

MRF 2023.308

Miljø- og Fødevarerklagenævnets afgørelse af 17. november 2023, j.nr. 20/09315

Ikke medhold i klage over, at Region Nordjyllands Regionale Udviklingsstrategi 2020-2023 krævede SMV-procedure, da udviklingsstrategien var udarbejdet iht. erhvervsfremmelovens § 15, stk. 1, og ikke var retligt bindende, men havde en politisk karakter.

Region Nordjylland vedtog den 26. maj 2020 udviklingsstrategien ”Regional Udviklingsstrategi 2020-2023” og traf samtidig indirekte afgørelse om, at udviklingsstrategien ikke var omfattet af miljøvurderingslovens regler om SMV-procedure. Den vedtagne udviklingsstrategi udgør efter forordet et værktøj til det udviklingsstrategiske arbejde på områder, hvor regionsrådet har initiativretten, såsom kollektiv trafik, kulturel virksomhed, uddannelse, miljø samt i tilknytning hertil infrastruktur, landdistrikter osv. Omdrejningspunktet i udviklingsplanen var tre indsatsområder, hvor regionsrådet havde udpeget centrale kerneværdier for udviklingen i regionen, herunder etablering af en tredje limfjordsforbindelse, styrkelse af jernbanenettet og forbedring af vejforbindelsen Hanstholm-Skive-Herning. Udviklingsplanen anførte herudover en række konkrete initiativer under de øvrige kerneområder som f.eks. forøgelse af biodiversitet samt en række effektmål for at fastlægge, om strategien realiserede målene. Udviklingsplanen blev påklaget af en lokal forening for så vidt angik regionrådets beslutning om at udpege den tredje limfjordsforbindelse som kerneinitiativ. Klager anførte navnlig, at regionsrådet havde tilsidesat SMV-direktivets, fuglebeskyttelsesdirektivets og habitatdirektivets krav om miljøvurdering, og henviste til, at udviklingsplanen ændrede karakter fra hensigter og strategier til egentlig planlægning, idet strategien konkret pegede på placeringen af en motorvej. Miljø- og Fødevarerklagenævnet (formanden) lagde til grund, at udviklingsstrategien var vedtaget i henhold til erhvervsfremmeloven, der ikke indeholder hjemmel til at påklage strategien, og at nævnet som følge heraf kunne behandle klagen, herunder om der er tale om en plan omfattet

af miljøvurderingsloven, jf. denne lovs § 48, stk. 4. Nævnet konstaterede, at efter erhvervsfremmelovens § 15, stk. 1, kan regionerne efter høring af Danmarks Erhvervsfremmestyrelse udarbejde en regional udviklingsstrategi. Af lovbemærkninger til erhvervsfremmeloven fremgår bl.a., at de regionale vækst- og udviklingsstrategier har til formål, at ”styrke ejerskabet i både kommuner og regioner for arbejdet med vækst og udvikling i regionen”, og videre: ”Den regionale udviklingsstrategi er ikke retligt bindende. Strategier vil således være visionsprægede strategier af politisk karakter”. Nævnet fandt på denne baggrund, at Regional Udviklingsstrategiplan 2020-2023 ikke var omfattet af reglerne om miljøvurdering, da den ikke fastlagde rammer for fremtidige anlægstilladelser eller krævede vurdering af virkningen på Natura 2000-områder, idet udviklingsstrategien ikke fastsatte regler for anvendelsen af området eller for, hvilke tilladelser myndighederne kunne meddele til konkrete projekter. Udviklingsstrategien var derfor ikke retligt bindende og begrænsede ikke myndighedernes skøn. Hvad angik en tredje limfjordsforbindelse bemærkede nævnet endvidere, at denne skulle vedtages ved anlægslov. Som følge af udviklingsstrategiens generelle karakter vurderede nævnet, at den ikke ville påvirke det nærliggende Natura 2000-område væsentligt, og at udpegningen af limfjordsforbindelsen som kerneinitiativ alene markerede politisk opbakning for regionen til arbejdet for forbindelsen. På den baggrund kunne nævnet ikke give medhold i klagen over regionens indirekte afgørelse om, at udviklingsstrategien ikke var omfattet af krav om miljøvurdering.

Kommentar: Afgørelsen er i overensstemmelse med miljøvurderingsloven og SMV-direktivet, som dette er fortolket af EU-Domstolen, jf. navnlig sag C-9/22, *An Bord Pleanála m.fl.* (MRF 2023.10) og fra klagenævnets praksis MRF 2023.65 Mfk om en kommunal klimaplan. Afgørelsen viser endvidere, at selvom Regions Udviklingsstrategi har hjemmel i lov, er strategien uden retsvirkning og dermed uden bindende virkning for, hvilke projekter der vedtages, eller anvendelsen af arealet i øvrigt. Hvorfor regionen skal høre Erhvervsfremmestyrelsen, inden regionen behandler forslag til sådanne politiske tilkendegivelser er uklart, men kan give anledning til forvirring blandt regionens politikere, der herved kan bibringes den misforståelse, at en udviklingsstrategi er retligt bindende.

