

MRF 2023.64

Planklagenævnets afgørelse af 31. marts 2023, j.nr. 21/04134 og 23/02044

Ikke medhold i klage over lokalplan for biogasanlæg, selv om det ikke var vurderet, hvorvidt planlægningen var omfattet af bekendtgørelsen om planlægning for risikovirksomheder, da afstandskravene alene fandtes at være vejledende, og klassifikationen ikke fandtes at angå de miljøkrav, der kan stilles til virksomheden, da dette fastsættes i miljøgodkendelsen, hvorfor Planklagenævnet ikke havde kompetence til at tage stilling til spørgsmålet.

Solrød Kommune vedtog den 25. januar 2021 endeligt lokalplan nr. 418.2 med tilhørende miljørapport, der muliggjorde opførelsen af et nyt biogasanlæg med tilhørende bygninger, tanke og skorstene. Lokalplanområdet var beliggende i landzone og inden for kystnærhedszonen og var placeret ca. 900 meter fra nærmeste bymæssige bebyggelse. Da lokalplanen blev vedtaget, bestod planområdet dels af en bebygget del, dels af en ubebygget del. Den bebyggede del af lokalplanområdet anvendtes til et eksisterende biogasanlæg med tilhørende bygninger, tanke og tekniske anlæg. Planvedtagelsen blev påklaget af en lokal forening og en omboende, der fremsatte en række indsigelser vedrørende plangrundlaget og miljøvurderingen. Det blev bl.a. gjort gældende, at hverken lokalplanen eller miljørapporten forholdt sig til, at nærmeste bolig var beliggende 140 meter fra de nye biogasanlæg, og at kommunen ikke havde forholdt sig til, om det samlede oplag af biogas mv. fra de eksisterende biogasanlæg kumuleret med de nye anlæg indebar, at der samlet set var tale om en risikovirksomhed i risikobekendtgørelsens forstand, og om planlægningen dermed var omfattet af bekendtgørelsen om planlægning for risikovirksomheder. Planklagenævnet (formanden) bemærkede, at virksomhedsklassifikationen i Miljøstyrelsens Håndbog om miljø og planlægning er udarbejdet som et hjælperedskab til planlægningen. Beskrivelserne er primært tænkt som et hjælpemiddel til planlægningen i de tilfælde, hvor man mangler konkrete oplysninger om den virksomhed, der påtænker at etablere sig.

I forbindelse med vurderingen af de enkelte virksomheders miljøbelastning er der opstillet syv klasser, hvori de beskrevne virksomheder er indplaceret. Til hver klasse knytter der sig en anbefalet mindste beskyttelsesafstand til forureningsfølsomme områder, som kan anvendes i planlægningssituationen. Afstandene er skønsmæssigt fastsat og kan ikke erstatte konkrete oplysninger om den forventede forurening, som en ansøger kan komme med i en aktuel sag. Der er således ikke tale om afstandskrav, der skal overholdes, og klassifikationen vedrører ikke, hvilke miljøkrav der vil blive stillet til virksomheden, idet sådanne fastsættes efter miljøbeskyttelsesloven. Krav om afstand til naboer fastsættes først i miljøgodkendelsen efter en konkret vurdering af det enkelte anlæg. Nævnet konkluderede på denne baggrund, at klagepunktet vedr. risikobekendtgørelsen ikke var et retligt spørgsmål efter planloven eller miljøvurderingsloven, hvorfor nævnet ikke havde kompetence til at tage stilling hertil. Nævnet måtte således lægge miljømyndighedens klassificering efter risikobekendtgørelsens § 2, stk. 2, til grund, så længe denne vurdering ikke var tilsidesat af en eventuel klageinstans. Hvis klagerne ønskede at påklage dette forhold, var klagerne henvist til at kontakte kommunen og få oplysninger om eventuelle klagemuligheder eller – om relevant – at inddrage det i den verserende klagesag ved Miljø- og Fødevareklagenævnet. Idet Planklagenævnet afviste de øvrige indsigelser, kunne nævnet herefter ikke give medhold i klagen.

Kommentar: Afgørelsen må ses i lyset af, at etablering af biogasanlæg vil kræve miljøgodkendelse, hvor der skal tages stilling til, om der er tale om en risikovirksomhed, og hvilke afstandskrav dette i givet fald vil udløse til nærmeste beboelse og anden følsom arealanvendelse. Dette kan begrundes med, at lokalplanen ikke er et tilstrækkeligt grundlag for at etablere et biogasanlæg, men det er noget vanskeligt at se, hvordan denne betragtning også kan udstrækkes til miljøvurderingen af lokalplanen som anført af Planklagenævnet. Miljøvurderingen af lokalplanen skal indeholde en vurdering af, om den planlagte arealanvendelse til biogasanlæg kan medføre væsentlige miljøvirkninger, hvilket også må omfatte afstand fra risikovirksomhed til boliger, og dette spørgsmål er Planklagenævnet forpligtet

MRF 2023.64

til at tage stilling til jf. ligeledes bekendtgørelse 2016/371 om planlægning for risikovirksomheder, der således ikke er begrænset til planlægning vedr. bestående risikovirksomheder, men også omfatter planlægning for nye risikovirksomheder.

Afgørelse i klagesag om Solrød Kommunes endelige vedtagelse af lokalplan nr. 418.2 med tilhørende miljørapport

21/04134 og 23/02044

Solrød Kommune vedtog den 25. januar 2021 endeligt lokalplan nr. 418.2, Biogasanlæg ved [A1], med tilhørende miljørapport.

En lokal forening samt en beboer i området har klaget over planvedtagelsen og miljøvurderingen.

I denne afgørelse har Planklagenævnet behandlet følgende spørgsmål:

- Om der foreligger inhabilitet, jf. forvaltningslovens § 3, stk. 1, nr. 2 og 5.
- Om planhabitatbekendtgørelsens regler om bilag IV-arter er overholdt i forhold til påvirkning af padder og flagermus.
- Om miljøvurderingslovens minimumskrav til en miljøvurdering er opfyldt i forhold til § 3-arealer, grundvand samt vandindvinding.
- Om planlægningen er i overensstemmelse med planlovens § 5 b, stk. 1, nr. 1, om planlægning inden for kystnærhedszonen.
- Om lokalplanen er i overensstemmelse med kommuneplanen, jf. planlovens § 13, stk. 1, nr. 1.

Planklagenævnet har ikke behandlet de øvrige klagepunkter i sagen.

Planklagenævnet kan ikke give medhold i klagen over miljøvurderingen.

Planklagenævnet kan heller ikke give medhold i klagen over den endelige vedtagelse af lokalplan nr. 418.2.

Det betyder, at lokalplan nr. 418.2, med tilhørende miljørapport, fortsat gælder.

