

MRF 2022.325

Planklagenævnets afgørelse af 21. december 2022, j.nr. 22/01556, 21/14025 og 21/14027

Ikke medhold i klage over kommuneplan, der udlagde to nye rammeområder til erhvervsformål, uanset den endelige stillingtagen til påvirkningen af bilag IV-arter var udskudt til den efterfølgende lokalplanlægning og administration, da det ikke fandtes muligt at foretage en meningsfuld vurdering af de konkrete påvirkningsfaktorer, bl.a. fordi planrammerne ikke angik et konkret projekt, og fordi der kunne ske en udvikling af bilag IV-arterne i området.

Holbæk Kommune vedtog den 25. august 2021 endeligt kommuneplan 2021 med tilhørende miljørapport. Kommuneplanen udlagde to nye rammeområder til erhvervsformål. Planområdet var overvejende et landbrugsområde med mellemstore gårde og var derudover præget af tekniske anlæg. Nærmeste Natura 2000-område, N156, Store Åmose, Skarresø og Bregninge, der også omfatter fuglebeskyttelsesområde nr. 117, lå ca. 7 km sydvest for rammeområderne. På udpegningsgrundlaget for habitatområdet var bl.a. en række naturtyper, herunder surt overdrev, avneknippemose og kransnålalge-sø, samt arterne odder, stor vandsalamander, skæv vindelsnegl m.fl. På udpegningsgrundlaget for fuglebeskyttelsesområde nr. 117 var havørn og engsnarre. Planvedtagelsen blev påklaget af en lokal forening og en nabo til rammeområdet, der navnlig anførte, at der ikke var foretaget en tilstrækkelig vurdering af, om det planlagte kunne beskadige yngle- eller rasteområder for bilag IV-arten flagermus. Planklagenævnet (formanden) bemærkede indledningsvis, at det fremgik af kommuneplanens sammenfattende miljøredegørelse, at planvedtagelsen ikke ville medføre beskadigelse eller ødelæggelse af yngle-, rasteområder for bilag IV-arter eller medføre andre negative konsekvenser for disse arter. Det fremgik imidlertid også, at der i forbindelse med eventuel efterfølgende planlægning og administration efter kommuneplanen skulle tages hensyn til bilag IV-arter, og at det i den forbindelse kunne være relevant at foretage feltundersøgelser. Nævnet fandt, at kommunen derved havde udskudt den endelige stillingtagen til planens påvirkning af bilag IV-arter til den efterfølgende lokalplanlægning og administration. Det fremgik af kommunens bemærkninger, at der forud for etableringen blev foretaget biologiske undersøgelser af nærliggende arealer, og at det

fremgik af Vejdirektoratets miljøkonsekvensrapport fra 2012, at der i forbindelse med det konkrete projekt om anlæg af motorvejen blev fundet arter af flagermus og ledelinjer i form af levende hegn, de benyttede i forbindelse med jagt. Kommunen havde samtidig fremhævet, at der ikke med kommuneplanen var taget stilling til, hvordan de to nye mulige erhvervsområder ved motorvejen ved Regstrup konkret skulle udnyttes, og at det ikke var fundet hensigtsmæssigt at foretage feltundersøgelse af f.eks. jagtområder for flagermus, som kunne ændre sig inden en konkret planlægning. Nævnet overvejede derfor, om kommunen var forpligtet til at vurdere kommuneplanrammernes påvirkning af bilag IV-arter, herunder flagermus. Kommuneplanrammerne var imidlertid ikke udarbejdet ud fra et konkret projekt. Der var i kommuneplanrammerne fastlagt bebyggelsesprocenter, men ikke byggefelter, ligesom der var ikke fastlagt bestemmelser om størrelsen af ejendomme eller det nærmere område, hvor ejendommene i givet fald kunne udstykkes. Det var således ikke muligt ud fra kommuneplanrammerne at afklare, hvor stor en del af rammeområderne, som i givet fald ville inddrages til byggeri, eller hvor det eller de relevante arealer til bebyggelse ville være. Hertil kom, at der ville kunne ske en udvikling i forhold til bilag IV-arterne i området, inden der eventuelt blev lokalplanlagt for rammeområderne eller blev givet byggetilladelse til konkret byggeri. Nævnet fandt på denne baggrund, at forudsætningerne for at udskyde vurderingen af bilag IV-arterne til senere konkret planlægning eller byggetilladelse var opfyldt, da det ikke var muligt at foretage en meningsfuld vurdering af de konkrete påvirkningsfaktorer i forbindelse med vedtagelsen af den overordnede kommuneplan. Planklagenævnet kunne herefter ikke give medhold i klagen.

Kommentar: Afgørelsen vedrører et tilbagevendende problem mht., hvad der kan kræves miljøvurderet i en kommuneplan, der alene udgør en ramme for fremtidig planlægning. På den ene side må det

lægges til grund, at den samlede ny kommuneplan er en retsakt omfattet af miljøvurderingslovens § 8, stk. 1, og at miljøvurderingen – herunder mulig påvirkning af bilag IV-arter – skal gennemføres, og at dette også gælder de dele af kommuneplanen, som er uændret. Men på den anden side vil kommuneplanen kun i beskedent omfang fastlægge så præcise rammer for den fremtidige arealanvendelse og projekter, at en nærmere miljøvurdering af planens påvirkning af bilag IV-arter er mulig. Ved fastlæggelsen af kravene til miljøvurderingens indhold må der derfor bl.a. tages hensyn til planens detaljeringsgrad og overordnede karakter, jf. miljøvurderingslovens § 12, stk. 2, der implementerer SMV-direktivets art. 5, stk. 2. Da en klage over bestemte dele af en kommuneplan ikke udløser krav om, at Planklagenævnet af egen drift efterprøver hele kommuneplanen, forekommer det velbegrundet, at Planklagenævnet i den foreliggende sag konstaterede, at de relevante bilag IV-arter var omtalt, men at der ikke på det foreliggende grundlag kunne gennemføres en meningsfuld vurdering af de påklagede dele af kommuneplanens påvirkning af bilag IV-arter.

