# MRF 2021.339

Miljø- og Fødevareklagenævnets afgørelse af 6. december 2021, j.nr. 20/01062

***Ikke medhold i klage over miljøvurdering af landsplandirektiv for udviklingsområder i kystnærhedszonen, da landsplandirektivet er en overordnet plan, hvor de miljømæssige konsekvenser kan vurderes i forhold til den samlede kystnærhedszone, mens miljøpåvirkning af de enkelte områder først kan vurderes i forbindelse med kommunal planlægning. Afvist klage over mangler i oplysning om klageadgang. Dissens.***

Ved ændring af planloven i 2017 fik erhvervsministeren bemyndigelse til at fastsætte regler, så kommunalbestyrelserne får mulighed for ved lokalplan at udlægge og omplacere sommerhusområder i kystnærhedszonen, jf. planlovens § 5 b, stk. 4. Formålet var bl.a. at give mulighed for overførsel af eksisterende sommerhusområder til byzone og oprydning i uaktuelle arealreservationer, hvilket er en fravigelse af planlovens § 5 b, stk. 1, nr. 3, om forbud mod udlæg af nye sommerhusområder i kystnærhedszonen og fastholdelse af sommerhusområder til ferieformål. På baggrund af Erhvervsstyrelsens behandling af ansøgninger fra 20 kommuner om udlæg af en række sommerhusområder, og efter forudgående høring og miljøvurdering, udstedte erhvervsministeren med hjemmel i bl.a. planlovens § 5 b, stk. 4, bekendtgørelse nr. 968 af 18. september 2019 om landsplandirektiv 2019 for udviklingsområder i kystnærhedszonen. Bekendtgørelsen havde til formål at udpege 91 nærmere angivne udviklingsområder i kystnærhedszonen, jf. bekendtgørelsens § 1. Efter bekendtgørelsens § 3, stk. 1, træder udpegningen i kraft, når der for kommunen forelå en endeligt vedtaget og offentliggjort planlægning for Grønt Danmarkskort, og udpegningen omfatter ikke arealer, som indgår heri. Udpegningen efter § 3, stk. 2, indebærer, at der i udviklingsområder, uanset planlovens § 5 b, stk. 1, nr. 1, kan planlægges for inddragelse af nye arealer i byzone og planlægges for anlæg i landzone uden en særlig planlægningsmæssig eller funktionel begrundelse for kystnær placering. Udstedelsen af bekendtgørelsen blev annonceret på Erhvervsstyrelsens hjemmeside med henvisning til Høringsportalen, hvor man kunne tilgå en række dokumenter fordelt under kategorierne "Høringsdokument", "Høringsnotat" og "Høringssvar", der bl.a. indeholdt klagevejledning og miljøvurderingen. Det fremgik af miljørapporten, at miljøvurderingen var udarbejdet på grundlag af en afgrænsningsrapport, der udpegede relevante miljøfaktorer af kvalitativ karakter. Miljøvurderingen konkluderede, at landsplandirektivet ikke i sig selv ville medføre væsentlig indvirkning på miljøet, men at de muliggjorte tiltag og projekter potentielt kunne have en påvirkning, der dog først kunne vurderes endeligt, når landsplandirektivet blev udmøntet i mere detaljerede planer. Afgørelsen blev påklaget af Danmarks Naturfredningsforening, der bl.a. anførte, at der ikke var sket fornødne annoncering af klagevejledningen, og at miljørapportens detaljeringsgrad ikke var tilstrækkelig, bl.a. fordi den ikke indeholdt vurderinger af enkeltarealer, og niveauet for miljørapportens datagrundlag ikke var tilstrækkeligt, idet risikoen for bl.a. biodiversitet burde have været vurderet ved brug af kvantitative data. Miljø- og Fødevareklagenævnets flertal (5 mod 2) afviste, at offentliggørelsen af landsplandirektivet med tilhørende klagevejledning på høringsportalen var mangelfuld, da der fandtes et link til dokumenterne på Erhvervsstyrelsens hjemmeside, hvor det fremgik, at resultatet af høringen kunne findes på Høringsportalen. Mindretallet fandt derimod, at klagevejledningen ikke var umiddelbar synlig på hjemmesiden, og henviste i forlængelse heraf til, at Høringsportalen primært anvendes af borgere med teknisk indsigt. For så vidt angik detaljeringsniveauet i forhold til den samlede kystnærhedszone fandt nævnets flertal (6 mod 1), at Erhvervsstyrelsen i overensstemmelse med miljøvurderingslovens forarbejder måtte afpasse detaljeringsniveauet for miljørapporten efter landsplandirektivets detaljeringsniveau og indhold som en overordnet plan, der suppleredes af kommuneplaner og lokalplaner. Det samme gjorde sig efter flertallets opfattelse gældende ved væsentlighedsvurderingen, da karakteren af de virkninger, der beskrives i en miljørapport ligeledes ifølge forarbejderne afhænger af miljørapportens detaljeringsgrad. Flertallet fandt endvidere, at da landsplandirektivet udmøntede en undtagelse fra forbuddet i planlovens § 5 b mod udlæggelse af nye sommerhusområder inden for kystnærhedszonen, var det ikke usagligt, at planens miljømæssige konsekvenser var vurderet i forhold til kystnærhedszonen som et samlet hele. Flertallet afviste tillige, at det var en retlig mangel ved miljøvurdering af landsplandirektivet, at

miljørapporten henviste til, at nogle forhold først kunne vurderes i forbindelse med den kommunale planlægning. Flertallet henviste til, at landsplandirektivet efter sit indhold var en overordnet plan, der gav de pågældende kommuner mulighed for at inddrage nye arealer i byzone og planlægge for anlæg i landzone, uden der forelå en særlig planlægningsmæssig eller funktionel begrundelse for kystnær placering. Den konkrete påvirkning af de enkelte områder ifølge miljørapporten kunne først vurderes nærmere ved den mere detaljerede kommune- og lokalplanlægning for de pågældende områder. Mindretallet fandt derimod, at de nærmere rammer for den efterfølgende kommune- og lokalplanlægning burde fremgå af miljøvurderingen. Flertallet (6 mod 1) fandt, at de kvalitative data måtte anses for tilstrækkelige, da det bl.a. fremgik af miljørapporten, hvilke kriterier og indikatorer, der var anvendt ved vurderingen af de sandsynlige miljøpåvirkninger for hver af de relevante miljøfaktorer. Miljø- og Fødevareklagenævnet kunne på denne baggrund ikke give medhold i klagen.

***Kommentar:*** *Klagenævnets afgørelse tager alene stilling til miljøvurderingen efter miljøvurderingslovens § 12 af landsplandirektivet, hvilket kan give indtryk af, at miljøvurderingen er en afgørelse. Dette er ikke korrekt. Det er landsplandirektivet, der udgør afgørelsen, men klagenævnet kan naturligvis ved klage over landsplandirektivet prøve, om miljøvurderingen opfylder kravene i miljøvurderingsloven, da et benægtende svar vil føre til, at landsplandirektivet er ugyldigt. Se uddybende* ***MRF 2021.79 Pkn*** *med kommentar. Problemet er imidlertid, at landsplandirektivet ikke kan påklages til Planklagenævnet, men omvendt følger af miljøvurderingslovens § 48, stk. 4, at hvis en retsakt udgør en plan/program efter miljøvurderingsloven, og retsakten ikke kan påklages, skal der være mulighed for at klage over, at miljøvurderingslovens regler er overtrådt ved vedtagelse af retsakten, og i så fald er det Miljø- og Fødevareklagenævnet, der er rette klagemyndighed. Miljø- og Fødevareklagenævnet har ikke ved denne prøvelse kompetence til at tage stilling til, om landsplandirektivet er i overensstemmelse med planloven, men klagenævnet har kompetence til at ophæve landsplandirektivet, hvis miljøvurderingslovens regler er overtrådt, som det f.eks. illustreres af Miljø- og Fødevareklagenævnets ophævelse af en trafikplan efter vejloven i MAD 2018.262 Mfk. I en sådan sag vil nævnet formentlig anse sig for inkompetent til at tillægge klagen opsættende virkning, hvis der anmodes herom, jf.* ***MRF 2021.114 Mfk*** *om klage over screeningsafgørelse efter miljøvurderingslovens § 10 om, at der ikke skulle udarbejdes en miljøvurdering for efterafgrødebekendtgørelsen.*

