

MRF 2021.361

Planklagenævnets afgørelse af 9. december 2021, j.nr. 20/09399

Ophævet screeningsafgørelse om, at kommuneplantillæg for solcelleanlæg på i alt 220 ha ikke var omfattet af miljøvurderingspligt, da der ikke var tale om et mindre område på lokalt plan, hvorfor planen ikke var omfattet af miljøvurderingslovens § 8, stk. 2, nr. 1. Kommuneplantillægget var derfor ugyldigt.

Frederikshavn Kommune traf i juli 2020 screeningafgørelse om, at der ikke skulle gennemføres en miljøvurdering af et forslag til kommuneplantillæg, der udlagde arealer til placering af større solcelleanlæg til elproduktion. I forslaget til kommuneplantillæg var der udlagt fem områder på i alt 220 ha til placering af solcelleanlæg, men det fremgik af redegørelsen til det endeligt vedtagne kommuneplantillæg, at der på baggrund af bemærkninger i offentlighedsfasen blev udtaget to områder, hvorfor der med det endelige kommuneplantillæg var udlagt ca. 153 ha til placering af solcelleanlæg. Screeningsafgørelsen blev påklaget af en række beboere i området, der bl.a. anførte, at de nærmeste naboer burde have været inddraget langt tidligere i forløbet, da der var tale om et særdeles indgribende projekt for lokalmiljøet. Planklagenævnet (formanden) fandt, at kommunen havde overholdt miljøvurderingslovens procedurekrav for screeningsafgørelsen, da der ikke efter miljøvurderingsloven er pligt til at foretage høring af offentligheden forinden der træffes afgørelse om, at et planforslag ikke skal miljøvurderes. Screeningsafgørelsen var sammen med planforslaget offentliggjort 2. juli 2020, og det fremgik af offentliggørelsen, at afgørelsen om ikke-miljøvurderingspligt kunne påklages inden for en frist på 4 uger. Planforslaget var herefter i offentlig høring i 8 uger, og inden udarbejdelsen af kommuneplantillægget var gennemført en for-offentlighedsfase i overensstemmelse med planlovens § 23 c. For så vidt angik spørgsmålet om miljøvurdering bemærkede nævnet, at solcelleanlæg til fremstilling af elektricitet udgør et anlæg omfattet af miljøvurderingslovens bilag 2, pkt.

3.a om industrianlæg til fremstilling af elektricitet, damp og varmt vand. Kommuneplantillægget var således omfattet af miljøvurderingslovens § 8, stk. 1, nr. 1, hvorfor der som udgangspunktet skulle være gennemført en miljøvurdering af tillægget. Dette kan dog undlades, hvis planen kun fastlægger anvendelsen af et mindre område på lokalt plan, jf. § 8, stk. 2, nr. 1. Med henvisning til EU-Domstolens dom i sag C-444/15 og de forskellige sproglige versioner af dommen fandt nævnet, at ”mindre område på lokalt plan” skal forstås på den måde, at planen er udarbejdet af en lokal myndighed, og at planen omfatter et område, der er af begrænset størrelse i forhold til hele det område, der hører under den lokale myndigheds stedlige kompetence. Nævnet lagde herefter til grund, at der i hvert tilfælde skal foretages en konkret vurdering af, om planen omfatter et område, der er af begrænset størrelse set i forhold til kommunens areal, og at det ikke er tilstrækkeligt, at der er tale om et geografisk område, der er mindre end kommunens samlede areal. Da det konkrete planforslag omfattede fem områder på samlet 220 ha, fandt nævnet, at planforslaget ikke var omfattet af miljøvurderingslovens § 8, stk. 2, nr. 1, idet nævnet henviste til, at kommuneplantillægget udlagde hidtil ubebyggede landbrugsarealer til opførelse af solcelleanlæg, hvorfor der ikke var tale om en mindre ændring af den eksisterende planlægning, hvilket også gjaldt efter reduktionen af arealet til 153 ha. Kommuneplantillægget var derfor omfattet af obligatorisk miljøvurdering, og da det ikke var sket, konstaterede Planklagenævnet, at kommuneplantillægget var ugyldigt.