Afgørelse i klagesag om Holbæk Kommunes endelige vedtagelse af kommuneplan 2021 med tilhørende miljørapport

22/01556, 21/14025, 21/14027

Holbæk Kommune vedtog den 25. august 2021 endeligt kommuneplan 2021 med tilhørende miljørapport.

En lokal forening samt en omboende til rammeområdet har klaget over planvedtagelsen og miljøvurderingen.

I denne afgørelse har Planklagenævnet behandlet følgende spørgsmål:

- Om planhabitatbekendtgørelsens regler om bilag IV-arter er overholdt.
- Om miljøvurderingslovens minimumskrav til en miljøvurdering er opfyldt i forhold til påvirkning af grundvand og støj.
- Om kommuneplanen overholder planlovens regler for supplerende grundvandsredegørelse.
- Om kommuneplanen overholder regler for behovsopgørelse ved udlæg af erhvervsområde, jf. planlovens § 11 a, stk. 6 og 7.

Planklagenævnet kan ikke give medhold i klagerne. Det betyder, at kommuneplanen fortsat gælder.

1. Sagens oplysninger

1.1 Området og plangrundlaget

Området

Sagen vedrører Holbæk Kommunes kommuneplan 2021 (https://dokument.plandata.dk/11_10334081_1634290576943.pdf) med tilhørende miljørapport.

Holbæk Kommune vedtog den 25. august 2021 endeligt kommuneplan 2021 med tilhørende miljørapport. Kommuneplanen blev offentliggjort den 15. oktober 2021.

Klagerne vedrører kommuneplanens udlæg af to nye rammeområder til erhvervsformål i Regstrup.

Kommuneplan 2021 udlægger to nye rammeområder til erhvervsformål ved [vejnavn1] (rammeområde 14.E06 – Nord for motorvejen og rammeområde 14.E07 – Syd for motorvejen.) Det fremgår af rammebestemmelserne for rammeområde 14.E06, at den mindst tilladte

miljøklasse er miljøklasse 3, mens den maksimalt tilladte miljøklasse er miljøklasse 5. I rammeområde 14.E07 er den mindst tilladte miljøklasse ligeledes miljøklasse 3, mens den maksimalt tilladte miljøklasse er miljøklasse 6. Det fremgår desuden af anvendelsesbestemmelserne til begge rammeområder, at området efter nærmere lokalplanlægning kan anvendes til transport- og logistikvirksomheder, transporttunge produktionsvirksomheder og andre virksomheder, der har et stort kørselsbehov, og derfor er afhængige af en placering med god tilgængelighed til det overordnede vejnet.

Planområdet er overvejende et landbrugsområde med mellemstore gårde. Derudover er området præget af tekniske anlæg (højspænding og vindmøller), og der er planlagt en motorvej ved planområdet. Området kan ses af Bilag 1 med billedmateriale sidst i denne afgørelse.

I forbindelse med planvedtagelsen er der udarbejdet:

- Miljørapport,
- Notat om afgrænsning, december 2020
- Sammenfattende redegørelse, oktober 2020
- Redegørelse for erhvervsudvikling, 2020

Natura 2000

I forhold til rammeområderne 14.E06 og 14.E07 er nærmeste Natura 2000-område, N156, Store Åmose, Skarresø og Bregninge, som ligger ca. 7 km sydvest for rammeområderne. Området indeholder habitatområde H137 og fuglebeskyttelsesområde nr. 117. På udpegningsgrundlaget for habitatområdet er bl.a. en række naturtyper, herunder surt overdrev, avneknippemose og kransnålalge-sø, samt arterne odder, stor vandsalamander, skæv vindelsnegl m.fl. På udpegningsgrundlaget for fuglebeskyttelsesområde nr. 117 er havørn og engsnarre.

Sagens tidligere forløb

De udlagte rammeområder syd for Regstrup (14.E06 og 14.E07) har tidligere været forsøgt udlagt ved Holbæk Kommunes kommuneplantillæg nr. 7 af 19. juni 2019 for et erhvervsområde ved Regstrup Syd.

Kommuneplantillægget blev påklaget og herefter ophævet den 19. maj 2020 af Planklagenævnet.[1]

I afgørelsen vurderede Planklagenævnet følgende:

Klageren har anført, at kommunen ikke har udarbejdet en behovsanalyse i forbindelse med kommuneplanændringen, som godtgør et reelt behov for at inddrage nyt areal i det åbne land til erhvervsformål.

Klageren henviser til, at det i forbindelse med vedtagelsen af kommuneplan 2017 i september 2018 fremgik, at kommunen havde en meget stor restrummelighed af erhvervsarealer.

Planklagenævnet bemærker, at det fremgår af opgørelsen over restrummelighed i kommuneplan 2017 for Holbæk Kommune, at der primo 2016 var ca. 280 ha ledigt areal til erhverv og blandet bolig og erhverv. Kommunen konkluderede på den baggrund, at der fortsat var tilstrækkelige udlæg af attraktive erhvervsarealer til at dække behovet i den næste planperiode, og at der på det tidspunkt derfor ikke var behov for at revidere kommuneplanens udlæg af erhvervsarealer.

Arealet, som denne sag vedrører, ligger i landzone. Arealet var udpeget som "perspektivareal", men det var ikke bindende udlagt som byzone til erhverv, og det indgik heller ikke i kommunens behovsopgørelse over eksisterende og planlagte erhvervsarealer. Kommuneplantillæg nr. 7 medfører således et udlæg af et nyt areal til byzone til erhverv.