*Klagerne i den ovenstående sag angik offentliggørelse af klageadgang over bekendtgørelsen og indholdet i miljøvurderingen af en overordnet plan som et landplandirektiv. Mens klagenævnets afvisning af indsigelser om mangler i miljøvurderingen forekommer overbevisende, er det vanskeligere at følge nævnets afvisning af DN's indsigelse om offentliggørelse af klageadgang, når adgang til denne oplysning forudsætter, at man først tilgår klageportalen, hvor klageadgang ikke fremgår, men kan findes, hvis man ser i høringsnotatet. Nævnet burde her være opmærksom på, at bekendtgørelser normalt ikke kan påklages til klagenævn, og det derfor ved offentliggørelse af et landsplandirektiv som bekendtgørelse tydeligt bør fremgå af offentliggørelsen, at miljøvurderingen af bekendtgørelsen kan påklages til Miljø- og Fødevareklagenævnet. Selv om denne forståelse vil føre til, at miljøvurderingslovens regler om offentliggørelse af klageadgang var tilsidesat, vil det ikke føre til, at bekendtgørelsen om landsplandirektivet var ugyldig. Se tillige* ***MRF 2021.338 Mfk****.*

NÆVNENES HUS

6. december 2021
Sagsnr. 20/01062
Klagenummer: 1005097
JOK/HADE

# AFGØRELSE FRA 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

## IKKE MEDHOLD i klage over Erhvervsstyrelsens miljøvurdering af landsplandirektiv 2019 for udviklingsområder i kystnærhedszonen

Miljø- og Fødevareklagenævnet har truffet afgørelse efter miljøvurderingslovens § 8, stk. 1, jf. § 48, stk. 4.[1]

Miljø- og Fødevareklagenævnet giver ikke medhold i klagen over Erhvervsstyrelsens miljøvurdering af bekendtgørelse nr. 968 af 18. september 2019 om landsplandirektiv 2019 for udviklingsområder i kystnærhedszonen.

Det indbetalte klagegebyr tilbagebetales ikke.

Miljø- og Fødevareklagenævnets afgørelse er endelig og kan ikke indbringes for anden administrativ myndighed, jf. § 17 i lov om Miljø- og Fødevareklagenævnet[2] 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 nævnet, jf. § 1 i lov om Miljø- og Fødevareklagenævnet, der i overensstemmelse med miljøvurderingslovens § 48, stk. 4, har behandlet sagen i nævnets afdeling 9, jf. § 3, stk. 1, nr. 9, i lov om Miljø- og Fødevareklagenævnet.

---

[1] Lovbekendtgørelse nr. 1976 af 27. oktober 2021 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 14. oktober 2019 påklaget til Miljø- og Fødevareklagenævnet af Danmarks Naturfredningsforening. Klager har den 27. februar 2020 indsendt supplerende bemærkninger.

Klager har navnlig anført, at

- der ikke er sket tilstrækkelig annoncering af klagevejledning,
- miljørapportens detaljeringsgrad ikke er tilstrækkelig, herunder at den ikke indeholder oplysninger om vurderinger af enkeltarealer,
- vurderingen af de miljømæssige påvirkninger udskydes til den kommunale planlægning i strid med miljøvurderingslovens § 1 og § 12,
- niveau for datagrundlag er ikke tilstrækkeligt, og
- bekendtgørelsen er i strid med planloven, da nogle udpegningsområder ligger inden for Grønt Danmarkskort, og idet nogle områder er udpeget betinget.

Klagepunkterne er nærmere uddybet i afsnit 2.4.

## 2. Sagens oplysninger

### *2.1 Sagens baggrund*

I forbindelse med en ændring af planloven i 2017[4] blev erhvervsministeren bemyndiget til – efter ansøgning fra kommunalbestyrelser – at fastsætte regler, hvorefter kommunalbestyrelserne får mulighed for ved lokalplan at udpege udviklingsområder i kystnærhedszonen, jf. planlovens § 5 b, stk. 2.[5] Ved bestemmelsen fraviges de generelle regler for kystnærhedszonen, hvorefter der kun må inddrages nye arealer i byzone og planlægges for anlæg i landzone, såfremt der er en særlig planlægningsmæssig eller funktionel begrundelse for kystnær lokalisering, jf. planlovens § 5 b, stk. 1, nr. 1. Endvidere vil de almindeligt gældende landzoneregler finde anvendelse i udviklingsområder, og ikke de skærpede landzoneregler, som gælder i kystnærhedszonen. Formålet med planlovens § 5 b, stk. 2, er at muliggøre yderligere udvikling inden for kystnærhedszonen. Det skal ses i sammenhæng med en række andre tiltag i forbindelse med lovændringen i 2017, herunder bl.a. mulighed for udlæg og omplacering af nye sommerhusområder, overførsel af eksisterende sommerhusområder til byzone og oprydning i uaktuelle arealreservationer.

Efter planlovens § 5 b, stk. 2, må udviklingsområder ikke omfatte arealer med særlige natur-, miljø- og landskabsinteresser.

Det fremgår af sagens oplysninger, at Erhvervsstyrelsen har behandlet ansøgninger fra 22 kommuner om udpegning af en række udviklingsområder.

---

[4] Lovbekendtgørelse nr. 668 af 8. juni 2017 om ændring af lov om planlægning, lov om naturbeskyttelse og lov om aktindsigt i miljøoplysninger.

[5] Lovbekendtgørelse nr. 1157 af 1. juli 2020 om planlægning.

På den baggrund har erhvervsministeren med hjemmel i bl.a. planlovens § 5 b, stk. 2, udstedt bekendtgørelse nr. 968 af 18. september 2019 om landsplandirektiv 2019 for udviklingsområder i kystnærhedszonen (herefter landsplandirektivet).

Bekendtgørelsens formål er efter § 1 at udpege 91 nærmere angivne udviklingsområder i kystnærhedszonen. Anvendelsesområdet fremgår af § 2, hvorefter bekendtgørelsen gælder for områder beliggende i kystnærhedszonen i 16 navngivne kommuner. Områderne er for hver af de 16 kommuner angivet på kortbilag, jf. bestemmelserne i bekendtgørelsens kapitel 4-19. Efter bekendtgørelsens § 3, stk. 1, træder udpegningen i kraft, når der for kommunen foreligger en endeligt vedtaget og offentliggjort planlægning for Grønt Danmarkskort, og udpegningen omfatter ikke arealer, som kommunalbestyrelsen herved har udpeget til Grønt Danmarkskort.

Udpegningen indebærer efter § 3, stk. 2, at der i udviklingsområder uanset planlovens § 5 b, stk. 1, nr.1, kan planlægges for inddragelse af nye arealer i byzone og planlægges for anlæg i landzone, uden at der foreligger en særlig planlægningsmæssig eller funktionel begrundelse for kystnær placering.

Det fremgår af bekendtgørelsens § 4, at udpegningen af udviklingsområder ikke gælder for arealer, der er omfattet af naturbeskyttelseslovens § 3.[6] Derudover fremgår det af bekendtgørelsens § 5, at en udpegning som udviklingsområde helt eller delvist kan være betinget af, at kommunalbestyrelsen ophæver en gældende udpegning i kommuneplanen af Grønt Danmarkskort, jf. planlovens § 11 a, stk. 1, nr. 14, og § 11 a, stk. 2, eller af områder med landskabelige værdier, jf. planlovens § 11 a, stk. 1, nr. 16. Den betingede del af udpegningen som udviklingsområde, jf. kapitlerne 4-19, kan kun træde i kraft, i det omfang kommunalbestyrelsen endeligt vedtager og offentliggør kommuneplanlægning, der helt eller delvist ophæver den pågældende udpegning. Efter bekendtgørelsens § 6 skal kommunalbestyrelsen ved kommune- og lokalplanlægning for arealer i et udviklingsområde inddrage hensyn til natur-, landskabs- og miljøinteresser samt væsentlige nationale interesser i øvrigt og i relevant omfang redegøre for, hvorledes der sikres overensstemmelse mellem planlægningen og varetagelsen af disse hensyn. Ligeledes skal kommunalbestyrelsen i forbindelse med kommuneplanlægning, der ændrer udpegninger af Grønt Danmarkskort eller landskabelige værdier i et betinget udpeget udviklingsområde, jf. § 5, sikre en fortsat varetagelse af henholdsvis naturbeskyttelsesinteresserne og landskabelige bevaringsværdier i kommunen.

