

MRF 2023.244

Planklagenævnets afgørelse af 28. november 2023, j.nr. 23/01143

Ophævet lokalplan for 61 boliger i nyt boligområde ved Nebel Skovdal i Eriksborg, da kommunen i SMV-screeningen fejlagtigt havde lagt til grund, at nærliggende vandløb var i god økologisk tilstand, hvorfor lokalplanen var i modstrid med indsatsbekendtgørelsen og vandrammedirektivet, jf. planlovens § 13, stk. 1, nr. 5.

Silkeborg Kommune vedtog i 2017 en rammelokalplan 13-016 for et kommende boligområde ved Eriksborg med et areal på ca. 20 ha, idet kommunen i en forudgående screening fandt, at rammelokalplanen ikke havde væsentlig miljøvirkninger og derfor ikke krævede udarbejdelse af miljørapport mv. Den 6. december 2022 vedtog kommunen lokalplan nr. 13-026, Boliger ved Nebel Skovdal i Eriksborg, hvilket betød, at området skiftede zonestatus fra landzone til byzone. Formålet med planen var at muliggøre opførelsen af et nyt varieret boligområde med i alt 61 boliger som led i den samlede udviklingsplan for Eriksborg, der skulle udgøre en kommende bydel i området mellem Gødvad og Grauballe. Den samlede bydel ville omfatte ca. 500 ha med 3.800 boliger og et erhvervsområde. Planområdet var afgrænset mod øst af vandløbene Nebel Bæk og Nebel Grøft, der begge var målsat til god økologisk tilstand. Af basisanalysen for vandområdeplan 2021-2027 fremgik bl.a., at vandløbene havde status af dårlig økologisk tilstand for fisk, hvilket ifølge en robusthedsanalyse kunne være udtryk for, at fisk var sårbare over for den hydrauliske variation, der forekom i vandløbene. I forbindelse med SMV-screeningen af lokalplanen havde kommunen i juni 2022 konkluderet, at planvedtagelsen ikke udløste krav om miljøvurdering. Vedtagelsen af lokalplanen blev påklaget af en nabo til planområdet, der bl.a. anførte, at der i forvejen var problemer med afledning af overfladevand til to nærliggende vandløb, og at det var forkert, at kommunen havde lagt til grund, at målsætningen efter vandplanloven var opfyldt. Planklagenævnet lagde til grund, at klagen krævede en stilling til, om lokalplanen var i

strid med regler om indsatsprogrammer udstedt med hjemmel i lov om vandplanlægning, jf. planlovens § 13, stk. 1, nr. 5, hvorefter der ikke må vedtages lokalplaner, som strider mod reglerne om indsatsprogram. Det følger af indsatsbekendtgørelsens § 8, stk. 1, at det påhviler kommunen at forhindre forringelsen af tilstanden for overfladevandområder og sikre, at opfyldelsen af miljømål ikke forhindres. Kommunen kunne derfor kun vedtage lokalplanen, hvis lokalplanens virkeliggørelse ikke ville medføre forringelse af de nærliggende vandløbs tilstand og ikke hindrede opfyldelsen af de fastlagte miljømål. Herefter henviste nævnet til EU-Domstolens dom i sag C-461/13, Weser, om fortolkning af forbuddet mod forringelse af vandmiljøet i vandrammedirektivets art. 4(1)(a). Det fremgår bl.a. af dommen, at hvis vandforekomster er i den laveste tilstandsklasse, vil enhver forringelse være i strid med vandrammedirektivet. Nævnet konstaterede, at kommunen fejlagtigt i miljøscreeningen og lokalplanen havde lagt til grund, at de nærliggende vandløb var i god økologisk tilstand. Dette var i modstrid med basisanalysen, hvoraf fremgik, at vandløbene var i dårlig økologisk tilstand. Endvidere fremgik af kommunens spildevandplan og den robusthedsanalyse der var foretaget af vandløbene, at vandløbene var hydraulisk belastet. Et enstemmigt nævn fandt derfor, at vedtagelsen af lokalplanen var sket på et forkert grundlag og var i strid med planlovens § 13, stk. 1, nr. 5, hvorfor lokalplanen blev ophævet som ugyldig med bemærkning om, at hvis lokalplanforslaget skulle behandles på ny, burde der ske fornyet stillingtagen til, om lokalplanforslaget var underlagt miljøvurderingspligt.

