningshøjde fra 21 til 35 meter. Screeningafgørelsen blev påklaget af en nabo, der bl.a. anførte, at afstanden fra det i lokalplanen muliggjorte asfaltværk til nærmeste bolig var langt fra anbefalingen i Håndbog om Miljø og Planlægning, og at der derfor ville være en øget støjbelastning for boligerne nær planområdet. Planklagenævnet (formanden) lagde indledningsvis til grund, at planen var omfattet af miljøvurderingslovens § 8, stk. 2, nr. 1, da planen kun omfattede en del af Horsens Kommune, og at der således kun var pligt til at udarbejde en miljøvurdering, hvis planen måtte antages at kunne få væsentlig indvirkning på miljøet. Nævnet fandt, at der alene foregik nedknusningsaktiviteter i området ved planens vedtagelse, og nævnet lagde derfor til grund, at der ikke var samme støj, støv- og

lugtgener fra planområdet, som der måtte forventes at være efter opførelsen af et egentligt asfaltanlæg. Da der ikke i forbindelse med planvedtagelsen var sket en vurdering af betydningen af det forhold, at områdets anvendelse ændredes fra et areal, hvor der foregik nedknusningsaktiviteter i miljøklasse 6, til et område, hvor der skulle etableres et asfaltanlæg i miljøklasse 7, led screeningafgørelsen af en retlig mangel. Nævnet konstaterede endvidere, at den anbefalede afstand for virksomheder i miljøklasse 7 var 500 meter til boligområder, men at det fremgik af lokalplanens redegørelse, at der var ca. 450 meter fra lokalplanens byggefelt til den nærmeste bolig. Efter nævnets opmåling på Miljøportalen så der dog nærmere ud til at være tale om ca. 400 meter. Nævnet fremhævede endvidere, at det fremgik af screeningafgørelsen, at støj fra en virksomhed i lokalplanområdet var reguleret efter miljøbeskyttelsesloven, at gældende støjvejledninger og støjgrænseværdier var fastsat som krav i en miljøgodkendelse til den konkrete aktivitet, og at støjberegningen viste, at de normalt fastsatte støjgrænser kunne overholdes. Nævnet henviste imidlertid til, at disse støjgrænser alene gælder for støjbidrag fra den enkelte virksomhed og dermed ikke omfatter en kumulation af støjbidrag fra forskellige virksomheder. Da der i det pågældende erhvervsområde i forvejen lå andre virksomheder, var der ikke i miljøscreening taget højde for den kumulative støjpåvirkning. Da den anbefalede mindsteafstand fra en virksomhed i miljøklasse 7 til nærmeste bolig var overskredet, og da kommunen i screeningsafgørelsen alene havde angivet, at støjgrænseværdier mv. ville fastsættes som krav i en miljøgodkendelse til den konkrete aktivitet, fandt nævnet ikke, at kommunens vurdering i forhold til støj var sket på det fornødne grundlag. Planklagenævnet ophævede på denne baggrund kommunens screeningafgørelse. Lokalplanen og kommuneplantillægget led som følge deraf af en væsentlig retlig mangel og var derfor ugyldige.

Afgørelse i klagesag om Horsens Kommunes screeningsafgørelse om, at lokalplan nr. 344, ikke skal miljøvurderes

20/00955

Horsens Kommune har den 14. november 2019 truffet afgørelse om, at der ikke skal gennemføres en miljøvurdering af forslag til lokalplan nr. 344, Erhverv-Titanvej-Horsens (screeningsafgørelse).

Planklagenævnet har modtaget en klage over afgørelsen.

Planklagenævnet ophæver kommunens screeningsafgørelse. Da miljøvurdering af et planforslag ifølge miljøvurderingslovens § 13 skal gennemføres inden den endelige vedtagelse af planen, konstaterer Planklagenævnet i øvrigt, at lokalplanen og kommuneplantillægget lider af en væsentlig retlig mangel og derfor er ugyldige.

Det betyder, at screeningsafgørelsen og lokalplanen, ikke længere gælder.

Indhold

[1. Klagen til Planklagenævnet 3](#)

[2. Sagens oplysninger 3](#)

[2.1. Området 3](#)

[2.2. De miljøscreenede planforslag 3](#)

[2.3. Kommunens screeningsafgørelse 5](#)

[2.4. Endelig vedtagelse af planerne 6](#)

[2.5. Klagen og bemærkningerne hertil 6](#)

[2.5.1. Korrespondance i klagesagen 6](#)

[2.5.2. Grænseværdier 7](#)

[2.5.3. Støj 7](#)

[2.5.4. Klagepunkter, som ikke er blevet behandlet 9](#)

2.5.5. Planklagenævnets høring af bygherren. 9

2.5.6. Planklagenævnets høring af kommunen. 9

3. Planklagenævnets bemærkninger og afgørelse. 10

3.1. Regler, som sagen er behandlet efter 10

3.2. Planklagenævnets kompetence og prøvelse. 10

3.2.1. Generelt om Planklagenævnets kompetence. 10

3.2.2. Planklagenævnets prøvelse i den konkrete sag. 11

3.3. Miljøscreening eller obligatorisk miljøvurdering. 11

3.4. Kommunens miljøscreening. 12

3.4.1. Generelt om kravene til miljøscreening. 12

3.4.2. Grænseværdier 12

3.4.3. Generelt om miljøscreeningen. 15

3.5. Planklagenævnets afgørelse. 15

3.6. Bemærkninger til en ny behandling af sagen. 16

4. Gebyr 16

1. Klagen til Planklagenævnet

En beboer i området klagede den 16. januar 2020 til Planklagenævnet over kommunens afgørelse om, at der ikke skal gennemføres en miljøvurdering (screeningsafgørelse).