For 13 kommuners vedkommende fremgår det af bestemmelserne i kapitlerne 4-19, at udpegningerne er helt eller delvist betinget af, at kommunalbestyrelsen ophæver en gældende udpegning i kommuneplanen af Grønt

[6] Bekendtgørelse nr. 240 af 13. marts 2019 om naturbeskyttelse.

Danmarkskort eller af områder med landskabelige værdier, jf. bekendtgørelsens § 5.

*2.2 Høringsproces og offentliggørelse*

I perioden fra den 21. januar til den 18. marts 2019 var forslag til landsplandirektiv 2019 for udviklingsområder i kystnærhedszonen med tilhørende miljørapport i offentlig høring. Forslaget blev offentliggjort på Høringsportalen i form af et udkast til den senere udstedte bekendtgørelse om landsplandirektivet.

Høringen blev den 21. januar 2019 ligeledes meddelt på Erhvervsstyrelsens hjemmeside med henvisning til Høringsportalen, hvor høringsmateriale i form af høringsbrev over forslag, forslag til landsplandirektiv, høringsliste og miljørapport var gjort offentligt tilgængelig. Høringsmaterialet omfattede ikke på dette tidspunkt en klagevejledning. Under høringen indkom en række høringssvar, herunder fra klager.

Landsplandirektivet blev derpå vedtaget endeligt ved udstedelsen af bekendtgørelse nr. 968 af 18. september 2019 om landsplandirektiv 2019 for udpegning af udviklingsområder i kystnærhedszonen.

I den forbindelse annoncerede Erhvervsministeriet den 20. september 2019 vedtagelsen på sin hjemmeside med henvisning til bekendtgørelsens side på retsinformation.dk. Hverken miljøvurderingen eller klageadgang blev omtalt i nyheden. Samme dag annoncerede Erhvervsstyrelsen vedtagelsen på sin hjemmeside med henvisning til nyheden på Erhvervsministeriets hjemmeside, bekendtgørelsens side på retsinformation.dk og resultatet af høringen på Høringsportalen. Klageadgang blev ikke omtalt. På Høringsportalen kunne man på det pågældende tidspunkt tilgå en række dokumenter fordelt under kategorierne "Høringsdokument" (høringsbrev, høringsliste, miljøvurderingsrapport og forslag til landsplandirektiv), "Høringsnotat" (høringsnotat, sammenfattende redegørelse – miljøvurdering og klagevejledning) og "Høringssvar" (høringssvar). Dokumentet "Notat. Klagevejledning – miljøvurdering af bekendtgørelsen om landsplandirektiv 2019 for udviklingsområder i kystnærhedszonen" er dateret 20. september 2019.

*2.3 Den påklagede afgørelse*

Grundlaget for Erhvervsstyrelsens afgørelse om gennemførsel af miljøvurderingen er den forudgående afgrænsningsrapport, som er beskrevet i miljørapporten, miljørapporten af 20. december 2018 samt den sammenfattende redegørelse af 21. marts 2019.

*2.3.1 Afgrænsning og opbygning*

Det fremgår af miljørapporten, at miljøvurderingen er udarbejdet på baggrund af en afgrænsningsrapport. Følgende miljøfaktorer er i afgrænsningsrapporten udpeget som faktorer, der kan blive væsentligt berørt i forbindelse med vedtagelsen af bekendtgørelsen: biologisk mangfoldighed, flora og fauna, befolkningen og menneskers sundhed, jordarealer, vand,

luft og klimatiske faktorer, materielle goder, landskab, kulturarv, herunder kirker og deres omgivelser, fortidsminder og fredede bygninger, større menneske- og naturskabte katastroferisici og ulykker samt kumulative effekter. Disse forhold er derfor behandlet i miljøvurderingen.

For hver af disse faktorer angives i afsnit 3, tabel 3-1, kriterier og indikatorer til brug for vurderingen. Af tabellen fremgår, at databehovet for samtlige faktorer er af kvalitativ karakter, herunder for så vidt angår påvirkningen af biodiversitet.

Det konkluderes i rapporten, at forslaget til landsplandirektivet ikke i sig selv vil medføre væsentlig indvirkning på miljøet, men at de tiltag og projekter, som direktivet muliggør, vil kunne påvirke miljøet. Omfanget af påvirkningerne kan dog først vurderes endeligt, når landsplandirektivets nye muligheder udmøntes i mere detaljerede planer eller ændringer i arealanvendelse.

Endvidere fremgår det af miljørapporten, at miljøvurderingen som udgangspunkt omfatter en vurdering af de væsentlige miljøpåvirkninger på nationalt niveau. Der foretaget således ikke en vurdering af påvirkningen af de enkelte udviklingsområder, men derimod en kumulativ vurdering af påvirkningen af samtlige udviklingsområder under ét. Dette er begrundet i, at der er stor variation i andelen af udviklingsområder inden for de enkelte kommuner, og fordi landsplandirektivet alene danner rammerne for den fremtidige planlægning i kommunerne. De konkrete tiltag inden for de enkelte udviklingsområder vurderes derfor først i forbindelse med den mere detaljerede kommune- og lokalplanlægning.

Miljøvurderingen af selve planforslaget fremgår af miljørapportens afsnit 5. Den omfatter dels en vurdering af hvorvidt og i hvilket omfang, forslaget til landsplandirektiv forventes at medføre væsentlige indvirkninger på miljøet i forhold til de udpegede miljøfaktorer, dels hvorvidt forslaget til landsplandirektivet stemmer overens med de natur- og miljømålsætninger, som er beskrevet i nationale strategier og handlingsplaner.

I miljørapportens afsnit 6 behandles spørgsmål om overvågningsforanstaltninger. Det fremgår heraf, at de miljømæssige påvirkninger, som er påvist i miljøvurderingen, ikke vurderes at være så væsentlige, at der er behov for særskilt overvågning. Påvirkningerne vil blive overvåget af kommunerne i forbindelse med de efterfølgende planlægningsopgaver.

### *2.3.2 Biologisk mangfoldighed, flora og fauna*

Det fremgår af miljørapporten, at udpegning af udviklingsområder kan påvirke den biologiske mangfoldighed samt flora og fauna, da der åbnes op for udvikling på arealer, som ikke tidligere har været bebygget, og hvor der kan være særlige naturinteresser.

Af miljørapporten fremgår det endvidere, at udviklingsområderne samlet set vil omfatte mindre end 1 % af hele landets kystnærhedszone og mindre end 2 % af kystnærhedszonen i de berørte kommuner. Erhvervsstyrelsen har vurderet, at det set i forhold til det arealmæssige omfang af den samlede kystnærhedszone kun er en mindre del af kystnærhedszonen, der vil blive påvirket af udpegningen.

Det fremgår endvidere af miljørapporten, at det er sandsynlig, at der findes bilag IV-arter inden for de udpegede områder, og at påvirkningen af arterne skal vurderes i forbindelse med konkret planlægning af projekter baseret på konkrete undersøgelser af arternes tilstedeværelse og udbredelse.

Derudover grænser enkelte udviklingsområder ifølge miljørapporten op til eller ligger i nærheden af Natura 2000-områder, som kan blive påvirket ved aktiviteter både i og uden for området. Erhvervsstyrelsen har vurderet, at der derfor kan være en risiko for påvirkning af Natura 2000-områder i forbindelse med en udnyttelse af de udvidede umiddelbare rettigheder i landzone, som blandt andet muliggør øget anvendelse af overflødiggjorte bygninger, etablering af nye driftsbygninger og udvidelse af eksisterende boliger, butikker og virksomheder uden forudgående landzonetilladelse.