Ikke medhold i klage over, at regional udviklingsplan for Region Nordjylland ikke er omfattet af krav om miljøvurdering

20/09315

Miljø- og Fødevarerklagenævnet har truffet afgørelse efter miljøvurderingslovens § 2, stk. 1, nr. 1, litra a, jf. § 48, stk. 4[1]

Miljø- og Fødevarerklagenævnet giver ikke medhold i klagen over Region Nordjyllands indirekte afgørelse af 26. maj 2020 om ikke at foretage miljøvurdering af Regional Udviklingsstrategi 2020-2023.

Det indbetalte klagegebyr tilbagebetales ikke.

Miljø- og Fødevarerklagenævnets afgørelse er endelig og kan ikke indbringes for anden administrativ myndighed, jf. § 17, stk. 1, i lov om Miljø- og Fødevarerklagenævnet[2] og gebyrbekendtgørelsens § 2, stk. 6.[3] Eventuel retssag til prøvelse af afgørelsen skal være anlagt inden 6 måneder, jf. miljøvurderingslovens § 54, stk. 1.

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

1. Klagen til Miljø- og Fødevarerklagenævnet

Afgørelsen er den 23. juni 2020 påklaget til Miljø- og Fødevarerklagenævnet af en lokal forening.

Klager har navnlig anført, at

- Region Nordjyllands regionsråd burde have foretaget en miljøvurdering af udviklingsstrategien efter miljøvurderingsloven,
- regionsrådet burde have udarbejdet en væsentlighedsvurdering og konsekvensvurdering af strategien, og
- regionsrådet burde have foretaget en vurdering af, om strategien kan beskadige eller ødelægge yngle eller rasteområdet for lysbuget knortegås og strandtudse.

Klagepunkterne er nærmere uddybet i afsnit 2.2.

2. Sagens oplysninger

2.1. Den påklagede afgørelse

Regionsrådet har den 26. maj 2020 vedtaget udviklingsstrategien "Regional Udviklingsstrategi 2020-2023". Regionsrådet har samtidigt truffet en indirekte afgørelse om, at udviklingsstrategien ikke er omfattet af reglerne i miljøvurderingsloven.

Det fremgår af udviklingsstrategiens forord, at strategien er et værktøj til Nordjyllands udviklingsstrategiske arbejde i årene fremover, og at det gælder på områder, hvor regionsrådet har initiativretten. Initiativretten har regionsrådet ifølge strategien bl.a. inden for kollektiv trafik, kulturel virksomhed, uddannelse og miljø, samt i tilknytning hertil udvikling af infrastruktur, landdistrikter, natur og rekreative formål, grøn omstilling, klimatilpasning og grænseoverskridende samarbejder. Videre fremgår det, at strategien ligeledes er et værktøj til udviklingsstrategisk arbejde på områder, hvor regionen samarbejder med andre myndigheder og organisationer.

Udviklingsstrategien omfatter desuden en gennemgang af Region Nordjyllands udvikling inden for en række områder, herunder i forhold til natur og rekreative forhold. Det fremgår heraf, at regionens borgere arealmæssigt har mere natur og rekreative områder end den gennemsnitlige borger i Danmark, og at Nordjyllands naturrigdom har international bevågenhed. Videre fremgår det, at næsten en fjerdedel af alle fredede fortidsminder i Danmark findes i Nordjylland.

Omdrejningspunkterne i den Regionale Udviklingsstrategi er tre indsatsområder, som ifølge regionsrådet tager afsæt i Nordjyllands særlige udfordringer og muligheder, og som skal medvirke til at indfri visionen for Nordjyllands udvikling. De tre indsatsområder er "Et sammenhængende Nordjylland", "Et kompetent Nordjylland" og "Et attraktivt og bæredygtigt Nordjylland". Inden for hvert område har regionsrådet peget på kerneinitiativer, der i særlig grad vurderes som centrale for udviklingen i regionen. Det fremgår af strategien, at kerneinitiativerne udgør følgende:

- Etablering af en 3. Limfjordsforbindelse
- Styrkelse af det nordjyske jernbanenet
- Forbedring af vejforbindelsen Hanstholm-Skive-Herning
- Teknologipagt om stærke tekniske kompetencer
- Styrkelse af uddannelsesmuligheder og kompetenceudvikling i alle dele af Nordjylland
- Strategisk energiplanlægning
- Cirkulær økonomi

I forhold til indsatsområdet "Et sammenhængende Nordjylland" fremgår det bl.a., at en god vejinfrastruktur for både person- og godstransport er en forudsætning for mobilitet, udvikling og beskæftigelse. Krydsning af Limfjorden ved Aalborg er ifølge regionsrådet en flaskehals på mobiliteten og nødvendiggør en 3. Limfjordsforbindelse snarest. Videre fremgår det, at der også er behov for, at der fra den vestlige del af Nordjylland skabes gode forbindelser til motorvejsnettet, og at der er vejaksler på tværs af regionen, der kan binde egnene bedre sammen. Dertil har regionsrådet redegjort for betydningen af velfungerende motorvejs- og jernbaneforbindelser gennem hele regionen, havnene som en del af den nordjyske infrastruktur samt den digitale infrastruktur. Det fremgår af udviklingsstrategien, at det er afgørende, at Folketinget hurtigst muligt vedtager en anlægslov og anviser finansiering til at starte etableringen af den 3. limfjordsforbindelse over Egholm. Videre fremgår det, at

regionsrådet sammen med kommuner, erhvervsliv og fagforeninger i komiteen 3. Limfjordsforbindelse.nu og i Business Region North Denmark, fortsat vil styrke arbejdet for snarest at få gennemført trafikaftalen fra 2014 om en 3. Limfjordsforbindelse over Egholm.

