

MRF 2023.65

Miljø- og Fødevareklagenævnets afgørelse af 5. januar 2023, j.nr. 22/07343

Afvist, at Viborg Kommunes klimaplan 2022-2050 var omfattet af miljøvurderingslovens regler om miljøvurdering af planer, da klimaplanen ikke fastsatte rammer for anlægstilladelser eller indeholdt specifik regulering af arealanvendelsen.

Viborg Kommune udarbejdede på baggrund af kommunens deltagelse i Realdanias projekt 'DK2020 -klimaplaner i hele Danmark' Klimaplan 2022-2050 for Viborg Kommune. Den 18. maj 2022 blev klimaplanen vedtaget af kommunalbestyrelsen. Samtidig vedtog kommunalbestyrelsen, at klimaplanen ikke var omfattet af krav om miljøvurdering. I klimaplanen er anført rammen for Viborg Kommunes arbejde med klima, kommunen klimaregnskab, klimamål og delmål, hvor der bl.a. er anført reduktion af udledning af drivhusgasser frem til 2030 inden for landbrug og arealanvendelse med 60 % og reduktion inden for transport og energi med 78 %. Om opfyldelse af disse mål er i klimaplanens kap. 6 anført bl.a.: "Den rolle kommunen kan spille i forhold til udledningen af drivhusgasser, ligger på tre niveauer: I kommunen som virksomhed, i ejerskabet af kommunale selskaber og yderst i partnerskaber med alle borgere og virksomheder i Viborg Kommune. Den grønne omstilling i Viborg kommune skal dels ske i kommunens egen drift, men i endnu højere grad som medejer af selskaber, som myndighed og planlægger og i partnerskaber med virksomheder". Som indsatsområder for klimaplanen er i kap. 7 anført: energi, transport og byudvikling, landbrug og natur, uddannelse, affald, erhvervsliv, bygninger, kommunale indkøb og klimatilpasning. Om den politiske forankring af planen er i klimaplanens kap. 10 anført bl.a., at de politiske fagudvalg har ansvaret for at prioritere og gennemføre klimainsatser inden for de enkelte områder. Bilag 2 til klimaplanen indeholder en gennemgang af kommunens eksisterende planer som bl.a. kommuneplan, affaldsplan og trafikplan, og hvorledes disse planer integreres i klimaplanen. Kommunens afgørelse om, at klimaplanen ikke krævede miljøvurdering blev påklaget af borgere i Viborg Kommune. Klagerne gjorde bl.a. gældende, at klimaplanen kan påvirke beskyttelsen af Natura 2000-områder, hvorfor der

også kræves konsekvensvurdering, og henviste bl.a. til tidligere forløb med planlægning af vindmøller ved Tjele Langsø, hvor VVM-tilladelse var blevet ophævet af klagenævnet i **MRF 2021.232 Mfk.** Miljø- og Fødevareklagenævnet (formanden) lagde indledningsvis til grund, at kommunens klimaplan ikke er udarbejdet i henhold til lov, og at nævnet som følge heraf er kompetent efter miljøvurderingsloven. Nævnet lagde herefter til grund, at efter miljøvurderingslovens § 2 finder loven anvendelse på planer og programmer, der fastlægger rammerne for fremtidige anlægstilladelser eller rammer for den konkrete fremtidige arealanvendelse, og henviste til miljøvurderingslovens § 8 og EU-Domstolens praksis. Med henvisning hertil fandt nævnet, at kommunens klimaplan ikke var omfattet af miljøvurderingsloven, idet nævnet henviste til, "at klimaplanen alene fastsætter overordnede målsætninger for den grønne omstilling i Viborg Kommune. Klimaplanen opstiller ikke præcise kriterier eller vilkår, som efter nævnets vurdering er af styrende og dominerende karakter for de efterfølgende beslutninger, kommunen skal træffe i forhold til behandling af ansøgninger og fremtidige anlægstilladelser, idet indholdet af klimaplanen er for upræcist". Hertil kom, "at klimaplanen ikke udpeger områder til placering af bestemte anlægsaktiviteter, og at den heller ikke indeholder konkrete bestemmelser om udformning af anlæg, som en ansøger vil skulle opfylde, eller som vil være af afgørende betydning for, om der kan meddeles en fremtidig anlægstilladelse til et projekt, [...] og at planen ikke indeholder stedspecifikke reguleringer". Det ændrede ikke herved, at det i klimaplanen fremgår, at der skal etableres en energipark i Viborg Kommune. Med henvisning hertil afviste nævnet at give klager medhold i, at Viborg Kommunes klimaplan krævede miljøvurdering.

Kommentar: Det forekommer rimeligt oplagt, at Viborg Kommunes klimaplan ikke er omfattet af miljøvurderingslovens regler om miljøvurdering af planer, når man nærlæser dokumentet. Klagenævnets gennemgang af de nærmere betingelser for, at miljøvurderingslovens regler om planer og

