

MRF 2024.112

Planklagenævnets afgørelse af 28. maj 2024, j.nr. 23/14591, 23/14599, 23/14601, 23/14609, 23/14612, 23/14616, 23/14617 og 24/01547

Lokalplan og kommuneplantillæg til udvidelse af Aarhus Havn ophævet som ugyldig grundet manglende begrundelse i forhold til planlovens regler om byvækst og kystnærhedszonen, og da miljørapporten var utilstrækkelig, bl.a. fordi påvirkningen af Natura 2000-områder ikke var inddraget.

Aarhus Kommune vedtog den 21. juni 2023 endeligt lokalplan nr. 1163, Udvidelse af Aarhus Havn, og kommuneplantillæg nr. 110 til kommuneplan 2017 med tilhørende miljørapport og sammenfattende redegørelse. Planområdet var beliggende ca. 13-14 km fra Natura 2000-område N51, Begtrup Vig og kystområder ved Helgenæs. Forud for planvedtagelsen havde planforslag og miljørapport været under behandling i byrådet i 2021, hvor et udkast til miljøkonsekvensrapport og VVM-tilladelse blev behandlet. Materialet, herunder et planforslag, hvor planområdet på dette tidspunkt var ca. 100 ha, blev herefter sendt i offentlig høring. I 2023 blev der indgået et politisk forlig, der førte til en projekter ændring, hvilket betød en arealreduktion på land på ca. 21 ha. Det vedtagne plangrundlag muliggjorde en udvidelse af Aarhus Havn, der er en kommunal selvstyrehavn. Landvinding af søterritoriet skulle hovedsageligt ske ved opfyldning i form af tilførsel af overskudsjord fra andre bygge- og anlægsprojekter i Aarhus og omegn over en længere årrække. Der var endnu ikke meddelt VVM-tilladelse til projektet. Lokalplanens bestemmelser skulle først træde i kraft, når området var landvundet og dermed overgået til byzone. Områdets anvendelse var fastlagt til havneaktiviteter og produktionserhverv med havneformål. Lokalplanen udgjorde både en rammelokalplan og en byggeretsgivende lokalplan som følge af den lange tidshorisont. Planområdet var inddelt i 3 delområder og udgjorde et samlet areal på ca. 95 ha, hvoraf 11 ha var udgjort af landfaste arealer i byzone: Delområde 1 var omfattet af byggeretsgivende bestemmelser, der gav mulighed for at søge byggetilladelse til etablering af containerhavn. Delområde 2, den såkaldte flexhavn, hvor det var uklart, hvilke bebyggelsesbehov der ville opstå i fremtiden, var ikke byggeretsgivende, og nye aktiviteter forudsatte ny planlægning. I delområde 3, Aarhus Blueline, skulle integreres et biodiversitetsområde i yderhavnen, og lokalplanen var byggerets-

givende herfor. Af kommuneplantillægget fremgik, at der udlagdes et nyt rammeområde, der omfattede den byggeretsgivende del af lokalplanen. Planvedtagelsen og miljøvurderingen blev påklaget af Danmarks Naturfredningsforening, en række andre foreninger og borgere, der opdrættede muslinger inden for planområdet. Klagerne gjorde navnlig gældende, at det var en forudsætning for lovlig vedtagelse af planerne, at der på forhånd var givet de fornødne tilladelser til opfyldning, at der var tale om overførsel af areal fra landzone til byzone, hvormed arealet var omfattet af planlovens regler om byvækst, at betingelserne for planlægning af bebyggelse og anlæg i kystnærhedszonen ikke var opfyldt, og at miljøvurderingen var mangelfuld. Planklagenævnet bemærkede indledningsvis, at der efter nævnets opfattelse ikke var noget til hinder for, at der planlagdes for anvendelse af arealer, som ville opstå permanent efter opfyldning, hvorved disse overgik til landareal. Da planforslaget alene omfattede arealer, der forudsattes inddraget fra søterritoriet og omdannet til permanente landarealer, var det nævnets vurdering, at kommunen havde haft hjemmel til at vedtage planerne. Videre fandt nævnet, at det var uden betydning for planernes gyldighed, om der på vedtagelsestidspunktet var meddelt tilladelse efter havneloven. Hvad angik zoneomdannelse bemærkede nævnet, at arealer, der inddrages fra søterritoriet til byzone, er omfattet af planlovens byvækstregler. Herefter konstaterede nævnet, at kommuneplantillægget medførte udlæg af ca. 84 ha til byzone til erhverv, og nævnet lagde på baggrund af sagens oplysninger til grund, at der ikke i forbindelse med kommuneplantillægget var sket en omfordeling af eksisterende udlagte erhvervsarealer, jf. planlovens § 11 a, stk. 6, hvormed udlægget af areal alene kunne ske på baggrund behovsopgørelse, jf. bekendtgørelse om planlægning og byvækst. Herefter konstaterede nævnet, at der ikke i kommuneplantillægget var redegjort for, at rummeligheden i den gældende