Derudover fremgår det af indsatsområdet, at regionsrådet i fremtiden ønsker Aalborg Lufthavn betjent af to fjerntog i timen, og at elektrificering sydfra er planlagt, men at det er nødvendigt med elektrificering nordpå og ideelt set vestpå, for at sikre fremtidig gods- og fjerntogsbetjening i Nordjylland. Videre fremgår det, at regionsrådet ønsker en fortsat opgradering af vejforbindelsen Hanstholm-Skive-Herning (rute 26/34), som kobles på det eksisterende motorvejsnet ved Herning, hvorved fremkommelighed og trafiksikkerhed forbedres.

Udviklingsstrategien indeholder derudover en række initiativer under de øvrige indsatsområder. Under indsatsområdet "Et bæredygtigt Nordjylland" fremgår det, at både i landskaberne og i byerne er det en udfordring, at biodiversiteten i form af mangfoldighed og variation i dyre- og planteliv er under pres. Efter regionsrådets opfattelse kan der således tænkes i at indarbejde tiltag, der skaber bedre betingelser for øget biodiversitet og nævner som eksempler herpå blomsterenge og faunastriber. Videre fremgår det af indsatsområdet, at regionen er gået sammen med de 11 nordjyske kommuner om initiativet Strategisk Energiplanlægning i Nordjylland. Her samarbejdes om visioner og pejlemærker for at gøre fremtidens energiforsyning til virkelighed i Nordjylland. Det fremgår, at denne plan skal indeholde praktiske løsninger og konkrete initiativer for at energiforbruget minimeres og den nordjyske viden og udvikling på området udnyttes.

Udviklingsstrategien indeholder desuden en række effektmål, som er udvalgt for at undersøge, om strategien bevæger sig mod realisering af sine mål. Hertil fremgår det, at der vil blive udarbejdet en årlig regional vækstredogørelse til det politiske system. Denne redegørelse vil bl.a. indeholde en status på gennemførelsen af strategiens initiativer. Det fremgår, at regionen selv vil tage teten på nogle initiativer, mens andre partnere vil tage teten på andre initiativer, og at det ikke forud er bestemt, hvem der har teten på hvilke initiativer. Det fremgår som et effektmål, at finansiering af en 3. Limfjordsforbindelse er sikret i 2025, og at etablering er påbegyndt. Videre fremgår det, at udgangspunktet herfor er, at linjeføringen over Egholm er politisk fastlagt og byggelinjesikret, ligesom arealopkøb og opdatering af VVM-vurdering er påbegyndt.

2.2. Klagens indhold

Klager har oplyst, at klagen vedrører regionsrådets beslutning om at pege på kerneinitiativet "Etablering af en 3. Limfjordsforbindelse". Klager har anført, at denne er ugyldig, da regionsrådet ikke har iagttaget SMV-direktivet,[4] fuglebeskyttelsesdirektivet[5] og habitatdirektivet.[6]

I forlængelse af ovenstående har klager anført, at udviklingsstrategien går for vidt, når den ligefrem peger på en bestemt motorvejs placering af flere mulige, hvor der endnu ikke er vedtaget en anlægslov, der retsgyldigt fastlægger placeringen. Klager har henvist til, at beslutningskompetencen tilkommer Folketinget, da placeringen skal besluttes ved lov, jf. grundlovens § 73,[7] og at processen frem mod lovforslagets fremsættelse følger vejlovens bestemmelser.[8] I forlængelse heraf har klager bemærket, at regionsrådet kan indgå i processen ved afgivelse af høringssvar m.v., men at der ikke er hjemmel til, at regionsrådet kan

omgå beslutningsprocessen ved på egen hånd at fastlægge placeringen af en motorvej. I den forbindelse har klager anført, at udviklingsstrategien ændrer karakter fra hensigter og strategier til egentlig planlægning, hvilket regionsrådet ikke har hjemmel til.

Videre har klager bemærket, at planmæssige beslutninger forinden en plan vedtages skal undergives lovhjemlede vurderinger i medfør af SMV-direktivet, fuglebeskyttelsesdirektivet og habitatdirektivet. Dertil har klager anført, at når en motorvejsstrækning placeres i en plan, burde planen for det første have været miljøvurderet i henhold til SMV-direktivet og for det andet været undergået en væsentligheds- og habitatkonsekvensvurdering i medfør af fuglebeskyttelses- og habitatdirektivet. Klager har i den forbindelse anført, at det ikke kan udelukkes, at den placerede motorvej vil påvirke Natura 2000-området N15, Nibe Bredning, Halkær Ådal og Sønderup Ådal, som inkluderer fuglebeskyttelsesområde F1 og habitatområde H15, der har dets nærmeste grænse få 100 meter fra den valgte linjeføring. Hertil har klager anført, at regionen burde have foretaget en vurdering af, om det med videnskabelig vished kan udelukkes, at udviklingsstrategien kan beskadige eller ødelægge yngle- eller rasteområder for de beskyttede dyre- og plantearter, navnlig lysbuget knortegås og strandtudse, der begge er på den valgte linjeføring.