Ud fra sagens oplysninger lægger nævnet til grund, at der ikke i forbindelse med vedtagelsen af kommuneplantillæg nr. 7 er sket omfordeling af eksisterende udlagte erhvervsarealer, jf. § 11 a, stk. 6.

Vedtagelsen af kommuneplantillæg nr. 7, som medførte udlæg af et nyt areal på ca. 22,9 ha til fremtidig byzone, kunne derfor alene ske på baggrund af en behovsopgørelse, jf. bekendtgørelsen om planlægning af byvækst.

I redegørelsen til kommuneplantillæg nr. 7 er der redegjort for, hvorfor det konkrete areal findes egnet som nyt erhvervsareal. Der er imidlertid ikke redegjort for, at rummeligheden i den gældende kommuneplan ikke er tilstrækkelig til den forventede fysiske udvikling i de kommende 12 år. Redegørelsen opfylder således ikke kravet om en behovsopgørelse.

Kommuneplantillægget er derfor behæftet med en væsentlig retlig mangel, som medfører afgørelsens ugyldighed.

I forhold til kommunens eventuelle nye behandling af kommuneplanen anførte Planklagenævnet følgende:

Såfremt der ikke sker omfordeling af eksisterende udlæg af erhvervsarealer skal udlæg af rammeområde 14.E06 ske baggrund af en behovsopgørelse jf. bekendtgørelse af 26. juni 2017 om planlægning af byvækst.

Kommunen skal vurdere, om der er behov for en (supplerende) grundvandsredegørelse som følge af det planlagte udlæg til erhvervsområde, f.eks. hvis kommuneplantillægget muliggør en benzinstation. Der henvises til planlovens § 11 e, stk. 1, nr. 6. Der henvises endvidere til vejledningen om krav til kommuneplanlægning inden for OSD'er og indvindingsoplande, afsnit 4, hvor det nærmere er beskrevet, at en kommune skal udarbejde en (supplerende) grundvandsredegørelse til et kommuneplantillæg, jf. bekendtgørelsens § 2, bl.a. når kommunen planlægger for virksomhedstyper eller anlæg, der medfører en væsentlig fare for forurening af grundvandet, jf. virksomhedsliste og anlæg i vejledningens bilag 1.

1.2 Klagerne og bemærkninger hertil

Planklagenævnet har under sagens behandling modtaget de dokumenter vedrørende sagens indhold, der fremgår af Bilag 2 sidst i denne afgørelse.

Planklagenævnet modtog klagerne fra kommunen henholdsvis den 12. november 2021 og 30. januar 2022.

Klagerne og de bemærkninger, der er modtaget i klagesagen, er alene kort gengivet i afgørelsen, men de er indgået i sagsbehandlingen i deres helhed.

Planklagenævnet har i forbindelse med klagesagen modtaget en anmodning om at tillægge klagen opsættende virkning.

Planklagenævnet traf den 3. marts 2022 afgørelse om ikke at tillægge klagen opsættende virkning.

2. Planklagenævnets bemærkninger og afgørelse

2.1 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.

Den plan, der er klaget over i denne sag, er udarbejdet i henhold til planloven, og overholdelsen af miljøvurderingslovens bestemmelser i forbindelse med planvedtagelsen kunne derfor påklages til Planklagenævnet.

Planklagenævnet kan 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.

2.2 Retsgrundlag for miljøvurderingen

Den miljøvurderede plan blev endeligt vedtaget i august 2021 og var ikke under tilvejebringelse før 16. maj 2017. Planklagenævnet har derfor behandlet nedenstående efter den bekendtgørelse af miljøvurderingsloven, som blev udstedt i 2020.[3]

2.3 Påvirkning af bilag IV-arter (flagermus)

2.3.1 Klagen

Det anføres i klagesagen, at udpegningen af erhvervsarealerne er sket uden at den kommunale miljøscreening har set ind i den VVM, der er udarbejdet af Vejdirektoratet, og som fastslår, at der på arealet er jagtrevir for den store fredede flagermus, der lever i området.

Planklagenævnet har forstået det som en klage over, at Holbæk Kommune ikke har foretaget en tilstrækkelig vurdering af, om gennemførelse af det planlagte kan beskadige yngle- eller rasteområder for flagermus. Samtlige flagermus, som lever i Danmark, er bilag IV-arter.

2.3.2 Generelt om bilag IV-arter i forbindelse med planer

Der er i habitatdirektivet fastsat regler om beskyttelse af bestemte dyre- og plantearter (bilag IV-arter). Disse regler gælder også uden for Natura 2000-områderne.

Planforslag efter planloven kan ikke vedtages, hvis gennemførelse af planen

kan beskadige eller ødelægge yngle- eller rasteområder i det naturlige ud-bredelsesområde for bilag IV-dyrearter, jf. planhabitatbekendtgørelsens § 7, stk. 2, jf. stk. 1, nr. 1. Vurderingen skal fremgå af redegørelsen til planfor-slag, jf. § 7, stk. 3.

Krav til tilvejebringelsen af oplysninger om bilag IV-arter

Spørgsmålet om, i hvilket omfang der skal foretages en nærmere undersøgelse af, om et område er et naturligt udbredelsesområde for en beskyttet art efter habitatdirektivets bilag IV, er ikke reguleret. Spørgsmålet om, i hvilket omfang en myndighed generelt er forpligtet til at foretage konkrete undersøgelser af bilag IV-arters forekomst og omfanget af disse, er heller ikke reguleret.

