

MRF 2023.106

Planklagenævnets afgørelse af 16. maj 2023, j.nr. 22/06524

Lokalplan for opførelse af 250-300 boliger på 15 ha uden for Slagelse omfattet af obligatorisk miljøvurdering, da projektet var omfattet af miljøvurderingslovens bilag 2, pkt. 10.b og ikke fandtes undtaget efter § 8, stk. 2, nr. 1, om mindre geografiske områder, hvorfor screeningsafgørelse efter miljøvurderingslovens § 10 blev ophævet.

Slagelse Kommune traf den 25. april 2022 screeningsafgørelse om, at der ikke skulle gennemføres miljøvurdering af forslag til lokalplan nr. 1235, Tidselbjerget, etape 2. Kommunen havde i 2015 vedtaget en rammelokalplan, der udgjorde det formelle plangrundlag for udviklingen af et ca. 45 ha stort boligområde i Slagelses nordøstlige udkant med i alt 400-500 boliger. Størstedelen af rammelokalplanens etape 1 var udviklet, og lokalplanen afløste rammelokalplanen for den del af området, som var omfattet af den nye lokalplan. Lokalplanen fastlagde rammerne for etableringen af 2. etape af det nye boligområde med opførelse af 250-300 boliger i form af åben-lav, tæt-lav og etagebebyggelser i 2-6 etager på ca. 15 ha. Det fremgik af lokalplanen, at en del af planområdet var beliggende i landzone, mens resten var beliggende i byzone, og at landzonearealet med den endeligt vedtagne lokalplan ville overføres til byzone, så hele planområdet blev byzone. Planområdet bestod primært af eksisterende landbrugsarealer med enkelte landejendomme. Kommunen havde i screeningafgørelsen vurderet, at planforslaget ikke vil medføre væsentlig indvirkning på miljøet. Screeningsafgørelsen blev påklaget af en lokal forening, der fandt, at der skulle være sket miljøvurdering. Slagelse Kommune

vedtog lokalplanen den 31. august 2022. Planklagenævnet lagde til grund, at det planlagte projekt var omfattet af miljøvurderingslovens bilag 2, pkt. 10.b om anlægsarbejder i byzone, da landzonearealerne i planområdet blev overført til byzone med lokalplanen. Lokalplanforslaget var derfor omfattet af miljøvurderingslovens § 8, stk. 1, nr. 1, og nævnet afviste, at undtagelsesbestemmelsen i § 8, stk. 2, nr. 1, fandt anvendelse, da der ikke var tale om et mindre geografisk område i forhold til kommunens samlede areal, og da hovedparten af området var landbrugsområde. Nævnet afviste, at planforslaget kunne anses for mindre ændringer i forhold til den eksisterende lokalplan, der alene fastlagde helt overordnede rammer for områdets anvendelse og disponering og ikke havde byggeretsgivende karakter, men forudsatte nærmere planlægning. Hertil kom, at der heller ikke var foretaget en miljøvurdering af rammelokalplanen. Den omhandlede lokalplan var herefter underlagt krav om miljøvurdering af lokalplanen, jf. § 8, stk. 1, nr. 1, og da dette ikke var sket, led screeningafgørelsen af væsentlig retlig mangel. Planklagenævnet ophævede herefter screeningsafgørelsen og konstaterede, at lokalplanen som følge heraf også var ugyldig.

Kommentar: Afgørelsen er mht. fortolkningen af undtagelsen i § 8, stk. 2, nr. 1, i overensstemmelse med Planklagenævnets nyere praksis, hvor nævnet med henvisning til EU-Domstolens dom i sag C-444/15 har fortolket undtagelsen for mindre geografiske områder indskrænkende, som det f.eks. fremgår af **MRF 2021.361 Pkn** og er uddybet i **PKNO nr. 26**. I relation til nævnets bemærkning, om at der i øvrigt ikke var gennemført en miljøvurdering af den tidligere rammelokalplan, bemærkes, at undtagelsen for mindre ændringer i en lokalplan alene er relevant, hvis den oprindelige lokalplan havde været genstand for en miljøvurdering, jf. sag C-473/15. Som eksempel på lokalplaner, der er omfattet af undtagelsen i § 8, stk. 2, nr. 1, kan nævnes **MRF 2022.148 Pkn**. Afgørelsen understreger samtidig, at kommunerne ved udarbejdelse af lokalplanforslag skal tage stilling til, om lokalplanforslaget fastsætter rammer for projekter omfattet af miljøvurderingslovens bilag 1 eller bilag 2, da dette indebærer, at der er obligatorisk miljøvurdering, medmindre undtagelsen for mindre geografiske områder eller mindre ændringer finder anvendelse, jf. ligeledes Planklagenævnets afgørelse i **MRF 2023.107 Pkn** om lokalplan og kommuneplantillæg for et erhvervsområde i Brønderslev. Endelig må nævnes, at der i denne sag tilsyneladende ikke var klaget over lokalplanen, men da Planklagenævnet fandt, at der var krav om obligatorisk miljøvurdering, konstaterede nævnet, at også lokalplanen led