Nævnet modtog klagen den 6. februar 2020 fra kommunen.

Klagen over miljøscreeningen omfatter en lang række temaer. Nævnet har alene gengivet de klagepunkter, som fremgår af afsnit 2.5.2 – 2.5.3. I afsnit 2.5.4 er nævnt de øvrige klagepunkter, som ikke er blevet behandlet.

2. Sagens oplysninger

2.1. Området

Klagesagen vedrører et område sydvest for Horsens. Området ligger i byzone og udgør et samlet areal på ca. 68.522 m². Ifølge nævnets kortmateriale består planområdet hovedsageligt af et ubebygget areal og en støjvold.[1] Støjvolden er etableret langs planområdets vestlige, sydvestlige og sydlige afgrænsning.

Området har hidtil været omfattet af lokalplan nr. 2015-6, Erhvervsområde Horsens Syd, og lå inden for delområde 3 og 1. Arealet var i denne lokalplan udlagt til miljøklasse 6.

Mod nord afgrænses området af erhverv, og længere mod nordøst ligger et boligområde. Mod vest ligger enkelte boliger, og mod øst ligger erhverv. Mod syd ligger landsbyen Oens.

2.2. De miljøscreenede planforslag

Kommunen har 16. december 2019 vedtaget forslag til kommuneplantillæg nr. 2017-22, Erhverv-Titanvej-Horsens, og forslag til lokalplan nr. 344, Erhverv-Titanvej-Horsens.

Kommunen har desuden 27. april 2020 endeligt vedtaget planerne.

Lokalplanen sikrer bl.a., at området kan anvendes til erhvervsformål i miljøklasse 3-7, jf. lokalplanens § 1.1. Det fremgår i forlængelse heraf, at lokalplanen giver mulighed for at indpasse et asfalkanlæg med en mulig bygningshøjde på op til 35 m i et byggefelt inden for delområde 2, jf. § 1.1.

Det følger af lokalplanens § 3.1, at anvendelsen ved lokalisering af nye virksomheder, eller ændring af eksisterende virksomheder, skal tage hensyn til de vejledende miljøklasser efter kortbilag 4.

Lokalplanen omfatter 4 delområder, og anvendelsen af disse er reguleret i lokalplanens § 3.

Delområde 2 må ifølge lokalplanens § 3.4.1 kun anvendes til erhvervsformål, såsom industri, lager og værkstedsvirksomhed og tilhørende aktiviteter. Inden for delområdet kan der placeres virksomheder, der af miljømæssige årsager (støj, lugt, spildevand) ikke kan placeres i nærheden af boliger. Der må ikke etableres nogen form for bolig i området. Anvendelsen skal være inden for miljøklasse 3-7.

Anvendelsen inden for delområde 3 skal også være miljøklasse 3-7, jf. lokalplanens § 3.5.1.

Inden for det angivne byggefelt i delområde 2 må der maksimalt bygges 400 m² i en højde på op til 35 m, jf. § 8.7.1.

Det fremgår af lokalplanredegørelsen, at lokalplanområdet indtil 2018/2019 ikke har været taget i anvendelse til erhvervsformål. I 2019 meddelte kommunen således miljøgodkendelse til oplagring og knusning af bl.a. genbrugsasfalt på ejendommen, med krav om etablering af en beplantet støjvold.

Lokalplanlægningens aktuelle årsag er, at virksomheden ønsker at etablere et asfalanlæg med tilhørende aktiviteter, herunder oplag og knusning af genbrugsasfalt og lignende, med henblik på nyttiggørelse og genanvendelse i produktionen af asfalt. Det fremgår af lokalplanens redegørelse (s. 4), at anlægget til asfaltproduktion hører til virksomhedsklasse 7.

Ifølge redegørelsen ligger den nærmeste bolig i det åbne land ca. 300 meter fra lokalplanområdets sydvestlige afgrænsning og ca. 450 m fra lokalplanens byggefelt til anlæg/bygninger med højder op til 35 m.

Det fremgår af redegørelsen, at der i lokalplan nr. 344 er fokus på at undgå, at nærliggende boligområder belastes unødigt med bl.a. støj, f.eks. ved inddeling af området i lokalplandelområder med produktionen længst væk fra boliger, etablering af en støjvold tættest på boligerne, samt beplantning på støjvolden, som beskytter naboerne mod støvgener, samt at kunne se mindre af anlægget fra boligerne.

Området er omfattet af kommuneplan 2017, rammeområde 14ER12 og 14ER14. For begge rammeområder er der i kommuneplanens fastsat en maksimal højde på 21 m. Rammeområde 14ER12 er i kommuneplanens udlagt til miljøklasse 3-7, og rammeområde 14ER14 er udlagt til miljøklasse 3-6. For at muliggøre en bygningshøjde på 35 m, og for at skabe overensstemmelse mellem lokalplan nr. 344 og kommuneplan 2017, har kommunen vedtaget kommuneplantillæg 2017-22, hvor rammeområde 14ER21 og 14ER22 udlægges. Rammeområde 14ER22, som svarer til lokalplanens delområde 2, udlægges til miljøklasse 3-7, og den maksimale bygningshøjde fastsættes til 35 m.

2.3. Kommunens screeningsafgørelse

Kommunen har forud for vedtagelsen af lokalplanforslaget foretaget en miljøscreening i henhold til miljøvurderingsloven og har den 14. november 2019 truffet en screeningsafgørelse om, at der ikke skal gennemføres en miljøvurdering.