kommuneplan ikke var tilstrækkelig til den forventede fysiske udvikling de kommende 12 år. Da kommunen alene havde redegjort for nødvendigheden af udvidelse af havnen, var der ikke i et tilstrækkeligt omfang redegjort for behovet for inddragelse af nye arealer til byvækst, hvilket var en væsentlig retlig mangel, der medførte, at tillægget var ugyldigt. I forhold til udlæg af byzone inden for kystnærhedszonen fandt nævnet, at de eksisterende landarealer ikke var omfattet af kystnærhedszonen, da arealerne på tidspunktet for planvedtagelsen allerede var udlagt til byzone, hvorfor planlægning af de eksisterende landarealer ikke krævede særlig planlægningsmæssig eller funktionel begrundelse for kystnær lokalisering efter planlovens § 15 b, stk. 1, nr. 1 og 2. Hvad angik arealerne, der blev inddraget fra søterritoriet, fandt nævnet hvad angik alle 3 delområder, at kommunen ikke havde godtgjort, at der forelå den fornødne særlige planlægningsmæssige og funktionelle begrundelse for den kystnære placering. Nævnet fandt, at projektet ikke var omfattet af undtagelsen til det særlige redegørelseskrav om trafikhavneanlæg, da det ikke var meningen, at enhver havneudvidelse skulle være omfattet af undtagelsen, og at kommunen ikke havde godtgjort nødvendigheden af størrelsen af projektet. Videre bemærkede nævnet, at det ikke var indlysende, at et biodiversitetsområde var nødvendigt for en trafikhavn. Nævnet fandt det derfor ikke godtgjort, at hensynet til udvidelsen af havnen ikke kunne tilgodeses uden inddragelse af arealer fra søterritoriet i så væsentligt et omfang. Dermed led planerne af en væsentlig retlig mangel, der medførte ugyl-

dighed. Hvad angik miljøvurderingen konstaterede nævnet, at kommunen havde afgrænset miljøvurderingen, så den ikke omfattede indvirkninger på miljøet, der relaterede sig til anlæg af erhvervshavnen, herunder opfyldning af arealet på søterritoriet, og at miljøvurderingen var begrænset til de miljøpåvirkninger, som kunne reguleres med planerne for landdelen med hjemmel i planloven. Videre havde kommunen udelukkende inddraget emnerne landskab og visuelle forhold samt befolkning og menneskers sundhed, hvilket alene vedrørte miljøpåvirkninger på det tidspunkt, hvor havnen var realiseret og i drift. Indvirkninger på miljøet, som relaterede sig til påvirkning af Natura 2000-områder, bilag IV-arter og miljømål for overfladeområder var ikke behandlet i miljørapporten, hvorfor kommunens afgrænsning af miljørapporten ikke var i overensstemmelse med miljøvurderingslovens § 12, stk. 1. Videre anførte nævnet, at sandsynlige påvirkninger fra opfyldning af arealer på søterritoriet skulle indgå i miljøvurderingen på et mere overordnet niveau. Desuden fandt nævnet, at miljørapporten ikke var egnet til at give det fornødne politiske beslutningsgrundlag eller oplyse offentligheden om miljøpåvirkningerne. Hertil bemærkede nævnet, at der ikke sås gennemført en høring vedr. miljørapportens afgrænsning, jf. miljøvurderingslovens § 32. Nævnet fandt samlet set, at minimumskravene til miljørapporten ikke var opfyldt, hvormed miljøvurderingen var ugyldig. På denne baggrund ophævede et enstemmigt nævnt den endelige vedtagelse af planerne med tilhørende miljørapport og sammenfattende redegørelse.