Kommentar: Planklagenævnets afgørelse angår en klage over lokalplanen, og ophævelsen er begrundet med, at lokalplanen ikke opfylder kravet i planlovens § 13, stk. 1, nr. 5, om, at lokalplanen ikke må stride mod indsatsbekendtgørelsen efter vandplanloven, hvilket må anses for en materiel begrænsning af lokalplankompetencen, der ikke kan fraviges. Læser man den påklagede lokalplan ([link nedenfor](#)), er screeningen fra juni 2022 efter miljøvurderingslovens § 10 vedlagt som bilag til lokalplanen, hvor det om vandområdeplanen er anført, at ”området ligger i oplandet til Nebel Bæk.

MRF 2023.244

Nebel Bæk opfylder pt. sin målsætning om god økologisk tilstand, jf. basisanalyse for vandområdeplan 2021”, men herudover indeholder lokalplanen ikke oplysninger om vandområdeplan eller indsatsbekendtgørelsen. Anskuet formelt er der således ikke grundlag for at fastslå, at lokalplanen er i modstrid med indsatsbekendtgørelsen. Planklagenævnet har alene fastslået, at lokalplanens bestemmelser om håndtering af overfladevand er belyst på et fejlagtigt grundlag i screeningen af lokalplanforslaget efter miljøvurderingslovens § 10. Hertil vil dog kunne anføres, at screeningen af lokalplanforslaget ikke ses påklaget inden for klagefristen på 4 uger. Planklagenævnet forudsætter dermed, at nævnet ved klager over lokalplanen kan prøve de dele af SMV-screeningen, der vedrører indsatsprogrammet under vandplanloven på samme måde, som nævnet prøver, om planhabitatbekendtgørelsen er overtrådt, uanset at klagefristen over SMV-screeningen for længst er udløbet. Dette kan forklares med, at uanset screeningen efter miljøvurderingslovens § 10, er lokalplanens vedtagelse omfattet af det almindelige officialprincip, hvorefter grundlaget for lokalplanen skal være oplyst tilstrækkelig, hvilket bl.a. bestemmes af kravene i planlovens § 13, stk. 1.

Link til lokalplan 13-026: https://dokument.plandata.dk/20_11175525_1671009491658.pdf

Afgørelse i klagesag om Silkeborg Kommunes endelige vedtagelse af lokalplan nr. 13-026, Boliger ved Nebel Skovdal i Eriksborg

23/01143

Silkeborg Kommune vedtog den 6. december 2022 lokalplan nr. 13-026, Boliger ved Nebel Skovdal i Eriksborg, endeligt.

En nabo til planområdet har klaget over planvedtagelsen.

I denne afgørelse har Planklagenævnet behandlet følgende spørgsmål:

- Om lokalplanen er i strid med regler om indsatsprogram udstedt med hjemmel i lov om vandplanlægning, jf. planloven § 13, stk. 1, nr. 5.

Planklagenævnet ophæver Silkeborg kommunes afgørelse af 6. december 2022 om endelig vedtagelse af lokalplan nr. 13-026, Boliger ved Nebel Skovdal i Eriksborg.

1. Sagens oplysninger

1.1. Lokalplanen

Sagen vedrører lokalplan nr. 13-026, Boliger ved Nebel Skovdal i Eriksborg (https://dokument.plandata.dk/20_11175525_1671009491658.pdf).[1] Formålet med planen er at muliggøre opførelsen af et varieret boligområde med i alt 61 boliger som led i den samlede udviklingsplan for Eriksborg.

Eriksborg er en kommende bydel mellem Gødvad og Grauballe. Når bydelen er fuldt udbygget, vil den omfatte omkring 500 ha med 3.800 boliger, et erhvervsområde, et bydelscenter med institutioner og dagligvarer samt et større rekreativt område. Lokalplan nr. 13-024, Boligområde ved Eriksborg (https://dokument.plandata.dk/20_10822198_1671696413279.pdf), er en rammelokalplan for et område i landzone på ca. 103 ha, som fastlægger den videre rækkefølge for lokalplanlægningen og sikrer grundlaget for de første nye boliger i Eriksborg. Rammelokalplanen omfattede blandt andet området for lokalplan nr. 13-026, Boliger ved Nebel Skovdal i Eriksborg, men blev ophævet for dette planområde ved den endelige vedtagelse af lokalplanen den 6. december 2022. Kommunen traf den 8. september 2021 afgørelse om, at der ikke skulle ske miljøvurdering af rammelokalplanen. Den 5. juni 2022 traf kommunen tilsvarende afgørelse om, at lokalplan nr. 13-026, Boliger ved Nebel Skovdal i Eriksborg, ikke skulle miljøvurderes.

Planområdet ligger i det nordlige Gødvad i Silkeborg og udgør omkring 13,4 ha. Området ligger i landzone og overføres til byzone med lokalplanen. Mod nord afgrænses planområdet af landbrugsarealer, som også er en del af udviklingsplanen for Eriksborg. Boligbebyggelsen Bakkeborg udgør den sydlige afgrænsning af området, mens en supercykelsti afgrænser området mod vest. Planområdet er afgrænset mod øst af vandløbene Nebel Bæk og Nebel Grøft.