En eventuel undersøgelsespligt og det potentielle omfang af denne, afhænger således af lovgivningen om bilag IV-arter og de ulovbestemte forvaltningsretlige principper, herunder officialprincippet (undersøgelsesprincippet), som kommunen skal påse overholdt. Kravene til forvaltningens sagsoplysning angår tilvejebringelsen af et fyldestgørende grundlag for afgørelsen. Kravene til oplysning af faktum kan ikke præciseres generelt og er i vid udstrækning af skønsmæssig karakter.

I sager om vurdering af bilag IV-arter kan der foretages en indledende vurdering (en slags "screening") af, om de konkrete aktiviteter, en plan giver mulighed for, vil kunne beskadige eller ødelægge yngle- og rasteområder. Dette kan ske ud fra en faglig viden om arternes overordnede fordeling, levevis og levesteder. I de situationer, hvor den indledende vurdering viser, at bilag IV-arter kan påvirkes, skal kommunen belyse sagen nærmere for at vurdere, om yngle- og rasteområder bliver beskadiget eller ødelagt eller forskellige livsstadier af bilag IV-planter bliver ødelagt.[4] Det antages desuden, at jo mere udbredte arterne er, desto større er sandsynligheden for, at der skal tages højde for dem i forbindelse med bl.a. planer. Der kan ikke fastlægges entydige kriterier for omfanget og karakteren af de oplysninger, der er nødvendige.[5]

Tidspunktet for vurderingen af bilag IV-arter

Hensynet til beskyttede arter bør inddrages så tidligt som muligt i beslutningsprocessen, hvor der ansøges om en tilladelse eller lign. eller udarbejdes en plan. Derved vil der i god tid kunne tilvejebringes de nødvendige oplysninger, så evt. konflikter mellem artsbeskyttelsen og en plan kan afværges. Der kan være situationer, hvor den meget konkrete håndtering af bilag IV-arterne kan være vanskelig at vurdere i f.eks. en overordnet planlægning, der skal følges op af

efterfølgende konkret sagsbehandling eller detailplanlægning. Kravet om at vurdere påvirkningen af bilag IV-arter gælder også for disse typer af sager, men det kan være nødvendigt at udskyde den endelige stillingtagen. En helt afgørende forudsætning for at kunne udskyde endelig stillingtagen i disse sager er, at det ikke i selve planlægningsfasen er muligt at vurdere de helt konkrete påvirkningsfaktorer. Det kan f.eks. være tilfældet, hvor der kan gå lang tid mellem plan og realisering, og at de konkrete forhold kan have ændret sig på tilladelsestidspunktet i forhold til planlægningstidspunktet.[6]

Kendes karakteren og placeringen af et påtænkt anlæg, vil kommunen ofte ikke have grundlag for at udsætte den nærmere vurdering af påvirkningen af de mulige bilag IV-arter.

Kravet om at foretage bilag IV-vurderingen så tidligt som muligt i forbindelse med en miljøvurdering af en plan skal også ses i lyset af, at formålet med en miljøvurdering netop er at sikre, at integrationen af miljøhensyn foretages i forbindelse med udarbejdelse af planen og dermed på så tidligt et tidspunkt, at det er muligt at inddrage (kendte/sandsynlige) miljømæssige aspekter i planens udformning.

2.3.3 Planklagenævnets vurdering

Af afgrænsningsnotatet (side 4) fremgår, at:

Planen udlægger flere nye rammeområder i områder, hvor der er registreret beskyttet natur. Det vurderes, at der kan sikres et hensyn til dyre og plantelivet i de pågældende områder ifm. med den nærmere planlægning. F.eks. ved at der udlægges areal til friarealer ved den beskyttede natur.

Det fremgår af kommuneplanens sammenfattende miljøredegørelse, side 5, at kommunen vurderer, at vedtagelsen af kommuneplan 2021 ikke vil medføre beskadigelse eller ødelæggelse af yngle-, rasteområder eller plantearter, som er optaget i habitatdirektivets bilag IV, og at vedtagelsen ikke vil have negative konsekvenser for arter omfattet af habitatdirektivets bilag IV.

Det fremgår også, at der i forbindelse med eventuel efterfølgende planlægning og administration efter kommuneplanen skal tages hensyn til bilag IV-arter, og det kan være relevant i forbindelse med den efterfølgende planlægning og administration at foretage feltundersøgelser.

Kommunen har dermed udskudt den endelige stillingtagen til planens påvirkning af bilag IV-arter til den efterfølgende lokalplanlægning og administration.

Det fremgår af kommunens bemærkninger til Planklagenævnet, at der før etablering af etape 2 på [vejnavn1] blev foretaget biologiske undersøgelser af nærliggende arealer, og at det fremgår af Vejdirektoratets miljøkonsekvensrapport fra 2012, at der i forbindelse med det konkrete projekt om anlæg af motorvejen blev fundet arter af flagermus og ledelinier i form af levende hegn de benytter i forbindelse med jagt. Kommunen har samtidig i bemærkningerne til Planklagenævnet fremhævet, at der ikke med kommuneplanen er taget stilling til, hvordan de to nye mulige erhvervsområder ved motorvejen ved Regstrup konkret skal udnyttes, og at det ikke er fundet hensigtsmæssigt at foretage feltundersøgelse af f.eks. jagtområder for flagermus, som kan ændre sig inden en konkret planlægning.

Nævnet har overvejet, om kommunen var forpligtet til at vurdere kommuneplanrammernes påvirkning af bilag IV-arter, herunder flagermus. Kommuneplanrammerne er imidlertid ikke udarbejdet ud fra et konkret projekt med f.eks. angivelse af byggefelter. Der er heller ikke i kommuneplanrammerne fastlagt byggefelter. Der er i kommuneplanrammerne fastlagt bebyggelsesprocenter, men der er ikke fastlagt bestemmelser om størrelsen af ejendomme eller det nærmere område, hvor ejendommene i givet fald kan udstykkes. Det er således ikke muligt ud fra kommuneplanrammerne at afklare, hvor stor en del af rammeområderne, som i givet fald vil blive inddraget til byggeri, eller hvor det eller de relevante arealer til bebyggelse vil være.

