

MRF 2023.187

Planklagenævnets afgørelse af 8. september 2023, j.nr. 22/03067

Ikke grundlag for ophæve Fanø Kommunes screeningafgørelse efter miljøvurderingslovens § 10 af kommuneplan 2021, da planen kun i meget begrænset omfang indebar ændringer i det tidligere plangrundlag og derfor var omfattet af miljøvurderingslovens § 8, stk. 2, nr. 1. Konkret uvæsentlig mangel, at screeningsafgørelsen var offentliggjort samtidig med vedtagelsen af kommuneplanen.

Samtidig med vedtagelsen af kommuneplan 2021 traf Fanø Kommune i december 2021 afgørelse efter miljøvurderingslovens § 10 om, at der ikke skulle gennemføres miljøvurdering af kommuneplanen. Afgørelsen blev påklaget af Danmarks Naturfredningsforenings lokalafdeling, der navnlig gjorde gældende, at kommuneplanen var omfattet af obligatorisk miljøvurdering, da der var ny viden om faktiske forhold siden vedtagelsen af kommuneplan 2017, og at kommuneplanen tillige krævede konsekvensvurdering efter planhabitatbekendtgørelsen. Endvidere gjorde klager gældende, at screeningen var mangelfuld, og at kommunen havde tilsidesat pligten til at offentliggøre screeningsafgørelsen før den endelige vedtagelse af kommuneplanen. Planklagenævnet (formanden) fandt det ikke godtgjort, at kommunalplanen ville påvirke Natura 2000- områder væsentligt, hvorfor den ikke var omfattet af miljøvurderingslovens § 8, stk. 1, nr. 2. Herefter lagde nævnet til grund, at kommuneplanen fastsatte rammer for projekter anført i miljøvurderingslovens bilag 1 og 2, men afviste, at den var omfattet af obligatorisk miljøvurdering, da kommuneplanen alene

udgjorde en mindre ændring af det tidligere plangrundlag omfattet af miljøvurderingslovens § 8, stk. 2, nr. 1, idet planen primært havde karakter af en opdatering og tilpasning, mens større ændringer fra den tidligere kommuneplan var sket ved kommuneplantillæg, som var screenet eller miljøvurderet forud for vedtagelsen af kommuneplan 2021. Planklagenævnet fandt, at screeningsafgørelsen opfyldte miljøvurderingslovens krav, men fandt, at kommunen havde tilsidesat pligten til at offentliggøre screeningafgørelsen inden vedtagelsen af kommuneplanen. Dette var dog ikke en konkret væsentlig retlig mangel, da den ikke afskar klager fra en prøvelse af screeningsafgørelsens indhold. Nævnet bemærkede afslutningsvis, at ny viden og ændringer ikke i sig selv medfører krav om miljøvurdering. Ud fra en konkret vurdering fandt nævnet, at der ikke forelå oplysninger om de faktiske forhold i klagen eller sagen i øvrigt, der ville medføre væsentlige påvirkninger på miljøet, hvorfor nævnet ikke gav medhold i klagen.

Kommentar: Planklagenævnet har i afgørelsen lagt til grund, at en ny kommuneplan ikke er omfattet af obligatorisk miljøvurdering, selv om en kommuneplan udgør en retsakt, der omfatter hele kommunens område og fastsætter rammer for projekter anført i miljøvurderingslovens bilag 1 og 2. Nævnets begrundelse var, at den nye kommuneplan kun indebar mindre ændringer i forhold til den tidligere kommuneplan 2017 med de kommuneplantillæg, der var vedtaget i mellemtiden. Denne fortolkning af miljøvurderingslovens § 8, stk. 2, nr. 1, må anses for tvivlsom, da bestemmelsen om screening af mindre ændringer af planer efter ordlyden synes begrænset til kommuneplantillæg, men ikke kan omfatte en ny samlet kommuneplan, uanset hvor meget kommuneplanen måtte ændre i forhold til det tidligere plangrundlag. Efter SMV-direktivet og lovens ordlyd angår undtagelsen for ”mindre ændringer” i § 8, stk. 2, nr. 1, de tilfælde, hvor en vedtaget plan ændres, og ikke de tilfælde, hvor planen i sin helhed erstattes af en ny plan, idet det dog må anerkendes, at spørgsmålet ikke ses at have foreligget for EU-Domstolen. Henset til det almindelige EU-retlige fortolkningsprincip om, at undtagelser skal fortolkes indskrænkende – hvilket også er anerkendt i Planklagenævnets nyere praksis om undtagelsen i § 8, stk. 2, nr. 1, for ”mindre geografiske områder” – må nævnets fortolkning af undtagelsen for ”mindre ændringer” i ovennævnte sag dog undre. Se også 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 Fanø Kommunes screeningsafgørelse om, at kommuneplan 2021 ikke skal miljøvurderes

22/03067

Fanø Kommune traf den 13. december 2021 afgørelse om, at der ikke skal gennemføres en miljøvurdering af kommuneplan 2021 for Fanø Kommune (screeningsafgørelse).