Kommentar: Se tillige Planklagenævnets afgørelse i **MRF 2021.358 Pkn** med kommentar om en lokalplan for et solcelleanlæg.

Afgørelse i klagesag om Frederikshavn Kommunes screeningsafgørelse om, at forslag til Kommuneplantillæg nr. 15.80, ikke skal miljøvurderes.

20/09399

Frederikshavn Kommune traf den 3. juli 2020 afgørelse om, at der ikke skal gennemføres en miljøvurdering af forslag til kommuneplantillæg nr. 15.80, Temaplan for udpegning af arealer til større solcelleanlæg (screeningsafgørelse).

En gruppe beboere i området har klaget over screeningsafgørelsen.

I denne afgørelse har Planklagenævnet behandlet følgende spørgsmål:

- Om proceduren er foregået i overensstemmelse med miljøvurderingslovens krav om borgerinddragelse.
- Om der skulle være foretaget en miljøvurdering af planen.

Planklagenævnet har ikke fundet anledning til at behandle de øvrige klagepunkter i sagen.

Planklagenævnet ophæver screeningsafgørelsen.

Planklagenævnet konstaterer i øvrigt, at kommuneplantillægget lider af en væsentlig retlig mangel og derfor er ugyldigt.

Det betyder, at screeningafgørelsen og kommuneplantillægget ikke længere gælder.

1. Sagens oplysninger

1.1. Området og plangrundlaget

Området

Sagen vedrører kommuneplantillæg nr. 15.80

(https://dokument.plandata.dk/12_10104433_1615902466212.pdf), Temaplan for udpegning af arealer til større solcelleanlæg.[1]

Planområdet omfatter tre områder i Frederikshavn Kommune. Alle tre områder er hidtil blevet anvendt til landbrugsdrift, og er hovedsageligt omgivet af marker og enkelte beboelsesejendomme. Områderne kan ses af bilag 1.

Det vedtagne plangrundlag

Kommuneplantillægget udlægger nye arealer til placering af større solcelleanlæg til elproduktion.

I forslaget til kommuneplantillæg var der udlagt 5 områder på i alt 220 ha til placering af solcelleanlæg, men det fremgår af redegørelsen til det endeligt vedtagne kommuneplantillæg, at der på baggrund af bemærkninger i offentlighedsfasen blev udtaget to områder, SAE.T.06.08 "Dybvad" og SAE.T.11.01 "Præstbro". Der blev desuden foretaget en indskrænkning af rammeområde SAE.T.08.02 "[A1]".

Med det endelige kommuneplantillæg udlægges der således nye arealer til placering af solcelleanlæg på omkring 153 ha.

1.2. Klagerne og bemærkningerne hertil

I sagen indgår følgende materiale fra klagerne: Klagen af 31. juli 2020 samt et hørings svar til Planklagenævnet af 31. august 2021.

Kommunen er kommet med bemærkninger til klagen henholdsvis den 24. august 2020, den 19. marts 2021 og den 25. august 2021.

Planklagenævnet modtog klagen fra kommunen den 24. august 2020.

Klagen og bemærkningerne er i deres helhed indgået i sagsbehandlingen. De enkelte klagepunkter er kort gengivet nedenfor under afsnit 2.

2. Planklagenævnets bemærkninger og afgørelse

2.1. Planklagenævnets kompetence og prøvelse

2.1.1. Generelt om Planklagenævnets kompetence og prøvelse

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.

Kommuneplantillægget, 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.[2]

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 ikke et retligt spørgsmål, om en plans 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. Begrænsninger i niveauet for tilladelige miljøpåvirkninger følger af anden lovgivning.