Indhold

1. Sagens oplysninger 4
 - 1.1. Området og plangrundlaget 4
 - 1.2. Klagerne og bemærkninger hertil 5
2. Planklagenævnets bemærkninger og afgørelse. 5
 - 2.1. Planklagenævnets kompetence. 5

- 2.1.1. Generelt om Planklagenævnets kompetence. 5
- 2.2. Inhabilitet 6
 - 2.2.1. Klagen. 6
 - 2.2.2. Generelt om inhabilitet 6
 - 2.2.3. Planklagenævnets vurdering. 7
- 2.3. Påvirkning af bilag IV-arter (padder og flagermus) 8
 - 2.3.1. Klagen. 8
 - 2.3.2. Generelt om bilag IV-arter i forbindelse med planvedtagelser 8
 - 2.2.3. Kommunens undersøgelser og vurderinger 11
 - 2.2.4. Planklagenævnets vurdering. 13
- 2.4. Kommunens miljøvurdering. 14
 - 2.4.1. Miljøvurderingsloven generelt 14
 - 2.4.2. Generelt om indhold af miljørapporten. 15
 - 2.4.3. Vurdering af § 3-beskyttet natur 15
 - 2.4.4. Grundvandssænkning og påvirkning af eng- og moseområder (§ 3-arealer) 16
 - 2.4.5. Vurdering af vandforbrugets påvirkning af grundvand. 18
- 2.5. Kystnærhedszonen. 19
 - 2.5.1. Klagen. 19
 - 2.5.2. Generelt om kystnærhedszonen. 19
 - 2.5.3. Planklagenævnets vurdering. 20
- 2.6. Forholdet mellem kommuneplan og lokalplan. 22
 - 2.6.1. Klagen. 22
 - 2.6.2. Generelt om forholdet mellem kommuneplan og lokalplaner 22
 - 2.6.3. Planklagenævnets vurdering. 23
- 2.7. Forhold, som ikke behandles. 23
 - 2.7.1. Risikobekendtgørelsen og de vejledende afstandskrav. 23
- 3. Afsluttende bemærkninger 24

1. Sagens oplysninger

1.1. Området og plangrundlaget

Området og plangrundlaget

Sagen vedrører lokalplan nr. 418.2, Biogasanlæg ved [A1] (https://dokument.plandata.dk/20_10000490_1612170984314.pdf), med tilhørende miljørapport.

Lokalplanområdet ligger i landzone, inden for kystnærhedszonen, ca. 2 km fra kysten. Lokalplanområdet er placeret ca. 900 m fra nærmeste bymæssige bebyggelse.

Da lokalplanen blev vedtaget endeligt, bestod planområdet dels af en bebygget del, dels af en ubebygget del. Den bebyggede del af lokalplanområdet anvendtes til et eksisterende biogasanlæg med tilhørende bygninger, tanke og tekniske anlæg. Lokalplan nr. 418.2 muliggør opførelsen af endnu et biogasanlæg inden for lokalplanområdet med tilhørende bygninger, tanke og skorstene.

I forbindelse med planvedtagelsen er der udarbejdet:

- Miljørapport, august 2020
- Miljøkonsekvensrapport, august 2020, inkl. Natura 2000-væsentlighedsvurdering. Miljøkonsekvensrapporten er udarbejdet i forbindelse med kommunens miljøgodkendelse.

Det fremgår af miljørapportens afsnit 2.4, at der som grundlag for miljørapportens vurderinger og konklusioner, bl.a. foreligger miljøkonsekvensrapport af det konkrete projekt, som ønskes etableret inden for planområdet. Desuden fremgår det af miljørapporten (s. 3), at miljøpåvirkningen af projektet er beskrevet og vurderet i detaljer i miljøkonsekvensrapporten, ligesom det fremgår (s. 15), at eksisterende forhold og miljøstatus i miljørapporten er beskrevet på baggrund af miljøkonsekvensrapporten samt tilgængelige data og viden om området.

Kommuneplangrundlaget

Da lokalplanen blev vedtaget endeligt, gjaldt kommuneplan 2017 for Solrød Kommune.

Lokalplanområdet er i kommuneplanen omfattet af rammeområde nr. 418, Biogasanlæg ved Jersie, og det fremgår bl.a. af rammebestemmelserne for området, at området må anvendes til teknisk anlæg som biogasanlæg med tilhørende funktioner. Desuden fremgår det, at der inden for rammeområdet kun må opføres bebyggelse, der er nødvendig for biogasanlæggets funktion.

Rammeområde nr. 418 blev oprindeligt udlagt i tillæg nr. 3 til kommuneplan 2009-2021 for Solrød Kommune, som blev vedtaget endeligt den 30. januar 2012.

1.2. Klagerne 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 klagerne fra kommunen henholdsvis den 23. februar 2021[1] og den 9. februar 2023.[2]

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

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

Planklagenævnet traf den 9. juli 2021 afgørelse om ikke at tillægge klagen opsættende virkning.

Der er også klaget over kommunens afgørelse om miljøgodkendelse til opførelse og drift af biogasanlæg. Sagen behandles af Miljø- og Fødevareklagenævnet.

2. Planklagenævnets bemærkninger og afgørelse

2.1. Planklagenævnets kompetence

2.1.1. Generelt om 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.^[3]

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

Planklagenævnet kan tage stilling til retlige spørgsmål i forbindelse med en kommunes udarbejdelse af en plan, jf. § 58, stk. 1, nr. 3, i planloven.^[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. Inhabilitet

2.2.1. Klagen

Klagerne anfører, at en teamleder i kommunens afdeling for Natur og Miljø var inhabil under sagens behandling som følge af sit ægteskab til en rådgiver for selskabet [V1], og at hendes ansatte derfor også er inhabile. Klagerne henviser til, at teamlederen, som følge af

ægteskabet, har haft en personlig og økonomisk interesse i afgørelsens udfald, og at teamlederen, herunder de ansatte i teamet, derfor har været inhabile, jf. forvaltningslovens § 3, stk. 1, nr. 2.

Klagerne anfører til støtte herfor, at teamlederens ægtefælle fremstod som ansat af selskabet [V1] i forbindelse med kontraktforhandlinger samt en konference, som ægtefællen har deltaget i. Dertil kommer, at ægtefællen er forsker og derfor har interesse i at fremme biogas.

2.2.2. Generelt om inhabilitet

Den, som virker inden for den offentlige forvaltning, er inhabil i forhold til en bestemt sag, hvis vedkommende selv eller dennes nærtstående m.v. har en særlig personlig eller økonomisk interesse i sagens udfald, hvis vedkommende har en nær tilknytning til nogen, der har en særlig interesse i sagens udfald, eller hvis der i øvrigt foreligger omstændigheder, som er egnede til at vække tvivl om vedkommendes upartiskhed, jf. forvaltningslovens § 3, stk. 1.

Efter stk. 2, foreligger der ikke inhabilitet, hvis der ikke kan antages at være fare for, at afgørelsen i sagen vil kunne blive påvirket af uvedkommende hensyn.

Forvaltningslovens bestemmelser om personlig inhabilitet har til formål, dels at forebygge, at uvedkommende hensyn påvirker behandlingen af den enkelte sag, dels at hindre, at der skabes mistillid til den offentlige forvaltning hos befolkningen, hvad enten den pågældende faktisk lader sig påvirke af uvedkommende interesser eller ej. Vurderingen af, om der foreligger inhabilitet efter forvaltningslovens § 3, beror på en samlet vurdering og afvejning af hensyn.

Den, der er inhabil i forhold til en sag, må ikke træffe afgørelse, deltage i afgørelsen eller i øvrigt medvirke ved behandlingen af den pågældende sag, jf. forvaltningslovens § 3, stk. 3.

Er en overordnet medarbejder inhabil – navnlig i situationer omfattet af forvaltningslovens § 3, stk. 1 – vil inhabiliteten efter en konkret vurdering kunne få betydning for underordnede medarbejdere, således at medarbejderne ikke kan medvirke ved sagens behandling.[5]

2.2.3. Planklagenævnets vurdering

Kommunen har i sine bemærkninger til klagesagen anført, at den pågældende teamleder ikke er leder for enheden Plan og Byg, men alene for enheden Natur og Miljø, og at teamlederen dermed ikke har et ledelsesmæssigt ansvar for de medarbejdere, som har udarbejdet lokalplan nr. 418.2, med tilhørende miljørapport. Kommunen har desuden oplyst, at teamlederens ægtefælle er ansat ved Roskilde Universitet (RUC), at ægtefællen ikke har modtaget vederlag for sit samarbejde med [V1], og at det beror på en fejl, at ægtefællen fremstod som repræsentant for [V1] på den af klagerne nævnte konference. Kommunen har desuden under klagesagen oplyst, at ægtefællen ikke har været rådgiver for virksomheden [V2], hvilket efterfølgende er blevet bekræftet af [V2].