Danmarks Naturfredningsforening, Fanø, har klaget over screeningsafgørelsen.

I denne afgørelse har Planklagenævnet behandlet følgende spørgsmål:

- Om planen kan screenes eller er omfattet af krav om miljøvurdering.
- Om proceduren er foregået i overensstemmelse med miljøvurderingslovens krav om offentliggørelse af screeningsafgørelser.
- Om miljøvurderingslovens minimumskrav til en miljøscreening er opfyldt i forhold til det af klageren anførte vedrørende nye oplysninger om og ændringer af de faktiske forhold på Fanø.

Planklagenævnet kan ikke give medhold i klagen over screeningsafgørelsen.

Det betyder, at screeningsafgørelsen og kommuneplan 2021 fortsat gælder.

1. Sagens oplysninger

1.1. Området og plangrundlaget

Sagen vedrører [kommuneplan 2021](#)

(https://dokument.plandata.dk/11_10833074_1649153089316.pdf) for Fanø Kommune.[1]

Kommuneplan 2021 blev vedtaget endeligt den 13. december 2021 og erstattede [kommuneplan 2017](#)

(https://dokument.plandata.dk/11_3803030_1520014540952.pdf).

1.2. Klagen og bemærkninger hertil

Planklagenævnet har under sagens behandling modtaget de dokumenter vedrørende sagens indhold, der fremgår af Bilag 1 sidst i denne afgørelse.

Planklagenævnet modtog klagen fra Fanø Kommune den 15. marts 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 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.[2]

Kommuneplan 2021 er udarbejdet i henhold til planloven, og screeningsafgørelsen kan 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.[3]

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

Miljøvurderingsloven fastlægger 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. Miljøscreening eller obligatorisk miljøvurdering

2.2.1. Klagen

Det fremgår af klagen, at kommuneplan 2021 for Fanø Kommune er omfattet af krav om miljøvurdering, idet der er tale om en bredere plan, som fastlægger rammerne for fremtidige anlægstilladelser.

Herudover fremgår det af klagen, at der siden vedtagelsen af kommuneplan 2017 er fremkommet ny viden om og ændringer af de faktiske forhold på Fanø, og at dette kræver en miljøvurdering af kommuneplan 2021.

2.2.2. Generelt om 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, hvis planerne eller programmerne kan påvirke et Natura 2000-område væsentligt, jf. § 8, stk. 1, nr. 2 (obligatorisk miljøvurdering).

Det samme gælder som udgangspunkt for planer og programmer, der er omfattet af lovens bilag 1 og 2, jf. § 8, stk. 1, nr. 1. Hvis en sådan plan fastlægger anvendelsen af et mindre område på lokalt plan eller alene indeholder mindre ændringer, 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).

2.2.3. Planklagenævnets vurdering

Planklagenævnet finder ikke ud fra klagen eller sagens oplysninger i øvrigt grundlag for at antage, at det planlagte i den konkrete sag kan påvirke et Natura 2000-område væsentligt, jf. miljøvurderingslovens § 8, stk. 1, nr. 2.

Herudover finder Planklagenævnet, at den miljøscreenede plan i den konkrete sag udgør en mindre ændring af det eksisterende plangrundlag, og at planen således ikke er omfattet af krav om obligatorisk miljøvurdering, jf. miljøvurderingslovens § 8, stk. 2, nr. 1.

Nævnet lægger vægt på, at kommuneplan 2021 i væsentligt omfang bygger på den hidtil gældende kommuneplan 2017, og at der således er tale om ændringer, der primært har karakter af opdatering og tilpasning. Derudover lægger nævnet vægt på, at de primære ændringer fra kommuneplan 2017 til kommuneplan 2021 er sket ved kommuneplantillæg til kommuneplan 2017, og at Fanø Kommune i den forbindelse særskilt har screenet eller miljøvurderet ændringerne.

2.3. Offentliggørelse af screeningsafgørelsen

2.3.1. Klagen

Det fremgår af klagen, at Fanø Kommune ikke har fremlagt en miljøscreening i forbindelse med høringen af kommuneplanstrategien og forslaget til kommuneplan 2021. Ifølge klageren havde de involverede parter således ikke mulighed for at udtale sig om screeningen inden vedtagelsen af kommuneplanen.