Begge vandløb har et miljømål om et opnå god økologisk tilstand. Det følger af basisanalysen for vandområdeplan 2021-2027, at begge vandløb har status af dårlig økologisk tilstand for fisk og høj økologisk tilstand for bentiske invertebrater. Ifølge robusthedsanalysen for vandløbene af 9. november 2015 kan den manglende målopfyldelse for den økologiske tilstand målt på fiskebestanden skyldes den hydrauliske variation i vandløbene, da fisk er mere sårbare over for sådan en variation, end smådyrsfauna er.

1.2. Klagen og bemærkningerne 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 kommunen den 20. januar 2023.

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, Henrik Stjernholm, Helle Søeberg, Flemming Thornæs og Jan Woollhead.

2.2. Planklagenævnets kompetence

Planklagenævnet kan tage stilling til retlige spørgsmål i forbindelse med en kommunes afgørelse efter planloven, jf. lovens § 58, stk. 1, nr. 3.[2]

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

2.3. Om planlovens § 13, stk. 1, nr. 5

2.3.1. Klagen

Det fremgår af klagen, at lokalplanen er vedtaget på trods af, at der ikke kan afledes regnvand fra planområdet til Nebel Bæk/Grøft. Klageren har anført, at kommunen i en årrække har afvist, at vandløbet har kunnet modtage mere vand, samt at det har været bestemt i andre lokalplaner, at regnvand skulle nedsives. Klageren anfører endvidere, at det ikke er korrekt, når kommunen lægger til grund, at målsætningen for vandløbet er opfyldt.

Planklagenævnet har forstået det som en klage over, at lokalplanen er i strid med regler om indsatsprogrammer udstedt med hjemmel i lov om vandplanlægning, jf. planlovens § 13, stk. 1, nr. 5.

2.3.2. Generelt om planlovens § 13, stk. 1, nr. 5

Det følger af planlovens § 13, stk. 1, nr. 5, at lokalplaner ikke må stride imod regler om indsatsprogram udstedt med hjemmel i lov om vandplanlægning.[3]

Lov om vandplanlægning har til formål at fastlægge rammer for beskyttelse og forvaltning af overfladevand og grundvand, jf. lovens § 1. Loven indeholder bl.a. bestemmelser, der gennemfører dele af vandrammedirektivet.[4]

Det følger af lovens § 19, stk. 1, at miljø- og fødevarerministeren på baggrund af basisanalysen, overvågningsresultater og anden relevant viden fastsætter regler, som fastlægger et indsatsprogram for hvert vandområdedistrikt med henblik på opfyldelse af miljømål fastlagt i regler udstedt med hjemmel i § 7, stk. 1.

Der er fastsat sådanne regler i bekendtgørelse om indsatsprogrammer.[5]

Bekendtgørelsen fastlægger i overensstemmelse med lov om vandplanlægning et indsatsprogram for hvert af de fire vandområdedistrikter med henblik på opfyldelsen af de miljømål, der er fastlagt i bekendtgørelse om miljømål for overfladevandområder og grundvandsforekomster.[6]

Det fremgår desuden af bekendtgørelsens § 8, at statslige myndigheder, regionsrådet og kommunalbestyrelsen ved administration af lovgivningen i øvrigt skal forebygge forringelse af tilstanden for overfladevandområder og grundvandsforekomster og sikre, at opfyldelse af de miljømål, der er fastlagt i bekendtgørelse om miljømål for overfladevandområder og grundvandsforekomster, ikke forhindres.

2.3.3. Planklagenævnets vurdering

Formålet med lokalplanen fremgår af planens § 1, og er bl.a. at fastlægge overordnede principper for regnvandshåndtering. Det er i planen fastlagt, at regnvand ledes til regnvandsbassiner, hvor det renses og forsinkes inden udløbet til Nebel Bæk. Regnvandsbassinerne skal etableres som vist på lokalplanens kortbilag 5, jf. § 6.3.

Det fremgår af kommunens bemærkninger til klagen, at kommunen har været af den opfattelse, at der ikke er nogen forpligtelse til at foretage en vurdering af forholdet til reglerne om indsatsprogram. Desuden anfører kommunen, at planloven ikke indeholder et forbud mod

vedtagelsen af en lokalplan, som kan medføre belastning af vandløb.