Klager har derudover henvist til, at anlæg af motorveje er omfattet af miljøvurderingslovens bilag 1, pkt. 7, litra b, og anført, at udviklingsstrategien burde være miljøvurderet efter lovens § 8, stk. 1-3. Hertil har klager anført, at såvel Aalborg Lufthavn som Flyvestation Aalborg, som ligger tæt på den planlagte linjeføring for en 3. Limfjordsforbindelse, burde indgå i den samlede vurdering af påvirkningen på det omkringliggende Natura 2000-, fuglebeskyttelses- og habitatområde. Ifølge klager er det et kendt problem, at Forsvarsministeriets udskiftning til F-35 kampfly vil medføre en øget støjpåvirkning også fra Flyvestation Aalborg.

Derudover har klager anført, at Natura 2000-reglerne også må gælde en regionsplan, når denne antager et indhold, der kunne være indeholdt i eksempelvis en landsplan, en kommuneplan og en lokalplan. Klager har i den forbindelse henvist til planhabitatbekendtgørelsens § 3 sammenholdt med § 6.[9] Ifølge klager er det almindeligt kendt, at lysbuget knortegås, som er en udpegningsart, fouragerer på linjeføringen og det nærliggende fuglebeskyttelsesområde F1 på Egholm. Klager har desuden henvist til, at hele Egholm og vandet omkring, hvor den lysbuget knortegås fouragerer, er et udpeget IBA-område, og dermed opfylder betingelser for udpegelse og beskyttelse som dansk fuglebeskyttelsesområde. Klager har i den forbindelse anført, at der ikke foreligger en gyldig undersøgelse af planens påvirkning af Natura 2000-området N15, fuglebeskyttelsesområdet F1, samt på området hvor lysbuget knortegås fouragerer, idet denne vurdering heller ikke fremgår af Vejdirektoratets VVM-vurdering fra 2011. Dertil har klager anført, at udviklingsstrategien er i strid med planhabitatbekendtgørelsens § 7, stk. 2, jf. stk. 1, og § 8.

2.3. Region Nordjyllands bemærkninger til klagen

Region Nordjylland har den 20. august 2020 til klagen henvist til, at regionerne i medfør af erhvervsfremmelovens § 15 kan udarbejde en regional udviklingsstrategi,[10] som alene er en strategi og en vision for den regionale udvikling, og ikke en afgørelse som fastlægger placeringen af en motorvej. Med kerneinitiativet "Etablering af en 3. Limfjordsforbindelse over Egholm" ønsker regionen politisk at markere sin opbakning til arbejdet for denne forbindelse, og at staten etablerer forbindelsen snarest muligt.

Videre har Region Nordjylland oplyst, at regionen samarbejder med en række andre aktører om at følge op på udviklingsstrategien ved at arbejde for, at staten gennemfører trafikaftalen fra 2014. Hertil har regionen bemærket, at regionen ikke er vejmyndighed, at udviklingsstrategien ikke er en fysisk plan, og at strategien ikke er en del af planloven. Regionen fastlægger ikke linjeføringen og gennemfører ikke egentlig planlægning af forbindelsen.

Idet der med planlægningen af motorvejsforbindelsen er tale om en statslig planlægning, finder Region Nordjylland det ikke relevant, at udviklingsstrategien skal indeholde en miljøvurdering efter SMV-direktivet, en væsentlighedsvurdering eller en vurdering af, om det med videnskabelig vished kan udelukkes, at planen kan beskadige eller ødelægge yngle- eller rasteområder. Regionen har i forlængelse heraf anført, at det ligger uden for regionens kompetence at foretage disse vurderinger, og at der er tale om opgaver, som henhører under andre myndigheder.

Region Nordjylland har herefter redegjort for den statslige planlægning af den 3. Limfjordsforbindelse. Det fremgår bl.a. heraf, at linjeføringen blev fastlagt i Egholmlinjen i forbindelse med "Trafikaftale 2014 – udmøntning af disponible midler i Infrastrukturfonden af 24. juni 2014". Videre fremgår det, at beslutningen om linjeføringen er baseret på Vejdirektoratets VVM-redegørelse fra 2011 suppleret af en konsolidering af trafikberegningerne fra 2014. Videre fremgår det af redegørelsen, at Egholmlinjen er byggelinjesikret, men at der ikke er vedtaget en anlægslov for vejprojektet.

I redegørelsen for den statslige planlægning af motorvejsforbindelsen har Region Nordjylland citeret Vejdirektoratet vedrørende retsgrundlaget for dispositioner foretaget i forbindelse med en eventuel kommende motorvej over Egholm. Det fremgår heraf, at den statslige vejplan for Egholmlinjen er godkendt af transportministeren i henhold til vejlovens § 19. Videre fremgår det, at en arealreservation til Egholmlinjen indgår i Aalborg Kommunes kommuneplan, idet statslige vejplaner skal lægges til grund for den kommunale planlægning, og at kommuneplaner skal indeholde retningslinjer for beliggenheden af trafik anlæg, jf. planlovens § 11 a, stk. 1, pkt. 4.[11]

3. Miljø- og Fødevareklagenævnets bemærkninger og afgørelse

3.1. Miljø- og Fødevareklagenævnets prøvelse

Det fremgår af § 11, stk. 1, i lov om Miljø- og Fødevareklagenævnet, at nævnet kan begrænse sin prøvelse af en afgørelse til de forhold, der er klaget over.