programmer finder anvendelse i forhold til indholdet af kommunens klimaplan, må ligeledes anses for dækkende. Alligevel giver afgørelsen anledning til en principiel kommentar, da de af klagenævnet omtalte betingelser alene er relevante, hvis klimaplanen i første omgang kan anses for en retsakt, der gyldigt fastlægger retlige rammer. Det første spørgsmål, som klagenævnet forbigik, burde således være, om klimaplanen er en retsakt, eller om der er tale om en politisk aftale "forklædt" som plan, da politiske aftaler uden retligt bindende virkninger ikke er omfattet af miljøvurderingslovens regler, jf. navnlig sag C-9/22, An Bord Pleanála m.fl. (**MRF 2023.10**) og i samme retning sag C-24/19, A m.fl. (**MRF 2020.9**). Denne betingelse er kun opfyldt, hvis klimaplanen er bindende for kommunens videre arbejde på den måde, at dispositioner i modstrid med kommunens klimaplan kræver ændring af eller dispensation fra klimaplanen. Ved bedømmelse af dette spørgsmål må det lægges til grund, at det ved indføjelse af regler i planloven om klimatilpasningsplaner ved lov 2012/579 udtrykkeligt blev understreget i lovbemærkningerne, at "varetagelse af klimatilpasning indebærer, at kommunerne fremover har mulighed for at tilpasse lokalområdet til konsekvenserne af klimaforandringer. [...] Forslaget giver derimod ikke mulighed for, at kommunerne kan begrunde deres lokalplanlægning med klimaforebyggende tiltag". Heraf følger, at kommunerne ikke efter planloven har hjemmel til at planlægge den fremtidige arealanvendelse med henblik på klimaforebyggende tiltag. Dette udelukker ikke nødvendigvis, at kommunalbestyrelsen politisk arbejder for klimaforebyggende tiltag, og at kommunerne afholder udgifter til møder og klimaregnskab mv. inden for kommunalfuldmagtens rammer. Men det må udelukke, at Viborg Kommunes klimaplan kan tillægges nogen retlig betydning. Der ses således ikke holdepunkt for, at det i klimaplanen oplyste om samarbejdet med Realdanias projekt har en sådan karakter, at de retlige forpligtelser for kommunen kan sidestilles med det offentlig-private partnerskab, som var omhandlet i sag C-9/22 (**MRF 2023.10**), så planen ad denne omvej alligevel ville være omfattet af SMV-direktivet og miljøvurderingslovens regler. I den i klagenævns-afgørelsen omtalte sag om vindmøllepark Tjele Langsø havde Miljø- og Fødevareklagenævnet tidligere ophævet VVM-tilladelsen til projektet (**MRF 2021.232**), men efterfølgende ansøgte bygherren kommunen om VVM-tilladelse til et ændret projekt, og kommunalbestyrelsen besluttede at behandle ansøgningen efter planloven og miljøvurderingsloven. Denne beslutning blev påklaget af samme klager, men klagen blev afvist med henvisning til, at beslutningen om at behandle ansøgningen havde karakter af en procesledende beslutning (**MRF 2023.66**). Supplerende kan oplyses, at Folketinget ved lov nr. 417 af 25. april 2023 ændrede planlovens formålsbestemmelse i § 1, så begrænsning af udledning af drivhusgasser nu indgår i planlovens formål, hvilket trådte i kraft den 1. juli 2023. Hvis kommunerne efter den 1. juli 2023 vedtager rammer for begrænsning af udledning af drivhusgasser fra kommunens område på linje med Viborg Kommunes klimaplan, vil dette formentlig skulle ske i form af kommuneplaner eller kommuneplantillæg.

Ikke medhold i klage over at klimaplan for Viborg Kommune ikke er omfattet af krav om miljøvurdering

22/07343

Miljø- og Fødevareklagenævnet har truffet afgørelse efter miljøvurderingslovens § 2 og § 8, jf. § 48, stk. 4.[1]

Miljø- og Fødevareklagenævnet giver ikke medhold i klagen over, at der ikke er udarbejdet en miljøvurdering i forbindelse med Viborg Kommunes Klimaplan 2022-2050.

Det indbetalte klagegebyr tilbagebetales ikke.

Miljø- og Fødevareklagenævnets afgørelse er endelig og kan ikke indbringes for anden administrativ myndighed, jf. § 17 i lov om Miljø- og Fødevareklagenævnet[2] og gebyrbekendtgørelsens § 2.[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 Fødevareklagenævnet.

1. Klagen til Miljø- og Fødevareklagenævnet

Afgørelsen er den 8. juni 2022 påklaget til Miljø- og Fødevareklagenævnet af beboere i planområdet. Klager har indsendt yderligere bemærkninger den 1. november 2022.

Klager har navnlig anført, at

- klimaplanen skal miljøvurderes,
- klimaplanen medfører påvirkning af et udpeget internationalt beskyttelsesområde, hvorfor der skal udføres en Natura 2000konsekvensvurdering,
- der er indgået konkrete planer for grøn omstilling sideløbende med, at klimaplanen blev udarbejdet, herunder for en energipark ved Tjele Langsø,
- et projekt vedrørende opstilling af vindmøller ved Tjele Langsø tidligere er blevet ophævet og hjemvist på grund af regler for Natura 2000områder og særligt af hensyn til påvirkning af taigasædgås, og
- en energipark ved Tjele Langsø i høj grad vil påvirke Natura 2000området ved Tjele Langsø og medføre et 100 % habitattab for taigasædgås.

Klagepunkterne er nærmere uddybet i afsnit 2.2.

Klager har anmodet om, at klagen tillægges opsættende virkning. Miljø- og Fødevareklagenævnet har besluttet at realitetsbehandle klagen i stedet for at træffe delafgørelse om opsættende virkning.

Klager har som repræsentant for en interessegruppe desuden indgivet klage til Miljø- og Fødevareklagenævnet den 26. oktober 2022 om Viborg Kommunes byrådsbeslutning om at forsætte behandling af en ansøgning om etablering af et energiprojekt ved Tjele Langsø og Kvorning i Viborg Kommune.[4] Nævnet har dags dato truffet særkilt afgørelse i sagen.

2. Sagens oplysninger

2.1 Den påklagede afgørelse

Viborg Kommune har som følge af kommunens deltagelse i projektet "DK2020 – klimaplaner i hele Danmark" udarbejdet en klimaplan for kommunen. Viborg Kommunes Klimaplan 2022-2050 er den 18. maj 2022 vedtaget af Viborg Byråd, hvor det samtidigt er besluttet, at klimaplanen ikke er omfattet af krav om miljøvurdering.

