

MRF 2022.221

Miljø- og Fødevarerklagenævnets delafgørelse af 22. september 2022, j.nr. 22/04872

Afslag på anmodning om at tillægge klage over miljøvurderingen af Ballerup Kommunes vedtagelse af helhedsplan "Kildedal – En by for livet" opsættende virkning.

Efter miljøvurdering og offentlig høring vedtog Ballerup Kommune i september 2021 helhedsplanen "Kildedal – En by for livet", der skulle danne grundlag for byudvikling af et område omkring Kildedal Station i Ballerup Kommune. Afgørelsen blev påklaget af E som ejer af et areal inden for helhedsplanens område med anmodning om, at klagen blev tillagt opsættende virkning. E gjorde gældende, at miljøvurderingen var behæftet med væsentlige sagsbehandlingsfejl, at der var inddraget usaglige hensyn i sagsbehandlingen, at E ikke var blevet partshørt over udkastet til helhedsplanen og fastlæggelse af miljøvurderingsindhold, og at helhedsplanen og miljøvurderingen indeholdt faktisk forkerte oplysninger. Miljø- og Fødevarerklagenævnet (formanden) tog i delafgørelsen særskilt stilling til opsættende virkning, hvor nævnet konstaterede, at helhedsplanen ikke var udarbejdet i henhold til lov, og at miljøvurderingen af helhedsplanen derfor kunne påklages efter miljøvurderingslovens § 48, stk. 4, for så

vidt angik miljøvurderingen. I forhold til muligheden for at tillægge en klage opsættende virkning efter miljøvurderingslovens § 53, fremgår det af § 53, at klage over afgørelser efter § 21 eller § 25 kan tillægges opsættende virkning, hvilket efter forarbejderne er udtømmende. I den foreliggende sag lagde nævnet til grund, at klagen angik en afgørelse efter miljøvurderingslovens § 8, stk. 1, og at denne regel ikke er nævnt i miljøvurderingslovens § 53. Klagenævnet fandt derfor, at nævnet ikke kunne tillægge klagen over helhedsplanen med tilhørende miljøvurdering opsættende virkning med hjemmel i miljøvurderingslovens § 53 eller på andet retligt grundlag. Nævnet lagde vægt på, at helhedsplanen ikke var omfattet af anden lovgivning, der gav adgang til at tillægge klagen over miljøvurderingen opsættende virkning. Miljø- og Fødevarerklagenævnet afslog på den baggrund anmodningen om opsættende virkning.

Kommentar: Klagenævnets delafgørelse synes at blande flere forskellige spørgsmål sammen. Miljøvurderingslovens § 8, stk. 1, er ikke en hjemmel til en afgørelse, men en forpligtelse for myndigheden til at foretage miljøvurdering henholdsvis screening på grundlag af den sondring, der fremgår af § 8. Den i sagen omhandlede miljøvurdering af helhedsplanen var gennemført efter miljøvurderingslovens §§ 12 og 13, men en miljøvurdering af en plan er ikke en afgørelse, og miljøvurderingen kan derfor kun anfægtes, hvis der efterfølgende på grundlag af miljøvurderingen er vedtaget en retsakt, der opfylder betingelserne for at udgøre en plan efter miljøvurderingslovens § 2, stk. 1, nr. 1, hvor mangler i miljøvurderingen medfører, at den pågældende retsakt er ugyldig. I denne sag burde Miljø- og Fødevarerklagenævnet derfor først prøve, om helhedsplanen var en retsakt, hvilket i dette tilfælde som minimum ville kræve, at helhedsplanen er bindende for kommunens kommende vedtagelse af planer efter planloven, således at helhedsplanen skal ændres, hvis kommunen måtte vedtage kommuneplantillæg eller lokalplan, der er i modstrid med helhedsplanen. Dette er formentlig ikke tilfældet, da der i planlovens ordning med rammeplaner må anses at være taget udtømmende stilling til, hvilke retlige bindinger der gælder for vedtagelse af kommuneplaner og lokalplaner. Såfremt denne juridiske vurdering er korrekt, forhindrer det ikke kommunen i at gennemføre en miljøvurdering af helhedsplanen, men det betyder, at miljøvurderingen af helhedsplanen ikke kan påklages, da der ikke er tale om en retsakt, og i så fald har nævnet naturligvis heller ikke mulighed for at tage stilling til anmodningen om opsættende virkning. Konsekvensen af disse betragtninger er så videre, at en miljøvurdering af en helhedsplan ikke kan erstatte miljøvurdering af kommuneplanen, da helhedsplanen netop ikke er retligt bindende.