Miljø- og Fødevareklagenævnet har i denne klagesag fundet anledning til at behandle, om Regional Udviklingsstrategi 2020-2023 er omfattet af miljøvurderingsloven.

Efter Miljø- og Fødevareklagenævnets vurdering er der ikke med klagen i øvrigt fremkommet forhold, der kan føre til ændringer af Region Nordjyllands afgørelse.

3.2. Miljø- og Fødevareklagenævnets bemærkninger

3.2.1. Indledende bemærkninger

Det følger af miljøvurderingslovens § 48, stk. 4, at hvor en plan eller et program eller ændringer deri ikke er udarbejdet i henhold til lov, eller giver den pågældende lov ikke mulighed for klage, kan myndighedens afgørelse efter § 8, stk. 1, om, hvorvidt myndigheden skal gennemføre en miljøvurdering af planer og programmer, påklages til Miljø- og Fødevareklagenævnet, for så vidt angår retlige spørgsmål. Afgørelser, som en myndighed træffer om, at en plan eller et program ikke er omfattet af/ikke skal behandles efter miljøvurderingsloven, kan også påklages.

Indledningsvist bemærker Miljø- og Fødevareklagenævnet, at Regional Udviklingsstrategi 2020-2023 er udarbejdet i henhold til erhvervsfremmeloven, der ikke giver mulighed for klage over udviklingsstrategien. Nævnet har derfor ikke kompetence til at behandle den del af klagen, der vedrører udviklingsstrategiens indhold, herunder om regionsrådet havde hjemmel til at udarbejde en plan af denne karakter.

Miljø- og Fødevareklagenævnets behandling af retlige spørgsmål omfatter alle spørgsmål om lovligheden eller gyldigheden af trufne afgørelser, herunder fortolkning eller forståelse af lovbestemmelser samt overholdelse af almindelige forvaltningsretlige grundsætninger om saglige hensyn, lighed og proportionalitet.

Klage over retlige spørgsmål skal ses i modsætning til klage over skønsmæssige spørgsmål, som omfatter myndighedernes konkrete vurdering og afvejning af hensyn ved behandling af en sag om miljøvurdering af en konkret plan. Miljø- og Fødevareklagenævnet kan dermed ikke tage stilling til, om en afgørelse er hensigtsmæssig eller rimelig.

Endvidere fastlægger miljøvurderingsloven ikke i sig selv grænser for, hvad myndighederne kan beslutte af politiske, økonomiske eller andre grunde, men stiller alene krav til grundlaget for beslutningerne og til procedurerne herfor.

Det er et retligt spørgsmål, om Regional Udviklingsstrategi 2020-2023 er en plan i miljøvurderingslovens forstand.

3.2.2. Regional Udviklingsstrategi 2020-2023

Det fremgår af SMV-direktivets artikel 2, litra a, at:

I dette direktiv forstås ved:

- a. »planer og programmer«: planer og programmer, herunder sådanne der medfinansieres af Det Europæiske Fællesskab, samt ændringer deri
 - som udarbejdes og/eller vedtages af en national, regional eller lokal myndighed, eller som udarbejdes af en myndighed med henblik på vedtagelse af parlament eller regering via en lovgivningsprocedure, og
 - som kræves ifølge love og administrative bestemmelser

Det følger endvidere af direktivets artikel 3, stk. 2, at:

Med forbehold af stk. 3 gennemføres der en miljøvurdering for alle planer og programmer:

- a) som udarbejdes inden for landbrug, skovbrug, fiskeri, energi, industri, transport, affaldshåndtering, vandforvaltning, telekommunikation, turisme, fysisk planlægning og arealanvendelse, og som fastlægger rammerne for fremtidige anlægstilladelser til de projekter,

der er omhandlet i bilag I og II til direktiv 85/337/EØF, eller

b) for hvilke det på grund af den sandsynlige indvirkning på lokaliteter er besluttet, at der kræves en vurdering i medfør af artikel 6 eller 7 i direktiv 92/43/EØF.

Miljøvurderingsloven implementerer SMV-direktivet i dansk lovgivning.

Miljøvurderingslovens regler om miljøvurdering af planer og programmer finder efter § 2, stk. 1, nr. 1, litra a, bl.a. anvendelse på planer og programmer, der fastlægger rammerne for fremtidige anlægstilladelser til projekter eller medfører krav om vurdering af virkningen på et internationalt naturbeskyttelsesområde.

Følgende fremgår af forarbejderne til miljøvurderingslovens § 2:[12]

”Lovforslagets § 2 har til formål at fastlægge lovforslagets anvendelsesområde for såvel planer og programmer som projekter.