Som begrundelse for afgørelsen fremgår det, at Viborg Kommunen har vurderet, at klimaplanen i sin overordnede detaljeringsgrad ikke fastlægger rammer for fremtidige anlægstilladelser, der er omfattet af miljøvurderingslovens bilag 1 og 2, eller i øvrigt vurderes at få væsentlig indvirkning på miljøet. Desuden vurderes det, at planen ikke medfører væsentlig påvirkning af et udpeget internationalt naturbeskyttelsesområde. Klimaplanen vurderes af kommunen kun at beskrive indsatser, som senere kan udløse behov for fastlæggelse af rammer for anlægstilladelser. Såfremt disse senere rammer for anlægstilladelser er omfattet af miljøvurderingslovens bilag 1 og 2, vil disse blive vurderet, når projekterne kan konkretiseres.

Af den vedtagne klimaplanen fremgår det, at planen handler om grøn omstilling i Viborg Kommune, og at planen opstiller en overordnet målsætning om, at kommunen skal være klimaneutral inden år 2050. På den baggrund er der fastsat mål om, at kommunen som geografisk område i år 2030 skal have reduceret drivhusgasudledninger med 70 % i forhold til år 1990, og at mindst 70 % af kommunens energiforbrug skal være dækket af vedvarende energi. Videre skal kommunen som organisation i år 2030 have reduceret drivhusgasudledninger fra driften i kommunen med mindst 70 % i forhold til år 2019.

De overordnede målsætningerne i Viborg Kommunes klimaplan oplyses at lægge sig op ad klimalovens målsætninger om reduktion af drivhusgasser og klimaneutralitet.

Målet om en klimaneutral kommune inden 2050 betyder ifølge klimaplanen, at Viborg Kommune skal opnå netto-nuludledning fra energiforbrug i bygninger, transport og industri, fra landbruget, fra anvendelse af energi fra forsyningsnettet, og fra affaldshåndteringen. Samtidig skal kommunen, hvor det er muligt, mindske udledningen af drivhusgasser som følge af varer og tjenester produceret uden for kommunens grænser, der forbruges af kommunens indbyggere, virksomheder og den offentlige sektor.

Om rammen for Viborg Kommunes arbejde med klimaet har kommunen i klimaplanens kapitel 2 fastsat principper for den grønne omstilling. Om principperne fremgår det, at byrådsbeslutninger skal omfatte langsigtede løsninger, have fokus på langsigtet økonomisk afkast, omfatte partnerskaber og lokale arbejdspladser, og at det skal gøres let at træffe grønne valg. Desuden skal den grønne omstilling komme flest mulige til gavn, og forebyggelse samt tilpasning skal tænkes sammen og bruges som middel til at skabe mere bæredygtige byer.

I klimaplanens kapitel 4 om mål og delmål beskrives det, hvorledes reduktionerne kan ske. Her nævnes reduktion inden for landbrug og arealanvendelse på 60 % samt en reduktion på 78 % inden for transport- og energisektoren. Vedrørende reduktion i transport- og energisektoren nævnes fire scenarier, der skal realiseres frem til år 2030 for at nå målene. Scenarierne udgør udfasning af naturgas, omstilling til fjernvarme, flere el-biler, og etablering af solcelleanlæg, vindmøller og biogasanlæg, så kommunen mindst kan blive selvforsynende med el og gas.

Videre beskrives Viborg Kommunes rolle i forhold til udledningen af drivhusgasser i klimaplanens kapitel 6. Det oplyses, at kommunen har en rolle på tre niveauer, som virksomhed, i ejerskab af kommunale selskaber og i partnerskab med borgere og virksomheder i Viborg Kommune. Det angives desuden, at kommunen kan planlægge og stille krav, så udviklingen går i en bæredygtig retning og til fremme af den grønne omstilling.

Klimaplanen opstiller i kapitel 7 flere indsatsområder. For de enkelte indsatsområder er der opstillet mål samt beskrevet barrierer, partnerskaber, samt hvilke planer og politikker der som følge af målene skal ses på, og som kommunen skal arbejde med i forhold til indsatsområdet. Det er desuden anført, at de konkrete handlinger for hvert indsatsområde er beskrevet i klimaplanens bilag 1 "Mål og indsatser". Klimaplanens bilag 1 gennemgår således de indsatser, som Viborg Kommune vil sætte i gang eller skrue op for, for at nå delmålene i klimaplanen.

Indsatsområderne efter klimaplanens kapitel 7 udgør:

- energi,
- transport, mobilitet og byudvikling,
- landbrug og natur,
- uddannelse,
- affald,
- erhvervsliv,
- transport, bygninger og indkøb i kommunen som organisation.

Energi

For indsatsområdet "energi" fremgår det, at olie og naturgas skal udfases, og at energisystemet skal omstilles til vedvarende energi. Biogas skal fortrænge naturgas, og elforsyningen skal primært komme fra lokale vindmøller og solceller. Derudover skal energiforbruget i bygninger reduceres, og der skal sikres et sammenhængende energisystem. Viborg Kommune vil derfor fremme og planlægge for energianlæg som f.eks. vindmøller, solceller og biogasanlæg. Om barrierer og forudsætninger for indsatsområdet er det anført, at vindmøller, solceller, biogasanlæg og anlæg til fjernvarmeproduktion påvirker omgivelserne. Anlæg skal derfor være indpasset i forhold til nabohensyn og kræver fornuftig placering og projektering i forhold til natur-, miljø- og planlægningsmæssige hensyn.