2.1.2. Miljøvurderingslov, som sagen er behandlet efter

Den nugældende miljøvurderingslov trådte i kraft den 16. maj 2017.[3]

Den påklagede screeningsafgørelse er truffet i juli 2020, og den miljøscreenede plan var ikke under tilvejebringelse før 16. maj 2017. Planklagenævnet har derfor behandlet klagepunkter i forhold til screeningsafgørelsen efter den bekendtgørelse af miljøvurderingsloven, som blev udstedt i 2020.[4]

2.2. Inddragelse af offentligheden

2.2.1. Klagen

Klagerne anfører, at de nærmeste naboer burde have været inddraget langt tidligere i forløbet, da der er tale om et særdeles indgribende projekt for lokalmiljøet.

2.2.2. Generelt om inddragelse af offentligheden

En kommune skal foretage høring af berørte myndigheder, før der træffes screeningsafgørelse efter miljøvurderingslovens § 10, jf. lovens § 32, stk. 1, nr. 1.

En kommunes screeningsafgørelse skal offentliggøres med begrundelse snarest muligt og før den endelige godkendelse af planen, jf. miljøvurderingslovens § 33. Offentliggørelsen skal indeholde oplysning om, hvorvidt afgørelsen kan påklages, og fristen herfor.

2.2.3. Planklagenævnets vurdering

Planklagenævnet finder, at kommunen har overholdt miljøvurderingslovens procedurekrav i forbindelse med screeningsafgørelsen.

Der er således ikke efter miljøvurderingsloven en pligt til at foretage høring af offentligheden forinden der træffes afgørelse om, at et planforslag ikke skal miljøvurderes.

Nævnet konstaterer i øvrigt, at screeningsafgørelsen sammen med planforslaget blev offentliggjort på kommunens hjemmeside den 2. juli 2020, og at det fremgik af offentliggørelsen, at afgørelsen om ikke-miljøvurderingspligt kunne påklages inden for en frist på 4 uger. Hertil kommer, at planforslaget herefter var i offentlig høring i 8 uger i overensstemmelse med planlovens og miljøvurderingslovens regler herom.

Nævnet bemærker desuden, at kommunen inden udarbejdelsen af kommuneplantillægget gennemførte en foroffentlighedsfase i overensstemmelse med planlovens § 23 c, hvor offentligheden og andre kunne indsende forslag og idéer til planlægningen.

Planklagenævnet kan på den baggrund ikke give medhold i klagepunktet om, at kommunen skulle have inddraget borgerne tidligere i processen.

2.3. 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). Det gælder bl.a. bilag 2, pkt. 3, litra a om industrianlæg til fremstilling af elektricitet, damp og varmt vand.

Planklagenævnet finder, at solcelleanlæg til fremstilling af elektricitet udgør et sådant anlæg. Kommuneplantillægget i den konkrete sag er således omfattet af miljøvurderingslovens § 8, stk. 1, nr. 1, hvorfor udgangspunktet er, at der skal gennemføres en miljøvurdering af tillægget.

Hvis en plan, der er omfattet af § 8, stk. 1, nr. 1, 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).

EU-domstolen har i sag C-444/15 (Associazione Italia Nostra Onlus), præmis 73, udtalt sig om, hvad der skal forstås ved udtrykket "mindre område på lokalt plan":

Under disse omstændigheder må det konstateres, at EU-logiver ved anvendelsen af udtrykket »mindre områder på lokalt plan« for det første har haft til hensigt at referere til den stedlige kompetence, som er tillagt den lokale myndighed, som har udarbejdet og/eller vedtaget den omhandlede plan eller det omhandlede program. For så vidt som kriteriet om anvendelsen af »mindre områder« er et supplement til kravet om en fastlæggelse på lokalt plan, skal det pågældende område for det andet have en mindre størrelse i forhold til det område, der er omfattet af denne stedlige kompetence.