Det fremgår endvidere, at lovgivningen om Natura 2000-områder gælder uændret i udviklingsområderne, og at der i redegørelsen til planforslag, som kan påvirke et internationalt naturbeskyttelsesområde væsentligt, skal indgå en vurdering af planforslagets virkninger på området. Et planforslag vil ikke kunne vedtages, hvis det vil skade arter og naturtyper på Natura 2000-områdets udpegningsgrundlag. Påvirkningen af Natura 2000 og bilag IV-arter vil ifølge miljørapporten derfor skulle vurderes i de kommende planlægnings- og tilladelsesprocesser. Det vurderes på nuværende tidspunkt derfor, at forslaget til landsplandirektiv ikke i sig selv vil påvirke den biologiske mangfoldighed samt flora og fauna væsentligt

*2.3.3 Befolkningen og menneskers sundhed*

Det fremgår af miljørapporten, at udpegningen af udviklingsområderne kan have både negativ og positiv effekt på befolkningen og menneskers sundhed. Der skabes vækst og nye jobmuligheder i udviklingsområderne, og offentlighedens adgang til kysterne indskrænkes ikke. Der vil derfor ikke være en negativ påvirkning af befolkningen og menneskers sundhed på denne baggrund. Risikoen for forurening fra trafik og anlæg vil afhænge af, hvad der etableres i de enkelte områder, men vurderes som uvæsentlig henset til udviklingsområdernes begrænsede areal.

*2.3.4 Jordarealer*

Af miljørapportens afsnit om jordarealer fremgår det, at udviklingsområderne vil udgøre en meget begrænset del af landets kystnærhedszone, der i øjeblikket også omfatter sommerhusområder og kystnære byområder. Set i forhold til, hvor meget af kystnærhedszonen, der på nuværende tidspunkt

er bebygget, vurderes det i miljørapporten, at kun en lille del af kystnærhedszonen vil blive påvirket af udviklingsområderne. Erhvervsstyrelsen har derfor vurderet, at påvirkningen af jordarealerne vil være begrænset og dermed uden væsentlig betydning.

*2.3.5 Vand, luft og klimatiske faktorer*
Det fremgår af miljørapporten, at udpegning af udviklingsområder i kystnærhedszonen som følge af byudvikling og etablering af nye virksomheder og anlæg kan medføre en påvirkning i form af øget trafik og udledning af drivhusgasser, som kan påvirke vand, luft og klima. Ligeledes kan etablering af anlæg og virksomheder i områder med drikkevandsinteresser medføre en risiko for påvirkning af drikkevandet. Landsplandirektivet indeholder derfor vilkår om, at gældende lovgivning på området skal overholdes, og det er derfor vurderet, at påvirkningen ikke vil være væsentlig.

Endvidere fremgår det, at udviklingsområderne samlet set vil optage mindre end 1 % af arealet i hele kystnærhedszonen og mindre end 2 % af arealet af kystnærhedszonen inden for de 16 berørte kommuner tilsammen. Det anføres, at kystnærhedszonen allerede i dag omfatter sommerhusområder, som optager 4 % af arealerne i kystnærhedszonen samt kystnære byområder. Set i forhold til, hvor meget af kystnærhedszonen der på nuværende tidspunkt er bebygget, vurderes det herefter, at kun en lille del af kystnærhedszonen vil blive påvirket af de nye muligheder. Ændringerne vurderes på nuværende tidspunkt ikke at give anledning til væsentlige miljøpåvirkninger af vand, luft og klima.

*2.3.6 Materielle goder*
Det fremgår af miljørapporten, at påvirkningen af materielle goder kan være positiv, da der skabes vækst og nye jobmuligheder. Dog kan materielle goder blive påvirket negativt som følge af ulykker i forbindelse med kysterosion eller oversvømmelse.

Det fremgår endvidere, at kommunerne i den fremtidige planlægning bør være særlig opmærksomme på denne risiko i de udviklingsområder, som ligger lavt eller tæt på kysten. Planloven stiller krav om, at der etableres afværgeforanstaltninger til sikring mod oversvømmelse eller erosion ved planlægning af byudvikling, hvorfor risikoen vil blive vurderet nærmere i den fremtidige kommune- og lokalplanlægning. Henset til, at det ikke vil være et problem i alle udviklingsområder, og kun på begrænsede arealer i områderne, har Erhvervsstyrelsen vurderet, at påvirkningen på de materielle goder må være positiv, da der lokalt skabes vækst, som kan have en betydning for ejendomsværdi og jobmuligheder.

*2.3.7 Landskab*
Det fremgår af miljørapportens afsnit om landskab, at muligheden for at etablere bebyggelse tæt på kysten kan medføre en påvirkning af den visuelle oplevelse af landskabet, herunder særligt ved opførelse af høje bygninger eller bygninger helt ud til kysten. Det fremgår videre, at muligheden

for etablering af høj bebyggelse vil afhænge af den kommende kommune- og lokalplanlægning, hvorfor omfanget ikke er kendt på nuværende tidspunkt. Da udviklingsområder er udpeget i områder uden særlige landskabsinteresser og udpegningen er baseret på en analyse af kystlandskabet, ligger områderne som udgangspunkt ikke helt ude ved kysterne. Derudover fremgår det, at udviklingsområderne kun omfatter en lille del af den samlede kystnærhedszone, og kun et enkelt udpeget område er placeret ud til kysten, men dog uden for klitfrednings- og strandbeskyttelseslinjer. Erhvervsstyrelsen har derfor vurderet, at det kystnære landskab ikke vil blive påvirket væsentligt af de nye muligheder.

*2.3.8 Kulturarv, herunder kirker og deres omgivelser, fortidsminder og fredede bygninger*

Det fremgår af miljørapporten, at den mulige påvirkning af kulturarv ikke er kendt på tidspunktet for miljøvurderingen, idet den lokale påvirkning afhænger af udnyttelsen af rettighederne i udviklingsområderne.

*2.3.9 Større menneske- og naturskabte katastroferisici og ulykker*

Vedrørende katastroferisici og ulykker fremgår det af miljørapporten, at risikoen for erosion og oversvømmelse vil blive vurderet nærmere i den fremtidige kommune- og lokalplanlægning, hvor kommunerne skal være opmærksomme på risikoen og sikre etablering af afværgeforanstaltninger i overensstemmelse med planloven. Erhvervsstyrelsen har vurderet, at risikoen for væsentlige menneske- og naturskabte katastrofer og ulykker er begrænset henset til det begrænsede omfang af lavtliggende arealer og arealer helt ude ved kysten.

*2.3.10 Kumulative effekter*

Det fremgår af miljørapporten, at den nye planlov indeholder en række ændringer for kystnærhedszonen, herunder udlæg af arealer til sommerhusområder, der kan medføre en kumulativ påvirkning, hvis der udføres flere planlagte ændringer inden for det samme område. Derudover vil der fremadrettet gælde de samme regler i udviklingsområderne som i landzone. Samlet vil ændringerne medføre, at en større del af kystnærhedszonen potentielt kan blive bebygget. Forslaget til landsplandirektivet indeholder samtidig udpegninger af flere udviklingsområder i samme kommune og dermed i lokal forbindelse til hinanden. Dette kan ifølge miljørapporten medføre en lokal, kumulativ påvirkning af miljøet. Derfor kan det ikke på nuværende tidspunkt udelukkes, at miljøet vil blive påvirket som følge af de samlede ændringer. Det fremgår endvidere, at det ikke er muligt at vurdere påvirkningen på nuværende tidspunkt, og at det forudsættes, at de sandsynlige fremtidige påvirkninger skal vurderes i en kommende kommune- og lokalplanlægning.

*2.3.11 Miljømålsætninger*

Det fremgår af miljørapporten, at der er overensstemmelse mellem landsplandirektivets påvirkninger og en række oplistede miljømålsætninger. I forhold til landsplanlægning har landsplandirektivet en positiv påvirkning

af målsætninger udtrykt i udspil om vækst og udvikling i hele Danmark fra 2015. Påvirkningen af målsætninger som fremsat i de statslige vandplaner efter vandrammedirektivet er angivet som neutral. For så vidt angår biodiversitet, er påvirkningen af målsætninger for naturplanerne fra Natura 2000-områderne angivet til neutral/kan være i konflikt med.