Hertil kommer, at der vil kunne ske en udvikling i forhold til bilag IV-arterne i området, inden der eventuelt lokalplanlægges for rammeområderne eller gives byggetilladelse til konkret byggeri.

Planklagenævnet finder ud fra en samlet vurdering af ovennævnte forhold, at forudsætningerne for at udskyde vurderingen i forhold til bilag IV-arterne til senere konkret planlægning eller byggetilladelse er opfyldt, da det ikke var muligt at foretage en meningsfuld vurdering af de konkrete påvirkningsfaktorer i forbindelse med vedtagelsen af den overordnede kommuneplan.

2.4 Kommunens miljøvurdering

2.4.1 Miljøvurderingsloven generelt

Når en myndighed i medfør af lovgivningen tilvejebringer planer og programmer inden for fysisk planlægning og arealanvendelse, som fastlægger rammerne for fremtidige anlægstilladelser til projekter omfattet af miljøvurderingslovens bilag 1 og 2, skal der efter lovens § 8, stk. 1, nr. 1, udarbejdes en miljøvurdering. Hvis planen fastlægger anvendelsen af mindre områder på lokalt plan eller alene angiver mindre ændringer i sådanne planer, skal der kun gennemføres en miljøvurdering, hvis gennemførelsen af planen må antages at få væsentlig indvirkning på miljøet, jf. § 8, stk. 2, nr. 1. Efter miljøvurderingslovens § 8, stk. 1, nr. 3, skal der endvidere udarbejdes en miljøvurdering af andre planer, som i øvrigt fastlægger rammerne for fremtidige anlægstilladelser til projekter, når myndigheden vurderer, at planen kan få væsentlig indvirkning på miljøet. Derudover skal der gennemføres en miljøvurdering, hvis planen medfører krav om en vurdering af virkningen på et internationalt naturbeskyttelsesområde under hensyntagen til områdets bevaringsmålsætning, jf. lovens § 8, stk. 1, nr. 2.

Myndigheden skal snarest muligt gennemføre en miljøvurdering, hvor dette er påkrævet efter § 8, stk. 1, hvilket følger af lovens § 9. Formålet med bestemmelsen er at sikre, at integreringen af miljøhensyn foretages i forbindelse med udarbejdelsen af planen, og dermed på et tidligt tidspunkt i processen, således at der kan tages hensyn til den miljømæssige indvirkning på et tidspunkt, hvor det fortsat er muligt at inddrage de miljømæssige aspekter i planens udformning.

Ved den endelige vedtagelse af en plan skal kommunen bl.a. inddrage miljørapporten, jf. miljøvurderingslovens § 13, stk. 1.

2.4.2 Generelt om afgrænsning

Første fase i forbindelse med gennemførelse af en miljøvurdering er at afgrænse indholdet af miljørapporten (afgrænsningsfase eller scopingfase), jf. miljøvurderingslovens § 11. Formålet med afgrænsningsfasen er at fastlægge, hvilke forhold der skal behandles i miljørapporten, og at fastlægge et egnet detaljeringsniveau for den konkrete vurdering. Formålet er desuden at tage stilling til, om en vurdering af alternativer er relevant.

Berørte myndigheder skal høres over den påtænkte afgrænsning, jf. miljøvurderingslovens § 32. Kommunen skal herefter i lyset af eventuelle høringssvar foretage den endelige afgrænsning.

Resultatet af afgrænsningsfasen er typisk en afgrænsningsrapport/-notat. Det skal som minimum fremgå af rapporten/notatet, hvilke forhold og eventuelle underforhold der vil indgå i miljørapporten. Det kan også indgå, hvilke forhold der ikke vil blive medtaget.

En miljørapport skal bl.a. vurdere den sandsynlige væsentlige indvirkning på miljøet af planens gennemførelse, jf. miljøvurderingslovens § 12, stk. 1. Det er således ikke enhver mulig indvirkning, der skal indgå i miljørapporten og dermed afgrænsningen.

2.4.3 Generelt om indhold af miljørapporten

Formålet med miljøvurderingsloven er at sikre et højt miljøbeskyttelsesniveau og bidrage til integrationen af miljøhensyn under udarbejdelsen og vedtagelsen af planer og programmer, jf. lovens § 1.

En miljørapport skal på baggrund af de oplysninger, der er nævnt i bilag 4, vurdere den sandsynlige væsentlige indvirkning på miljøet af planens gennemførelse og rimelige alternativer under hensyn til planens mål og geografiske anvendelsesområde, jf. § 12, stk. 1. En miljørapport skal som udgangspunkt fokusere på den del af planens gennemførelse, der forventes at få væsentlig indvirkning på miljøet. Alle aspekter af gennemførelsen af planen skal dog undersøges, da de tilsammen kan få væsentlig indvirkning på miljøet.

En miljørapport skal indeholde de oplysninger, som med rimelighed kan forlanges med hensyn til aktuel viden og gængse vurderingsmetoder samt til, hvor detaljeret planen er, hvad den indeholder, og på hvilket trin i et beslutningsforløb planen befinder sig, og hvorvidt bestemte forhold vurderes bedst på et andet trin i det pågældende forløb, jf. lovens § 12, stk. 2.

2.4.4 Påvirkning af grundvand

Klagen

Det anføres i klagesagen, at miljøvurderingen er mangelfuld, da grundvandshensyn ikke er nævnt, hverken generelt for kommuneplanen som helhed eller specifikt for de udlagte rammeområder 14.E06 og 14.E07.

Planklagenævnet har forstået dette som en klage over, at der ikke i miljørapporten er foretaget en vurdering af planens påvirkning af grundvand.