Der er ikke i sagen oplysninger om, hvorvidt den af klagerne nævnte teamleder eller hendes ansatte i enheden Natur og Miljø, har deltaget i sagsbehandlingen i forhold til den endelige vedtagelse af lokalplan 418.2, med tilhørende miljørapport. Planklagenævnet forstår dog kommunens bemærkninger til klagesagen således, at dette ikke er tilfældet.

Planklagenævnet finder dog, uanset om den af klagerne nævnte teamleder eller hendes ansatte måtte have medvirket ved sagens behandling, at teamlederen ikke var inhabil i forbindelse med kommunens sagsbehandling og afgørelse om at vedtage lokalplan nr. 418.2 med tilhørende miljørapport, jf. forvaltningslovens § 3, stk. 1, nr. 2.

Planklagenævnet lægger navnlig vægt på, at teamlederens ægtefælle er forsker og lektor ansat ved Roskilde Universitet, og at ægtefællen efter det oplyste ikke har været ansat af eller oppebåret honorar fra [V1], men alene har bidraget med viden fra sin forskning. Der er derfor efter nævnets opfattelse ikke grundlag for at antage, at teamlederens ægtefælle skulle have en sådan særlig personlig eller økonomisk interesse i vedtagelsen af lokalplanen, at teamlederen kan anses som inhabil i sagen vedrørende vedtagelsen af lokalplanen.

Planklagenævnet har overvejet, om der i øvrigt foreligger omstændigheder, som er egnet til at vække tvivl om teamlederens upartiskhed, jf. forvaltningslovens § 3, stk. 1, nr. 5.

Planklagenævnet har ikke fundet grundlag for at antage, at der foreligger sådanne øvrige omstændigheder.

Det bemærkes, at Planklagenævnet ikke herved har taget stilling til, om teamlederen kan have været inhabil i forbindelse med kommunens afgørelse om miljøgodkendelse. Klagen over miljøgodkendelsen behandles af Miljø- og Fødevareklagenævnet.

2.3. Påvirkning af bilag IV-arter (padder og flagermus)

2.3.1. Klagen

Klagerne anfører, at der ikke i miljørapporten er fremlagt nogen konkrete undersøgelser, analyser eller kvalificerede vurderinger i forhold til at belyse forekomsten af bilag IV-arter og lokalplanens betydning for disse. Klagerne henviser til, at området bl.a. er et vigtigt regionalt yngle- og rasteområde for spidssnudet frø og stor vandsalamander. Herudover anfører klagerne, at der er registreret vandflagermus og troldflagermus i Jersie Mose, som grænser op til projektområdet. Klagerne mener endvidere, at miljørapporten er mangelfuld og indeholder fejl, fordi kommunen har overset, at der er hulheder i et træ i planområdet.

Klagerne har under klagesagen fremlagt et notat af 16. februar 2021, som klagerne har indhentet fra en biologisk konsulent. Det fremgår af notatet (s. 4), at Jersie Mose er et vigtigt regionalt yngle- og rasteområde for spidssnudet frø, og at spidssnudet frø er udbredt i moseområdet. Derudover fremgår det af notatet, at der er forekomst af flagermus i området, og at miljøkonsekvensrapporten er fejlbehæftet i forhold til vurderingen af flagermus.

2.3.2. Generelt om bilag IV-arter i forbindelse med planvedtagelser

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

For dyrearter nævnt i habitatdirektivets bilag IV, litra a, er der bl.a. forbud mod henholdsvis forsætlig drab og forstyrrelse, jf. artikel 12, stk. 1, litra a og b. Forbuddet mod forsætlig forstyrrelse gælder særligt i perioder, hvor dyrene yngler, udviser yngelpleje, overvintrer eller vandrer. Der er desuden forbud mod beskadigelse eller ødelæggelse af yngle- eller

rasteområder, jf. artikel 12, stk. 1, litra d. Beskyttelsen er generel og vedrører ikke kun særligt udpegede områder. Beskyttelsen omfatter desuden både forsætlig og uforsætlig beskadigelse og ødelæggelse.

Paddearterne springfrø og stor vandsalamander, samt alle arter af flagermus, er oplistet i habitatdirektivets bilag IV.

Habitatdirektivet er implementeret i dansk ret i flere regelsæt, bl.a. planhabitatbekendtgørelsen og habitatbekendtgørelsen.

Det følger af planhabitatbekendtgørelsens § 7, stk. 2, at et planforslag ikke kan vedtages, hvis gennemførelse af planen kan beskadige eller ødelægge yngle- eller rasteområder i det naturlige udbredelsesområde for de dyrearter, der er optaget i habitatdirektivets bilag IV, litra a. Vurderingen heraf skal fremgå af redegørelsen til planforslaget, jf. § 7, stk. 3 i bekendtgørelsen.

Det følger herudover af habitatbekendtgørelsens § 10, jf. § 8, stk. 8, nr. 2, at der ligeledes skal foretages en sådan vurdering ved godkendelse eller vedtagelse af en plan eller et program efter miljøvurderingslovens § 13.

En miljøvurdering skal indeholde oplysninger om bl.a. den sandsynlige væsentlige indvirkning på miljøet, herunder på spørgsmål som den biologiske mangfoldighed, fauna og flora, jf. miljøvurderingslovens § 12, stk. 1, jf. bilag 4, litra f, og en miljøvurdering skal således også indeholde oplysninger herom, hvis gennemførelse af planen kan beskadige eller ødelægge yngle- og rasteområder for bilag IV-arter.

Økologisk funktionalitet

Det fremgår af vejledningen til habitatbekendtgørelsen, at yngle- eller rasteområder kan bestå af flere lokaliteter, der tjener som levesteder for den samme bestand. En bredere økologisk forståelse af yngle- og rasteområder giver mulighed for en mere fleksibel tilgang i områder med især mere udbredte bilag IV-arter.

Forudsætningen er, at den økologiske funktionalitet af et yngle- eller rasteområde for bilag IV-arter opretholdes på mindst samme niveau som hidtil.

Nogle arter er organiseret i delbestande, som står i forbindelse med hinanden gennem udvandring og indvandring, og som benytter et netværk af levesteder over tid og rum (eksempelvis padder og flagermus). Netværket kan ses som et samlet yngle- eller rasteområde for samlingen af delbestande, som står i forbindelse med hinanden. De enkelte lokaliteter har hver især betydning for bestanden. Nogle vil ofte have mere betydning end andre. En skade på et levested et sted i netværket kan muligvis afværges ved at fremme kvaliteten eller udstrækningen af levestederne andetsteds i netværket.

Det kan eksempelvis efter en konkret vurdering accepteres at nedlægge et vandhul, hvis der inden for bestandens netværk etableres en eller flere nye vandhuller eller andre naturtyper, som samlet set sikrer, at den økologiske funktionalitet af den lokale bestands yngle- eller rasteområde opretholdes på samme niveau som før nedlæggelsen af vandhullet (afværgeforanstaltninger). Det kan i mange tilfælde også være muligt at forbedre kvaliteten af et nuværende yngle- eller rasteområde, f.eks. ved at rense et "dårligt" vandhul op, fjerne vegetation, der skygger for vandfladen, udlægge mere dødt ved, forbedre ledelinjer m.m.[6]

Generelt bør man først søge at tilpasse en plan, så man i videst muligt omfang undgår at skade den økologiske funktionalitet, før man tyr til at afværge skader gennem afværgeforanstaltninger. Det kan f.eks. dreje sig om, at man justerer et vejtracés forløb så meget som overhovedet muligt under hensyntagen til andre interesser, før man indbygger afværgeforanstaltninger.[7]

Krav til tilvejebringelsen af oplysninger om bilag IV-arter

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

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

I sager om vurdering af bilag IV-arter kan der foretages en indledende vurdering (en slags "screening") af, om de konkrete aktiviteter, en plan giver mulighed for, vil kunne beskadige eller ødelægge yngle- og rasteområder. Dette kan ske ud fra en faglig viden om arternes overordnede fordeling, levevis og levesteder. I de situationer, hvor den indledende vurdering viser, at bilag IV-arter kan påvirkes, skal kommunen belyse sagen nærmere for at vurdere, om yngle- og rasteområder bliver beskadiget eller ødelagt eller forskellige livsstadier af bilag IV-planter bliver ødelagt.[8]

Det antages desuden, at jo mere udbredte arterne er, desto større er sandsynligheden for, at der skal tages højde for dem i forbindelse med bl.a. planer.