Kommentar: Planklagenævnets fastholder i afgørelsen, at der kan lokalplanlægges for arealer på søterritoriet, hvilket følger samme praksis som i **MRF 2022.228 Pkn** om udvidelse af Esbjerg Havn. Hjemlen hertil forekommer tvivlsom som uddybet i Pagh: TBB:2023.275. Nævnets forståelse af, at en kommune kan lokalplanlægge på et areal på søterritoriet, hvor Kystdirektoratet ikke har meddelt tilladelse efter miljøvurderingslovens § 25 og kystbeskyttelsesloven til opfyldning, fører til, at Planklagenævnet stiller krav om vurderinger af forhold, der må anses for at henhøre under VVM-tilladelsen til opfyldning. Om Planklagenævnets praksis, hvorefter der kan klages selvstændigt over en miljøvurdering af et planforslag, og hvor miljøvurdering i tilfælde af mangler kan erklæres for ugyldig, se **MRF 2021.79 Pkn**, **MRF 2022.63 Pkn**, **MRF 2022.228 Pkn** og **MRF 2023.221 Pkn** med kommentarer. Se også **MRF 2024.100 Pkn** om klage over miljøvurdering af plangrundlag for udvidelse af bioteknologivirksomhed i Hillerød.



Afgørelse i klagesag om Aarhus Kommunes endelige vedtagelse af lokalplan nr. 1163 og kommuneplantillæg nr. 110 til kommuneplan 2017 med tilhørende miljørapport og sammenfattende redegørelse

Sag: 23/14591, 23/14599, 23/14601, 23/14609, 23/14612, 23/14616, 23/14617, 24/01547

Dato: 28. maj 2024

Aarhus Kommune vedtog den 21. juni 2023 endeligt lokalplan nr. 1163, Udvidelse af Aarhus Havn og kommuneplantillæg nr. 110 til kommuneplan 2017, med tilhørende miljørapport og sammenfattende redegørelse.

Danmarks Naturfredningsforening, Aarhus, en række foreninger, nogle borgere, som opdrætter muslinger inden for planområdet, og Alternativet, Storkreds Østjylland har klaget over planvedtagelsen og miljøvurderingen.

I denne afgørelse har Planklagenævnet behandlet følgende spørgsmål:

- Om kommunen har hjemmel til at planlægge for arealer, som inddrages fra søterritoriet.
- Om kommuneplantillægget er i overensstemmelse med planlovens regler om udlæg af arealer til byzone, jf. planlovens § 11 a, stk. 6, 7 og 13.

- Om lokalplanen og kommuneplantillægget er i overensstemmelse med planlovens § 5 b, stk. 1, nr. 1 og 2.
- Om miljøvurderingslovens minimumskrav til en miljøvurdering er opfyldt i forhold til afgrænsningsfasen.

Planklagenævnet har ikke behandlet de øvrige klagepunkter i sagen.

Planklagenævnet ophæver lokalplanen og kommuneplantillægget med tilhørende miljørapport og sammenfattende redegørelse, da kommuneplantillægget ikke er i overensstemmelse med planlovens regler om udlæg af nye arealer til byzone, da lokalplanen og kommuneplantillægget ikke er i overensstemmelse med planlovens § 5 b, stk. 1, nr. 1 og 2, og da afgrænsningen af miljørapporten ikke er i overensstemmelse med miljøvurderingslovens § 12, stk. 1.

Det betyder, at lokalplanen og kommuneplantillægget ikke længere gælder.