Generelt om vurdering af grundvand i forbindelse med planer

I en miljørapport skal der bl.a. indgå oplysninger om den sandsynlige væsentlige indvirkning på miljøet, herunder befolkningen, menneskers sundhed og vand, jf. miljøvurderingslovens bilag 4. Der skal desuden gives oplysninger om de miljøbeskyttelsesmål, der er fastlagt på internationalt plan, fællesskabsplan eller medlemsstatsplan, og som er relevante for planen, og hvordan der under udarbejdelsen af den er taget hensyn til disse mål og andre miljøhensyn, jf. lovens bilag 4.

Dette indebærer efter Planklagenævnets opfattelse, at en mulig forurening af drikkevand (grundvand) efter omstændighederne skal beskrives i en miljøvurdering, navnlig ved planlægning for anvendelse, der kan medføre forurening i områder med særlige drikkevandsinteresser og/eller indvindingsoplande. Miljøvurderingslovens regler om miljøvurdering har bl.a. til formål at belyse miljømæssige påvirkninger af de planer, som vedtages.

Planklagenævnets vurdering

Forud for miljøvurderingen af kommuneplanen har kommunen foretaget en afgrænsning i henhold til miljøvurderingslovens § 11 og vurderet, at miljørapporten skal afgrænses til at omhandle planens mulige konsekvenser for:

- Landskabelig værdi
- Kystlinje
- Landbrugsinteresser
- Trafik/afvikling/belastning
- Arealforbrug

I forhold til grundvand fremgår det af kommunens afgrænsningsnotat (side 5), at planen ikke vurderes at påvirke risiko for grundvandsforurening væsentligt, og at der i udpegningen af rammeområder og retningslinjer er taget hensyn til risiko for grundvandsforurening.

Under klagesagen har kommunen oplyst til Planklagenævnet, at kommunen har foretaget en høring af berørte myndigheder i forhold til afgrænsningen af miljøvurderingens indhold. Ingen af de hørte myndigheder havde bemærkninger til emner, der skulle indgå i afgrænsningen.

Rammeområder 14.E06 og 14.E07 er begge beliggende inden for et OSD-område (område med særlige drikkevandsinteresse) og indvindingsoplandet til Regstrup og Nørre Jernløse Vandværk.

Af kommuneplanens retningslinjer for udpegningen af erhvervsområderne (side 539 og 540) fremgår, at:

Grundvandsforhold og landskabelige værdier skal undersøges nærmere i forbindelse med lokalplanlægningen

og

Det skal i forbindelse med lokalplanlægningen sikres, at grundvandsressourcen ikke påvirkes negativ. Der kan kun etableres virksomheder og funktioner inden for området, der ikke medfører en væsentlig fare for grundvandet. Jf. bekendtgørelse nr. 1697 af 21/12/2016 skal områder med særlige drikkevandsinteresser og indvindingsoplande til almene vandforsyninger uden for disse,

friholdes for virksomhedstyper eller anlæg, der medfører en væsentlig fare for forurening af grundvandet. Det er derfor ikke muligt at planlægge for sådanne virksomheder eller anlæg indenfor rammeområdet. Dette indebærer, at der jf. vejledningen til bekendtgørelsen (vejledning 2017-03-31 nr. 9320), ikke kan indplaceres virksomheder og anlæg, der er opgjort på bilag 1 i vejledningen. Da bilaget ikke er udtømmende, skal der i forbindelse med lokalplanlægning udarbejdes en nærmere vurdering, der sikrer at tilsvarende anlæg og virksomheder ikke placeres indenfor området.

Planklagenævnet finder, at der ikke er grundlag for at tilsidesætte kommunens miljøvurdering af påvirkningen af grundvand. Nævnet lægger ved vurderingen vægt på, at kommunen i forbindelse med afgrænsningen af miljørapportens indhold har foretaget en vurdering af, hvorvidt påvirkning af grundvand burde inddrages i miljørapporten. Det er kommunens vurdering, at kommuneplanen ikke vil påvirke grundvandet væsentligt. Planklagenævnet lægger derudover vægt på kommuneplanens overordnede karakter, herunder at rammebestemmelserne for områderne ikke fastlægger den endelige karakter eller placering af virksomheder og byggeri, og at det af planens retningslinjer fremgår, at det i forbindelse med lokalplanlægningen skal sikres, at grundvandsressourcen ikke påvirkes negativt.

Planklagenævnet kan derfor ikke give medhold i klagepunktet.

2.4.5 Vurdering af støjpåvirkning

Klagen

Det anføres i klagesagen, at kommuneplanen er vedtaget, uden at kommunen har vurderet den akkumulerede støj, der vil opstå, hvis der placeres en klasse 6 virksomhed ved motorvejen.

Planklagenævnets vurdering

Det fremgår af kommunens afgrænsningsnotat (side 5), at planen ikke vurderes at kunne medføre væsentlige støjpåvirkninger. Der er samtidig sat kryds i kolonnen "ikke relevant el. ingen/begrænset påvirkning". Kommunen har i sine bemærkninger under klagesagen oplyst, at kommunen ikke vurderer, at det var muligt i forbindelse med den overordnede planlægning at foretage beregninger/vurderinger af støjudbredelse.

Planklagenævnet finder ikke grundlag for at tilsidesætte kommunens vurdering af, at støj ikke beskrives nærmere i miljøvurderingen. Planklagenævnet lægger vægt på kommuneplanens overordnede karakter, herunder at rammebestemmelserne for områderne ikke fastlægger den endelige karakter eller placering af virksomheder og byggeri. Planklagenævnet bemærker, at kommunen i forbindelse med en senere vedtagelse af lokalplanlægning eventuelt vil skulle foretage en nærmere vurdering af støjpåvirkninger i området.