I forhold til partnerskaber fremgår det om indsatsområdet, at Viborg Kommunen skal indlede en tættere dialog med fjernvarmeverker og borgere om den grønne omstilling. Kommunen vil desuden tage initiativ til etablering af Energiforum med forskellige aktører, og vil udarbejde en energiforsyningsplan. Energiforsyningsplanen vil skulle kortlægge potentialet for optimering af energisystemet i kommunen og nabokommuner, herunder mulighederne for placering af energiparker og Power-to-X anlæg. Videre fremgår det vedrørende planer og politikker, at energiforsyningsplanen skal udarbejdes af kommunens Klima- og Miljøudvalg, og at der skal

være sammenhæng mellem energiforsyningsplanen og kommuneplanen for at optimere mulighederne for etablering af biogasanlæg, vindmøller og solceller. Det er i den forbindelse oplyst, at byrådet i 2021 besluttede, at der skal udarbejdes et tillæg til kommuneplanen, som opdaterer retningslinjen om vindmøller. Byrådets planstrategi for den brede og langsigtede fysiske udvikling skal desuden opdateres med grøn omstilling som et tværgående emne. Det forventes, at planstrategien vil sætte mål om at fremme placering af byvækst samt bygningstyper og -materialer, som reducerer energiforbruget i byernes udvikling.

I klimaplanens bilag 1 vedrørende indsatsområdet "energi" er det anført, at Viborg Kommune modtager et stort antal ansøgninger om etablering af større VE-anlæg og gennemførelse af varmeprojekter. Det oplyses hertil, at der ofte er tale om meget komplicerede planprocesser og sagsbehandling, som medfører et stort ressourceforbrug i forvaltningen. Kommunen skal bestræbe sig på at prioritere og behandle ansøgningerne inden for en tilfredsstillende tidshorisont for at holde fremdrift i den grønne omstilling. Kommunen vil desuden løbende have som mål, at der etableres VE-anlæg i kommunen, der som minimum forsyner elforbruget i kommunen som geografi.

Transport, mobilitet og byudvikling

For indsatsområdet "transport, mobilitet og byudvikling" er det beskrevet, at transportsektoren i Viborg Kommune udgør 35 % af det samlede energiforbrug, og at der skal ske omstilling til grøn mobilitet i forhold til flere el-biler samt transportformer som cykling, gang, kollektiv transport og samkørsel. Kommunen vil etablere flere el-standere og vil derudover fastlægge en praksis for, at den klimamæssige effekt skal vurderes ved nye projekter for kommunale veje, stier og parkeringspladser, og at byplanlægning fremmer bæredygtig mobilitet. Det er videre oplyst, at byrådets planstrategi skal opdateres med grøn omstilling og bæredygtighed, og at kommunen løbende vil følge med i, om der kommer nye muligheder i planloven, som giver lovhjælp til, at kommuneplanen og lokalplaner kan stille krav om bæredygtige tiltag. Derudover henvises der til kommunens trafikplan og en vedtaget strategi for ladestander til elbiler. Om partnerskaber beskrives det, at kommunen kan indgå i samarbejde med bolig- og ejerforeninger i forhold til ladeinfrastruktur samt store transportfirmaer i forhold til omstilling af den tunge transport. Af klimaplanens bilag 1 fremgår det, at kommunen vil stille grønnere krav til køretøjernes drivmiddel ved kommende udbud af buskørsel, og at der skal laves en samlet plan for ønskerne til, hvilke bustyper der skal bruges, når bybusserne i Viborg skal i udbud senest i 2024. Med sin indflydelse i Midttrafik og Midtjyllands Lufthavn vil kommunen desuden arbejde for en ejerstrategi med fokus på vedvarende energi samt bæredygtig luftfart og lufthavnsdrift. Kommunen vil videre lade hensynet til ikke at øge transportbehovet unødigt indgå i prioritering og lokalisering af nye byudviklingsområder i kommuneplanen. Det oplyses også, at kommuneplanen vil understøtte brugen af kollektiv trafik ved rejser til og fra Viborg Midtby ved at kommuneplanen fastholder et reduceret krav til antal parkeringspladser for områder, der ligger mindre end 400 m fra Viborg Rutebilstation samt Viborg Banegård. For at sikre bæredygtig jordhåndtering ved byggemodning vil kommunen også arbejde for, at kommuneplanen fremadrettet indeholder en retningslinje for, hvordan overskudsjord skal håndteres.

Landbrug og natur

Indsatsområdet "landbrug og natur" har ifølge klimaplanen fokus på fødevareproduktionens bidrag til kommunens udledning af drivhusgasser. Hertil er det oplyst, at landbruget i høj grad er styret af markedsmekanismer, viden og tekniske muligheder, afgiftsstrukturer og rammebetingelser, der vanskeliggør en hurtig omstilling. Det er desuden en forudsætning, at der fra frivillige lodsejere kan ske gennemførelse af skovrejsning, lavbundsprojekter og multifunktionel jordfordeling, som kan forbedre klimaregnskabet. Som delmål er det angivet, at der skal gennemføres lavbundsprojekter og etableres 950 ha mere skov inden 2030 og yderligere 2.350 ha mere skov i perioden 2030-2050. Dernæst fremgår det i forhold til partnerskaber, at der er behov for tæt samarbejde med landbrugets organisationer og landbrugskonsulenter. Videre vil kommunen ved næste kommunalplanrevision have øget fokus på udpegningsarealer til skovrejsning, biogas og VE-anlæg. Derudover skal der sikres klare rammer for landbrugets nye anlæg og teknologier. I kommune- og lokalplanlægningen skal det præciseres, hvilke muligheder der er for at etablere gas- og energianlæg i forlængelse af biogasproduktion som f.eks. Power-to-X, metanisering og lignende. Desuden skal det undersøges, om der også skal være muligheder for at etablere f.eks. bioraffineringsanlæg til græsprotein og biokul-pyrolyseanlæg i forbindelse med biogasanlæg.

Af klimaplanens bilag 1 fremgår det endvidere om indsatsområdet, at kommunen vil arbejde med konkrete skovrejsningsprojekter, understøtte privat skovrejsning og indgå i dialog om kommunens engagement i skovrejsningsprojekter. Kommunen skal yderligere undersøge mulighederne for at rejse skov på kommunens egne ejendomme, samt hvor det er muligt at købe jord med henblik på skovrejsning. Endvidere anføres det, at næste kommuneplanrevision vil have øget fokus på udpegningsarealer til skovrejsning.