De forhold, der er vurderet i forbindelse med screeningen, er beskrevet i en afgørelse. Det fremgår heraf, at screeningen primært bygger på en udarbejdet ansøgning om VVM-screening af et asfalanlæg med tilhørende aktiviteter. Der er ikke udarbejdet et selvstændigt screeningskema.

Der er til VVM-screeningen udarbejdet en støjrapport. Det fremgår af konklusionen til støjrapporten, at den kommende asfaltfabrik vil kunne overholde de i den eksisterende miljøgodkendelse angivne støjvilkår, og de forventede kommende støjvilkår.

Det fremgår af screeningen af 14. november 2019, at kommunen i vurderingen af, om der skal udarbejdes en miljøvurdering af forslaget til kommuneplantillæg og lokalplan, særligt har lagt vægt på anlæggets påvirkning af de nærmeste boliger i det åbne land i forhold til støj, støv og lugtgener samt det visuelle udtryk. Det fremgår, at screenings hovedemner er knyttet til muligheden for etablering af et asfaltanlæg med tilhørende aktiviteter, og at de øvrige ændringer af lokalplanen skønnes at være miljømæssigt uvæsentlige.

Der henvises til, at VVM-screeningen af anlægget, en udarbejdet støjrapport og de visuelle undersøgelser, herunder visualiseringer, påviser, at etableringen af et asfaltanlæg vil påvirke boliger i det åbne land mod vest og syd med støj og visuelle gener. Det fremgår af afgørelsen, at støj fra en virksomhed i lokalplanområdet reguleres efter miljøbeskyttelseslovens bestemmelser og gældende støjvejledninger, og støjgrænseværdier m.v. fastsættes som krav i en miljøgodkendelse til den konkrete aktivitet. Hertil fremgår det, at støjberegningen viser, at de normalt fastsatte støjgrænser vil kunne overholdes.

Det fremgår yderligere af afgørelsen, at anlæg disponeres på området og drives på en måde, der sikrer, at de vejledende støjgrænser ved boliger og anden støjfølsom anvendelse ikke overskrides. Hertil fremgår det, at støv kan begrænses ved vanding/befugtningsanlæg, samt at volden mod vest og syd begrænser støvflugt. Det fremgår af afgørelsen, at støv og lugt fra en virksomhed i lokalplanområdet reguleres efter miljøbeskyttelseslovens bestemmelser og gældende støj- og lugtvejledninger, og at støj- og lugtgrænseværdier fastsættes som krav i en miljøgodkendelse til den konkrete aktivitet. Kommunen anfører i sin afgørelse, at et asfaltanlæg eller andre virksomhedstyper vil medføre kørsel med lastbiler, og i mindre udstrækning personbiler, til og fra lokalplanområdet via erhvervsområdet, herunder primært via A1/A2 og A3 via A4/A5 til det overordnede vejnet og herunder A6, eller via erhvervsområdet til A7.

Kommunen har sammenfattende vurderet, at planen ikke vil få væsentlig indvirkning på miljøet, og at der derfor ikke skal gennemføres en miljøvurdering.

Ansøgningskemaet til VVM-screeningen er udfyldt af bygherren, og er opdelt i punkter. Der er et punkt vedrørende basisoplysninger, nogle punkter omhandlende projektets karakteristika og nogle punkter vedrørende projektets placering. Der er et felt til tekst til hvert parameter, og til nogle parametre er der en boks til afkrydsning i *ja* eller *nej*. Det fremgår hertil af ansøgningskemaet, at farverne i afkrydsningsbokserne angiver sandsynligheden for, at det pågældende tema kan antages at kunne medføre en påvirkning på miljøet. Næsten alle krydsene er sat i bokse med farven grøn. Et enkelt kryds er sat i en boks med farven gul.

Denne boks vedrører, hvorvidt projektet kan rummes inden for lokalplanens generelle formål. Hertil er der knyttet en bemærkning om, at kommunen har truffet afgørelse om at udarbejde en ny lokalplan, sådan at der i et nærmere bestemt byggefelt er mulighed for at bygge i op til 35 m højde.

Det fremgår af skemaet, at projektet er omfattet af en eller flere af Miljøstyrelsens vejledninger eller bekendtgørelser om støj eller eventuelt lokalt fastsatte støjgrænser. Det fremgår ikke af feltet til bemærkninger, hvilke vejledninger der er tale om. Det fremgår hertil, at anlægsarbejdet vil kunne overholde de vejledende grænseværdier for støj og vibrationer. Der er ikke knyttet yderligere bemærkninger til støj. Det fremgår også af skemaet, at projektet ikke giver anledning til støvgener eller øgede støvgener, hverken i anlægsperioden eller i driftsfasen. Der er ikke knyttet yderligere bemærkninger til støv og støvgener. Det fremgår yderligere af skemaet, at projektet ikke vil give anledning til lugtgener eller øgede lugtgener i anlægsperioden eller i driftsfasen. Der er heller ikke knyttet bemærkninger til dette punkt.

2.4. Endelig vedtagelse af planerne

Kommunen vedtog den 27. april 2020 endeligt kommuneplantillæg nr. 2017-22, Erhverv-Titanvej-Horsens og lokalplan nr. 344, Erhverv-Titanvej-Horsens.

2.5. Klagen og bemærkningerne hertil

2.5.1. Korrespondance i klagesagen

I sagen indgår klagen af 16. januar 2020. Klageren har uddybet klagen den 24. februar 2020, og er kommet med yderligere bemærkninger den 13. april 2021. Kommunen er kommet med bemærkninger til klagen den 6. februar 2020, 12. april, 12. maj og 18. maj 2021.

Planklagenævnet har i denne sag alene gengivet og behandlet klagepunkterne om grænseværdier og støj. Under afsnit 2.5.4. er nævnt de øvrige klagepunkter, som ikke er blevet behandlet.