Der kan ikke fastlægges entydige kriterier for omfanget og karakteren af de oplysninger, der er nødvendige.[9] Det afhænger af den konkrete situation. Der kan bl.a. i tilfælde af ældre oplysninger være behov for at vurdere, om oplysningerne skal opdateres for at afgøre, om arten rent faktisk fortsat forekommer i de berørte områder. Der kan ikke fastsættes præcise kriterier for, hvornår oplysninger er for gamle, da arterne er meget forskellige, ligesom den naturlige udvikling (f.eks. tilgroning) af et område kan have betydning for, om en art er til stede.

Tidspunktet for vurderingen af bilag IV-arter

Hensynet til beskyttede arter bør inddrages så tidligt som muligt i beslutningsprocessen, hvor der ansøges om en tilladelse eller lign. eller udarbejdes en plan. Derved vil der i god tid kunne tilvejebringes de nødvendige oplysninger, så evt. konflikter mellem artsbeskyttelsen og en plan kan afværges. Der kan være situationer, hvor den meget konkrete håndtering af bilag IV-arterne kan være vanskelig at vurdere i f.eks. en overordnet planlægning, der skal følges op af efterfølgende konkret sagsbehandling eller detailplanlægning. Kravet om at vurdere påvirkningen af bilag IV-arter gælder også for disse typer af sager, men det kan være nødvendigt at udskyde den endelige stillingtagen. En helt afgørende forudsætning for at kunne udskyde endelig stillingtagen i disse sager er, at det ikke i selve planlægningsfasen er muligt at

vurdere de helt konkrete påvirkningsfaktorer. Det kan f.eks. være tilfældet, hvor der kan gå lang tid mellem plan og realisering, og at de konkrete forhold kan have ændret sig på tilladelsestidspunktet i forhold til planlægningstidspunktet.[10]

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

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

2.2.3. Kommunens undersøgelser og vurderinger

Miljørapporten

Natur er beskrevet i miljørapportens kapitel 13. Det fremgår bl.a. (s. 54), at der ikke er potentielle levesteder for bilag IV-arter inden for planområdet.

Derudover fremgår det, at der ikke findes nøjagtige fundoplysninger for potentielle bilag IV-arter i de nærliggende § 3-beskyttede områder, men at det anses for sandsynligt, at der i de udpegede § 3-mose- og engområder findes spidssnudet frø, stor vandsalamander, løgfrø, markfirben og en række flagermus. Det fremgår også, at der er foretaget en søgning inden for en afstand af op til 1 km fra projektområdet i Danmarks Naturdata, som viste forekomst af bilag IV-arten spidssnudet frø.

I metodeafsnittet til miljørapportens kapitel 13 henvises i øvrigt til miljøkonsekvensrapporten for [V3].

Miljøkonsekvensrapporten

Det fremgår af miljøkonsekvensrapporten (s. 69), at der forekommer bilag IV-arter i området, men at der ikke findes nøjagtige fundoplysninger for potentielle bilag IV-arter i de omkringliggende § 3-områder. Videre fremgår det, at det i de nærliggende og udpegede § 3-mose- og engområder findes sandsynligt, at der findes levesteder for bilag IV-arter, som spidssnudet frø, stor vandsalamander, løgfrø, markfirben og en række flagermus. Der er dog ikke potentielle levesteder for bilag IV-arterne inden for projektområdet.

Desuden fremgår det af miljøkonsekvensrapporten (s. 74), at der ikke er kendskab til forekomst af bilag IV-arter inden for projektområdet, men at der er kendskab til forekomst af spidssnudet frø i det nærliggende eng- og moseområde, som strækker sig over et ca. 75 ha stort område. Miljøkonsekvensrapporten indeholder herefter en figur, som angiver de områder, hvor der er registreret spidssnudet frø ifølge en artssøgning på Naturdata.dk.

Det vurderes i miljøkonsekvensrapporten (s. 75), at spidssnudet frø ikke vil være påvirkelig af anlægsarbejderne, og at det sandsynligvis kan udelukkes, at arten vil blive påvirket i væsentlig grad på populationsniveau. I forhold til stor vandsalamander fremgår det, at arten yngler i vandhuller og primært benytter det omkringliggende landskab inden for få hundrede meter til rasteområder. Det vurderes, at stor vandsalamander potentielt kan være til stede i

moseområderne, men på grund af afstanden til vandhuller og anlægsarbejdernes karakter vurderes arten ikke at blive forstyrret, da anlægsaktiviteterne ikke vil forstyrre moseområdet og dets tilhørende arter i negativ grad.

I forhold til flagermus fremgår det af miljøkonsekvensrapporten (s. 75-76), at dværgflagermus, brunflagermus, skimmelflagermus, sydflagermus og vandflagermus er relativt almindeligt forekommende i Danmark, og at det må forventes, at flagermusene kan fouragere i området, men at det vil være usandsynligt, at de påvirkes af anlægsarbejderne, da forstyrrelsesniveauet i området ikke er væsentligt.

Det vurderes dertil, at et enkeltstående lindetræ, som står lige i skel på projektgrænsen, og som skal fældes, ikke udgør et yngle- og rasteområde for flagermus, da der er tale om et enkeltstående træ, og at de pågældende flagermusarter gerne benytter op til flere træer, som står samlet, som f.eks. større skovarealer og parker. Hertil kommer, at træet ud fra luftfoto og besigtigelse, hverken har fuglekasser, gamle spættehuller eller andre hulheder.

Sammenfattende vurderes i miljøkonsekvensrapporten (s. 87), at den samlede påvirkning i anlægsfasen vil være uden væsentlig betydning for bilag IV-arter. Desuden fremgår det af den sammenfattende vurdering (s. 86-87), at eventuelle bilag IV-arter ikke vurderes at blive påvirket i væsentlig grad, idet eksempelvis relevante yngle- eller rasteområder ikke vil ændre karakter på baggrund af anlæggets udvidelse ud over et lindetræ, som skal fældes i forbindelse med anlæggelse af den beskyttende jordvold.

Kommunens bemærkninger under klagesagen

Kommunen har i sine bemærkninger til klagesagen anført, at kommunen på baggrund af miljøkonsekvensrapportens oplysninger har vurderet, at planen ikke vil give anledning til negativ påvirkning af bilag IV-arter.

Kommunen henviser til, at habitatbekendtgørelsens beskyttelsesinteresse er yngle- og rastesteder, der nødvendige for at opretholde de relevante arters økologiske funktionalitet. I forhold til det enkeltstående lindetræ i planområdets udkant, anfører kommunen, at et sådant enkeltstående træ ikke kan anses for afgørende for opretholdelsen af den økologiske funktionalitet af bestanden. Videre anføres det, at træet, som er placeret inden for projektområdet, er blevet vurderet og beskrevet i miljøkonsekvensrapporten, og at det her er vurderet, at træet ikke anses at være et ynglested for flagermus, ud fra flere faktorer set i sammenhæng. Vurderingen er lavet med baggrund i, at træet er et enkeltstående træ, hvor hulheder og revner er vurderet til ikke at være egnede som habitat for flagermus samt at træet er beliggende i et forstyrret habitat under 100 m fra det nuværende biogasanlæg og dets aktiviteter. Endvidere er der tæt på området støjbelastning fra både jernbane og motorvej.