MRF 2023.106

*af en væsentlig retlig mangel og derfor var ugyldig og "ikke længere gælder". Dette er i overensstemmelse med nævnets nyere praksis, jf. f.eks. **MRF 2022.132 Pkn** og **MRF 2023.107 Pkn**, hvor både screeningsafgørelse og lokalplan var påklaget og blev ophævet, og nævnet samtidig konstaterede, at et upåklaget kommuneplantillæg ligeledes var ugyldigt og ikke længere gjaldt. For at undgå sådanne formaliteter kan dog overvejes, om det ikke må ligge inden for nævnets kompetence også at ophæve en ikke påklaget lokalplan eller kommuneplan, når den tilgrundliggende SMV-screeningsafgørelse ophæves, jf. i denne retning nævnets afsluttende bemærkning i MAD 2014.54 Nmk og U 2015.3233 H, hvor Ankestyrelsen ansås for berettiget til at annullere en upåklaget afgørelse om anerkendelse af en arbejdsskade under en efterfølgende klagesag om ret til ydelser som følge af arbejdsskaden. Se også **MRF 2023.108 Pkn**. For en gennemgang af miljøvurderingsreglerne se Pagh og Haugsted, Fast ejendom – regulering og køb, 4. udg., 2022, s. 454 ff. Hos Karnov Group er der gratis adgang til bogens afsnit om miljøvurdering – se: <https://shop.karnovgroup.dk/products/fast-ejendom-regulering-og-kob>.*

Afgørelse i klagesag om Slagelse Kommunes screeningsafgørelse om, at lokalplan nr. 1235, Tidselbjerget, etape 2, ikke skal miljøvurderes

22/06524

Slagelse Kommune traf den 25. april 2022 afgørelse om, at der ikke skal gennemføres en miljøvurdering af forslag til lokalplan nr. 1235, Tidselbjerget, etape 2 (screeningsafgørelse).

En udsætningsforening i Slagelse har klaget over screeningsafgørelsen.

I denne afgørelse har Planklagenævnet behandlet følgende spørgsmål:

- Om der skulle være foretaget en miljøvurdering af planen.

Planklagenævnet har ikke behandlet de øvrige klagepunkter i sagen.

Planklagenævnet ophæver screeningsafgørelsen.

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

Det betyder, at screeningsafgørelsen og lokalplanen ikke længere gælder.

1. Sagens oplysninger

1.1 Området og plangrundlaget

Området

Sagen vedrører lokalplan nr. 1245, Tidselbjerget, etape 2 (https://dokument.plandata.dk/20_11021180_1662453878192.pdf).[1]

Planområdet ligger i den nordøstlige del af Slagelse og består primært af eksisterende landbrugsarealer med enkelte landejendomme. Terrænet i området er generelt bakket, og landskabet er karakteriseret af mindre marker, der er adskilt af levende hegn og bevoksning omkring ejendommene og de mindre gårde i området.

Inden for planområdet ligger endvidere to søer, som er beskyttede i medfør af naturbeskyttelseslovens § 3.[2]

Sydvest for lokalplanområdet ligger et plejecenter med i alt 144 plejeboliger, og mod syd ligger boligområdet Engdraget, der er en del af 1. etape af det bæredygtige boligområde Tidselbjerget, jf. nærmere nedenfor.

Området kan ses af Bilag 1 med billedmateriale sidst i denne afgørelse.

Det vedtagne plangrundlag

Lokalplanen fastlægger rammerne for etablering af et nyt boligområde, og giver mulighed for opførelse af en blanding af boliger i form af åben-lav (parcelhuse), tæt-lav (rækkehuse) og etagebebyggelser i 2-6 etager.

Det fremgår af lokalplanens redegørelse (s. 2), at lokalplanen muliggør udvikling af 2. etape af et nyt blandet boligområde i Tidselbjergområdet, og at det forventes, at der inden for lokalplanområdet kan opføres 250-300 boliger til forskellige målgrupper.