2.5.2. Grænseværdier

Klagerens bemærkninger

Klageren anfører, at kommunen bemærker, at asfaltfabrikken skal overholde de regler, der gælder for virksomhedens påvirkning uden for egen matrikel, og at disse regler er uafhængige af, hvor tæt en fabrik placeres på boligerne. Klageren anfører, at jo tættere en fabrik ligger på boliger, jo mere skal den begrænse f.eks. støj, støv og lugt for at overholde de grænseværdier, der gælder ved boligerne. Klageren mener derfor, at det er vigtigt med en ordenlig afdækning af virksomhedens miljøpåvirkninger i området, set sammen med de eksisterende

påvirkninger. Hertil anfører klageren, at der er kort afstand mellem de nærmeste boliger og virksomheden, og at afstanden er åbent land, som ikke begrænser hverken støj, støv eller udsyn.

Kommunens bemærkninger

Kommunen anfører, planlægningen ikke giver en øget påvirkning af naboerne, da virksomheden i forvejen kunne etablere sig på arealet uden ny planlægning. Den eneste reelle øgede påvirkning af naboerne, er 14 meters ekstra tilladt bygningshøjde fra 21 m til 35 m. Kommunen anfører hertil, at det kun drejer sig om en øget visuel påvirkning, og at alle andre aktiviteter som anlægget måtte bibringe arealet kan indeholdes i det eksisterende plangrundlag for arealet. Kommunen anfører hertil, at asfaltfabrikken skal overholde de regler, der gælder for virksomhedens påvirkning uden for egen matrikel, og at disse regler er uafhængige af, hvor tæt en fabrik placeres på boligerne. Kommunen anfører hertil, at det betyder, at jo tættere en fabrik ligger på boliger, jo mere skal den begrænse f.eks. støj, støv og lugt for at kunne overholde de grænseværdier, der gælder ved boligerne.

2.5.3. Støj

Klagerens bemærkninger

Klageren anfører, at der ikke er givet oplysninger om brugen af anlægget, og at det derfor heller ikke fremgår, hvilke støjende aktiviteter der er tale om. Videre anfører klageren, at det fremgår af lokalplanen, at der er planer om etablering af et asfaltanlæg med nedknusningsaktiviteter, og da der samtidig er tale om et stort anlæg med en højde på op til 35 m, er klageren bekymret for, at støjen ikke kan begrænses til miljøbeskyttelseslovens grænseværdier. Klageren henviser til, at det fremgår af "Håndbog om Miljø og Planlægning", at asfaltværker og anlæg til fremstilling af vejmateriale bør placeres i miljøklasse 6 eller 7. Klasse 6 er kun for mindre asfaltværker, mens klasse 7 gælder for større værker, hvor afstand til boliger skal vurderes konkret. Klageren anfører hertil, at det fremgår af håndbogen, at en afstand på 700 m til boliger ikke er urealistisk i miljøklasse 7, men at det skal vurderes konkret i de enkelte tilfælde. I dette tilfælde ligger nærmeste bolig 300 m fra lokalplanområdet, og altså langt fra anbefalingen i håndbogen. Klager stiller derfor spørgsmålstejn ved, om etablering af et asfaltværk med nedknusning ikke vil betyde en øget støjbelastning for boligerne i området, med specielt fokus på boligerne vest og syd for anlægget, og at der derfor er krav om en miljøvurdering.

I senere bemærkninger anfører klageren, at kommunen i sin redegørelse henviser til, at virksomheden kun vil få miljøgodkendelse, såfremt de kan overholde Miljøstyrelsens vejledende støjgrænser. Klageren bemærker, at det fremgår af den tilsendte støjrapport, at der udelukkende er lavet en vurdering af denne virksomheds støj, og at det fremgår af virksomhedens egen miljøscreening, at der ikke er kumulerende miljøpåvirkninger forbundet med projektet. Klageren vil gerne henlede opmærksomheden på, at der ligger en virksomhed med metalskrot som nabo til virksomheden, og at denne virksomhed allerede støjer i området. Der findes også et eksisterende nedknusningsanlæg i nærområdet. Klageren er derfor bekymret for, at det samlede støjbillede vil overskride støjgrænserne, også set i lyset af,

at virksomheden har ansøgt om at køre i døgndrift. Klageren gør hertil gældende, at det fremgår af støjrapporten, at støjen om natten er tæt på grænsen for to boliger, og hvis usikkerheden i beregningen medtages, vil grænsen overskrides. Da den øgede bygningshøjde resulterer i støjkluder, som er placeret væsentligt højere end tidligere, er det klagerens overbevisning, at der som minimum er et ændret støjbillede i forhold til det tidligere tilladte, som der skal vurderes på.

Kommunens bemærkninger

Kommunen anfører, at miljøvurderingsloven ikke fastsætter grænseværdier for støj, og at støjgrænser fastsættes efter Miljøstyrelsens vejledning nr. 5/1984 – "Ekstern støj fra virksomheder med supplementer". Hertil anfører kommunen, at der fastsættes vilkår vedrørende støj i virksomhedens miljøgodkendelse, som virksomheden skal overholde. Hvilke typer støjende aktiviteter der er tale om, er sagen uvedkommende, og aktiviteterne på grunden skal overholde de gældende støjgrænser. Kommunen gør hertil gældende, at virksomheden skal støjdæmpes, således at Miljøstyrelsens vejledende støjgrænser overholdes ved både by, åbent land, og øvrige virksomheder i området. Virksomheden skal i forbindelse med udarbejdelsen af miljøgodkendelsen vise, at den kan overholde de vejledende støjgrænser med en støjkortlægning udarbejdet af et akkrediteret, uvildigt støjlaboratorium. Hertil anfører kommunen, at asfaltfabrikken kommer til at begrænse deres støj, således at gældende regler kan overholdes. Skulle det vise sig, at det ikke er muligt, bliver der ikke meddelt miljøgodkendelse. Kommunen anfører også, at knusning ikke er en del af miljøgodkendelsen til asfaltfabrikken, da der på arealet, som der planlægges for, blev meddelt miljøgodkendelse til oplag og knusning af genbrugsasfalt 1. juli 2019, og til knusning af beton den 29. november 2019. Kommunen vurderer ikke, at den øgede bygningshøjde vil bidrage med væsentligt mere støj end en lavere bygning.