Afslag på opsættende virkning af klage over endelig vedtagelse af helhedsplan med tilhørende miljørapport i Ballerup Kommune

22/04872

Miljø- og Fødevareklagenævnet har truffet afgørelse efter miljøvurderingslovens § 48, stk. 4, og § 53 modsætningsvis.[1]

Miljø- og Fødevareklagenævnet meddeler afslag på anmodning om at tillægge klage over Ballerup Kommunes endelige vedtagelse af helhedsplan "Kildedal – En by for livet" med tilhørende miljørapport af 27. september 2021 opsættende virkning.

Miljø- og Fødevareklagenævnets afgørelse er endelig og kan ikke indbringes for anden administrativ myndighed, jf. § 17 i lov om Miljø- og Fødevareklagenævnet.[2] Eventuel retssag til prøvelse af afgørelsen skal være anlagt inden 6 måneder, jf. miljøvurderingslovens § 54, stk. 1.

Afgørelsen er truffet af formanden på nævnets vegne, jf. § 8 i lov om Miljø- og Fødevareklagenævnet.

1. Klagen til Miljø- og Fødevareklagenævnet

Afgørelsen er den 29. oktober 2021 påklaget til Miljø- og Fødevareklagenævnet af ejeren af et areal inden for helhedsplanens område, der er repræsenteret ved advokat. Klager har den 17. juni 2022 indsendt supplerende bemærkninger.

Klager har navnlig anført, at

- miljøvurderingen er behæftet med væsentlige sagsbehandlingsfejl, herunder er der ydet utilstrækkelig klagevejledning, der henvises til en historisk bekendtgørelse af miljøvurderingsloven, og både Miljø og Fødevareklagenævnet og Planklagenævnet nævnes i klagevejledningen,
- der er inddraget usaglige hensyn i sagsbehandlingen, idet planen er udarbejdet af og i samarbejde med aktører, der har væsentlige økonomiske interesser i området,
- klager ikke er blevet partshørt over udkast til helhedsplan og fastlæggelse af miljøvurderings indhold, og
- helhedsplanen og miljøvurderingen indeholder faktisk forkerte oplysninger, herunder er kortlægningsrapport af 15. juni 2017 fejlagtigt ikke blevet inddraget i miljøvurderingen.

Klager har også påklaget Ballerup Kommunes afgørelse efter naturbeskyttelseslovens[3] § 3 til Miljø- og Fødevareklagenævnet, ligesom klager har indleveret en klage over miljøvurderingen af helhedsplanen til Planklagenævnet, der er enslydende med klagen i nærværende sag.[4] Miljø- og Fødevareklagenævnet henholdsvis Planklagenævnet vil træffe selvstændige afgørelser i disse sager.

Klager har med henvisning til klagepunkterne og med den yderligere begrundelse, at Ballerup Kommune har været mellem et halvt og et helt år om at fremsende klagerne vedrørende helhedsplanen og miljøvurderingen heraf til Miljø- og Fødevareklagenævnet, anmodet om, at klagen tillægges opsættende virkning

Miljø- og Fødevareklagenævnet har foretaget en særskilt behandling af spørgsmålet om opsættende virkning.