Planklagenævnet kan derfor ikke give medhold i klagepunktet.

2.5 Grundvandsredegørelse

2.5.1 Klagen

Det fremgår af klagesagen, at kommunen ikke har udarbejdet et tillæg til kommunens grundvandsredegørelse, selvom der er tale om et område med særlige drikkevandsinteresser (OSD), og at kommunen ikke har beskrevet eller undersøgt lokaliteter inden for mindre sårbare områder.

Planklagenævnet har forstået det som en klage over, at kommunen ikke har overholdt planlovens § 11 e, stk. 1, nr. 6, jf. § 2, stk. 2, i bekendtgørelse nr. 1697 af 21. december 2016.

2.5.2 Generelt om grundvandsredegørelser

Planlovens § 11 e, stk. 1, nr. 6

Det fremgår af planlovens § 11 e, stk. 1, nr. 6, at kommuneplanen skal indeholde en redegørelse for planens sammenhæng med de udpegede områder med særlige drikkevandsinteresser og indvindingsoplande til almene vandforsyninger uden for disse, jf. § 11 a, stk. 1, nr. 2 og 3, i lov om vandforsyning m.v.,[Z] og med regler udstedt med hjemmel i § 11 a, stk. 2, i samme lov for myndighedernes administration inden for de udpegede områder.

Bekendtgørelse nr. 1697 af 21. december 2016

Der er i medfør af lov om vandforsyning § 11 a, stk. 2, udstedt en bekendtgørelse om krav til kommuneplanlægning inden for OSD og indvindingsoplande.[8]

Det fremgår bl.a. af denne bekendtgørelse, § 2, stk. 1, at kommunen i kommuneplanlægningen skal friholde områder med særlige drikkevandsinteresser og indvindingsoplande til almene vandforsyninger uden for disse for virksomhedstyper eller anlæg, der medfører en væsentlig fare for forurening af grundvandet. Forbuddet gælder ikke arealer, der allerede er udlagt i kommuneplanen for disse virksomhedstyper og anlæg.

Kommunen kan fravige forbuddet i stk. 1, såfremt det i en redegørelse (grundvandsredegørelse eller supplerende grundvandsredegørelse) for kommuneplanlægningens forudsætninger, jf. planlovens § 11 e, stk. 1, nr. 6, er godtgjort, at der er en særlig planlægningsmæssig begrundelse for placeringen, herunder at lokalisering uden for de nævnte områder er undersøgt og ikke fundet mulig, og at faren for forurening af grundvandet kan forebygges, jf. bekendtgørelsens § 2, stk. 2.

I vejledningen om krav til kommuneplanlægning inden for områder med særlige drikkevandsinteresser (OSD) og indvindingsoplande, afsnit 4.1, er det nærmere beskrevet, at en kommune skal udarbejde en grundvandsredegørelse til en kommuneplan eller et kommuneplantillæg, jf. bekendtgørelsens § 2, bl.a. når kommunen planlægger for virksomhedstyper eller anlæg, der medfører en væsentlig fare for forurening af grundvandet, jf. virksomhedsliste og anlæg i vejledningens bilag 1.[9]

I vejledningen indgår et bilag 1, som opregner en række virksomheder og anlæg, som anses for at medføre en væsentlig fare for forurening af grundvandet, f.eks. autoophug, benzinstationer, asfaltfabrikker m.v.

2.5.3 Planklagenævnets vurdering

Det fremgår af kommuneplanen (side 88), at der ikke med kommuneplan 2021 er sket arealudlæg, som vil medføre øget fare for forurening af grundvandet. Kommunen har derfor ikke udarbejdet en særskilt grundvandsredegørelse i forbindelse med Kommuneplan 2021, men henviser i stedet til grundvandsredegørelsen fra 2013, som er offentliggjort sammen med kommuneplanen.

Rammeområderne 14.E06 og 14.E07 var ikke udlagt, da kommunen udarbejdede grundvandsredegørelsen i 2013.

Det fremgår af kommuneplanens retningslinjer, at det i forbindelse med lokalplanlægningen skal sikres, at grundvandsressourcen ikke påvirkes negativt, og at erhvervsområderne 14.E06 og 14.E07 ikke vil kunne udlægges til virksomheder, der er omfattet af bilag 1 til vejledning nr. 9320 af 31. marts 2017 om krav til kommuneplanlægning inden for områder med særlige drikkevandsinteresser og indvindingsoplande til almene vandforsyninger uden for disse. Det fremgår også af kommuneplanen, at der ikke vil kunne etableres et biogasanlæg i de udlagte rammeområder.

Planklagenævnet finder på den baggrund, at kommunen ikke var forpligtet til at udarbejde en supplerende grundvandsredegørelse til kommuneplanen. Planklagenævnet lægger vægt på, at der er tale om kommuneplanlægning, og at der ikke er planlagt for virksomhedstyper omfattet af bilag 1 til vejledning nr. 9320. Planklagenævnet finder ikke grundlag for at tilsidesætte kommunens vurdering om, at der ikke er planlagt for virksomheder, som indebærer en væsentlig fare for forurening af grundvandet.

Planklagenævnet finder endvidere, at kommuneplanen opfylder kravet til redegørelse i planlovens § 11 e, stk. 1, nr. 6, både med hensyn til forholdet til områder med særlige drikkevandsinteresser (OSD) og med hensyn til sammenhængen med regler udstedt efter § 11 a, stk. 2, i lov om vandforsyning m.v.

Nævnet kan således ikke give medhold i klagepunkterne.