Planklagenævnet har forstået det som en klage over, at Fanø Kommune har tilsidesat pligten til at offentliggøre screeningsafgørelsen snarest muligt og før den endelige vedtagelse af kommuneplan 2021, jf. miljøvurderingslovens § 33.

2.3.2. Generelt om offentliggørelse af screeningsafgørelser efter miljøvurderingslovens § 33

En kommunes screeningsafgørelse efter § 10 om, at der ikke vil blive gennemført en miljøvurdering af en plan, skal offentliggøres med en begrundelse snarest muligt og før den endelige godkendelse eller vedtagelse af planen, jf. miljøvurderingslovens § 33, første punktum.

Ifølge lovbemærkningerne er hensigten hermed at sikre, at en eventuel klage over en beslutning om, at der ikke skal gennemføres en miljøvurdering, kan indgives inden vedtagelsen af planen.[4]

2.3.3. Planklagenævnets vurdering

På forespørgsel fra Planklagenævnet har Fanø Kommune den 7. marts 2023 oplyst, at screeningen af kommuneplan 2021 blev indsat i planen og offentliggjort på kommunens hjemmeside i forbindelse med den endelige planvedtagelse.

Planklagenævnet finder på den baggrund, at Fanø Kommune har tilsidesat pligten til at offentliggøre screeningsafgørelsen før den endelige vedtagelse af kommuneplan 2021.

Planklagenævnet finder dog efter en konkret vurdering, at den manglende offentliggørelse af screeningsafgørelsen før planvedtagelsen i den foreliggende situation ikke er en væsentlig retlig mangel, som må føre til afgørelsens ugyldighed. Herved lægger nævnet vægt på, at den vedtagne kommuneplan kun i meget begrænset omfang indebar ændringer i forhold til det hidtidige plangrundlag. Endvidere lægger nævnet vægt på, at manglen ikke har afskåret muligheden for at klage over screeningsafgørelsen og at få efterprøvet dens indhold.

2.4. Indholdet af Fanø Kommunes miljøscreening

2.4.1. Klagen

Det fremgår af klagen, at der siden vedtagelsen af kommuneplan 2017 er fremkommet ny viden om og ændringer af de faktiske forhold på Fanø.

Klageren henviser i den forbindelse til ny viden om Fanø Nordsøstrands betydning for yngle- og trækfugles mulighed for at fouragere og raste.

Af klagen fremgår tillige, at kapaciteten af Fanøs spildevandssystem ikke er stor nok til at håndtere forøgelsen af overnatningskapaciteten på Fanø, og at dette medfører en eutrofiering af øens Natura 2000- og § 3-områder.

Herudover henviser klageren til, at der de seneste tre år er skabt nye vilkår for turismen, som slider på naturen, herunder ved bedre muligheder for friluftaktiviteter, forøgelse af færgekapaleteten, etablering af større sommerhuse samt flere bilister og turister.

Klageren oplyser også, at det er tilladt at køre i bil på Nordsøstranden, der er et Natura 2000-område, men at der mangler oplysning om denne påvirkning af området.

Derudover fremgår det, at klimaudviklingen nu sker så hurtigt, at det vil få væsentlig betydning for boligområderne på Fanø. Klageren oplyser, at vandstanden ifølge FN's Klimapanel vil stige med 1 m inden for den næste menneskealder (2100), og at grundvandsstanden på Fanø i forvejen er meget høj i vintermånederne.

Det fremgår desuden, at en miljøvurdering ikke kun handler om naturbeskyttelsesområder, som det fremgår af Fanø Kommunes screeningsafgørelse, men at kommunen burde have anvendt det brede miljøbegreb, jf. miljøvurderingslovens § 1, stk. 2.

Planklagenævnet har forstået det som en klage over, at kravene til indholdet af Fanø Kommunes miljøscreening af kommuneplan 2021 ikke er opfyldt.

2.4.2. Generelt om kravene til indholdet af en miljøscreening

Formålet med miljøvurderingsloven er at sikre et højt miljøbeskyttelsesniveau og at bidrage til integrationen af miljøhensyn under udarbejdelsen og vedtagelsen af bl.a. planer.

Grundlaget for en miljøscreening fremgår af bilag 3, jf. § 10. Af bilaget fremgår en række kriterier for bestemmelse af den sandsynlige betydning af planens indvirkning på miljøet, herunder kriterier i forhold til planens karakteristika og kendetegn ved indvirkningen og det område, som kan blive berørt.