*2.4 Klagens indhold*

Klager har indledningsvis anført, at Erhvervsstyrelsens offentliggørelse af det endeligt vedtagne landsplandirektiv, miljørapporten og den sammenfattende redegørelse er sket uden tilstrækkelig klagevejledning efter miljøvurderingslovens § 34.

Dette skyldes ifølge klager, at høringen af forslag til landsplandirektiv blev annonceret på Erhvervsstyrelsens hjemmeside den 21. januar 2019 uden henvisning til hverken miljørapport eller klageadgang. Den 20. september 2019 annoncerede Erhvervsministeriet den endelige vedtagelse af landplandirektivet på sin hjemmeside. Klager har påpeget, at miljøvurdering og klageadgang ikke blev omtalt. Samme dag annoncerede Erhvervsstyrelsen ligeledes den endelige vedtagelse af landsplandirektivet på sin hjemmeside. Der henvises i denne nyhed til Erhvervsministeriets hjemmeside, til retsinformation.dk og til Høringsportalen, men ikke til muligheden for klageadgang. Klager har anført, at der på Høringsportalen hverken nævnes miljøvurdering eller klageadgang i den beskrivende tekst til landsplandirektivet. Under overskriften "Høringsnotat" findes et dokument med titlen "Klagevejledning", der vedrører miljøvurderingen.

Videre har klager påpeget, at miljørapportens detaljeringsgrad ikke er tilstrækkelig, idet de omhandlede arealer i miljørapporten alene behandles som den samlede kystnærhedszone uanset det aktuelle lokale geografiske niveau i planlægningen. Denne metode er i strid med miljøvurderingslovens § 12, stk. 2, og medfører, at miljøpåvirkningen fra det enkelte landsplandirektiv aldrig vil kunne siges at være væsentlig uanset påvirkningen på regionalt, kommunalt eller lokalt niveau. Klager har til illustration af den anfægtede fremgangsmåde fremhævet miljørapportens vurderinger af påvirkningen af biologisk mangfoldighed, flora og fauna, landskab, befolkningen og menneskers sundhed, jordarealer samt vand, luft og klimatiske faktorer.

Klager har videre anført, at selvom der skal skelnes mellem det statslige og det kommunale planlægningsniveau, må staten i et vist omfang vurdere konsekvenserne af de muligheder, landsplandirektivet medfører. I den sammenhæng har klager anført, at der i to kommuner udlægges knap 10 % af de pågældende kommuners kystnære områder til udviklingsområder. Klager har hertil påpeget, at Erhvervsstyrelsen har behandlet og konkret vurderet enkeltområder, men at disse data er udeladt af miljørapporten. Klager har videre påpeget, at landsplandirektivet indeholder meget lokal planlægning, der kan sidestilles med fastlæggelse af kommunale retnings-

linjer og rammeområder. Direktivet sætter ligeledes rammerne for enkeltområder i forhold til borgernes ansøgninger om landzonetilladelser. Klager mener derfor, at miljørapporten bør tage dette geografiske niveau med i betragtning.

Det er klagers opfattelse, at miljøvurderingen på en række områder er i strid med miljøvurderingslovens § 1 og § 12 samt lovens formål, da den er udskudt til den kommunale planlægning. Ved at udskyde vurderingerne til det kommunale niveau sker der ifølge klager ikke reelt en miljømæssig vurdering af den statslige planlægning, herunder de kumulative effekter af flere landsplandirektiver i f.eks. nabokommuner. Uanset at der består usikkerhed om udmøntning af planerne, må en miljøvurdering efter klagers opfattelse forholde sig til denne usikkerhed og de mulige potentielle miljøpåvirkninger. Klager har hertil bemærket, at landsplandirektivet er det eneste planniveau, hvor de miljømæssige konsekvenser kan vurderes i sammenhæng, og hvor det er muligt at flytte eller justere afgrænsningen af de udpegede områder. Ved kommunernes formodede efterfølgende udstedelser af enkelttilladelser og lokale planer vil de samlede potentielle miljømæssige konsekvenser ikke blive vurderet på kommunalt eller regionalt niveau.

Det er desuden klagers opfattelse, at niveauet for datagrundlag i det hele taget er utilstrækkeligt, idet der også burde have været anvendt kvantitative data frem for alene kvalitative. Klager har her henvist til miljørapportens tabel 3-1 og 5-1. I forlængelse heraf har klager anført, at kvantitative data i et vist omfang vil være nødvendige ved vurderingen af, om landplandirektivet opfylder nationale målsætninger. Vurderingen af enkeltområder fremgår ikke af miljørapporten, og ingen områder er vurderet for et lavere niveau end den samlede kystnærhedszone. Denne metodemæssige tilgang er ifølge klager i strid med miljøvurderingslovens krav om et højt beskyttelsesniveau. Navnlig påvirkningen af områderne på Grønt Danmarkskort, som følge af udlæg af områder inden for dette, bør vurderes mere konkret. Videre har klager bemærket, at valg og fravalg af data og usikkerheder ikke er beskrevet i miljørapporten, hvilket efter klagers opfattelse også er i strid med miljøvurderingslovens bilag 4, litra h.

Endeligt har klager påpeget, at Erhvervsstyrelsen ifølge Miljø- og Fødevareklagenævnets hjemmeside skal videresende klagen med bemærkninger til nævnet inden tre uger fra klagefristens udløb. Dette er først sket efter fire måneder, hvor styrelsen samtidig har orienteret kommunerne om klagen. Dette indebærer ifølge klager, at kommunerne kan være gået i gang med at udmønte landsplandirektivet, før nævnets afgørelse er offentliggjort.

### *2.5 Erhvervsstyrelsens bemærkninger til klagen*

Erhvervsstyrelsen har den 11. februar 2020 afgivet bemærkninger til klagen. Styrelsen har indledningsvis anført, at styrelsen har givet klagevejledning på Høringsportalen i overensstemmelse med miljøvurderingslovens §

13, stk. 2, og § 34, stk. 1. Offentliggørelsen af miljøvurdering og klagevejledning er sket på Høringsportalen, da landsplandirektivet er udstedt i form af en bekendtgørelse. Erhvervsstyrelsen har på sin hjemmeside henvist til Høringsportalen, og på Høringsportalen er klagevejledningen benævnt "Klagevejledning - miljøvurdering".

Videre har Erhvervsstyrelsen overordnet anført, at miljøvurderingen af landsplandirektivet samlet set opfylder kravene efter miljøvurderingslovens § 12, stk. 1, og stk. 2. Styrelsen har i denne henseende henvist til nævnets praksis[7] samt udkastet til 1. del af Vejledning til lov om miljøvurdering af planer og programmer mv. (2018).[8]

Erhvervsstyrelsen har henvist til, at landsplandirektivet er et nationalt plandokument, at miljøvurderingen derfor er foretaget på nationalt niveau med udgangspunkt i hele kystnærhedszonen, og at der er foretaget en vurdering af den kumulative påvirkning af alle områderne under et. Ved større tiltag inden for et udviklingsområde vil den konkrete påvirkning af de enkelte områder ifølge styrelsen først kunne vurderes nærmere i forbindelse med den mere detaljerede kommune- og lokalplanlægning for området, der skal inddrage hensyn til navnlig natur- og landskabsinteresser og væsentlige nationale interesser.

Det fremgår af bemærkningerne, at udpegningen dels indebærer en fravigelse af begrundelseskravet ved planlægning i kystnærhedszonen, dels at reglerne for landzoneadministration for en række bestemmelser svarer til de almindeligt gældende regler i landzone uden for kystnærhedszonen. Uanset udpegningen af udviklingsområderne skal kommunen ved den videre planlægning derfor overholde planlovens almindelige regler. Ved eventuel fremtidig udpegning af yderligere udviklingsområder ved landsplandirektiv, vil der ifølge Erhvervsstyrelsen skulle tages stilling til miljøvurdering, herunder kumulation.