Indhold

[1. Sagens oplysninger 3](#)

[1.1. Området og plangrundlaget 3](#)

[1.2. Klagerne og bemærkninger hertil 10](#)

[2. Planklagenævnets bemærkninger og afgørelse. 10](#)

[2.1. Planklagenævnets behandling af sagen. 10](#)

[2.2. Planklagenævnets kompetence og prøvelse. 10](#)

[2.2.1. Generelt om Planklagenævnets kompetence. 10](#)

[2.3. Planlægning for søterritoriet 11](#)

[2.3.1. Klagen. 11](#)

- [2.3.2. Generelt om planlægning for søterritoriet 11](#)
- [2.3.3. Generelt om manglende tilladelser 11](#)
- [2.3.4. Planklagenævnets vurdering. 12](#)
- [2.4. Udlæg af arealer til byzone. 12](#)
 - [2.4.1. Klagen. 12](#)
 - [2.4.2. Generelt om udlæg af arealer til byzone. 13](#)
 - [2.4.3. Planklagenævnets vurdering. 13](#)
- [2.5. Kystnærhedszonen. 15](#)
 - [2.5.1. Klagen. 15](#)
 - [2.5.2. Generelt om kystnærhedszonen. 15](#)
 - [2.5.3. Regler om inddragelse af nye arealer i byzone og af søterritoriet 15](#)
 - [2.5.4. Kommunens vurderinger og bemærkninger vedrørende planlægningsmæssig begrundelse for kystnær lokalisering. 17](#)
 - [2.5.5. Planklagenævnets vurdering. 18](#)
- [2.6. Kommunens miljøvurdering. 20](#)
 - [2.6.1. Miljøvurderingsloven generelt 20](#)
 - [2.6.2. Generelt om indhold af miljørapporten. 21](#)
 - [2.6.3. Afgrænsningsfasen. 21](#)
- [3. Afsluttende bemærkninger 29](#)
- [4. Meddelelse og offentliggørelse af afgørelsen. 30](#)

1. Sagens oplysninger

1.1. Området og plangrundlaget

Området

Sagen vedrører [lokalplan nr. 1163, Udvidelse af Aarhus Havn](#) og [kommuneplantillæg nr. 110](#) til kommuneplan 2017 for Aarhus Kommune.[1]

Planområdet ligger ved Østhavnen i Aarhus Havn. Området grænser mod nordvest op til den eksisterende erhvervs- og containerhavn samt en færgeterminal. På de øvrige sider grænser lokalplanområdet op til et vandareal, herunder indsejlingen til Marselisborg Marina og Tangkrogen, der ligger nordvest for lokalplanområdet. Området kan ses af Bilag 1 med billedmateriale sidst i denne afgørelse.

Lokalplanområdet har et samlet areal på ca. 95 ha og er hovedsageligt beliggende på søterritoriet. Ca. 11 ha af lokalplanområdet udgøres af landfaste arealer i byzone. Det landfaste areal omfatter primært skråningsanlæg med kystsikring i form af stenkastning.

Sagens forløb

Aarhus Havn, som er en kommunal selvstyrehavn, ansøgte i 2018 Trafik-, Bygge- og Boligstyrelsen[2] om at udvide havnen med nye kaj- og landarealer på 140 ha.

Aarhus Byråd vedtog i september 2018 at igangsætte plan- og miljøvurderingsprocessen for en reduceret udvidelse af Aarhus Havn på 100 ha.

Forslag til lokalplan nr. 1163 og kommuneplantillæg nr. 110 og miljørapporten blev behandlet på et byrådsmøde den 1. december 2021. Byrådet behandlede på samme møde miljøkonsekvensrapporten, udkast til § 25-tilladelse efter miljøvurderingsloven og tillæg nr. 3 til spildevandsplan 2017-2020.

Byrådet besluttede at sende materialet i offentlig høring fra den 6. januar 2022 til den 11. marts 2022. Planområdet i lokalplanforslaget, der blev sendt i offentlig

høring, var ca. 100 ha, hvoraf ca. 11 ha udgjordes af landfaste arealer, mens den resterende del var beliggende på søterritoriet.

Et flertal i Aarhus Byråd indgik den 8. februar 2023 et politisk forlig om udvidelsen af havnen kaldet *Marselisborg-Mols modellen, aftale om en CO2-neutral udvidelse af Aarhus Havn, 2023*.^[3] Det fremgår bl.a. af forliget, at forligspartierne er enige om, at ydermolen skal reduceres samt rykkes tættere på den eksisterende havn. Det fremgår, at en indrykket mole vil betyde en arealreduktion på land på ca. 21 ha.