Uddannelse

Klimaplanens indsatsområde "uddannelse" handler om en undervisnings- og formidlingsindsats for grøn omstilling til børn, voksne og medarbejdere. Et af delmålene med indsatsområdet er, at borgere har et kendskab til klimaudfordringen, og at der skal ske uddannelse af fremtidens borgere til at bygge og efterspørge bæredygtige samfund. Videre er et delmål, at klima og bæredygtighed er en naturlig og integreret del af undervisningen i kommunens folkeskoler, og at hensyn til klima indgår i alle kommunens aktiviteter. I klimaplanen henvises til "Grønne Sammen", hvor der deles viden med børn og unge i kommunen, og til at der kan indgås partnerskaber med landbruget samt lokale uddannelses- og efteruddannelsesinstitutioner, herunder for landmænd, håndværkere og maskinmestre, der skal gennemføre den grønne omstilling. I forhold til planer og politikker, der skal ses på, oplyses det, at skolestrukturen og lokale trafiksikkerhedsplaner er afgørende for mulighed og motivation for grønne transportvalg i elevernes transport til og fra skole. Videre skal klimavenlig adfærd være et spor i fælles lederdage for hele kommunen, og det skal være grundlag for, at der laves en handleplan på kommunens institutioner, som f.eks. kan indeholde grønne kostpolitikker.

Affald

For indsatsområdet "affald" oplyses det, at Viborg Kommune som delmål mod 2030 blandt andet skal arbejde for en klimaneutral affaldssektor, og at der skal ske øget genanvendelse og udsortering af affald. Det oplyses, at affaldsmængderne skal nedbringes, og der skal være bevidsthed og fokus på forbrug- og affaldsvaner. Det er anført, at nationale og samfundsmæssige tiltag for affaldsforebyggelse, producentansvar og cirkulær økonomi er

afgørende for udformning og kvalitet af den kommunale affaldshåndtering, og at erfaringsudveksling i affaldsbranchen er afgørende for, at kommunen kan arbejde aktivt og målrettet for en klimaneutral affaldssektor samt tværkommunale udbud og aftaler.

Om planer og politikker henvises der i planen til, at kommunen har vedtaget en affaldshåndteringsplan for 2021-2026, og at øvrige klimahensyn for affaldsområdet skal defineres lokalpolitisk.

Af bilag 1 fremgår desuden, at indsamling og transport af affald skal ske med køretøjer, der kører på ikke-fossilt brændstof. Ved udbud på renovationskørsel skal der stilles krav om tilbud med køretøjer, der kører på ikke-fossilt brændstof.

Erhvervsliv

Om indsatsområdet "erhvervsliv" fremgår det, at Viborg Kommune i samarbejde med lokale virksomheder ønsker at understøtte nye klimavenlige løsninger, der kan bidrage til den grønne omstilling både lokalt og i omverdenen, og derved sikre lokale arbejdspladser.

Som delmål angives det, at brændselsforbrug på industrivirksomheder skal være reduceret med 25 % via energieffektivisering eller skift af energiforsyningen til el eller fjernvarme, samt at der skal skabes et attraktivt erhvervsmiljø og et dynamisk forsknings- og udviklingsmiljø med fokus på grøn teknologi og bæredygtig produktion.

Det er i forhold til samarbejder anført, at [V1] faciliterer netværk og universitetssamarbejder, herunder er Aarhus Universitets afdeling i Foulum nævnt. Desuden oplyses det, at kommunen er medstifter af [V2], og at kommunen ønsker at udvikle dette i de kommende år.

I forhold til planer og politikker for indsatsområdet fremgår det, at kommunen deltager i projektet "Energieffektivitet og CO2-besparelser i virksomheder i Region Midtjylland" (ECSMV), og at kommunen ønsker at deltage i lignende fremtidige projekter.

Derudover fremgår det af bilag 1 til klimaplanen, at kommunen understøtter en bæredygtig udvikling gennem [V3], ligesom kommunen understøtter udvikling af Aarhus Universitets Foulum og [V2] til at være et erhvervs- og iværksætermiljø for virksomheder inden for jordbrug og bioøkonomi. I forlængelse heraf fremgår det, at der skal udvikles en energipark, hvor et samspil mellem virksomheder demonstrerer, hvordan et integreret energisystem kan udfoldes i fuld skala. Energiparken vil skulle fungere som et højteknologisk udviklingscenter for et intelligent samspil i udnyttelsen af biomasser og lagring af forskellige miljøvenlige energiformer.

Viborg Kommune som organisation, trafik, bygninger og indkøb

I forhold til indsatsområdet for Viborg Kommune som organisation er fokus på trafik, bygninger og indkøb.

For trafik er der et delmål om, at al personkørsel i biler, busser, taxaer mm. betalt af kommunen samt renovationsbiler skal køre på el eller andre grønne drivmidler i 2030, og at kommunen skal være CO2 neutral i forhold til transport i år 2035. Det beskrives desuden, at bilparken i kommunen er eller forventes omlagt til elbiler. Det oplyses, at der i 2020 blev udført en flådeanalyse, men at der ved analysen sås behov for en mere tilbundsående

analyse i forhold til eksempelvis specialkøretøjer såsom fejmaskiner, arbejdsmaskiner m.v., og det beskrives, at det er en udfordring at finde et el-alternativ til specialmaskiner. Videre vil der blive set på brugen af el-cykler for medarbejdere og valg af transportformer i øvrigt. Videre er der en ambition om, at flere møder fremadrettet skal foregå online for at reducere transportbehovet og bidrage til en reduktion af kommunens klimaaftryk.