Erhvervsstyrelsen har desuden påpeget, at hverken miljøvurderingslovens bilag 4, eller § 12 indeholder krav til anvendelse af bestemte metoder, præsentationsformater eller lignende.

Afslutningsvis har Erhvervsstyrelsen anført, at klagepunktet om landsplandirektivets overensstemmelse med planloven, for så vidt angår den betingede udpegning af udviklingsområder, bør afvises fra realitetsbehandling, idet det vedrører bekendtgørelsens indhold og derfor ikke kan påklages.

## 3. Miljø- og Fødevareklagenævnets bemærkninger og afgørelse

Følgende medlemmer af Miljø- og Fødevareklagenævnet har deltaget i sagens behandling: Birgitte Egelund Olsen (formand), landsdommerne Peter

[7] Nævnets afgørelse af 7. juli 2011 i sag NMK-41-00023.

[8] Miljøstyrelsens udkast til vejledning til lov om miljøvurdering af planer og programmer og af konkrete projekter (VVM), 1. del: Planer og Programmer, 2018.

Buhl og Olaf Tingleff, samt de læge medlemmer Pelle Andersen-Harild, Lene Hansen, Kristian Pihl Lorentzen og Jens Vibjerg.

*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 behandle følgende forhold som omhandlet i klagen:

1) Om Erhvervsstyrelsen har givet tilstrækkelig klagevejledning.
2) Krav til miljøvurderingen.

Efter nævnets vurdering er der ikke med klagen i øvrigt fremkommet forhold, der kan føre til, at der gives medhold i klagen.

Miljø- og Fødevareklagenævnet forstår ikke det af klager anførte, om Erhvervsstyrelsens sagsbehandlingstid i forbindelse med videresendelse af klagen til nævnet, som et egentligt klagepunkt, der vedrører selve afgørelsen om miljøvurdering.

*3.2 Miljø- og Fødevareklagenævnets bemærkninger*

*3.2.1 Indledende bemærkninger*

Det fremgår af miljøvurderingslovens § 48, stk. 4, at er en plan eller et program eller ændringer deri ikke udarbejdet i henhold til lov, eller giver den pågældende lov ikke mulighed for klage, kan myndighedens afgørelse, som træffes ved gennemførelsen af en miljøvurdering efter § 8, stk. 1, påklages til Miljø- og Fødevareklagenævnet for så vidt angår retlige spørgsmål.

Den påklagede afgørelse omhandler miljøvurdering af landsplandirektiv 2019 for udviklingsområder i kystnærhedszonen. Landsplandirektivet er vedtaget i form af en bekendtgørelse, som er udstedt i henhold til planloven. Det fremgår af planlovens § 58, stk. 1, at kommunalbestyrelsens afgørelser om forhold, der er omfattet af loven og regler udstedt i medfør af loven, kan påklages til Planklagenævnet. Planloven giver derimod ikke mulighed for at klage over vedtagelsen af landsplandirektiver.[9] Miljø- og Fødevareklagenævnet kan derfor behandle klagen i medfør af miljøvurderingslovens § 48, stk. 4.

[9] Se Natur- og Miljøklagenævnets afgørelse af 26. juli 2016, j.nr. NMK-41-00304.

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.

Klager over retlige spørgsmål skal ses i modsætning til klager over skønsmæssige spørgsmål, som omfatter myndighedernes konkrete vurdering og afvejning af hensyn ved behandling af en sag om tilvejebringelse af en miljøvurdering af et plan eller et program. 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.

Det er et retligt spørgsmål, om en miljørapport er udarbejdet i overensstemmelse med miljøvurderingsloven, herunder om afgørelsen indeholder de oplysninger, der fremgår af lovens § 12 og bilag 4, og om der er sket korrekt underretning om afgørelsen, herunder om der er ydet tilstrækkelig klagevejledning.

Derimod udgør det ikke et retligt spørgsmål efter miljøvurderingsloven, om selve landsplandirektivets indhold er i overensstemmelse med planloven, herunder lovens § 5 b, stk. 2. Det gælder også spørgsmålet om, hvorvidt udpegning af udviklingsområder kan ske inden for Grønt Danmarkskort og således være betinget af, at en gældende udpegning i kommuneplanen af Grønt Danmarkskort ophæves.

*3.2.2 Ad 2) Om Erhvervsstyrelsen har givet tilstrækkelig klagevejledning*
Klager har anført, at Erhvervsstyrelsens offentliggørelse af det endeligt vedtagne landsplandirektiv, miljørapporten og den sammenfattende redegørelse er sket uden klagevejledning efter miljøvurderingslovens § 34.

Det fremgår af miljøvurderingslovens § 34, stk. 1, at myndigheden skal offentliggøre den endeligt godkendte eller vedtagne plan eller det endeligt godkendte eller vedtagne program, miljørapporten og den sammenfattende redegørelse. Offentliggørelsen skal indeholde oplysning om, hvorvidt afgørelsen kan påklages, og fristen herfor.

Formålet med offentliggørelsen er at sikre, at offentligheden og berørte myndigheder bliver bekendt med den endeligt godkendte eller vedtagne plan, herunder hvordan miljørapporten og de indkomne høringssvar har indgået i vedtagelsen af planen.

Efter § 12, stk. 1, jf. § 1, i samordningsbekendtgørelsen, som var gældende på tidspunktet for udarbejdelsen af miljøvurderingen af landsplandirektivet, kan offentliggørelse af afgørelser om miljøvurdering af planer udelukkende ske på myndighedens hjemmeside.[10]

Det endeligt vedtagne landsplandirektiv med tilhørende miljørapport, sammenfattende redegørelse og klagevejledning blev offentliggjort på Høringsportalen den 20. september 2019. På Erhvervsstyrelsens hjemmeside blev der samme dag publiceret en nyhed om udstedelsen af bekendtgørelsen, hvor det fremgår, at resultatet af høringen kan findes på Høringsportalen. Teksten indeholder et link til dokumenterne på Høringsportalens sagsoversigt. På sagsoversigten ses under overskriften "Høringsnotat" umiddelbart et dokument med titlen "Klagevejledning", som kan åbnes, og hvor klagevejledningen efter miljøvurderingslovens § 34, stk. 1, fremgår.

Et flertal i Miljø- og Fødevareklagenævnet finder, at der efter omstændighederne ikke er tilstrækkeligt grundlag for at anse offentliggørelsen af landsplandirektivet med tilhørende klagevejledning mv. for mangelfuld. Det gælder, selvom dokumentet med selve klagevejledningen ikke er offentliggjort på Erhvervsministeriets egen hjemmeside, men derimod på Høringsportalen. Flertallet har lagt vægt på, at dokumenterne har været genstand for offentliggørelse, og at der har været publiceret et link til dem på Erhvervsstyrelsens hjemmeside, hvor det ligeledes fremgår, at resultatet af høringen kan findes på Høringsportalen. Det fremgår derudover af Høringsportalen, at de pågældende dokumenter ikke kun udgør høringsmateriale, idet de her er publiceret under betegnelserne "Miljøvurdering", "Sammenfattende redegørelse – miljøvurdering" og "Klagevejledning – miljøvurdering". Det ændrer ikke herpå, at klagevejledningen er placeret under overskriften "Høringsnotat", navnlig da det ikke er nødvendigt at åbne denne menu for at finde dokumentet, der derimod er umiddelbart synligt og tilgængeligt på afgørelsens indgangsside på Høringsportalen.

Flertallet bemærker i øvrigt, at samordningsbekendtgørelsen i dag er afløst af miljøvurderingsbekendtgørelsen.[11] Af miljøvurderingsbekendtgørelsens § 12, stk. 2, og stk. 3, fremgår det nu udtrykkeligt, at den statslige myndighed, som efter lovens § 32, stk. 3, skal foretage en høring, skal foretage offentliggørelsen på Høringsportalen, mens afgørelser og vedtagelser efter lovens § 33 og § 34 skal offentliggøres på den planlæggende myndigheds hjemmeside.

Mindretallet (Lene Hansen og Pelle Andersen-Harild) finder, at offentliggørelsen må anses for mangelfuld, for så vidt angår klagevejledningen.