2.5.4. Klagepunkter, som ikke er blevet behandlet

Herudover har klageren klaget over følgende temaer:

- Lugtgener
- Støvgener
- Manglende partshøring
- Beplantning på støjvold
- Trafik
- Anlægshøjde
- Etablering af støjvold
- At dokumenter, som er lagt til grund for afgørelsen, ikke har været offentliggjort for parterne
- Manglende klagevejledning
- Visuel påvirkning

Disse klagepunkter er ikke behandlet af Planklagenævnet, jf. nærmere herom i afsnit 3.5.

2.5.5. Planklagenævnets høring af bygherren

Planklagenævnets høring

Planklagenævnet har ved høring af 10. marts 2021 fremsendt klagen til bygherren. Bygherren blev bedt om at fremsende eventuelle bemærkninger til klagen. Planklagenævnet modtog den 24. marts 2021 bygherrens bemærkninger.

Bygherrens bemærkninger

Bygherren henholder sig i det hele til det af kommunen anførte, og bemærker, at den eneste ændring i lokalplanforslaget sammenholdt med det eksisterende plangrundlag er den ændrede maksimalhøjde fra 21 m til 35 m. Bygherren bemærker hertil, at kommunen efterfølgende har foretaget en VVM-screening af selve asfalterket i forbindelse med miljøgodkendelse, og at kommunen den 23. juli 2020 meddelte miljøgodkendelse til anlægget. Kommunen har samme dag truffet afgørelse om at der ikke skulle udarbejdes en miljøkonsekvensrapport for asfalterket.

2.5.6. Planklagenævnets høring af kommunen

Planklagenævnets høring

Planklagenævnet har ved høring af 28. april 2021 bedt kommunen om at oplyse, om nedknusningsaktiviteterne i planområdet var igangsat, da lokalplanen blev endeligt vedtaget.

Kommunens svar på høringen

Horsens Kommune oplyser, at der blev meddelt miljøgodkendelse til oplag og knusning af genbrugsasfalt 1. juli 2019. Kommunen oplyser hertil, at der blev meddelt vilkårsændring til miljøgodkendelsen den 28. november 2019. Kommunen har ved telefonisk henvendelse oplyst, at der blev igangsat faktisk knusning af beton i november 2019, og at der er igangsat knusning af genbrugsasfalt i maj 2021.

3. Planklagenævnets bemærkninger og afgørelse

3.1. Regler, som sagen er behandlet efter

Den nugældende miljøvurderingslov trådte i kraft den 16. maj 2017.[2]

Den påklagede screeningsafgørelse er truffet i november 2019, og de miljøscreenede planer var ikke under tilvejebringelse før 16. maj 2017. Screeningsafgørelsen er således omfattet af miljøvurderingsloven fra 2018.[3]

Planklagenævnet har ligeledes behandlet klagesagen efter denne lov.

3.2. Planklagenævnets kompetence og prøvelse

3.2.1. Generelt om Planklagenævnets kompetence

Afgørelser efter miljøvurderingsloven kan påklages efter de klageregler, der er fastsat i den lovgivning, som planen eller programmet er udarbejdet i henhold til, jf. § 48, stk. 1, i miljøvurderingsloven fra 2018.

Den plan, der er klaget over i denne sag, er udarbejdet i henhold til planloven, og screeningsafgørelsen kunne derfor påklages til Planklagenævnet.

Planklagenævnet kan alene tage stilling til retlige spørgsmål i forbindelse med en kommunes udarbejdelse af en plan, jf. § 58, stk. 1, nr. 3, i planloven.[4]

Retlige spørgsmål omfatter alle spørgsmål om lovligheden eller gyldigheden af trufne afgørelser, herunder fortolkning eller forståelse af lovbestemmelser samt overholdelse af almindelige forvaltningsretlige grundsætninger.

Det er et retligt spørgsmål, om kommunens screening af planforslaget opfylder miljøvurderingslovens krav, og om der burde være udarbejdet en miljøvurdering i forbindelse med tilvejebringelse af planforslaget.

Nævnet kan ikke tage stilling til, om planforslagets indhold er hensigtsmæssigt. Endvidere fastlægger miljøvurderingsloven ikke grænser for, hvad myndighederne kan beslutte af politiske, økonomiske eller andre grunde, men stiller alene krav til procedurerne og indholdet af grundlaget for beslutningerne forud for vedtagelse af planer omfattet af loven.

3.2.2. Planklagenævnets prøvelse i den konkrete sag

I forbindelse med den konkrete sag har Planklagenævnet efterprøvet følgende:

1. Om planen er omfattet af reglerne om obligatorisk miljøvurderingspligt, eller om der skal ske en konkret vurdering af planens indvirkning på miljøet (miljøscreening), jf. afsnit 3.3.
2. Om kommunen har inddraget de nødvendige kriterier/miljøparametre i forbindelse med vurderingen af grænseværdier i forhold til støj-, støv- og lugtgener, om vurderingen af disse forhold er sket på det fornødne grundlag, og om der er grundlag for at tilsidesætte kommunens faglige vurdering i forbindelse med screeningen, jf. afsnit 3.4.