For bygninger angives blandt andet delmål om, at 98 % af kommunens bygningsmasse opvarmes med fjernvarme eller fossilfri energi, at energiforbrug i kommunens bygninger skal optimeres, at energimassen skal energirenoveres, og at bygninger skal være CO2 neutrale.

Om barrierer beskrives det, at det er omkostningstungt og ressourcekrævende for kommunen at få opstillet solcelleanlæg på egne bygninger, idet kommunen blandt andet ikke må være el-producent. Videre beskrives en national klimahandlingsplan for energirenovering som en forudsætning for, at kommunen kan nå i mål med renovering af bygningsmassen. Reduktion af drivhusgas skal desuden fremadrettet indgå som en prioritering på lige fod med tilbagebetalingstid i forbindelse med energirenoverings projekter.

Om partnerskaber oplyses det, at kommunen understøtter fjernvarmeværkerne med at konvertere naturgasområder til fjernvarme, idet byrådet har besluttet, at alle kommunale bygninger i de enkelte konverteringsområder naturligt indgår og konverteres til fjernvarme.

Om planer og politikker der skal ses på, nævnes det at kommunens Økonomi- og Erhvervsudvalget i juni 2020 besluttede retningslinjer for bæredygtigt byggeri, og at disse bør tilpasses nærværende klimaplan.

Endvidere fremgår det for indkøb, at der som delmål i år 2022 skal gøres status på Viborg Kommunes handleplan for grønne indkøb, og samtidig skal der sættes flere konkrete mål frem mod år 2030. Som barriere og forudsætning angives det, at indsatsen kræver ændrede budgetlægningsprocedurer og en livcyklusanskuelse at knytte indsatser til hele den grønne værdikæde. Det kræver endvidere ny viden at foretage indkøb af grøn el, hvis der ønskes sikkerhed for at indkøbet medfører opstilling af nye vedvarende energianlæg, som kan dække kommunens elforbrug.

I forhold til partnerskabet beskrives det, at indkøbspolitikken for visse områder vil skulle justeres i samarbejde med leverandører, og at nye varer skal udvikles.

Om planer og politikker fremgår det, at der i år 2022 skal udarbejdes et grønt virksomhedsregnskab for klimabelastningen fra kommunen som organisation. Regnskabet skal i første omgang være baseret på kommunal kørsel og kommunale bygningers el og varmemeforbrug, og med tiden udvides til også at omfatte klimabelastningen ved materialer i kommunens byggeri og anlæg samt forbrug af varer- og tjenesteydelser.

Af bilag 1 til klimaplanen fremgår det, at for Viborg Kommune som organisation kan der gøres energimæssige tiltag såsom efterisolering, opsætning af solceller på kommunens bygninger, renovering eller udskiftning af ældre ventilationsanlæg og ældre belysningskilder. Derudover fremgår det, at kommunen skal prioritere udledningen af drivhusgasser som en parameter ved beslutninger om byggeri og renoveringer, og der i henhold til kommunens handleplan for grønne indkøb skal gøres øget brug af certificeringsordninger i kommunalt byggeri (f.eks. Svanemærket og DGNB). Desuden skal der i handleplanen sættes konkrete mål frem mod 2030.

Klimatilpasning

Om indsatsområdet "klimatilpasning" fremgår det, at Viborg Kommune skal være klimatilpasset i forhold klimascenarier og tilpasningskrav på kort sigt, mellemlang sigt og lang sigt. Der skal derfor fremadrettet indarbejdes hensyn om klimatilpasning i kommunens visioner, strategier og planer, og kommuneplanen skal indeholde nye retningslinjer, der forebygger tab af værdier pga. oversvømmelse og erosion. Videre skal kommuneplanen og nye lokalplaner som udgangspunkt sikre, at der ikke sker byudvikling i områder med risiko for oversvømmelse eller terrænnært grundvand. Yderligere skal oversvømmelser som udgangspunkt ikke afværges ved hjælp af løsninger, der udleder drivhusgas, og områder, der har potentiale for at lagre CO₂ i fremtidige vådområdeprojekter, skal benyttes aktivt til vandparkering. Regnvand skal desuden indgå som en naturlig del af byudviklingsprojekter, hvor borgere og virksomheder skal inddrages. Kommune skal endvidere vejlede og skabe et let overblik over mulige løsninger og krav til klimatilpasning på egen grund. Kommunens beredskabsplan skal desuden inden år 2026 have et klimatjek, og inden år 2030 skal kommunens ejendomme have et klimatjek med hensyn til risiko for oversvømmelser.

I forhold til partnerskaber fremgår det, at kommunens forvaltning og [V4] sammen har startet en proces, som skal udvikle en mere strømlinet sagsgang fra planlægning til udførelse og tilsyn.

Om planer og politikker fremgår det, at kommunen tidligere har udarbejdet en klimatilpasningsplan (indarbejdet i kommuneplan 2013-2025), og at Klima- og Miljøudvalget i 2020 igangsatte planprocessen for udarbejdelse af et tema-tillæg til kommuneplanen, som skal sætte rammerne for lokalplanlægningen på baggrund af dataindsamling og en samlet gennemgang af indsatsområder i kommunen. Udpegningen fungerer som et opmærksomhedskort, hvor der i hvert tilfælde skal tages konkret stilling til muligheden for byudvikling og afværgeforanstaltninger. Ved udpegningen af områder og fastlæggelse af tilhørende retningslinjer vil der desuden ske en gennemgang og revision af klimatilpasningsplanens retningslinjer. I forlængelse heraf fremgår det, at byrådet i år 2021 igangsatte udarbejdelse af en opdateret klimatilpasningsplan.

Endvidere er det i klimaplanens bilag 1 oplyst, at kommunen skal benytte sine retningslinjer i klimatilpasningsplanen, kommuneplanen og Plan for Fremtidens Regnvandshåndtering. Kommunen skal desuden opdatere kommuneplanens afsnit 12 om potentielle vådområder og lavbundsarealer.