Kommunen anfører desuden, at kommunen har foretaget en selvstændig vurdering i forhold til mulige bilag IV-arter, bl.a. på baggrund af den viden, som er tilvejebragt ved miljøkonsekvensrapporten, og at kommunen ikke har foretaget feltundersøgelser eller lignende af projektområdet.

2.2.4. Planklagenævnets vurdering

Planklagenævnet finder, at kommunen i den konkrete sag har haft et tilstrækkeligt grundlag for at vurdere, at realisering af lokalplanen ikke vil medføre ødelæggelse eller beskadigelse af den økologiske funktionalitet af yngle- og rasteområder for padder og flagermus. Nævnet

finder desuden, at der ikke er grundlag for at tilsidesætte kommunens faglige vurdering af, at realisering af lokalplanen ikke vil medføre en sådan påvirkning.

Planklagenævnet lægger herved vægt på, at kommunen i miljørapporten har inddraget relevante oplysninger om arternes forekomst og områdets karakter og egnethed som yngle- og rasteområde, samt det eksisterende forstyrrelsesniveau. Kommunens vurdering er baseret på eksisterende data, herunder søgninger i databaser og relevante oplysninger i den udarbejdede miljøkonsekvensrapport, som er udarbejdet på baggrund af oplysninger i offentligt tilgængelige databaser, såsom Naturbasen, Biodiversitetskortet, håndbog om bilag IV-arter, Natura 2000-basisanalysen m.fl.

Planklagenævnet finder, at kommunen ikke under de konkrete omstændigheder var forpligtet til at foretage bestemte undersøgelser, herunder feltundersøgelser, i forhold til at undersøge forekomsten af padden og flagermus i området. Nævnet lægger herved vægt på, at selve planområdet generelt ikke er egnet som yngle- og rasteområde for arterne, ligesom planområdet er placeret i afstand fra naturtyper, som kan udgøre egnede yngle- og rasteområder for arterne, herunder særligt potentielle ynglevandhuller for padden. Nævnet bemærker i den sammenhæng, at det nærliggende mose- og engområde udgør et areal på samlet 75 ha.

Planklagenævnet bemærker i forlængelse heraf, at der efter nævnets opfattelse ikke er grundlag for at tilsidesætte kommunens faglige vurdering af, at fældning af et enkeltstående træ i planområdet ikke kan medføre ødelæggelse eller beskadigelse af den økologiske funktionalitet af yngle- eller rasteområder for flagermus. Planklagenævnet lægger vægt på, at der er tale om et enkeltstående træ, som skal fældes, og at der er større skovarealer omkring planområdet, som kan anvendes af flagermus som yngle- og rasteområde.

Planklagenævnet bemærker endelig, at nævnet finder, at der ikke er grundlag for at antage, at kommunen ikke kunne anvende oplysningerne i miljøkonsekvensrapporten i sin vurdering. Planklagenævnet bemærker, at miljørapporten udtrykkeligt henviser til de foretagne undersøgelser og vurderinger i miljøkonsekvensrapporten.

Planklagenævnet kan således ikke give medhold i dette klagepunkt.

2.4. Kommunens miljøvurdering

2.4.1. Miljøvurderingsloven generelt

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

hvis planen medfører krav om en vurdering af virkningen på et internationalt naturbeskyttelsesområde under hensyntagen til områdets bevaringsmålsætning, jf. lovens § 8, stk. 1, nr. 2.

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

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

2.4.2. Generelt om indhold af miljørapporten

Formålet med miljøvurderingsloven er at sikre et højt miljøbeskyttelsesniveau og bidrage til integrationen af miljøhensyn under udarbejdelsen og vedtagelsen af planer og programmer, jf. lovens § 1. En miljørapport skal på baggrund af de oplysninger, der er nævnt i bilag 4, vurdere den sandsynlige væsentlige indvirkning på miljøet af planens gennemførelse og rimelige alternativer under hensyn til planens mål og geografiske anvendelsesområde, jf. § 12, stk. 1. En miljørapport skal som udgangspunkt fokusere på den del af planens gennemførelse, der forventes at få væsentlig indvirkning på miljøet. Alle aspekter af gennemførelsen af planen skal dog undersøges, da de tilsammen kan få væsentlig indvirkning på miljøet.

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

2.4.3. Vurdering af § 3-beskyttet natur

Klagen

Klagerne anfører, at kommunen ikke har foretaget fyldestgørende undersøgelser af § 3-natur i planområdet, og at det er klagernes opfattelse, at planområdet på tidspunktet for kommunens vedtagelse af lokalplanen formentlig var en beskyttet kulturreng omfattet af naturbeskyttelseslovens § 3.

Klagerne henviser i den forbindelse til et notat, som klagerne har fået udarbejdet, der konkluderer, at "[...] på baggrund af oplysninger om driftshistorie, jordbundsforhold og kortdata, kan der være grund til at formode, at arealet kan være omfattet af naturbeskyttelsesloven som naturtypen kulturreng. [...]"

Klagerne anfører, at kommunen ikke har foretaget en konkret og specifik vurdering af, om området havde udviklet sig til en beskyttet kulturreng, inden lokalplanen blev vedtaget. Klagerne anfører, at det ikke er tilstrækkeligt, at kommunen kun har inddraget viden, som er indsamlet under andre forudsætninger og til brug for andre projekter end det foreliggende biogasprojekt.

Generelt om vurdering af § 3-beskyttet natur

Det fremgår af miljøvurderingslovens bilag 4, litra c, d og f, jf. § 12, stk. 1, at der i en miljøvurdering bl.a. skal gives oplysninger om miljøforholdene i områder, der kan blive væsentligt berørt, ethvert eksisterende miljøproblem, som er relevant for planen, herunder navnlig problemer på områder af særlig betydning for miljøet, samt den sandsynlige væsentlige indvirkning på miljøet, herunder spørgsmål som den biologiske mangfoldighed, fauna, flora og landskab.

Dette indebærer efter Planklagenævnets opfattelse, at det efter omstændighederne skal indgå i en miljøvurdering, hvis en plan kan påvirke et område, som er beskyttet efter § 3 i naturbeskyttelsesloven.

Planklagenævnets vurdering

Det fremgår af sagens oplysninger, at kommunen i 2013 og 2018 har foretaget en gennemgang af beskyttet natur i kommunen med henblik på ajourføring af afgrænsningen af registrerede naturområder. Kommunen oplyser, at der ikke i denne forbindelse blev konstateret § 3-arealer inden for planområdet. Kommunen har desuden anført, at kommunen efterfølgende, i forbindelse udarbejdelse af et notat af 25. januar 2021, har foretaget en faglig vurdering af arealet og konkluderet, at der ikke siden 2018 kunne være opstået eller udbredt sig § 3-natur i planområdet. Kommunen lagde ved vurderingen bl.a. vægt på luft- og skråfotos, samt det forhold, at arealet indtil nu er blevet anvendt til græsningsområde for kreaturer, hvorfor næringstilførslen til arealet har været stort.

Planklagenævnet finder, at der ikke er grundlag for at tilsidesætte kommunens faglige vurdering af, at der ikke er § 3-beskyttet natur inden for planområdet, og at miljøvurderingen derfor ikke skulle indeholde en nærmere vurdering af påvirkningerne heraf. Planklagenævnet lægger vægt på, at kommunen har foretaget en konkret vurdering af forholdene i planområdet. Kommunen har dermed overholdt miljøvurderingslovens minimumskrav til indholdet af en miljørapport, og nævnet kan således ikke give medhold i klagepunktet.

2.4.4. Grundvandssænkning og påvirkning af eng- og moseområder (§ 3-arealer)

Klagen

Klagerne anfører, at miljørapporten ikke indeholder en tilstrækkelig belysning af grundvandsforholdene i relation til påvirkning af den nærliggende Jersie Mose (§ 3-areal).