3.3. Miljøscreening eller obligatorisk miljøvurdering

Der skal gennemføres en miljøvurdering af en række nærmere angivne planer og programmer, som fastlægger rammerne for fremtidige anlægstilladelser til projekter, der er omfattet af lovens bilag 1 og 2, jf. § 8, stk. 1, nr. 1 (obligatorisk miljøvurdering).

Hvis en plan, der er omfattet af denne bestemmelse, fastlægger anvendelsen af et mindre område på lokalt plan eller alene indeholder mindre ændringer i en sådan plan, skal der dog kun gennemføres en miljøvurdering, hvis planen må antages at kunne få væsentlig indvirkning på miljøet, jf. § 8, stk. 2, nr. 1 (miljøscreening).

Med udtrykket "mindre område på lokalt plan" menes, at planen er udarbejdet af en lokal myndighed (i dette tilfælde en kommune), og at planen omfatter et område af mindre fysisk størrelse set i forhold til hele det område, som hører under den lokale myndigheds stedlige kompetence (det vil sige hele kommunens areal).[5]

Der skal også gennemføres en miljøvurdering af planer og programmer, som i øvrigt fastlægger rammerne for fremtidige anlægstilladelser til projekter, som myndigheden vurderer, kan få væsentlig indvirkning på miljøet, jf. § 8, stk. 2, nr. 2, jf. § 8, stk. 1, nr. 3 (miljøscreening). Planer, der er omfattet af loven uden at være opført på bilag 1 og 2, skal således kun miljøvurderes efter denne bestemmelse, hvis de kan få væsentlig indvirkning på miljøet.

Planen i den konkrete sag er enten omfattet af § 8, stk. 1, nr. 1, eller af § 8, stk. 2, nr. 2, jf. § 8, stk. 1, nr. 3. Planklagenævnet har ikke fundet anledning til at tage stilling til, om planen er omfattet af den ene eller den anden bestemmelse, idet der under alle omstændigheder er tale om en plan, der fastlægger anvendelsen af et mindre område og/eller alene indeholder mindre ændringer i en sådan plan, da planen kun omfatter en del af Horsens Kommune. Der er således under alle omstændigheder kun pligt til at udarbejde en miljøvurdering, hvis planen må antages at kunne få væsentlig indvirkning på miljøet.

3.4. Kommunens miljøscreening

3.4.1. Generelt om kravene til miljøscreening

Formålet med miljøvurderingsloven er at sikre et højt miljøbeskyttelsesniveau og at bidrage til integrationen af miljøhensyn under udarbejdelsen og vedtagelsen af bl.a. planer.

Grundlaget for en miljøscreening fremgår af bilag 3 til miljøvurderingsloven, jf. lovens § 10. Af bilaget fremgår en række kriterier for bestemmelse af den sandsynlige betydning af planens indvirkning på miljøet, herunder kriterier i forhold til planens karakteristika og kendetegn ved indvirkningen og det område, som kan blive berørt, herunder om vejledende grænseværdier er overholdt, når afstanden til nærmeste boliger er så kort som i dette tilfælde.

Kravene til, hvilke forhold/miljøparametre i og eventuelt uden for lokalplanområdet, der skal inddrages i screeningen (screeningens omfang), og detaljeringsgraden af screeningen afhænger desuden af de konkrete forhold. Omfanget og detaljeringsgraden må således tilpasses indholdet af det enkelte planforslag, hvilket altid er en konkret vurdering i henhold til bl.a. lovens formål, lokalplanområdets sårbarhed og udstrækning, den eksisterende planlægning samt de muligheder, planlægningens realisering medfører.

En kommune skal i forbindelse med vurderingen af, hvordan en plan kan påvirke miljøet, som udgangspunkt tage udgangspunkt i de aktuelle, faktiske forhold i området, og f.eks. ikke i de forhold, der tidligere har været planlagt for, men som ikke er realiseret. Kommunen kan dog eventuelt henvise til vurderinger af tidligere planer, hvis vurderingerne er dækkende i forhold til det, som den nye plan giver mulighed for, og hvis de eventuelle øvrige forhold, der har betydning for påvirkningen af miljøet, i øvrigt ikke har ændret sig i mellemtiden.[6]

3.4.2. Grænseværdier

Klageren har anført, at jo tættere en fabrik ligger på boliger, jo mere skal den begrænse støj, støv og lugt, for at overholde de grænseværdier, der gælder ved boligerne.

Det fremgår af miljøvurderingslovens bilag 3, at der i en miljøscreening bl.a. skal tages hensyn til miljøproblemer af relevans for planen eller programmet, herunder faren for menneskers sundhed og miljøet, samt overskridelse af miljøkvalitetsnormer eller grænseværdier.

Der er ikke i miljøvurderingsloven noget krav om en bestemt beskyttelse af miljøet eller naturen, herunder at bestemte grænseværdier kan overholdes. Reglerne i miljøvurderingsloven har alene processuel karakter. Hvis der med planlægningen muliggøres aktiviteter, der vil medføre en overskridelse af gældende grænseværdier, vil dette dog efter Planklagenævnets opfattelse tale med betydelig vægt for, at planen ikke blot kan miljøscreenes, men skal miljøvurderes.