Efter lovforslagets § 2, stk. 1, nr. 1, litra a og b, der omhandler planer og programmer, vil der for det første være tale om sådanne planer og programmer, som enten fastlægger rammerne for fremtidige anlægstilladelser til projekter eller kan påvirke et udpeget internationalt naturbeskyttelsesområde væsentligt, jf. det foreslåede stk. 1, litra a. Det vil således være uden betydning, hvilken sektor planen eller programmet regulerer. Det afgørende i denne sammenhæng er, hvorvidt planen eller programmet fastlægger rammerne for fremtidige anlægstilladelser eller kan påvirke et udpeget internationalt naturbeskyttelsesområde.

Det er hensigten med den foreslåede bestemmelse, at den indholdsmæssigt svarer til miljøvurderingsdirektivets artikel 2, litra a, og at bestemmelsen skal fortolkes i overensstemmelse med EU-domstolens praksis, jf. nedenfor.

Med hensyn til begrebet »fastlægger rammerne for fremtidige anlægstilladelser« skal der tillægges betydning, om planen eller programmet fastlægger rammerne for den fremtidige konkrete arealanvendelse således, at ansøgninger om anlægstilladelser vil kunne tillades eller afvises med henvisning til planen eller programmet uden, at planen eller programmet dog nødvendigvis er tilstrækkeligt hjemmelsgrundlag for en tilladelse eller afvisning. Begrebet er således centralt ved vurderingen af, om en plan eller et program er omfattet af loven. Se endvidere bemærkninger til lovforslagets § 8, stk. 1.”

Af Kommissionens vejledning om gennemførelse af direktiv 2001/42 fremgår det, at:[13]

”Planer og programmer er ikke nærmere defineret. Termerne er ikke synonyme, men kan have et bredt spektrum af betydninger, der til en vis grad overlapper. Hvad direktivets krav angår, behandles de ens. Det er derfor hverken nødvendigt eller muligt at foretage en streng sondring mellem de to. For at afgøre, om et dokument er en plan eller et program med henblik på direktivet, er det nødvendigt at fastslå, om den/det har en sådan plans eller et sådant programs hovedkarakteristika. Navnet alene ("plan", "pro-gram", "strategi", "retningslinjer" osv.) vil ikke være en tilstrækkeligt pålidelig rettesnor, idet dokumenter, der har alle en plans eller et programs karakteristika som defineret i direktivet, kan forekomme under mange forskellige navne.”

Om begrebet planer og programmer fremgår endvidere:

"Med hensyn til afgrænsningen af begrebet "projekt" efter VVM-direktivet bemærkede EFD i sag C-72/95 Kraaijeveld, at direktivets anvendelsesområde er vidt og dets formål bredt. I betragtning af formuleringerne i direktiv 2001/42/EF, dette direktivs og VVM-direktivets beslægtede formål og de begrebsmæssige ligheder mellem dem tilrådes det medlemsstaterne at anlægge en tilsvarende tilgang, når de skal afgøre, om et dokument skal betragtes som en plan eller et program, der er omfattet af direktiv 2001/42/EF's anvendelsesområde. Hvorvidt et dokument kan få væsentlig indvirkning på miljøet kan eventuelt anvendes som målestok. Termerne bør formentlig tolkes således, at de dækker enhver formel erklæring, der udgør mere end en simpel forhåbning, og som udstikker et påtænkt fremtidigt handlingsforløb."

Miljøvurderingslovens § 8 har følgende ordlyd:

"§ 8. Myndigheden skal gennemføre en miljøvurdering af planer og programmer, hvor disse

1) udarbejdes inden for landbrug, skovbrug, fiskeri, energi, industri, transport, affaldshåndtering, vandforvaltning, telekommunikation, turisme, fysisk planlægning og arealanvendelse og fastlægger rammerne for fremtidige anlægstilladelser til de projekter, der er omfattet af bilag 1 og 2,

2) medfører krav om en vurdering af virkningen på et internationalt naturbeskyttelsesområde under hensyntagen til områdets bevaringsmålsætninger eller

3) vurderes at kunne få væsentlig indvirkning på miljøet, jf. stk. 2.

Stk. 2. Myndigheden skal gennemføre en vurdering af, om planer og programmer kan få væsentlig indvirkning på miljøet, når disse

1) er omfattet af stk. 1, nr. 1, og kun fastlægger anvendelsen af mindre områder på lokalt plan eller angiver mindre ændringer i sådanne planer eller programmer eller

2) i øvrigt fastlægger rammerne for fremtidige anlægstilladelser og kan forventes at få væsentlig indvirkning på miljøet."

Det fremgår af forarbejderne til miljøvurderingslovens § 8:

"Med hensyn til det anvendte udtryk 'fastlægge rammerne for fremtidige anlægstilladelser' sigtes der til, at planen eller programmet indeholder kriterier eller vilkår, der bestemmer rammerne for indholdet af en myndigheds behandling af en ansøgning om anlægstilladelse. Kriterierne kan f.eks. sætte grænser for, hvilke type aktivitet eller virksomhed, der kan tillades i et bestemt område, eller indeholde betingelser, som ansøgeren skal opfylde for at få tilladelse, eller planen eller programmet kan fastholde et områdes særlige kendetegn og derved stille krav til de tilladelser, der vil blive givet.