Planklagenævnet har på baggrund af EU-domstolens præmisser tidligere forstået udtrykket "mindre område på lokalt plan" således, at den påklagede plan ansås for omfattet af § 8, stk. 2, nr. 1, såfremt den omfattede et område mindre end kommunens samlede areal.

Planklagenævnet er imidlertid blevet opmærksom på, at det med udgangspunkt i de forskellige sproglige versioner af ovennævnte dom, må lægges til grund, at der med udtrykket "mindre område på lokalt plan" menes, at planen er udarbejdet af en lokal myndighed,^[5] og at planen omfatter et område, der er af begrænset størrelse set i forhold til hele det område, som hører under den lokale myndigheds stedlige kompetence.^[6]

Planklagenævnet må herefter lægge til grund, at der i hvert tilfælde skal foretages en konkret vurdering af, om planen omfatter et område, der er af begrænset størrelse set i forhold til kommunens areal, og at det hermed ikke er tilstrækkeligt, at der er tale om et geografisk område, som blot er mindre end kommunens samlede areal.

Planklagenævnet finder ikke, at planforslaget i den konkrete sag er omfattet af miljøvurderingslovens § 8, stk. 2, nr. 1. Nævnet har herved lagt vægt på, at forslaget til kommuneplantillæg omfattede 5 områder med en samlet størrelse på 220 ha, og nævnet finder ikke, at 220 ha kan anses som et område af begrænset størrelse. Nævnet har endvidere lagt vægt på, at kommuneplantillægget udlægger hidtil ubebyggede landbrugsarealer til

opførelse af solcelleanlæg, hvorfor der heller ikke er tale om en mindre ændring af den eksisterende planlægning. Nævnet finder i øvrigt, at ovennævnte også gør sig gældende i forhold til et samlet planområde på 153 ha.

Dette indebærer, at der skal gennemføres en miljøvurdering, jf. § 8, stk. 1, nr. 1, hvilket ikke er sket. Dette udgør en væsentlig retlig mangel ved afgørelsen, som medfører ugyldighed.

Planklagenævnet har i lyset af sagens resultat ikke taget stilling til klagepunkterne vedrørende indholdet af kommunens screeningsafgørelse.

3. Afsluttende bemærkninger

Planklagenævnet ophæver Frederikshavn Kommunes afgørelse af 3. juli 2020 om, at der ikke skal gennemføres en miljøvurdering af forslag til kommuneplantillæg nr. 15.80, Temaplan for udpegning af arealer til større solcelleanlæg (screeningsafgørelse).

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

Planklagenævnet beklager den lange sagsbehandlingstid.

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

Planklagenævnets afgørelse er endelig og kan ikke indbringes for anden administrativ myndighed, jf. § 3, stk. 3, i lov om Planklagenævnet.[7] Eventuel retssag til prøvelse af afgørelsen skal være anlagt inden 6 måneder, jf. § 3, stk. 4, i lov om Planklagenævnet.

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

[1] Planerne kan søges frem på plandata.dk: <http://kort.plandata.dk/searchlist/#/> (<http://kort.plandata.dk/searchlist/#/>).

[2] Bekendtgørelse af lov om planlægning, jf. lovbekendtgørelse nr. 1157 af 1. juli 2020 med senere ændringer.

[3] 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.

[4] Lovbekendtgørelse nr. 973 af 25. juni 2020 om miljøvurdering af planer og programmer og af konkrete projekter (VVM).

[5] I modsætning til regionale og nationale myndigheder.

[G] Se hertil Planklagenævnets afgørelse af 2. december 2021 i sagen 20/00789 mfl. Afgørelsen kan ses på afgørelsesportalen på <https://pkn.naevneneshus.dk/> (<https://pkn.naevneneshus.dk/>).

[Z] Lov nr. 1658 af 20. december 2016 om Planklagenævnet.

Sag:

20/09399

Dato:

9. december 2021.

Emner:

Miljøvurderingslo...

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