Kommunen har i bemærkningerne til klagesagen anført, at planlægningen ikke giver en øget påvirkning af naboerne, da virksomheden i forvejen kunne etablere sig på arealet, uden en ny planlægning. Ifølge kommunen er den eneste reelle påvirkning af naboerne i området således ændringen i forhold til maksimal bygningshøjde fra 21 til 35 m. Det vil sige, at det kun drejer sig om en øget visuel påvirkning.

Planklagenævnet finder, at kommunen i forbindelse med vurderingen af, hvordan en plan kan påvirke miljøet, som udgangspunkt skal lægge de aktuelle, faktiske forhold i området til grund. I den konkrete sag foregik der alene nedknusningsaktiviteter i området ved planens vedtagelse, og nævnet lægger således til grund, at der ikke var samme støj, støv- og lugtgener fra planområdet, som der må forventes at være efter opførelsen af et egentligt asfalanlæg.

Efter omstændighederne kan kommunen genbruge vurderinger, der blev foretaget i forbindelse med tidligere lokalplanvedtagelser, hvis disse kan antages fortsat at være relevante og tilstrækkelige. I den konkrete sag har kommunen imidlertid ikke i f.eks. screeningsafgørelsen eller i lokalplanens redegørelse henvist til sådanne tidligere vurderinger.

Der er således ikke i forbindelse med vedtagelsen af planen sket en vurdering af betydningen af det forhold, at områdets anvendelse ændres fra et areal hvor der foregår nedknusningsaktiviteter i miljøklasse 6, som således kunne indeholdes i den gamle lokalplan, til et område, hvor der skal etableres et asfalanlæg i miljøklasse 7. Dette er en retlig mangel ved afgørelsen.

Miljøstyrelsen har opstillet en række miljøklasser for virksomheder (miljøklasse 1-7).[7] Miljøklasserne udtrykker successivt stigende miljøgener. Virksomhederne indplaceres i miljøklasser i forhold til deres forventede gener.

Miljøklasserne er tænkt som et hjælperedskab ved planlægningen for nye virksomheder eller aktiviteter. Til hver klasse knytter der sig en anbefalet mindste beskyttelsesafstand til boliger. Hensigten er, at en overholdelse af den anbefalede afstand skal give en rimelig sikkerhed for, at boliger ikke udsættes for miljøgener, og at virksomheden ikke efterfølgende mødes med skærpede miljøkrav.

Lokalplanen giver mulighed for at opføre virksomheder i miljøklasse 3-7 inden for delområde 2 og 3. Det fremgår af lokalplanens redegørelse, at det påtænkte anlæg til asfalanlæg hører til i virksomhedsklasse 7.

Den anbefalede afstand for virksomheder i miljøklasse 7, er 500 m til boligområder.[8] Det fremgår af lokalplanens redegørelse, at der er ca. 450 meter fra lokalplanens byggefelt til den nærmeste bolig i det åbne land. Efter Planklagenævnets opmåling i Danmarks Miljøportal[9]

ser der dog nærmere ud til at være ca. 400 m.

Klageren har anført, at etablering af et asfaltværk på 35 m's højde kun 300 m fra nærmeste bolig er langt fra anbefalingen i Håndbog om Miljø og Planlægning, og at der vil være en øget støjbelastning for boligerne vest og syd for planområdet som følge heraf.

Det fremgår af screeningsafgørelsen af 14. november 2019, at støj fra en virksomhed i lokalplanområdet reguleres efter miljøbeskyttelseslovens bestemmelser og gældende støjvejledninger, og støjgrænseværdier m.v. fastsættes som krav i en miljøgodkendelse til den konkrete aktivitet. Hertil fremgår det, at støjberegningen viser, at de normalt fastsatte støjgrænser vil kunne overholdes. Anlæg disponeres på området og drives på en måde, der sikrer, at de

vejledende støjgrænser ved boliger og anden støjfølsom anvendelse ikke overskrides.

Støjgrænser gælder for støjbidrag fra den enkelte virksomhed og omfatter dermed ikke en kumulation af støjbidrag fra forskellige virksomheder, som ikke er teknisk og forureningsmæssigt forbundet i området. I det pågældende erhvervsområde ligger i forvejen andre virksomheder, og med det nye kommuneplantillæg og lokalplan muliggøres nedknusningsanlæg samt asfaltanlæg i miljøklasse 7 i en højde op til 35 m. Hvis disse virksomheder ikke er "teknisk og forureningsmæssigt forbundet", vil deres støjbidrag ikke skulle vurderes kumulativt efter vejledning om ekstern støj fra virksomheder.

Uanset om støjgrænseværdierne, for så vidt angår den enkelte virksomhed, er overholdt, vil der således ved ændringen af virksomhedsklasse (lovligt) kunne ske en forøgelse af den samlede støjpåvirkning af boligerne i nærheden af lokalplan nr. 334. Dette tager miljøscreeningen ikke højde for.

Planklagenævnet finder på baggrund af ovennævnte ikke, at kommunens vurdering i forhold til støj er sket på det fornødne grundlag. Nævnet har lagt vægt på, at den anbefalede mindste afstand fra en virksomhed i miljøklasse 7 til nærmeste bolig er overskredet, og at kommunen i screeningsafgørelsen alene har angivet, at støjgrænseværdier m.v. fastsættes som krav i en miljøgodkendelse til den konkrete aktivitet.

Planklagenævnet finder dermed, at kommunens screeningsafgørelse er ugyldig.

3.4.3. Generelt om miljøscreeningen

Lokalplanen vil gøre det muligt at etablere et asfaltenlæg i miljøklasse 7 i et område, hvor nærmeste bolig kun er ca. 400 m fra byggefeltet med mulighed for at bygge i op til 35 m.