Om den politisk forankring, fremgår det af klimaplanens kapitel 10, at klimaarbejdet fagligt er forankret i kommunens Klima- og Miljøudvalg. Budgetmæssige og politiske prioriteringer inden for klimaområdet besluttet i henholdsvis Økonomi- og Erhvervsudvalget og Byrådet. De politiske fagudvalg har ansvaret for at prioritere og gennemføre klimaindsatser på deres område. Her omsættes byrådets visioner til konkrete politiske handlinger inden for de enkelte områder. For nogle udvalg vil det ske gennem planer og andre myndighedsroller, og for andre udvalg vil det være via arbejde med egen drift samt med borgere og medarbejdere om grøn og bæredygtig omstilling.

Ud over klimaplanens bilag 1, der gennemgår indsatser for at nå delmål, er der til planen også tilknyttet et bilag 2 og 3.

Bilag 2 gennemgår Viborg Kommunes eksisterende planer, herunder kommuneplanen, handleplan for grønne indkøb, trafikplan, affaldshåndteringsplan mv, og hvorledes klimaplanen integreres i forbindelse med disse. Det fremgår indledningsvist i bilaget, at

klimaplanen for Viborg Kommune hænger sammen med en række andre planer i Viborg Kommune, som allerede beskriver mål og indsatser for en grøn omstilling. Nye mål og indsatser, der er defineret i klimaplanen, indarbejdes fremadrettet i kommunens strategier og planer i forbindelse med planlagte revisioner, og der vil i den sammenhæng være fokus på at sikre, at disse strategier og planer sætter de nødvendige mål og rammer for at understøtte realiseringen af klimaplanens mål.

Klimaplanens bilag 3 handler om klimaregnskab og fremskrivninger i tilknytning til klimaplanen og indeholder data, forudsætninger og oplysninger i forhold til status quo og reduktioner for drivhusgasudledninger.

2.2 Klagens indhold

Klager har anført, at Viborg Kommunes klimaplan skal miljøvurderes, og at planen medfører påvirkning af et udpeget internationalt beskyttelsesområde, hvorfor der skal udføres en Natura 2000-konsekvensvurdering for klimaplanen i henhold til EU's habitatdirektiv. Den manglende miljøvurdering er ifølge klager i strid med gældende EU-lovgivning.

Klager har påpeget, at der sideløbende med udarbejdelsen af klimaplanen for Viborg Kommune er indgået konkrete planer for grøn omstilling. Klager henviser til, at det af et referat fra Klima- og Miljøudvalget af 22. februar 2022 punkt 13, fremgår at der planlægges solceller, vindmøller og biogasanlæg, hvortil der er fastsat en konkret adresse for et biogasanlæg på [A1] i Tjele. Af samme referat fremgår det desuden, at i starten af 2022 forventes en indstilling til byrådet om, hvorvidt planlægning af vindmøller ved Vinge skal genoptages eller stoppes.

Endvidere har klager anført, at det af referat fra Klima- og Miljøudvalget af 2. juni 2022 punkt 9 fremgår, at virksomheden [V5] ønsker at etablere en bioøkonomisk klynge i Viborg Kommune i form af en energiø for projektet "Viborg Go Green". I referatet er det beskrevet, at projektet omfatter 16 vindmøller, 575 ha solceller og et industriområde på 20 ha, der rummer biogasanlæg, brintanlæg, pyrolyse anlæg og græsproteinanlæg. I den sammenhæng fremgår et kort af den østlige del af Viborg Kommune, og et område omkring Tjele, som ligger ved et Natura 2000-område. Yderligere fremgår det af referatet, at etablering af anlægget kræver vedtagelse af et kommuneplantillæg og en lokalplan.

Som argument for klagen har klager endvidere henvist til, at Viborg Kommune tidligere har truffet afgørelser om opstilling af otte vindmøller ved Tjele Langsø-området, hvilket var retsstridigt efter både EU-ret, dansk ret og internationale konventioner. Vindmøllerne var placeret i et fourageringsområde for taigasædgås, og i nærområdet for Natura 2000-område nr. 33 Tjele Langsø og Vinge Møllebæk, der indeholder habitatområdet H33 og fuglebeskyttelsesområdet F16. Natura 2000-området omfatter målsætninger for taigasædgås, herunder for deres raste- og fødesøgningssteder. I en udført Natura 2000-konsekvensvurdering i tilknytning til projektet fremgik det, at vindmøllerne kunne medføre en fortrængning på 60 ha fra gæssenes fourageringsområde, hvilket svarede til et habitattab på 20 %. Klager har hertil oplyst, at plangrundlaget og § 25-tilladelsen for opstilling af de otte vindmøller af flere parter dengang blev påklaget, og at Planklagenævnet og Miljø- og Fødevareklagenævnet ophævede og hjemviste afgørelserne. Klager har hertil gjort opmærksom på, at Viborg Kommune ikke har anlagt retssag mod nævnene i forhold til disse to afgørelser.

For det nu ansøgte projekt af virksomheden [V5] har klager anført, at etablering af en energipark ved Tjele vil udbredes i et langt større område end arealet for det tidligere projekt med otte vindmøller. Energiparken vil udgøre et industrianlæg på ca. 700 ha syd for Tjele Langsø. Dertil kommer to øvrige områder, som kan ses af det af klager indsendte oversigtskort. Klager bemærker, at det tidligere vindmølleprojekt bevirkede et habitattab på ca. 20 %, mens etablering af [V5]s energipark vil bevirke 100 % habitattab. Habitattabet som følge af energiparken er ifølge klager ulovligt, idet habitattabet på 20 % var ulovligt.

Endeligt har klager anført, at der i november 2018 ulovligt skete en udtagning af et areal fra Natura 2000-området ved ministeriel beslutning, svarende til ca. 20 % af gæssenes habitatområde fra Natura 2000-området, hvilket er i strid med EU-retten. Klager har henvist til, at Dansk Ornitologisk Forening har påklaget udtagningen til EU Kommissionen.