Såvel planer og programmer, der angår konkrete projekter som dem, der har et generelt/overordnet indhold, kan være omfattet af bestemmelsen. Det bemærkes, at 'planer for fysisk planlægning og arealanvendelse' sigter til den måde, hvorpå området skal anvendes, selvom den ene term kan have en bredere betydning end den anden."

Af Kommissionens vejledning om direktivet 2001/42 fremgår det, at:

"Betydningen af "fastlægger rammerne for fremtidige anlægstilladelser" er afgørende for fortolkningen af direktivet, selv om der ikke findes nogen definition i teksten. Udtrykket vil normalt betyde, at planen eller programmet indeholder kriterier eller vilkår, der bestemmer, hvorledes den bevilgende myndighed behandler en ansøgning om anlægstilladelse. Sådanne

kriterier kunne sætte grænser for, hvilken type aktivitet eller anlægsvirksomhed der er tilladt i et givet område; eller de kunne indeholde betingelser, der skal opfyldes af ansøgeren, hvis tilladelsen skal gives; eller de kunne være udformet således, at de bevarer bestemte kendetegn ved det pågældende område (f.eks. en blanding af arealanvendelser, der fremmer områdets økonomiske levedygtighed).

Arealanvendelsesplaner indeholder normalt kriterier til bestemmelse af, hvilken type anlægsaktiviteter der kan iværksættes i bestemte områder, og er et typisk eksempel på planer, som fastlægger rammerne for fremtidige anlægstilladelser. Hvorvidt særlige kriterier eller betingelser danner grundlag i de enkelte tilfælde vil afhænge af omstændighederne i hvert af tilfældene, idet en enkelt begrænsende faktor kan være så væsentlig, at den har en dominerende indflydelse på fremtidige tilladelser. På den anden side vil en række forholdsvis ubetydelige eller upræcise faktorer formentlig ikke have nogen indflydelse på meddelelsen af tilladelser.”

Efter EU-Domstolens praksis anses betingelsen ”fastlægger rammerne for fremtidige anlægstilladelser” for opfyldt, når planen eller programmet fastlægger en betydningsfuld helhed af kriterier og fremgangsmåder for tilladelse og iværksættelse af et eller flere af disse projekter, navnlig med hensyn til placering, art, størrelse og betingelser for drift af sådanne projekter eller ved tildeling af midler til disse projekter.[14]

EU-Domstolen har i sag C-9/22, An Bord Pleanála m.fl. (Site de St Teresa’s Gardens) fastlagt, at rent vejledende planer ikke opfylder betingelsen, som forudsætter, at planen er bindende for den kompetente myndighed og begrænser myndighedens skøn.[15] Det fremgår nærmere af afgørelsen, at:

”49. Det skal bemærkes, at i henhold til retspraksis opfylder bestemmelser af rent vejledende værdi ikke den anden betingelse, der er nævnt i artikel 3, stk. 2, litra a), i direktiv 2001/42. For at opfylde denne betingelse skal bestemmelserne i hvert fald være bindende for de kompetente myndigheder på området for udstedelse af sådanne tilladelser (jf. i denne retning dom af 25.6.2020, A m.fl. (Vindmøller i Aalter og Nevele), C-24/19, EU:C:2020:503, præmis 76 og 77).

50. Det er nemlig kun retsakter af bindende karakter, der kan begrænse det skøn, som disse myndigheder råder over, og således udelukke de nærmere bestemmelser for gennemførelsen af projekter, der kan vise sig at være mere gunstige for miljøet, hvorfor sådanne retsakter skal undergives en miljøvurdering som omhandlet i direktiv 2001/42.

[...]

52. Henset til det ovenstående skal det første til det tredje spørgsmål besvares med, at artikel 2, litra a), og artikel 3, stk. 2 og 3, i direktiv 2001/42 skal fortolkes således, at en plan er omfattet af anvendelsesområdet for dette direktiv, når den for det første er blevet udarbejdet af en myndighed på lokalt plan i samarbejde med en bygherre, der er omfattet af denne plan, og er blevet vedtaget af denne myndighed, for det andet er blevet vedtaget på grundlag af en bestemmelse i en anden plan eller et andet program, og for det tredje indeholder udviklingsplanlægning, der adskiller sig fra den udvikling, der er planlagt i en anden plan eller et andet program, dog forudsat at den i hvert fald er bindende for de myndigheder, der er kompetente til at udstede tilladelser til projekter.”

Miljø- og Fødevarerklagenævnet konstaterer, at det fremgår af erhvervsfremmelovens § 15, stk. 1, at regionerne efter høring af Danmarks Erhvervsfremmebestyrelse kan udarbejde en regional udviklingsstrategi. Udarbejder regionerne en strategi, kan den omfatte regionernes lovhjemlede opgaver inden for regional udvikling og i tilknytning hertil den fremtidige udvikling i regionen, infrastruktur, udvikling i yderområderne, natur og rekreative formål, grøn omstilling og klimatilpasning og eventuelle grænseoverskridende samarbejder.

Følgende fremgår af pkt. 2.4.1 i de almindelige bemærkninger til forslag til erhvervsfremmeloven:[16]

”Den regionale vækst- og udviklingsstrategi er fundamentet for en sammenhængende indsats for vækst og udvikling i regionerne. [...]