Det fremgår af lokalplanens § 2.3, at en del af lokalplanens område ligger i landzone, mens resten ligger i byzone, og at landzonearealet til byzone med bekendtgørelsen af den endeligt vedtagne lokalplan overføres til byzone, således at hele lokalplanområdet ligger i byzone.

Planområdet omfatter et areal på samlet ca. 15 ha (nævnets opmåling).

Om baggrunden for lokalplanen fremgår af lokalplanens redegørelse (s. 26-27), at kommunen i 2015 vedtog en rammelokalplan, lokalplan nr. 1111, der udgør det formelle plangrundlag for udviklingen af et ca. 45 ha stort boligområde i Slagelses nordøstlige udkant, med i alt 400-500 boliger; Tidselbjerget. Der er henvist til, at det fremgår af rammelokalplanen, at området skal udvikles fra syd mod nord, sådan at den nuværende bygrænse rykkes gradvist mod nord i takt med, at boligbebyggelserne realiseres.

Endvidere fremgår det, at størstedelen af rammelokalplanens etape 1, syd for etape 2, er udviklet, og at lokalplan nr. 1235 afløser rammelokalplanen for den del af området, som er omfattet af lokalplan nr. 1235.

Det fremgår af rammelokalplanens indledning (s. 4), at denne er en lokalplan, der i sin detaljeringsgrad er placeret mellem kommuneplanens rammebestemmelser og de mere detaljerede og byggeretsgivende projektlokalplaner. Videre fremgår, at rammelokalplanen har til formål at udstikke nogle helt overordnede retningslinjer, og at hvis området ønskes udnyttet, vil det kræve, at der udarbejdes en egentlig projektlokalplan.

Det fremgår endvidere af rammelokalplanen (s. 12), at der er foretaget en miljøscreening af planforslaget, og at det samlet set er vurderet, at der ikke forekommer en væsentlig indvirkning på miljøet.

1.2 Klagen 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 klagen fra kommunen den 16. juni 2022.

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

2. Planklagenævnets bemærkninger og afgørelse

2.1 Planklagenævnets behandling af sagen

I sagens behandling har følgende medlemmer deltaget: Helle T. Anker (formand), Heidi Bank, Henrik Høegh, Ulf Kjellerup, Thomas Klyver, Jonas V. K. Nielsen, Susanne Ogstrup, Henrik Stjernholm, Helle Søeberg, Flemming Thornæs og Jan Woollhead.

2.2 Planklagenævnets kompetence og prøvelse

2.2.1 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.[3]

Den plan, der er klaget over i denne sag, er udarbejdet i henhold til planloven, og screeningsafgørelsen 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.[4]

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

Det er 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.

2.2.2 Planklagenævnets prøvelse

Planklagenævnet har i den konkrete sag fundet anledning til at tage stilling til spørgsmålet om, hvorvidt der skulle have været foretaget en miljøvurdering af planforslaget, jf. afsnit 2.2.

I lyset af sagens resultat har nævnet ikke behandlet de øvrige klagepunkter i sagen.

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 miljøvurderingslovens bilag 1 og 2, jf. miljøvurderingslovens § 8, stk. 1, nr. 1 (obligatorisk miljøvurdering).

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

Med udtrykket "mindre område på lokalt plan" menes, at planen er udarbejdet af en lokal myndighed (i dette tilfælde en kommune), og at planen omfatter et område af begrænset størrelse set i forhold til hele det område, som hører under den lokale myndigheds stedlige kompetence (det vil sige hele kommunens areal).[5] Der skal i hvert tilfælde foretages en konkret vurdering af, om planen omfatter et område, der er af begrænset størrelse set i forhold til kommunens størrelse, og det er således ikke tilstrækkeligt, at der tale om et geografisk område, som blot er mindre end kommunens samlede areal.[6]

Et enstemmigt Planklagenævn finder, at det planlagte er omfattet af miljøvurderingslovens bilag 2, pkt. 10, litra b, om anlægsarbejder i byzone, herunder opførelse af butikcentre og parkeringsanlæg.

Planklagenævnet finder således, at etablering af et nyt boligområde med mulighed for opførelse af 250-300 boliger i form af åben-lav, tæt-lav og etagebebyggelser i 2-6 etager på et hidtil ubebygget landbrugsareal i landzone, udgør et anlægsarbejde omfattet af bilagspunktet. Nævnet bemærker i den forbindelse, at det fremgår af lokalplanens § 2.3, at landzonearealerne i planområdet overføres til byzone ved den endelige vedtagelse af lokalplanen.