Det fremgår imidlertid af planlovens § 13, stk. 1, nr. 5, at der ikke kan ske vedtagelse af lokalplaner, som strider imod reglerne om indsatsprogram. Ifølge indsatsbekendtgørelsens § 8, stk. 1, skal kommunen forebygge forringelsen af tilstanden for overfladevandområder og sikre, at opfyldelsen af miljømål ikke forhindres. Kommunen må derfor kun vedtage lokalplanen endeligt, hvis den ikke medfører en forringelse af Nebel Bæks/Grøfts tilstand og ikke hindrer opfyldelse af det fastlagte miljømål, jf. § 8, stk. 3.

Nævnet bemærker med henvisning til Weser-dommen, at der er en lav tærskel for, hvornår en myndighed har tilsidesat sin forpligtelse til at forebygge forringelser af et vandområde. Det gælder særligt for vandforekomster, der er i laveste tilstandsklasse, hvor enhver yderligere påvirkning er uforenelig med vandrammedirektivet, jf. EU-Domstolens dom af 1. juli 2015 i sag C-461/13 (Weser dommen).

Planklagenævnet konstaterer, at kommunen fejlagtigt har lagt til grund i miljøscreeningen og lokalplanen, at Nebel Bæk/Grøft har en god økologisk tilstand. Det fremgår imidlertid af basisanalyse for vandområdeplan 2021-2027,[Z] at vandløbet har en dårlig økologisk tilstand. Endvidere fremgår det af kommunens Spildevandsplan 2022-2032, at vandløbet er i moderat risiko for forringelse af den økologiske tilstand ved udledning af regnvand til vandløbet, da det er hydraulisk belastet. Ifølge robusthedsanalysen af Nebel Bæk og Nebel Grøft fra den 9. november 2015 kan den hydrauliske variation i vandløbene være årsagen til den manglende målopfyldelse af den økologiske tilstand målt på fiskebestand, da fisk er mere sårbare over for sådan en variation, end smådyrsfauna er.

Kommunen har således ikke på et korrekt grundlag foretaget en vurdering af, om planvedtagelsen ville kunne være i strid med reglerne om indsatsprogram udstedt med hjemmel i lov om vandplanlægning, jf. planlovens § 13, stk. 1, nr. 5.

Et enstemmigt Planklagenævn finder, at dette under de konkrete omstændigheder udgør en væsentlig retlig mangel, hvorfor lokalplanen er ugyldig.

Nævnet finder, at dette gælder uanset, at der i almindelighed ikke skal tages stilling til de nærmere vilkår for fremtidige udledninger i forbindelse med vedtagelsen af en lokalplan. De nærmere forhold vedrørende udledning af regnvand skal behandles i en udledningstilladelse i medfør af miljøbeskyttelsesloven.

3. Afsluttende bemærkninger

Planklagenævnet ophæver lokalplan nr. 13-026, Boliger ved Nebel Skovdal i Eriksborg.

Planklagenævnet gør opmærksom på, at hvis kommunen behandler planforslaget igen, skal dette ske i overensstemmelse med følgende:

- Kommunen skal sikre sig, at der sker den fornødne vurdering af, om planforslaget vil være i strid med planlovens § 13, stk. 1, nr. 5. Det bemærkes, at der bør ske en fornyet stillingtagen til, om lokalplanforslaget er underlagt miljøvurderingspligt.

Afgørelsen er truffet af nævnet, jf. § 3 a, i lov om Planklagenævnet.

Planklagenævnets afgørelse er endelig og kan ikke indbringes for anden administrativ myndighed, jf. § 3, stk. 3, i lov om Planklagenævnet.[8] 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] Bekendtgørelse af lov om planlægning, jf. lovbekendtgørelse nr. 1157 af 1. juli 2020 med senere ændringer.

[3] Lovbekendtgørelse nr. 126 af 26. januar 2017 om vandplanlægning.

[4] Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2000/60/EF af 23. oktober 2000 om fastlæggelse af en ramme for Fællesskabets vandpolitiske foranstaltninger (vandrammedirektivet).

[5] Da kommunen vedtog planen var bekendtgørelse nr. 449 om indsatsprogrammer for vandområdedistrikter af 11. april 2019 gældende.

[6] Da kommunen vedtog planen var bekendtgørelse nr. 448 om miljømål for overfladevandområder og grundvandsforekomster af 11. april 2019 gældende.

[7] <https://miljoegis.mim.dk/spatialmap?profile=vandrammedirektiv3basis2019>.

[8] Lov nr. 1658 af 20. december 2016 om Planklagenævnet med senere ændringer.

Sag:

23/01143

Dato:

28. november 2023.

Emner:

Planloven, retlig (...)

Highlight: Vis/skjul highlight

[Tilgængelighedserklæring \(https://www.was.digst.dk/pkn-naevneneshus-dk\)](https://www.was.digst.dk/pkn-naevneneshus-dk)