Generelt om vurdering af påvirkning som følge af grundvandssænkning

Det fremgår af miljøvurderingslovens bilag 4, litra c, d og f, jf. § 12, stk. 1, at der i en miljøvurdering bl.a. skal gives oplysninger om miljøforholdene i områder, der kan blive væsentligt berørt, ethvert eksisterende miljøproblem, som er relevant for planen, herunder navnlig problemer på områder af særlig betydning for miljøet, samt den sandsynlige væsentlige indvirkning på miljøet, herunder spørgsmål som den biologiske mangfoldighed, fauna, flora og landskab.

Dette indebærer efter Planklagenævnets opfattelse, at det efter omstændighederne skal indgå i en miljøvurdering, hvis en plan kan påvirke nærliggende eng- og moseområder (§ 3-arealer) som følge af grundvandssænkning.

Planklagenævnets vurdering

Det fremgår af miljørapporten (s. 54), at der vil kunne ske en påvirkning af de nærmeste våde naturtyper, mose og eng, hvis det bliver nødvendigt at foretage midlertidig grundvandssænkning under anlægsfasen. Kommunen vurderer, at påvirkningen af naturområderne vil være ubetydelig, og anfører i forlængelse heraf, at vurderingen er foretaget under forudsætning af, at der tages teknikker i brug, som hindrer tilstandsændringer i de nærliggende naturområder.

Af miljørapportens ikke-tekniske resume (s. 5) fremgår, at nødvendig grundvandssænkning i anlægsfasen kan sænke vandstanden i omkringliggende våde naturområder. Desuden fremgår det, at lokalplanen ikke kan regulere forhold vedrørende anlægsfasen, men at lokalplanen ikke stiller krav, som nødvendiggør grundvandssænkning. Det er herefter anført, at såfremt grundvandssænkning bliver nødvendig for at realisere det tiltænkte projekt, vil det kræve en særskilt tilladelse. I tilladelsen vil der blive stillet vilkår, som forhindrer, at der ændres på tilstanden af nærliggende beskyttede naturtyper.

Kommunen har under klagesagen oplyst, at påvirkningen ved grundvandssænkning er behandlet i miljøkonsekvensrapporten, afsnit 7.3.3 (s. 55), hvor det konkluderes, at påvirkning fra midlertidig grundvandssænkning under anlægsfasen ikke er sandsynlig.

Planklagenævnet finder på baggrund af ovenstående, at kommunen i miljørapporten har foretaget en tilstrækkelig vurdering af, om planen kan påvirke de nærliggende eng- og moseområder, som er omfattet af naturbeskyttelseslovens § 3. Planklagenævnet lægger i denne sammenhæng navnlig vægt på, at lokalplanen ikke stiller krav, som nødvendiggør grundvandssænkning, og at projektet ikke med sikkerhed kræver grundvandssænkning.

Planklagenævnet bemærker, at kommunen i miljørapporten henviser til miljøkonsekvensrapporten, og at det i miljøkonsekvensrapporten er beskrevet, hvilke teknikker der kan tages i brug, hvis midlertidig grundvandssænkning bliver nødvendig i anlægsfasen, herunder eksempelvis sedimentationstanke.

Planklagenævnet finder således, at kommunen i den konkrete sag har overholdt miljøvurderingslovens minimumskrav til indholdet af en miljørapport i forhold til grundvandssænkning, og nævnet kan således ikke give medhold i klagepunktet.

2.4.5. Vurdering af vandforbrugets påvirkning af grundvand

Klagen

Klagerne anfører, at miljørapporten ikke belyser den eksisterende og fremtidige vandindvinding samt vandforbrug til det nye biogasanlæg, herunder navnlig i forhold til vandforbruget til omdannelse af madaffald (KOD) til pulp. Klagerne henviser til, at dette er problematisk, da der er private vandboringer på [A2] [A1] og [A1] [A3] (ca. 75 meter fra planområdet).

Planklagenævnet forstår dette som en klage over, at miljørapporten ikke i tilstrækkeligt omfang indeholder en vurdering af, om der vil ske en påvirkning af grundvandet, når biogasanlægget i driftsfasen forbruger vand til omdannelse af madaffald (KOD).

Generelt om vurdering af vandforbrug og påvirkning af grundvand

Det fremgår af miljøvurderingslovens bilag 4, litra c, d og f, jf. § 12, stk. 1, at der i en miljøvurdering bl.a. skal gives oplysninger om miljøforholdene i områder, der kan blive væsentligt berørt, ethvert eksisterende miljøproblem, som er relevant for planen, herunder navnlig problemer på områder af særlig betydning for miljøet, samt den sandsynlige væsentlige indvirkning på miljøet, herunder spørgsmål som den biologiske mangfoldighed, fauna, flora og landskab.

Dette indebærer efter Planklagenævnets opfattelse, at det efter omstændighederne skal indgå i en miljøvurdering, hvis en plan kan påvirke grundvandsforhold, herunder også private vandboringer.

Planklagenævnets vurdering

Det fremgår af lokalplanens redegørelse (s. 9), at planområdet ligger inden for et område, som er udpeget til område med særlige drikkevandsinteresser (OSD) og i et nitrutfølsomt indvindingsområde (NFI). Området er ifølge lokalplanen ikke beliggende i et indvindingsopland til et alment vandværk, men det fremgår, at der syd for kommunegrænsen er to drikkevandsboringer, hvis indvindingsopland omfatter planområdet (miljørapporten, s. 42).

Ifølge miljørapporten (s. 26), har kommunen vurderet, at der ikke vil ske en påvirkning af grundvandet som følge af planens realisering.

Kommunen har i forbindelse med klagesagens behandling oplyst, at der i miljøkonsekvensrapporten er udført vandbalanceberegninger for den samlede planlagte produktion, der viser, at vandforbruget til pulpning og proces ikke kræver, at vandindvindingen i området forøges i forhold til eksisterende vandindvindingstilladelse. Kommunen henviser derudover til indvindingstilladelse af 12. maj 2022 til [V1], da formålet med indvindingstilladelsen er at forsyne både [V1] og [V3] med teknisk vand.

Planklagenævnet finder, at kommunens vurdering af vandforbrugets påvirkning af grundvandet, er tilstrækkelig, herunder i forhold til vandindvinding. Planklagenævnet lægger vægt på, at lokalplanen ikke indeholder bestemmelser om biogasanlæggets vandindvinding, og at de nærmere detailkrav for vandindvinding mv. skal fastsættes i forbindelse med kommunens indvindingstilladelse. Planklagenævnet finder dermed, at kommunen har overholdt miljøvurderingslovens minimumskrav til indholdet af en miljørapport.

Planklagenævnet kan således ikke give medhold i klagepunktet.

2.5. Kystnærhedszonen

2.5.1. Klagen

Klagerne har anført, at kommunen ikke i lokalplanen har redegjort for, at der er en særlig planlægningsmæssig eller funktionel begrundelse for den kystnære placering af det nye forbehandlingsanlæg og biogasanlæg.

2.5.2. Generelt om kystnærhedszonen

Kystnærhedszonen omfatter kystområderne i ca. 3 km's afstand fra kysten i landzone og sommerhusområder. Kystnærhedszonen er ikke en forbudszone, men der stilles særlige krav til planlægningen i disse områder.

Hensigten med kystbestemmelserne er dels at friholde kystområderne for bebyggelse og anlæg, som ikke er afhængige af kystnærhed, dels at sikre, at nye arealer til byzone og anlæg i landzone placeres i størst mulig afstand fra kystlinjen og fortrinsvis bag eksisterende bebyggelse. Det gælder især for de åbne kyststrækninger. Kystbestemmelserne skal desuden medvirke til at sikre og udbygge befolkningens adgang til kysterne.