2. Sagens oplysninger

2.1 Den påklagede afgørelse

Den 27. september 2021 vedtog Ballerup Kommune endeligt helhedsplanen "Kildedal – En by for livet", der skal danne grundlag for byudvikling af et område omkring Kildedal Station i Ballerup Kommune, med tilhørende miljøvurdering. Forslag til planen og miljørapporten blev godkendt af byrådet den 26. april 2021 og var herefter i offentlig høring i perioden fra den 5. maj til den 30. juni 2021. Kommunen inviterede samtidig til et digitalt borgermøde om planen den 3. juni 2021. Klager indsendte sit høringssvar den 29. juni 2021.

Det er anført i helhedsplanen, at Ballerup Kommune og [V1] i 2019 enedes om at påbegynde planlægningen af byudviklingsprojektet ved Kildedal. Byudviklingsprojektet skal indeholde forskellige boligtyper og erhverv samt detailhandel, caféer og offentlige institutioner. Kommunen og [V1] vil ifølge planen stifte et arealudviklingsselskab ejet af de to i fællesskab, som overtager arealerne og fremover vil stå for byggemodning af grunde, anlæg af veje og pladser samt salg af byggeretter til investorer og kommende bygherrer. Arealet udgøres for nuværende hovedsageligt af landbrugsjord uden særlig naturkvalitet, mens de områder, der er registreret som beskyttede i henhold til naturbeskyttelseslovens § 3, ikke bebygges.

Det fremgår af den medfølgende klagevejledning, at miljøvurderingen er foretaget i medfør af "[...] Lov om miljøvurdering af planer og programmer (Lovbekendtgørelse nr. 1225 af 25/10/2018) [...]". Der henvises desuden til hjemmesiden <https://naevneneshus.dk/start-din-klage/planklagenaeavnet/> (<https://naevneneshus.dk/start-din-klage/planklagenaeavnet/>), mens det i sidste afsnit oplyses, at "Miljø- og Fødevareklagenævnet afviser din klage, hvis du sender den uden om Klageportalen [...]".

2.2 Ballerup Kommunes bemærkninger til klagen

Ballerup Kommune fastholder i sine bemærkninger af 7. april 2022, at miljøvurderingen i tilstrækkeligt omfang vurderer helhedsplanens sandsynlige væsentlige indvirkninger på miljøet, og at der i øvrigt hverken er sket sagsbehandlings- eller partshøringsfejl.

3. Miljø- og Fødevareklagenævnets bemærkninger og afgørelse

3.1 Miljø- og Fødevarerklagenævnets bemærkninger

Efter miljøvurderingslovens § 8, stk. 1, skal en myndighed gennemføre en miljøvurdering af planer og programmer, når disse omhandler bl.a. fysisk planlægning og arealanvendelse og fastlægger rammerne for fremtidige anlægstilladelser til de projekter, der er omfattet af lovens bilag 1 og 2.

Myndighedens afgørelse, som træffes ved gennemførelsen af en miljøvurdering efter § 8, stk. 1, kan påklages efter reglerne fastsat i den lovgivning, som planen eller programmet udarbejdes i henhold til, jf. miljøvurderingslovens § 48, stk. 2.

Er planen eller programmet ikke udarbejdet i henhold til lov, eller giver den pågældende lov ikke mulighed for klage, kan afgørelsen påklages til Miljø- og Fødevarerklagenævnet, for så vidt angår retlige spørgsmål, jf. § 48, stk. 4.

Den påklagede afgørelse efter miljøvurderingslovens § 8, stk. 1, vedrører miljøvurderingen af en helhedsplan, som Ballerup Kommune har udarbejdet som offentlig myndighed, men ikke i henhold til lov. Afgørelsen kan dermed påklages til Miljø- og Fødevarerklagenævnet efter § 48, stk. 4.