[10] § 12, stk. 1, jf. § 1 i bekendtgørelse nr. 121 af 4. februar 2019 om samordning af miljøvurderinger og digital selvbetjening m.v. for planer, programmer og konkrete projekter omfattet af lov om miljøvurdering af planer og programmer og af konkrete projekter (VVM).

[11] Bekendtgørelse nr. 244 af 22. februar 2021 om miljøvurdering af planer og programmer og af konkrete projekter.

Mindretallet har lagt vægt på, at klagevejledningen ikke er umiddelbar synlig på Erhvervsstyrelsens hjemmeside, og at Høringsportalen, som hjemmesiden henviser til, primært anvendes af borgere med teknisk indsigt.

*3.2.3 Ad 3) Krav til miljøvurderingen*

Det fremgår af miljøvurderingslovens § 12, stk. 1, at når myndigheden skal gennemføre en miljøvurdering i henhold til lovens § 8, stk. 1, skal myndigheden udarbejde en miljørapport, der på grundlag af de oplysninger, der er nævnt i lovens bilag 4, vurderer den sandsynlige væsentlige indvirkning på miljøet af planens eller programmets gennemførelse og rimelige alternativer under hensyn til planens eller programmets mål og geografiske anvendelsesområde.

Det følger af miljøvurderingslovens bilag 4, at:

> "De oplysninger, der i henhold til § 12, stk. 1, skal gives er med forbehold af § 12, stk. 2 og 3 følgende:
>
> […]
>
> e) de miljøbeskyttelsesmål, der er fastlagt på internationalt plan, fællesskabsplan eller medlemsstatsplan, og som er relevante for planen eller programmet, og hvordan der under udarbejdelsen af den/det er taget hensyn til disse mål og andre miljøhensyn
>
> f) den sandsynlige væsentlige indvirkning på miljøet, herunder på spørgsmål som den biologiske mangfoldighed, befolkningen, menneskers sundhed, fauna, flora, jordbund, vand, luft, klimatiske faktorer, materielle goder, kulturarv, herunder kirker og deres omgivelser, samt arkitektonisk og arkæologisk arv, landskab og det indbyrdes forhold mellem ovenstående faktorer
>
> […]
>
> h) en kort skitsering af grunden til at vælge de alternativer, der har været behandlet, og en beskrivelse af, hvorledes vurderingen er gennemført, herunder eventuelle vanskeligheder (som f.eks. tekniske mangler eller mangel på knowhow), der er opstået under indsamlingen af de krævede oplysninger. […]"

Endvidere følger det af miljøvurderingslovens § 12, stk. 2, at miljørapporten skal indeholde de oplysninger, som med rimelighed kan forlanges med hensyntagen til den aktuelle viden og gængse vurderingsmetoder og til, hvor detaljeret planen eller programmet er, hvad planen eller programmet indeholder, på hvilket trin i et beslutningsforløb planen eller programmet befinder sig, og hvorvidt bestemte forhold vurderes bedre på et andet trin i det pågældende forløb.

Miljøvurderingslovens § 12, stk. 2, gennemfører SMV-direktivets artikel 5, stk. 2, hvor det yderligere fremgår, at formålet er at undgå dobbeltvurdering. Ligeledes fremgår det af direktivets præambel, betragtning 9, at medlemsstaterne for at undgå dobbeltarbejde, hvor det er hensigtsmæssigt, bør tage hensyn til, at vurderingerne vil blive foretaget på forskellige niveauer i hierarkiet af planer og programmer.

Kravene til omfanget og intensiteten af vurderingerne afhænger bl.a. af den pågældende plans karakter og trin i planhierarkiet. Miljøvurderingsloven fastlægger ikke, hvilke konkrete undersøgelser en myndighed skal foretage eller hvilke metoder, der skal anvendes. Navnlig når der er tale om helt overordnet planlægning, bør der efter Miljø- og Fødevareklagenævnets praksis efter omstændighederne indrømmes den ansvarlige myndighed et vist råderum ved vurderingen af, hvilke oplysninger det vil være nødvendigt at indhente til brug for en miljørapport.[12]

Af forarbejderne til miljøvurderingslovens § 12 fremgår tilsvarende, at myndigheden må afpasse detaljeringsniveauet for oplysninger mv. efter den pågældende plans eller programs detaljeringsniveau, hvad den indeholder og dens placering i et eventuelt større kompleks af planer som f.eks. overordnede planer, der suppleres med indsatsplaner eller kommuneplanstrategier, kommuneplaner og lokalplaner.[13]

Miljørapporten skal efter miljøvurderingslovens § 12, stk. 4, endvidere indeholde en beskrivelse af de påtænkte foranstaltninger vedrørende overvågning af de væsentlige indvirkninger på miljøet ved planens eller programmets gennemførelse.

De væsentlige indvirkninger på miljøet, som skal overvåges, omfatter efter bestemmelsens forarbejder i princippet alle former for virkninger, herunder positive, negative, forudsete og uforudsete. Karakteren af de virkninger, der er beskrevet i miljørapporten, vil dog fortsat være afhængig af detaljeringsgraden, indholdet og beslutningsforløbet for planen eller programmet.[14]

*Detaljeringsniveauet i forhold til den samlede kystnærhedszone*
Klager har anført, at miljørapportens detaljeringsgrad ikke er tilstrækkelig, idet de omhandlede arealer i miljørapporten alene behandles i sammenhæng med den samlede kystnærhedszone. Det medfører efter klagers opfattelse, at miljøpåvirkningen aldrig vil kunne siges at være væsentlig uanset påvirkningen på regionalt, kommunalt eller lokalt niveau. Klager har fremhævet miljørapportens vurderinger af påvirkningen af biologisk

[12] Nævnets afgørelse af 7. juli 2011 i sag NMK-41-00023.

[13] 2015/1 LSF 147, Forslag til lov om miljøvurdering af planer og programmer og af konkrete projekter (VVM), s. 76.

[14] 2015/1 LSF 147, Forslag til lov om miljøvurdering af planer og programmer og af konkrete projekter (VVM), s. 77.

mangfoldighed, flora og fauna, landskab, befolkningen og menneskers sundhed, jordarealer samt vand, luft og klimatiske faktorer.

Det fremgår for disse faktorer af miljørapporten, at den samlede udlægning udgør mindre end 1 % af den samlede kystnærhedszone og mindre end 2 % af kystnærhedszonen i de berørte kommuner, og at kun en lille del af kystnærhedszonen potentielt vil blive påvirket.

Miljø- og Fødevareklagenævnet bemærker indledningsvis, at myndighedens vurdering af en given påvirknings væsentlighed, bl.a. har betydning for fastsættelsen af overvågningsprogrammet efter miljøvurderingslovens § 12, stk. 4.

Erhvervsstyrelsen anfører i miljørapporten, at de miljømæssige påvirkninger, som er påvist i miljøvurderingen af landsplandirektivet, vurderes ikke at være så væsentlige, at der er behov for særskilt overvågning. Påvirkningerne vil blive overvåget af kommunerne i forbindelse med de efterfølgende planlægningsopgaver.

Et flertal i Miljø- og Fødevareklagenævnet finder ikke grundlag for at tilsidesætte den vurdering, som Erhvervsstyrelsen har foretaget ved fastsættelsen af miljørapportens detaljeringsgrad, hvor påvirkningens væsentlighed vurderes i forhold til kystnærhedszonen som et samlet hele. Flertallet lægger vægt på, at Erhvervsstyrelsen i overensstemmelse med miljøvurderingslovens forarbejder må afpasse detaljeringsniveauet for miljørapporten efter landsplandirektivets detaljeringsniveau og indhold samt efter landsplandirektivets karakter af at være en overordnet plan, der suppleres af kommuneplaner og lokalplaner. Det samme må efter flertallets opfattelse antages at gælde væsentlighedsvurderingen, da karakteren af de virkninger, der er beskrevet i miljørapporten, ligeledes ifølge forarbejderne afhænger af miljørapportens detaljeringsgrad.