Lokalplanforslaget i den konkrete sag er således omfattet af miljøvurderingslovens § 8, stk. 1, nr. 1, hvorfor udgangspunktet er, at der skal gennemføres en miljøvurdering af lokalplanen, medmindre der er tale om en plan, der fastlægger anvendelsen af et mindre område på lokalt plan eller som alene indeholder mindre ændringer i en sådan plan, jf. miljøvurderingslovens § 8, stk. 2, nr. 1.

Et enstemmigt Planklagenævn finder, at planforslaget i den konkrete sag ikke er omfattet af undtagelsesbestemmelsen i miljøvurderingslovens § 8, stk. 2, nr. 1, da lokalplanen ikke fastlægger anvendelsen af et mindre område på lokalt plan eller angiver mindre ændringer i forhold til den eksisterende planlægning for området.

Nævnet lægger herved vægt på, at et planområde på ca. 15 ha, ikke i den konkrete sag kan anses som et område af begrænset størrelse set i forhold til kommunens samlede areal. Nævnet lægger i den forbindelse også vægt på, at lokalplanen muliggør etablering af et nyt boligområde med 250-300 boliger af forskelligartet karakter med tilhørende vejadgange mv., på et hidtil fortrinsvist ubebygget landbrugsareal i landzone.

Et enstemmigt Planklagenævn finder desuden, at der heller ikke er tale om en mindre ændring af den eksisterende planlægning for området. Nævnet lægger vægt på, at lokalplanområdet inden vedtagelsen af forslag til lokalplan nr. 1235, var omfattet af rammelokalplan nr. 1111 vedtaget i maj 2015, som alene fastlægger helt overordnede rammer for områdets anvendelse og disponering, og således ikke indeholder nærmere bestemmelser om placering og

udformning af bebyggelsen inden for området. Rammelokalplanen har ikke i sig selv byggeretsgivende karakter, men forudsætter nærmere planlægning. De ændringer, som er foretaget i lokalplan nr. 1235 sammenholdt med rammelokalplanen, kan således ikke anses for ændringer af begrænset karakter. Hertil kommer i øvrigt, at der heller ikke er blevet foretaget en miljøvurdering af rammelokalplan nr. 1111.

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

Planklagenævnet har herefter ikke fundet grundlag for at tage stilling til de øvrige klagepunkter i sagen.

3. Afsluttende bemærkninger

Planklagenævnet ophæver Slagelse Kommunes afgørelse af 25. april 2022 om, at der ikke skal gennemføres en miljøvurdering af forslag til lokalplan nr. 1235, Tidselbjerget, etape 2.

Da miljøvurdering af et planforslag ifølge miljøvurderingslovens § 13 skal gennemføres inden den endelige vedtagelse af planen, konstaterer Planklagenævnet i øvrigt, at lokalplan nr. 1235, Tidselbjerget, etape 2, lider af en væsentlig retlig mangel og derfor er ugyldig.

Planklagenævnet gør opmærksom på, at hvis kommunen ønsker at fremme planlægningen på ny, skal dette ske i overensstemmelse med følgende:

- Kommunen skal gennemføre en miljøvurdering af lokalplanen, jf. miljøvurderingslovens § 8, stk. 1, nr. 1.
- Kommunen bør overveje, om det af klageren anførte vedrørende udledning af overfladevand skal inddrages i forbindelse med miljøvurderingen af lokalplanen.

Afgørelsen er truffet af nævnet, jf. § 4, stk. 2, 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.

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

[2] Lovbekendtgørelse nr. 1392 af 4. oktober 2022 om naturbeskyttelse.

[3] Bekendtgørelse af lov om miljøvurdering af planer og programmer og af konkrete projekter (VVM), jf. lovbekendtgørelse nr. 4 af 3. januar 2023.

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

[5] Jf. EU-domstolens dom i sag C-444/15, Associazione Italia Nostra Onlus, præmis 71-74.

[6] Planklagenævnets afgørelse af 2. december 2021 i [sagsnr. 20/00789 m.fl.](https://pkn.naevneneshus.dk/afgoerelse/38ef3f43-0001-4b18-b235-08ae88da0503?highlight=20%2F00789) (<https://pkn.naevneneshus.dk/afgoerelse/38ef3f43-0001-4b18-b235-08ae88da0503?highlight=20%2F00789>). Afgørelsen kan ses på afgørelsesportalen: <https://pkn.naevneneshus.dk/> (<https://pkn.naevneneshus.dk/>).

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

Sag:

22/06524

Dato:

16. maj 2023.

Emner:

Miljøvurderingslo...

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) (<https://www.was.digst.dk/pkn-naevneneshus-dk>)