Miljøvurderingsloven indeholder en bestemmelse om opsættende virkning i § 53, hvoraf det fremgår, at Miljø- og Fødevarerklagenævnet ved rettidig klage efter § 49, stk. 1, kan bestemme, at afgørelser efter miljøvurderingslovens § 21 eller § 25 ikke må udnyttes, og at et påbud efter § 46, stk. 4, ikke skal efterkommes. Klagebestemmelsen i § 49, stk. 1, og de øvrigt nævnte bestemmelser vedrører alle lovens regler om miljøvurdering af konkrete projekter og er således ikke relevante i denne klagesag, som vedrører en afgørelse efter § 8, stk. 1, om miljøvurdering af planer og programmer.

Det fremgår af forarbejderne til miljøvurderingslovens § 53, at denne bestemmelse alene angår klager over de afgørelser, som bestemmelsen nævner. Hvis en afgørelse er truffet i henhold til anden lov og påklages efter reglerne heri, vil spørgsmålet om opsættende virkning kunne være reguleret i reglerne om klageadgang i den pågældende sektorlovgivning.^[5]

Miljøvurderingslovens § 53 nævner ikke afgørelser efter § 8, stk. 1, eller klager over sådanne afgørelser, der indgives efter § 48, stk. 4.

Miljø- og Fødevarerklagenævnet finder herefter, at nævnet ikke kan tillægge klagen over helhedsplanen med tilhørende miljøvurdering opsættende virkning med hjemmel i miljøvurderingslovens § 53 eller på andet retligt grundlag.

Miljø- og Fødevarerklagenævnet lægger vægt på, at miljøvurderingslovens § 53 efter sin ordlyd og forarbejder må forstås at indeholde en udtømmende angivelse af de tilfælde, hvor en klage vil kunne tillægges opsættende virkning efter denne lov, og at helhedsplanen ikke er omfattet af anden lovgivning, der giver adgang til at tillægge klagen over miljøvurderingen opsættende virkning.^[6]

Miljø- og Fødevarerklagenævnet bemærker, at det forhold, at nævnet ikke har kompetence til at tillægge en klage over miljøvurderingen af en plan vedtaget uden hjemmel i lov opsættende virkning, ikke indebærer begrænsninger i nævnets adgang til at ophæve den påklagede afgørelse. Det betyder, at en eventuel udnyttelse af afgørelsen, inden nævnets afgørelse foreligger, sker på egen regning og risiko.

Miljø- og Fødevarerklagenævnet vil senere tage stilling til de spørgsmål, der er rejst i klagen.

3.2 Miljø- og Fødevareklagenævnets afgørelse

Miljø- og Fødevareklagenævnet meddeler afslag på anmodning om at tillægge klage over Ballerup Kommunes endelige vedtagelse af helhedsplan "Kildedal – En by for livet" med tilhørende miljørapport af 27. september 2021 opsættende virkning.

[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, som ændret ved lov nr. 900 af 21. juni 2022 om ændring af museumsloven, lov om Miljø- og Fødevareklagenævnet og forskellige andre love.

[3] Lovbekendtgørelse nr. 1986 af 27. oktober 2021 om naturbeskyttelse.

[4] Sagsnr. 22/05588 og 22/05577.

[5] Forslag L 147 til lov om miljøvurdering af planer og programmer og af konkrete projekter (VVM), som fremsat den 3. marts 2016, bemærkninger til lovforslagets enkelte bestemmelser, til § 53.

[6] Jf. nævnets afgørelse af 2. marts 2021 i sag 20/10318.

Sag:

22/04872

Dato:

22. september
2022.

Emner:

Miljøvurdering af ...

Miljø- og Fødevareklagenævnet (<https://naevneneshus.dk/start-din-klage/miljoe-og-foedevareklagenaevnet/>) •
Nævnenes Hus • Toldboden 2 • 8800 Viborg • Tlf. nr.: 72 40 56 00 • CVR: 37795526 • mfkn@naevneneshus.dk
(<mailto:mfkn@naevneneshus.dk>)
Tilgængelighedserklæring (<https://www.was.digst.dk/mfkn-naevneneshus-dk>)