Flertallet lægger endvidere vægt på, at landsplandirektivet udmønter en undtagelse fra kravet i planlovens § 5 b, stk. 1, nr. 1, om særlig planmæssig eller funktionel begrundelse for planlægning for anlæg i landzone med kystnær lokalisering. Det kan efter flertallets opfattelse derfor heller ikke anses for usagligt, at planens væsentlige miljømæssige konsekvenser er vurderet i forhold til kystnærhedszonen som et samlet hele.

I øvrigt bemærker flertallet, at det fremgår af miljørapporten, at enkelte udviklingsområder grænser op til eller ligger i nærheden af Natura 2000-områder, som kan blive påvirket ved aktiviteter både i og uden for området, ligesom det er sandsynligt, at der findes bilag IV-arter inden for de udpegede områder. Flertallet bemærker endvidere, at det fremgår af miljørapporten, at påvirkningen af Natura 2000-områder og bilag IV-arter først kan vurderes i forbindelse med fremtidige planlægnings- og tilladelsesprocesser. Flertallet finder derfor heller ikke grundlag for at anse miljørapportens

detaljeringsgrad for utilstrækkelig, for så vidt angår vurderingen af påvirkningen på Natura 2000-områder og bilag IV-arter.

Mindretallet (Pelle Andersen-Harild) finder, at væsentlighedsvurderingen i forhold til den samlede kystnærhedszone må anses for utilstrækkelig. Mindretallet har lagt vægt på risikoen for, at planlovens regulering af kystnærhedszonen udhules, og at de nærmere rammer for den efterfølgende kommune- og lokalplanlægning bør fremgå af miljøvurderingen.

*Udskydelse af vurderinger*
Klager har anført, at vurderingerne af miljøpåvirkningen på en række områder er udskudt til den kommunale planlægning, hvilket er i strid med miljøvurderingsloven. Ved at udskyde vurderingerne til det kommunale niveau, sker der ifølge klager ikke reelt en miljømæssig vurdering af den statslige planlægning, herunder de kumulative effekter af flere landsplandirektiver.

Det følger af miljøvurderingslovens § 12, stk. 2, at miljørapporten skal indeholde de oplysninger, der med rimelighed kan forlanges bl.a. under hensyntagen til, på hvilket trin i beslutningsforløbet planen eller programmet befinder sig, og hvorvidt bestemte forhold vurderes bedre på et andet trin.

Et flertal i Miljø- og Fødevareklagenævnet finder, at det ikke udgør en retlig mangel ved miljøvurderingen af landsplandirektivet, at miljørapporten henviser til, at en række forhold først kan vurderes i forbindelse med den kommunale planlægning. Flertallet lægger vægt på, at landsplandirektivet efter sit indhold er en overordnet plan, der inden for de udpegede udviklingsområder giver de pågældende kommuner mulighed for at inddrage nye arealer i byzone og planlægge for anlæg i landzone, uden at der foreligger en særlig planlægningsmæssig eller funktionel begrundelse for kystnær placering, jf. bekendtgørelsens § 3, stk. 2. Flertallet har endvidere lagt vægt på, at kommunen ved kommune- og lokalplanlægning for arealer i et udviklingsområde skal inddrage hensyn til natur-, landskabs- og miljøinteresser samt væsentlige nationale interesser i øvrigt og i relevant omfang redegøre for, hvorledes der sikres overensstemmelse mellem planlægningen og varetagelsen af disse hensyn, jf. bekendtgørelsens § 6.

For så vidt angår den kumulative påvirkning, lægger flertallet vægt på, at det fremgår af miljørapporten, at planlovens ændringer i reglerne for kystnærhedszonen kan medføre en kumulativ påvirkning som følge af øget bebyggelse i områderne, der samlet kan medføre en væsentlig påvirkning af miljøet. I forlængelse heraf har flertallet lagt vægt på, at den konkrete påvirkning af de enkelte områder ifølge miljørapporten først kan vurderes nærmere i forbindelse med den mere detaljerede kommune- og lokalplanlægning for de pågældende områder, idet omfanget af bebyggelserne ikke kendes på tidspunktet for miljøvurderingen af landsplandirektivet.

Mindretallet (Pelle Andersen-Harild) finder, at Erhvervsstyrelsen ikke i tilstrækkelig grad har taget hensyn til de kumulative påvirkninger, og at de nærmere rammer for den efterfølgende kommune- og lokalplanlægning bør fremgå af miljøvurderingen.

*Niveauet for datagrundlaget*
Klager har anført, at niveauet for datagrundlaget er utilstrækkeligt, idet der alene er anvendt kvalitative data. Klager har konkret påpeget, at det er nødvendigt at anvende kvantitative data for at kunne vurdere, om landsplandirektivet opfylder nationale målsætninger om f.eks. biodiversitet.

Efter miljøvurderingslovens bilag 4, litra h, skal miljørapporten bl.a. indeholde oplysninger om eventuelle vanskeligheder (som f.eks. tekniske mangler eller mangel på knowhow), der er opstået under indsamlingen af de krævede oplysninger.

Det fremgår af vejledning om miljøvurdering af planer og programmer, at miljøvurdering af planer ofte vil dække et større geografisk område og forskellige aktiviteter. Det betyder, at der kan være usikkerhed omkring planens sandsynlige virkninger. Vurdering af virkning på miljøet vil generelt på plan- eller program niveauet være kvalitativ ("Adgangen til bynære grønne områder øges"). Vurderingen kan dog også være mere detaljeret og kvantitativ ("Grønne områder reduceres med x %."). Kvantificering er ifølge vejledningen ikke altid praktisk mulig på planniveau, og det fremgår, at i de fleste situationer til en kvalitativ vurdering være lige så valid og hensigtsmæssig.[15]

Miljø- og Fødevareklagenævnet konstaterer, at Erhvervsstyrelsen i miljørapporten har angivet, at databehovet for hver af de i afgrænsningsrapporten angivne relevante miljøfaktorer er af kvalitativ karakter.

For så vidt angår eksemplet vedrørende nationale målsætninger om biodiversitet, finder et flertal i Miljø- og Fødevareklagenævnet ikke grundlag for at tilsidesætte Erhvervsstyrelsens vurdering, hvorefter de foreliggende kvalitative data må anses for tilstrækkelige. Flertallet lægger vægt på, at det fremgår af miljørapportens tabel 3-1, hvilke kriterier og indikatorer, der er anvendt ved vurderingen af de sandsynlige miljøpåvirkninger for hver af de relevante miljøfaktorer. Flertallet lægger videre vægt på, at påvirkningen af biodiversitet bl.a. vurderes at opstå som følge af, at udviklingsområder udpeges af kommunerne parallelt med Grønt Danmarkskort, og at databehovet i forbindelse hermed ligesom for de øvrige kriterier vurderes at være af kvalitativ karakter.

Sammenfattende finder flertallet ikke, at der på baggrund af klagen eller i øvrigt er grundlag for at anse miljørapporten for mangelfuld.

[15] Vejledning nr. 9664 af 18. juni 2006 om miljøvurdering af planer og programmer, afsnit XVIII.

Mindretallet (Pelle Andersen-Harild) finder, at niveauet for datagrundlaget ikke er tilstrækkeligt, idet miljørapporten navnlig i forhold til målsætningerne for biodiversitet i højere grad også bør baseres på kvantitative data.

*3.3 Gebyr*

Som følge af afgørelsen tilbagebetales det indbetalte klagegebyr ikke, jf. gebyrbekendtgørelsens § 2.

*3.4 Miljø- og Fødevareklagenævnets afgørelse*

Miljø- og Fødevareklagenævnet giver ikke medhold i klagen over Erhvervsstyrelsens miljøvurdering af bekendtgørelse nr. 968 af 18. september 2019 om landsplandirektiv 2019 for udviklingsområder i kystnærhedszonen.

Det indbetalte klagegebyr tilbagebetales ikke.

Denne afgørelse gøres tilgængelig for førsteinstansen samt for klageren via klageportalen. Afgørelsen sendes desuden til eventuelle andre parter i klagesagen.

Afgørelsen vil blive offentliggjort på mfkn.naevneneshus.dk. Personoplysninger vil blive anonymiseret.

Asger Janfelt
Stedfortrædende formand