Det fremgår endvidere af forliget, at forligspartierne er enige om, at den samlede mængde af sediment, som skal klappes, skal reduceres mest muligt, og at partierne er enige om, at målet er fuldstændig at undgå klappning af sediment.

Det fremgår yderligere af forliget, at forligspartierne er enige om, at påvirkningen på havmiljøet skal mindskes ved at reducere mængden af råstofindvundet sand. Det fremgår, at for at mindske mængden af råstofindvundet sand, erstattes størstedelen af de i alt ca. 17-18 mio. m³ fyldmateriale af overskudsjord fra bygge- og anlægsprojekter i Østjylland, herunder byudviklingen af Aarhus Ø samt Marselistunnellen.

På baggrund af bl.a. det politiske forlig, miljøvurderingerne og de modtagne høringssvar, ændrede Aarhus Havn projektet på en række punkter, herunder en reduktion af områdets omfang med 21 ha.

Aarhus Byråd vedtog den 21. juni 2023 lokalplan nr. 1163 og kommuneplantillæg nr. 110 til kommuneplan 2017 med tilhørende miljørapport, endeligt. Planerne blev offentliggjort den 10. august 2023.

Det vedtagne plangrundlag

Planerne muliggør en udvidelse af Aarhus Havn.

Af lokalplanens redegørelse (s. 7) fremgår bl.a. følgende vedrørende lokalplanens baggrund:

[...]

Udviklingen af havnen er gået stærkt i de seneste år, og de seneste udvidelser er nu tæt på at være fuldt udnyttede. Herudover er op mod 60 ha af havnens arealer overgået til bymæssig brug og -bebyggelse gennem de seneste 10 år. Konkret gælder det 'De Bynære Havnearealer', der strækker sig fra DOKK1 til og med Aarhus Ø. Endelig opleves der et voksende behov for løbende at kunne tilbyde udviklingsmuligheder til de eksisterende virksomheder på havnen, så de kan matche efterspørgslen i markedet og de nødvendige faciliteter, der følger med tidssvarende produktions- og driftsforhold. Alternativt vil der være en vis sandsynlighed for, at de pågældende virksomheder vil være tvunget til at fraflytte havnen.

Aarhus Havn har derfor behov for at udvide den eksisterende havn med nye arealer. Den ønskede udvidelse skønnes at kunne dække arealbehovet over en længere årrække.

Af lokalplanens redegørelse (s. 7-8) fremgår bl.a. følgende vedrørende lokalplanens mål:

Lokalplanen skal give muligheden for, at Aarhus Havn kan drive de landvundne arealer indenfor rammerne af Havneloven. Lokalplanen rummer de anvendelsesmuligheder som Aarhus Havn har som aktuelle planer. Da det er vanskeligt at forudsige hvilke typer af havnerelaterede virksomheder der bliver brug for på længere sigt, er lokalplanen ikke byggeretsgivende for dele af arealerne. Desuden kan det blive aktuelt med ny/supplerende planlægning indenfor den byggeretsgivende del af lokalplanen, hvis kommende projekter adskiller sig væsentligt fra det forudsatte.

Af lokalplanens redegørelse (s. 10) fremgår bl.a. følgende under overskriften *Planens hovedtræk*:

Lokalplanen fastlægger områdets anvendelse til havneaktiviteter og produktionserhverv med havneformål, herunder produktions-, transport-, logistikerhverv.

Anvendelsesmulighederne ligger i naturlig forlængelse af aktiviteterne i den eksisterende havn og omfatter således en bred vifte af havneformål samt erhverv og funktioner med naturlig tilknytning hertil. Muligheden for at indpasse ny virksomhed vurderes i det enkelte tilfælde, bl.a. ud fra miljøklasse, risikoforhold mv.

Lokalplanens bestemmelser træder først i kraft på det tidspunkt, hvor området er landvundet ved opfyld, og således overføres til byzone. Tilladelsen til opfyld og landvinding meddeles af Trafikstyrelsen. Havneudvidelsen kaldes 'Yderhavnen' og omfatter to landfaste hovedetaper (etape 1 og 2 med tilhørende kajanlæg.