Formålet med de regionale vækst- og udviklingsstrategier er at styrke ejerskabet i både kommuner og regioner for arbejdet med vækst og udvikling i regionen, så strategiens mål og indsatser får synlighed og gennemslagskraft. Kommunalbestyrelsen skal derfor forholde sig til den regionale vækst- og udviklingsstrategi i relevante udviklingsstrategier, herunder i erhvervsudviklingsindsatsen og i strategierne for kommuneplanlægningen. Regionsrådene skal endvidere orientere sig i relevante kommunale strategier, herunder i strategierne for kommuneplanlægningen og erhvervsudviklingsstrategierne.”

Videre fremgår følgende af de almindelige bemærkninger pkt. 2.4.3:

”[...] Den regionale udviklingsstrategi er ikke retligt bindende. Strategier vil således være visionsprægede strategier af politisk karakter.”

Miljø- og Fødevarerklagenævnet finder, at Regional Udviklingsstrategi 2020-2023 ikke er omfattet af krav om miljøvurdering, idet den ikke fastlægger rammer for fremtidige anlægstilladelser efter reglerne i miljøvurderingsloven, eller medfører krav om en vurdering af virkningen på Natura 2000-områder.

Miljø- og Fødevarerklagenævnet har ved vurderingen lagt vægt på, at Regional Udviklingsstrategi 2020-2023 er udarbejdet i henhold til erhvervsfremmelovens § 15, og at det fremgår af forarbejderne til loven, at regionale udviklingsstrategier efter loven indeholder visionsprægede strategier af politisk karakter.

Miljø- og Fødevarerklagenævnet har endvidere lagt vægt på, at udviklingsstrategien ikke fastsætter bindende regler for anvendelsen af området, eller for hvilke tilladelser myndigheden kan meddele til konkrete projekter. Strategien er således ikke retligt bindende ved myndighedsudøvelsen og begrænser ikke myndighedens skøn. For så vidt angår kerneinitiativ vedrørende etablering af en 3. Limfjordsforbindelse bemærker nævnet, at det fremgår af udviklingsstrategien, at regionsrådet fortsat vil styrke arbejdet for snarest at få gennemført trafikaftalen fra 2014 om en 3. Limfjordsforbindelse, som skal vedtages ved en anlægslov.

Miljø- og Fødevarerklagenævnet har i forlængelse heraf lagt vægt på, at udviklingsstrategien af samme årsag samt henset til dens generelle karakter ikke kan påvirke et Natura 2000-område væsentligt. Nævnet bemærker i den forbindelse, at navnlig det kerneinitiativ i udviklingsstrategien, som omhandler etablering af en 3. Limfjordsforbindelse, alene markerer en politisk opbakning for Region Nordjylland til arbejdet for forbindelsen.

3.3. Miljø- og Fødevareklagenævnets afgørelse

Miljø- og Fødevareklagenævnet giver ikke medhold i klagen over Region Nordjyllands indirekte afgørelse af 26. maj 2020 om ikke at foretage miljøvurdering af Regional Udviklingsstrategi 2020-2023.

[1] Lovbekendtgørelse nr. 4 af 3. januar 2023 om miljøvurdering af planer og programmer og af konkrete projekter (VVM).

[2] Lov nr. 1715 af 27. december 2016 om Miljø- og Fødevareklagenævnet.

[3] Bekendtgørelse nr. 132 af 30. januar 2017 om gebyr for indbringelse af klager for Miljø- og Fødevareklagenævnet mv.

[4] Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2001/42/EF af 27. juni 2001 om vurdering af bestemte planer og programmers indvirkning på miljøet.

[5] Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2009/147/EF af 30. oktober 2009 om beskyttelse af vilde fugle.

[6] Rådets direktiv 92/43/EØF af 21. maj 1992 om bevaring af naturtyper samt vilde dyr og planter.

[7] Lov nr. 169 af 5. juni 1953, Danmarks Riges Grundlov (Grundloven).

[8] Lovbekendtgørelse nr. 421 af 25. april 2023 om offentlige veje m.v.

[9] Bekendtgørelse nr. 1383 af 26. november 2016 om administration af planloven i forbindelse med internationale naturbeskyttelsesområder samt beskyttelse af visse arter.

[10] Lov nr. 1518 af 18. december 2018 om erhvervsfremme.

[11] Lovbekendtgørelse nr. 1157 af 1. juli 2020 om planlægning.

[12] Forslag L 147 til Lov om miljøvurdering af planer og programmer og af konkrete projekter (VVM), som fremsat den 3. marts 2016.

[13] Kommissionens vejledning om gennemførelse af direktiv 2001/42 om vurdering af bestemte planers og programmers indvirkning på miljøet, 2003.

[14] Se EU-Domstolens afgørelse af 22. februar 2022 i sag C-300/20, *Bund Naturschutz in Bayern mod Landkreis Rosenheim*, præmis 62 og den deri nævnte praksis.

[15] Sag C-9/22, *NJ og OZ mod An Bord Pleanála m.fl. (Site de St Teresa's Gardens)*, afsagt den 9. marts 2023.

[16] Forslag L 73 til Lov om erhvervsfremme, som fremsat den 23. oktober 2018.

Sag:

20/09315

Dato:

17. november 2023.

Emner:

Miljøvurdering af ...

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

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