Reglerne om planlægning i kystnærhedszonen fremgår af planlovens § 5 a og § 5 b (generelt om planlægning i kystnærhedszonen), § 11 a, stk. 1, nr. 21, og § 11 e, stk. 1, nr. 11, og stk. 2 (krav til kommuneplanen), § 16, stk. 4 (krav til lokalplaner) og § 29, stk. 2 (indsigelse fra ministeren).

Kystnærhedszonen uden for udviklingsområder skal søges friholdt for bebyggelse og anlæg, som ikke er afhængige af kystnærhed, jf. planlovens § 5 a, stk. 1. Der må i kystnærhedszonen kun inddrages nye arealer i byzone og planlægges for anlæg i landzone, såfremt der er en særlig planlægningsmæssig eller funktionel begrundelse for kystnær lokalisering, jf. § 5 b, stk. 1, nr. 1.

Som eksempler på planlægningsmæssige begrundelser nævnes i lovbemærkningerne^[11] boligers lokalisering i forhold til infrastruktur og servicefunktioner, allerede foretagne investeringer i infrastruktur, og tilfælde hvor byvækst ind i landet vil komme i konflikt med klare natur- og landskabsinteresser. Det fremgår også af lovbemærkningerne, at privatøkonomiske interesser, grundejerforhold eller behov for en gunstig beliggenhed ikke i sig selv kan anses for planlægningsmæssige eller funktionelle begrundelser.

Det fremgår endvidere af lovbemærkningerne, at § 5 b pålægger de planlæggende myndigheder at godtgøre behovet for kystnær beliggenhed, herunder i fornødent omfang at belyse mulighederne for placering uden for kystnærhedszonen. Ifølge praksis skal alternative placeringsmuligheder som udgangspunkt ses i forhold til kommunens område som helhed.

2.5.3. Planklagenævnets vurdering

Det fremgår af lokalplanens redegørelse (s. 9), at planområdet ligger med en afstand på ca. 2 km fra Køge Bugt og inden for kystnærhedszonen. Det er herefter anført, at der i henhold til planlovens § 16, stk. 3, inden for kystnærhedszonen skal oplyses om den visuelle påvirkning af omgivelserne, og at der ved bygningshøjder over 8,5 m skal anføres en begrundelse for den større højde. Herudover skal redegørelsen omfatte eventuelle andre forhold, der er væsentlige for varetagelsen af natur- og friluftinteresser.

Der er herefter henvist til, at der til miljørapporten og miljøkonsekvensrapporten er udarbejdet visualiseringer af projektet, og at byggemulighederne er visualiseret fra 7 visualiseringspunkter i en afstand på 200-1000 meter fra lokalplanområdet. Videre fremgår det, at landskabet ikke har karakter af et kystnært landskab på dette sted, hvor produktionslandskabet er det mest dominerende landskabstræk (s. 9). De bærende landskabelige træk er således de åbne marker, læhegn og vejtræer. Det fremgår også, at landskabet i forvejen er forstyrret af en række tekniske anlæg såsom motorvej, jernbane,

eksisterende biogascenter, logistikcenter samt højspændingsledninger. Der henvises til, at det i miljørapporten konkluderes, at den landskabelig påvirkning er begrænset, og at denne konklusion vurderes også at gælde for påvirkningen af kystlandskabet.

Miljørapporten (s. 22-34) indeholder en vurdering af den visuelle påvirkning af landskabet og visualiseringer af projektet i en afstand på 200-1000 meter.

Herudover fremgår det af miljørapporten (s. 14), at der på baggrund af høringssvar fra VVM-processens første offentlighedsfase er undersøgt en placering af biogasanlægget langs [A4]. Videre fremgår, at da der er tale om et § 3-område, som desuden ikke indgår i en kommuneplanramme for biogasanlæg, har bygherren valgt ikke at gå videre med alternativet. Det fremgår desuden, at bygherre herudover har vurderet placering af anlægget på Prøvestenen i Københavns Kommune og Avedøre Holme i Hvidovre Kommune. Disse placeringer er fravalgt, fordi der ligger et opgraderingsanlæg inden for det allerede lokalplanlagte område i Solrød, som skal anvendes i driften af det nye biogasanlæg. Såfremt biogasanlægget i stedet placeredes ved Prøvestenen eller Avedøre Holme vil virksomheden gå glip af tilskud, idet tilskuddet er fysisk bestemt ved opgraderingsanlægget. Virksomheden vil dermed gå glip af synergi og driftsoptimering, hvorfor områderne er fravalgt.

Kommunen har i sine bemærkninger til klagesagen anført, at der i lokalplanen er redegjort for de planlægningsmæssigt relevante forhold i relation til den kystnære placering, og henviser til, at anlægget placeres i et landskab, som ikke bærer præg af at være et kystlandskab, ligesom placeringen ligger 2 km fra kysten. Kommunen anfører, at placeringen er begrundet i den begrænsede landskabelige påvirkning af kystlandskabet, ligesom placeringen skal ses i sammenhæng med afstanden til kystlinjen samt det eksisterende biogasanlæg og nærheden til motorvej og andre eksisterende tekniske anlæg. Videre anfører kommunen, at der under disse omstændigheder kun kan stilles begrænsede krav til den særlige planlægningsmæssige og/eller funktionelle begrundelse.

Planklagenævnet lægger på baggrund af ovenstående til grund, at der ikke i lokalplanens redegørelse er anført en særlig planlægningsmæssig eller funktionel begrundelse for biogasanlæggets kystnære placering. Det følger dog også af nævnets praksis, at begrundelsen ikke behøver at fremgå af lokalplanens redegørelse.[12]

Planklagenævnet finder efter en samlet vurdering, at kommunen i den konkrete sag har godtgjort, at der er den fornødne særlige planlægningsmæssige begrundelse for kystnær lokalisering af biogasanlægget, jf. § 5 b, stk. 1, nr. 1.

Planklagenævnet lægger vægt på, at planområdet er placeret ca. 2 km fra kysten, bagved eksisterende bymæssig og erhvervsmæssig bebyggelse. Hertil kommer, at der er tale om et område, som i forvejen er præget af tekniske anlæg, herunder særligt det eksisterende biogasanlæg i området samt den gennemgående motorvej. Området har desuden i kommuneplanen været udlagt til teknisk anlæg i form af biogasanlæg siden 2012. Planklagenævnet bemærker, at kravene til den særlige planlægningsmæssige begrundelse under sådanne omstændigheder efter praksis er begrænsede.

Planklagenævnet lægger endvidere vægt på, at opførelse af biogasanlægget ikke vil medføre en visuel påvirkning af kystlandskabet. Der er endvidere i miljørapporten redegjort for, at der er foretaget en vurdering af alternative placeringsmuligheder.

Planklagenævnet kan således ikke give medhold i klagepunktet.

2.6. Forholdet mellem kommuneplan og lokalplan

2.6.1. Klagen

Klagerne henviser til, at lokalplanområdet er omfattet af kommuneplanramme 418, der udlægger området til biogasanlæg, og at det fremgår af rammebestemmelserne, at området må anvendes til teknisk anlæg som biogasanlæg med tilhørende funktioner. Klagerne anfører, at det for så vidt angår bebyggelse fremgår, at der kun må opføres bebyggelse, der er nødvendig for biogasanlæggets *funktion*, mens området ifølge lokalplanen kan anvendes til biogasanlæg med tilhørende bygninger mv., der er nødvendige for biogasanlæggets *drift*.

Klagerne anfører herefter, at et forbehandlingsanlæg til madaffald (KOD) muligvis kan være nødvendigt for biogasanlæggets drift, men at det ikke er nødvendigt for selve biogasanlæggets funktion, jf. kommuneplanramme nr. 418.