Kravene til, hvilke forhold/miljøparametre i og eventuelt uden for lokalplanområdet, der skal inddrages i screeningen (screeningens omfang), og detaljeringsgraden af screeningen afhænger desuden af de konkrete forhold. Omfanget og detaljeringsgraden må således tilpasses indholdet af det enkelte planforslag, hvilket altid er en konkret vurdering i henhold til bl.a. lovens formål, lokalplanområdets sårbarhed og udstrækning, den eksisterende planlægning samt de muligheder, planlægningens realisering medfører.

Der er ikke et krav om, at en kommune skal inddrage alle tænkelige miljøparametre, men alene *relevante* kriterier, jf. lovens § 10.

Det fremgår således også af bilag 3, at der i en miljøscreening skal tages hensyn til indvirkningens størrelsesorden og rummelige udstrækning (det geografiske område og størrelsen af den befolkning, som kan blive berørt). Der skal desuden være tale om en væsentlig indvirkning, jf. lovens § 8, stk. 2, før det udløser en pligt til miljøvurdering.

Med hensyn til omfanget af de oplysninger, som skal tilvejebringes, bemærkes, at en miljøscreening er en oversigtlig vurdering eller et umiddelbart skøn over, om et konkret planforslag, der *ikke* er omfattet af kravet om obligatorisk miljøvurdering, vil skulle miljøvurderes. Der stilles således ikke i forbindelse med en miljøscreening de samme krav til detaljeringsgraden af vurderingen som ved en miljøvurdering.

Miljøvurderingsloven indeholder herunder ikke krav om, at der i sager om miljøscreening af planer, f.eks. skal foretages besigtigelser, optællinger eller detaljerede undersøgelser af planområdet. Et sådant krav kan heller ikke udledes af officialprincippet. I de situationer, hvor der ikke er obligatorisk miljøvurderingspligt, er det tvært imod forudsat i loven, at der i første omgang alene skal ske en oversigtlig vurdering/et umiddelbart skøn, hvilket ofte kan ske ud fra eksisterende registre og oplysninger i kommunen.

2.4.3. Planklagenævnets vurdering

Planklagenævnet finder, at Fanø Kommune har foretaget den fornødne vurdering af kommuneplanens miljøpåvirkninger i forbindelse med miljøscreeningen, jf. miljøvurderingslovens § 10 og bilag 3, jf. § 8, stk. 2, nr. 1.

Derudover finder Planklagenævnet, at der ikke er grundlag for at tilsidesætte Fanø Kommunes vurdering af, at miljøscreeningen ikke udløser krav om miljøvurdering, jf. miljøvurderingslovens § 8, stk. 1, nr. 3, jf. § 8, stk. 2, nr. 1.

Planklagenævnet lægger herved vægt på, at kommuneplan 2021 i væsentligt omfang bygger på den hidtil gældende kommuneplan 2017, og at der således er tale om ændringer, der primært har karakter af opdatering og tilpasning. Derudover lægger nævnet vægt på, at de større ændringer fra kommuneplan 2017 til kommuneplan 2021 er sket ved kommuneplantillæg til kommuneplan 2017, som er screenet eller miljøvurderet forud for kommuneplan 2021.

Herudover bemærker Planklagenævnet, at ny viden om og ændringer af de faktiske forhold på Fanø ikke i sig selv medfører krav om miljøvurdering af kommuneplan 2021. En screening skal dog tage udgangspunkt i de faktiske forhold, herunder de urealiserede dele af tidligere planlægning. Nævnet vurderer imidlertid, at der ikke er oplysninger om de faktiske forhold i klagen eller sagen i øvrigt, som understøtter, at en vedtagelse af kommuneplanen vil medføre væsentlige påvirkninger af miljøet. Nævnet lægger herved vægt på planens overordnede karakter.

3. Afsluttende bemærkninger

Planklagenævnet kan ikke give medhold i klagen over Fanø Kommunes afgørelse af 13. december 2021 om, at der ikke skal gennemføres en miljøvurdering af kommuneplan 2021 for Fanø Kommune.

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.^[5] 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. 4 af 3. januar 2023 om miljøvurdering af planer og programmer og af konkrete projekter (VVM).

[3] Bekendtgørelse af lov om planlægning, jf. lovbekendtgørelse nr. 1157 af 1. juli 2020.

[4] Lovforslag 147, FT 2015-1. de specielle bemærkninger til § 33.

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

[6] Bekendtgørelse nr. 108 af 28. januar 2017 om gebyr for indbringelse af klager for Planklagenævnet.

Sag:

22/03067

Dato:

8. september 2023.

Emner:

Miljøvurderingslo...

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