Planklagenævnet finder ikke, at kommunens vurdering i forhold til støj, støv og lugt er sket på det fornødne grundlag, og at det derfor ikke kan lægges til grund, at planforslaget ikke kan få en væsentlig indvirkning på miljøet. Planklagenævnet ophæver derfor kommunens screeningsafgørelse med henblik på en fornyet behandling.

3.5. Planklagenævnets afgørelse

Planklagenævnet ophæver kommunens screeningsafgørelse.

Kommunen har den 30. april 2020 offentliggjort den endelige vedtagelse af lokalplanen.

Da miljøvurdering af et planforslag ifølge miljøvurderingslovens § 13 skal gennemføres inden den endelige vedtagelse af planen, og da kommunens afgørelse om ikke miljøvurderingspligt ophæves med denne afgørelse, konstaterer Planklagenævnet i øvrigt, at lokalplanen og kommuneplantillægget lider af en væsentlig retlig mangel og derfor er ugyldig.

Planklagenævnet har på baggrund af ovenstående resultat ikke fundet grundlag for at tage stilling til de øvrige klagepunkter i forhold til screeningsafgørelsen eller forvaltningsretlige regler.

Det bemærkes, at der ikke med afgørelsen er taget stilling til overensstemmelse med planloven i øvrigt, men alene forholdet til miljøvurderingsloven.

Afgørelsen er truffet af formanden på nævnets vegne, jf. § 4, stk. 1, i lov om Planklagenævnet.
[10]

Planklagenævnets afgørelse er endelig og kan ikke indbringes for anden administrativ myndighed, jf. § 3, stk. 3, i lov om Planklagenævnet. Eventuel retssag til prøvelse af afgørelsen skal være anlagt inden 6 måneder, jf. § 3, stk. 4, i lov om Planklagenævnet.

Planklagenævnet beklager den lange sagsbehandlingstid.

3.6. Bemærkninger til en ny behandling af sagen

Planklagenævnet gør opmærksom på, at kommunens eventuelle nye behandling af sagen skal ske i overensstemmelse med følgende:

- Kommunen bør overveje, hvorvidt der er parter i sagen, som skal partshøres efter forvaltningslovens § 19.
- Såfremt kommunen træffer en ny screeningsafgørelse efter miljøvurderingslovens § 10, skal afgørelsen begrundes med hovedårsagerne til afgørelsen og henvisning til de i bilag 3 opførte relevante kriterier.
- Der er ikke efter miljøvurderingsloven formkrav til en miljøscreening. Såfremt der benyttes et screeningskema, skal skemaet – herunder afkrydsningsmulighederne i skemaet – være egnede til at belyse planens karakteristika og kendetegnene ved indvirkningen og det område, som kan blive berørt, jf. bilag 3, i forhold til miljøet.
- En eventuel ny screeningsafgørelse skal indeholde en vurdering af eventuelle lugt og støvgener i forbindelse med realisering af planen.

4. Gebyr

Det indbetalte klagegebyr tilbagebetales. Beløbet vil blive overført til indbetalerens NemKonto inden for ca. en måned.

[1] Kommunen har under klagesagen oplyst, at der den 1. juli 2019 blev meddelt miljøgodkendelse til oplag og knusning af genbrugsasfalt efter den gældende lokalplan 2015-6, Erhvervsområde Horsens Syd.

[2] Oprindeligt lov nr. 425 af 18. maj 2016 om miljøvurdering af planer og programmer og af konkrete projekter (VVM), afløst af lovbekendtgørelse nr. 448 af 10. maj 2017, som var gældende ved lovens ikrafttræden. Lovbekendtgørelse nr. 448 er efterfølgende afløst af lovbekendtgørelse nr. 1225 af 25. oktober 2018 og senest lovbekendtgørelse nr. 973 af 25. juni 2020, som dog i vidt omfang indeholder enslydende bestemmelser.

[3] Lovbekendtgørelse nr. 1225 af 25. oktober 2018 om miljøvurdering af planer og programmer og af konkrete projekter (VVM).

[4] Bekendtgørelse af lov om planlægning, jf. lovbekendtgørelse nr. 1157 af 1. juli 2020.

[5] Jf. EU-domstolens dom i sag C-444/15, Associazione Italia Nostra Onlus.

[6] Se f.eks. Planklagenævnets afgørelse af 14. maj 2018 i sagsnr. [NMK-41-00409](https://pkn.naevneneshus.dk/afgoerelse/71d6ffb1-995c-4c11-a076-080e1adbe859?highlight=NMK-41-00409) (<https://pkn.naevneneshus.dk/afgoerelse/71d6ffb1-995c-4c11-a076-080e1adbe859?highlight=NMK-41-00409>). Afgørelsen kan ses på afgørelsesportalen: <https://pkn.naevneneshus.dk/> (<https://pkn.naevneneshus.dk/>).

[7] Miljøklasser og afstande fremgår af Håndbog i miljø og planlægning.

[8] Håndbog om Miljø og Planlægning, s. 51

[9] Danmarks Miljøportal findes her:

<https://arealinformation.miljoportal.dk/html5/index.html?viewer=distribution>

[10] Lovbekendtgørelse nr. 1658 af 20. december 2016 om Planklagenævnet.

Sag:

20/00955

Dato:

11. august 2021.

Emner:

Miljøvurderingslo...

Planklagenævnet (<https://naevneneshus.dk/start-din-klage/planklagenaevnet/>) • Nævnenes Hus • Toldboden 2 • 8800 Viborg • Tlf. nr.: 72 40 56 00 • CVR: 37795526 • Plan@naevneneshus.dk (<mailto:Plan@naevneneshus.dk>)
Tilgængelighedserklæring (<https://www.was.digst.dk/pkn-naevneneshus-dk>)