2.3 Viborg Kommunes bemærkninger til klagen

Viborg Kommune har den 6. juli 2022 til klagen bemærket, at byrådet den 18. maj 2022 besluttede at forslaget til klimaplanen skulle sendes i offentlig høring, og at der ikke skal gennemføres en miljøvurdering af planforslaget. Kommunen har bemærket, at forslaget til klimaplanen ikke er omfattet af miljøvurderingslovens krav om screening eller miljøvurdering, idet klimaplanen ikke fastlægger rammer for anlægsprojekter.

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.

Det følger endvidere af § 11, stk. 2, i lov om Miljø- og Fødevareklagenævnet, at nævnet kan begrænse sin prøvelse til de væsentligste forhold.

Miljø- og Fødevareklagenævnet har i denne klagesag fundet anledning til at behandle om klimaplanen er omfattet af miljøvurderingsloven.

Efter nævnets vurdering er der ikke med klagen i øvrigt fremkommet forhold, der kan føre til ændringer af førsteinstansens afgørelse.

Miljø- og Fødevareklagenævnet bemærker, at nævnet ikke har kompetence til at behandle spørgsmål om, hvorvidt arealer kan udtages fra Natura 2000-områder.

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.

Viborg Kommunes Klimaplan 2022-2050 er ikke udarbejdet i henhold til lov.

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 klimaplanen er en plan i miljøvurderingslovens forstand.

3.2.2 Viborg Kommunes klimaplan

Miljøvurderingsloven implementerer SMV-direktivet i dansk lovgivning.[5]

Miljøvurderingslovens regler om miljøvurdering af planer og programmer finder efter § 2, stk.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: [6]

”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:[Z]

" 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", "program", "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."

Miljøvurderingslovens bilag 2 omfatter en række forskellige projekter, eksempelvis projekter for udnyttelse af vindkraft til energiproduktion (vindmøller), jf. bilag 2, pkt. 3, litra j, og projekter om nyplantning og rydning af skov med henblik på anden arealudnyttelse, jf. bilag 2, pkt. 1, litra d, m.fl.

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."

Miljø- og Fødevareklagenævnet finder, at Viborg Kommunes Klimaplan 2022-2050 ikke er omfattet af miljøvurderingsloven, 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 Fødevareklagenævnet har lagt vægt på, at klimaplanen alene fastsætter overordnede målsætninger for den grønne omstilling i Viborg Kommune. Klimaplanen opstiller ikke præcise kriterier eller vilkår, som efter nævnets vurdering er af styrende og dominerende karakter for de efterfølgende beslutninger, kommunen skal træffe i forhold til behandling af ansøgninger og fremtidige anlægstilladelser, idet indholdet af klimaplanen er for upræcist. Nævnet har i tilknytning hertil lagt vægt på, at klimaplanen ikke udpeger områder til placering af bestemte anlægsaktiviteter, og at den heller ikke indeholder konkrete bestemmelser om udformning af anlæg, som en ansøger vil skulle opfylde, eller som vil være af afgørende betydning for, om der kan meddeles en fremtidig anlægstilladelse til et projekt. Nævnet bemærker, at det af bilag 1 til klimaplanen fremgår, at der skal etableres en energipark i Viborg Kommune. Klimaplanen

fastsætter dog efter nævnets vurdering ikke bestemmelser, som er afgørende for, om anlægsprojekter, herunder det af klager anførte anlægsprojekt, kan meddeles anlægstilladelse eller ej.

Miljø- og Fødevareklagenævnet har desuden lagt vægt på, at klimaplanen omfatter hele Viborg Kommune, og at planen ikke indeholder stedspecifikke reguleringer for, hvor anlægstyper kan eller skal placeres. Indholdet er således ikke af en sådan beskaffenhed, at planen i sig selv kan anses for at påvirke Natura 2000-områder.

Miljø- og Fødevareklagenævnet bemærker, at nævnet ikke kan tage stilling til den del af klagen, som vedrører selve klimaplanen, herunder i forhold til tidspunktet for tilvejebringelsen af planen, da der efter miljøvurderingslovens § 48, stk. 4, alene er klageadgang i forhold til miljøvurderingen af en sådan plan.

I forhold til klagers henvisning til et konkret ansøgt anlægsprojekt ved Tjele Langsø bemærker Miljø- og Fødevareklagenævnet, at nævnet alene kan tage stilling til en klage over en screeningsafgørelse efter miljøvurderingslovens § 21 eller en tilladelse efter miljøvurderingslovens § 25 for et konkret projekt, hvis en sådan afgørelse er truffet af førsteinstansen, og afgørelsen er påklaget rettidigt til nævnet. Nævnet bemærker, at Viborg Kommune efter sagens oplysninger endnu ikke har færdigbehandlet ansøgningen. En eventuel afgørelse om projektet efter miljøvurderingsreglerne vil dog senere kunne påklages til Miljø- og Fødevareklagenævnet i overensstemmelse med klagevejledningen til afgørelsen.

3.3 Miljø- og Fødevareklagenævnets afgørelse

Miljø- og Fødevareklagenævnet giver ikke medhold i klagen over, at der ikke er udarbejdet en miljøvurdering i forbindelse med Viborg Kommunes Klimaplan 2022-2050.

[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, som ændret ved lov nr. 900 af 21. juni 2022 om ændring af museumsloven, lov om Miljø- og Fødevareklagenævnet og forskellige andre love.

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

[4] Sagsnr. 22/11646.

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

[6] LFF-2016-03-03 nr. 147 om Miljøvurdering af planer og programmer og konkrete projekter (VVM).

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

Sag:

22/07343

Dato:

5. januar 2023.

Emner:

Miljøvurdering af ...

Highlight:

 Vis/skjul highlight

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