2.6.2. Generelt om forholdet mellem kommuneplan og lokalplaner

En lokalplan må ikke være i strid med kommuneplanen, jf. planlovens § 13, stk. 1, nr. 1. Dette krav er en del af planlovens rammestyringsprincip, der fastslår, at den mere detaljerede planlægning er begrænset af rammerne i den overordnede planlægning.

En kommuneplan fastlægger på grundlag af en samlet vurdering af udviklingen i kommunen en hovedstruktur, som angiver de overordnede mål for udviklingen og arealanvendelsen i kommunen, jf. planlovens § 11, stk. 2, nr. 1, retningslinjer for arealanvendelsen m.v., jf. planlovens § 11, stk. 2, nr. 2, og rammer for lokalplanernes indhold for de enkelte dele af kommunen, jf. § 11, stk. 2, nr. 3. En lokalplan må hverken være i strid med kommuneplanens hovedstruktur, retningslinjer eller rammebestemmelser. Desuden må lokalplanen ikke være i strid med redegørelsens rækkefølgeangivelse.

Efter Planklagenævnets opfattelse forudsætter bestemmelsen i § 13, stk. 1, nr. 1, dog, at det er muligt ud fra kommuneplanen at udlede konkrete krav til lokalplanlægningen. At en lokalplan ikke må stride imod kommuneplanen, skal således primært ses i forhold til de konkret fastsatte retningslinjer og rammer for det pågældende lokalplanområde.

Ved vedtagelsen af lokalplanen var kommuneplan 2017 gældende. Efterfølgende er kommuneplan 2017 blevet aflyst og kommuneplan 2021 vedtaget.^[13] Vurderingen af, om lokalplan nr. 418 er i strid med kommuneplanen, er foretaget i relation til kommuneplan 2017, da det var dette kommuneplangrundlag, der var gældende, da lokalplanen blev vedtaget.

2.6.3. Planklagenævnets vurdering

Lokalplanområdet er omfattet af rammeområde nr. 418 i kommuneplan 2017, som udlægger området til teknisk anlæg som biogasanlæg med tilhørende funktioner. Det fremgår af rammebestemmelserne, at der inden for rammeområdet kun må opføres bebyggelse, der er nødvendig for biogasanlæggets funktion.

Af lokalplanens § 3.1, fremgår det, at området kun må anvendes til biogasanlæg med tilhørende bygninger, tanke og andre faciliteter, der er nødvendige for biogasanlæggets drift.

Planklagenævnet finder, at der ikke er uoverensstemmelse mellem lokalplanen og kommuneplanen i den konkrete sag. Nævnet lægger vægt på, at der ikke efter en almindelig sproglig forståelse er grundlag for at anlægge en snævrere fortolkning af ordet funktion end ordet drift. Nævnet finder således ikke, at lokalplanen muliggør aktiviteter, som ikke kan anses for nødvendige for biogasanlæggets funktion.

Planklagenævnet kan således ikke give medhold i klagepunktet.

2.7. Forhold, som ikke behandles

2.7.1. Risikobekendtgørelsen og de vejledende afstandskrav

Det fremgår af klagen, at hverken lokalplanen eller miljørapporten forholder sig til, at nærmeste bolig er beliggende 140 meter fra de nye biogasanlæg. Klagerne anfører endvidere, at kommunen ikke har forholdt sig til, om det samlede oplag af biogas mv. fra de eksisterende biogasanlæg kumuleret med de nye anlæg indebærer, at der samlet set er tale om risikovirksomhed i risikobekendtgørelsens forstand[14] og om planlægningen dermed er omfattet af bekendtgørelse om planlægning for risikovirksomheder.[15]

Virksomhedsklassifikationen i Miljøstyrelsens håndbog om Miljø og Planlægning[16] er udarbejdet som et hjælperedskab til planlægningen. Beskrivelserne er primært tænkt som et hjælpemiddel til planlægningen i de tilfælde, hvor man mangler konkrete oplysninger om den virksomhed, der påtænker at etablere sig. I forbindelse med vurderingen af de enkelte virksomheders miljøbelastning er der opstillet syv klasser, hvori de beskrevne virksomheder er indplaceret. Til hver klasse knytter der sig en anbefalet mindste beskyttelsesafstand til forureningsfølsomme områder, som kan anvendes i planlægningssituationen. Afstandene (klassificeringen) er skønsmæssigt fastsat, og kan ikke erstatte konkrete oplysninger om den forventede forurening, som en ansøger kan komme med i en aktuel sag. Der er således ikke tale om afstandskrav, der skal overholdes, og klassifikationen vedrører ikke, hvilke miljøkrav der vil blive stillet til virksomheden. Miljøkrav fastsættes efter miljøbeskyttelseslovens bestemmelser.

Krav – herunder krav om afstand til naboer – til en virksomhed fastsættes således først i miljøgodkendelsen efter en konkret vurdering af det enkelte anlæg.

Klagepunktet om, at biogasanlægget er omfattet risikobekendtgørelsen, vedrører ikke retlige spørgsmål efter planloven eller miljøvurderingsloven, og Planklagenævnet har derfor ikke kompetence til at tage stilling til dette spørgsmål, men må lægge miljømyndighedens klassificering, jf. § 2, stk. 2, i risikobekendtgørelsen til grund, så længe denne vurdering ikke er tilsidesat af en eventuel klageinstans. Hvis klagerne ønsker at påklage dette forhold, henviser nævnet klagerne til at kontakte kommunen og få oplysninger om eventuelle klagemuligheder, eller – om relevant – at inddrage det i den versende klagesag ved Miljø- og Fødevareklagenævnet.

3. Afsluttende bemærkninger

Planklagenævnet kan ikke give medhold i klagen over den miljøvurdering, som er gennemført i forbindelse med Solrød Kommunes endelige vedtagelse af lokalplan nr. 418.2, Biogasanlæg ved [A1].

Planklagenævnet kan heller ikke give medhold i klagen over den endelige vedtagelse af lokalplan nr. 418.2, Biogasanlæg ved [A1].

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.^[17] Eventuel retssag til prøvelse af afgørelsen skal være anlagt inden 6 måneder, jf. § 3, stk. 4, i lov om Planklagenævnet.

[1] Sagsnr. 21/04134, klagenr. 1019888.

[2] Sagsnr. 23/02044, klagenr. 1044316.

[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] Fenger, Niels "Forvaltningsret", 1. udg. 2018, s. 271.

[6] Habitatvejledningen, december 2020, afsnit 9.7.1.4.

[7] Habitatvejledningen, afsnit 9.7.1.5.

[8] Habitatvejledningen, afsnit 9.6.3.

[9] Habitatvejledningen, afsnit 9.6.5.

[10] Habitatvejledningen, afsnit 9.6.1.

[11] Lovforslag nr. 191/1994, de specielle bemærkninger til § 5 b.

[12] Se hertil MAD.2005.983.

[13] Kommuneplan 2021 blev endeligt vedtaget den 20. december 2021 og trådte i kraft ved offentliggørelsen den 22. december 2021.

[14] Bekendtgørelse nr. 372 af 25. april 2016 om kontrol med risikoen for større uheld med farlige stoffer.

[15] Bekendtgørelse nr. 371 af 21. april 2016 om planlægning omkring risikovirksomheder.

[16] Håndbog om Miljø og Planlægning – boliger og erhverv i byerne
(<https://naturstyrelsen.dk/publikationer/2008/dec/haandbog-om-miljoe-og-planlaegning/>),
Miljøstyrelsen, 2008.

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

[18] Sagsnr. 21/04134, klagernr. 1019888.

[19] Sagsnr. 23/02044, klagernr. 1044316.

Sag:

21/04134 og
23/02044

Dato:

31. marts 2023.

Emner:

Miljøvurderingslo...

Planklagenævnet (<https://naevneneshus.dk/start-din-klage/planklagenaeavnet/>) • Nævneshus • 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>)