2.6 Omfordeling af udlagte arealer til byvækst

2.6.1 Klagen

Det anføres i klagesagen, at rammeområdet 2.C09 er udlagt til centerområde med butiksmål, og derfor ikke kan anvendes til omfordeling for et område, der udlægges til erhvervsformål. Det anføres også, at omfordelingen ikke er foretaget korrekt i henhold til planloven og den statslige vejledning om byvækst fra 2017. Derudover anføres det, at behovsanalysen ikke tager højde for, at Holbæk Kommunes kommuneplanlægning indeholder en overflod af udlagte erhvervsarealer, og at flere udlæg til erhverv derfor ikke er nødvendige.

2.6.2 Generelt om kommuneplanlægning for byvækst

Kommuneplanen skal indeholde retningslinjer for udlægning af arealer til byzone, jf. planlovens § 11 a, stk. 1, nr. 1.

Kommunen kan i den forbindelse udlægge nye arealer til byzone, som dækker det forventede behov for byvækst i en periode på 12 år, jf. § 11 a, stk. 7.

Redegørelsen for behovet for inddragelse af nye arealer til byvækst skal ske i overensstemmelse med den metode, som fremgår af bilag 1 til bekendtgørelsen om planlægning af byvækst.[10] Opgørelsen skal skelne mellem boliger og erhverv. Behovsopgørelsen skal offentliggøres som en del af kommuneplanen.

Reglerne i § 11 a, stk. 7, betyder, at en kommune kan udlægge nye arealer, hvis der kan redegøres for, at rummeligheden i den gældende kommuneplan ikke er tilstrækkelig til den forventede fysiske udvikling i de kommende 12 år. Strukturelle forandringer eller nyt strategisk fokus siden vedtagelsen af den seneste kommuneplan kan give anledning til at en kommune ønsker at udlægge nye arealer til byvækst.[11]

En *forøgelse* af de samlede arealer til byvækst i kommunen forudsætter således en redegørelse efter § 11 a, stk. 7.

Såfremt den eksisterende rummelighed er stor nok, men ikke indeholder alle de ønskede arealer til byvækst i den kommende planperiode, har kommunen efter § 11 a, stk. 6, mulighed for at *omfordele arealer*, dvs. lægge nye arealer ind i kommuneplanen mod at udtage andre arealer af omtrent samme størrelse, således at den samlede rummelighed ikke øges væsentligt.

2.6.3 Planklagenævnets vurdering

Forud for vedtagelsen af kommuneplan 2021 har Holbæk Kommune udarbejdet en analyse for de udlagte erhvervsområder, jf. bekendtgørelse nr. 940 af 26. juni 2017 om planlægning af byvækst. Det fremgår af analysen, at restrummeligheden er opgjort til 184 ha. I analysen (side 1) konkluderes, at:

[...] med udgangspunkt i de foregående års forbrug af erhvervsjord sammenholdt med den eksisterende rummelighed vurderes det, at der er udlagt tilstrækkeligt areal til erhvervsområder i den kommende planperiode i kommunen som helhed. [...]

Opgørelsen af rummeligheden til erhverv muliggør dermed ikke yderligere udlæg af arealer, jf. planlovens § 11 a, stk. 7.

Det fremgår af analysen (side 4), at Holbæk Kommune med kommuneplan 2021 derfor foretager en omfordeling ved samtidig at udtage et erhvervsområde i Holbæk by (2.C09) på i alt 43 hektar, jf. planlovens § 11 a, stk. 6, og bekendtgørelse nr. 940 af 26. juni 2017 om planlægning af byvækst, bilag 1, trin 3.2. Holbæk Kommune vurderer (analysens side 4), at den samlede rummelighed herefter udgør 173 ha.

Planklagenævnet finder ikke grundlag for at tilsidesætte Holbæk Kommunes omfordeling i medfør af planlovens § 11 a, stk. 6, af det uudnyttede areal på ca. 43 ha (2.C09) til fordel for udlæg af rammeområderne 14.E06 og 14.E07 på ca. 24 ha. Det er ikke efter § 11 a, stk. 6, et krav, at det areal, som udtages, har samme anvendelse som de nye arealer.

Planklagenævnet kan ikke give medhold i klagepunktet.

2.7 Forhold, som ikke behandles

Planklagenævnet har ikke behandlet et klagepunkt over kommuneplanens forhold til nærliggende økologiske marker, idet klagepunktet ikke angår retlige forhold efter planloven.

3. Afsluttende bemærkninger

Planklagenævnet kan ikke give medhold i klagerne over Holbæk Kommunes endelige vedtagelse af kommuneplan 2021-2033, med tilhørende miljørapport.

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.^[12] Eventuel retssag til prøvelse af afgørelsen skal være anlagt inden 6 måneder, jf. § 3, stk. 4, i lov om Planklagenævnet.

[1] Sagsnr. 19/08917,

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

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

[4] Habitatvejledningen, afsnit 9.6.3.

[5] Habitatvejledningen, afsnit 9.6.5.

[6] Habitatvejledningen, afsnit 9.6.1.

[7] Lovbekendtgørelse nr. 1204 af 28. september 2016

[8] Bekendtgørelse nr. 1697 af 21. december 2016 om krav til kommuneplanlægning inden for områder med særlige drikkevandsinteresser og indvindingsoplande til almene vandforsyninger uden for disse

[9] Vejledning nr. 9320 af 31. marts 2017 om krav til kommuneplanlægning inden for områder med særlige drikkevandsinteresser og indvindingsoplande til almene vandforsyninger uden for disse.

[10] Bekendtgørelse nr. 940 af 26. juni 2017 om planlægning for byvækst

[11] Vejledning om byvækst, Erhvervsstyrelsen, oktober 2017, side 5

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

Sag:

22/01556,
21/14025,
21/14027

Dato:

21. december 2022.

Emner:

Miljøvurderingslo...

Planloven, retlig (...)

Highlight: Vis/skjul highlight

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>)