Opfyldningen af de nye landfaste arealer vil overvejende ske med tilførsel af overskudsjord fra andre bygge- og anlægsarbejder i Aarhus og omegn. De to hovedetaper underopdeles i mindre etaper, så opfyldningen kan ske fleksibelt i takt med den aktuelle adgang til overskudsjord og andet egnet opfyldsmateriale. Dette forventes at ske over en længere årrække.

Grundet den lange udviklingshorisont er lokalplanen delvist en rammelokalplan og delvist en byggeretsgivende lokalplan. Til delområde I, containerhavnen i lokalplanområdet nordlige del, er der knyttet bebyggelsesregulerende bestemmelser, som giver mulighed for at søge byggetilladelse til etablering af containerhavnen. Delområde II er den ikke-byggeretsgivende del af lokalplanen, hvor nye aktiviteter og ny bebyggelse forudsætter ny planlægning.

[...]

Det fremgår af lokalplanens redegørelse (s. 11), at lokalplanområdet opdeles i tre delområder: delområde I (Containerhavn), delområde II (Flexhavn) og delområde III (Aarhus Blueline).

Af lokalplanens redegørelse (s. 12) fremgår følgende vedrørende delområde I (Containerhavnen):

Delområde I omfatter en ny containerhavn/terminal med et areal på ca. 43,4 ha. Delområdet omfatter desuden ca. 11 ha landfaste arealer i byzone (den eksisterende Østhavnsvej). Containerterminalen tænkes etableret som en del af Yderhavnens 1. etape og vil i fuldt udbygget form have ca. 850 m kaj mod det nye havnebassin mod sydøst.

Den sydøstlige kajstrækning udstyres med containerkraner på op til 144 meter, der vil være synlige over længere afstande. Selve containeroplaget kan etableres med en højde på op til 24 m.

Inden for et afgrænset område i den sydvestlige del delområdet, vil der kunne opføres bebyggelse i op til 30 meter. Den generelle bebyggeshøjde inden for delområdet er 24 meter. Bebyggelsen skal servicere containerterminalen, f.eks. i form af pakhuse, kølehuse, værksteder, materieloplag, kontor/administration mv.

Lokalplanen er byggeretsgivende for nyt containeroplag og ny bebyggelse til produktionsvirksomheder med havneformål i delområde I.

Af lokalplanens redegørelse (s. 12-13) fremgår følgende vedrørende delområde II (Flexhavn):

Delområde II omfatter Yderhavns 2. etape, der ligger umiddelbart syd for delområde I. Området har et samlet areal på ca. 36 ha.

Opfyld og ibrugtagning i delområdet ligger så langt ude i fremtiden, at det ikke giver mening af fastlægge byggeretsgivende bestemmelser for området. Delområdet er derfor rammeplanlagt med bestemmelser, som skal konkretiseres med ny/nye lokalplaner.

Da det er uklart hvilke typer af varer som behøver ekspedition via havnen i fremtiden, er det også uklart hvilke bebyggelsesbehov der vil opstå i fremtiden.

Anvendelsesbestemmelserne i delområde II er derfor beskrevet som en bred vifte af havnerelaterede erhvervs- og forsyningsformål - derfor betegnelsen 'Flexhavn'. Mulige anvendelser er f.eks. produktions- transport- og logistikvirksomheder, lagervirksomhed med fast eller flydende bulk, distributionsvirksomhed, ro-ro terminal (dog ikke persontransport) med tilhørende bygninger, projektarealer mv.

Af lokalplanens redegørelse (s. 13) fremgår bl.a. følgende vedrørende delområde III (Aarhus Blueline):

Det planlægges at integrere et nyt "biodiversitetsområde" på Yderhavnen. Biodiversitetsområdet, kaldet Aarhus Blueline, designes bl.a. på baggrund af viden om, hvordan biodiversitet bedst understøttes. Tegnestuen [V1] har illustreret, hvordan biodiversitetsområdet Aarhus Blueline kan se ud. Aarhus Blueline anlægges langs Ydermolen fra dens vestligste punkt til slutningen af den planlagte etape 2, som vist på nedenstående figur.

Aarhus Blueline vil få et samlet areal på ca. 5,2 ha.

[...]

Af lokalplanens redegørelse (s. 15) fremgår bl.a. følgende under overskriften *bebyggelse*:

Lokalplan 1163 er byggeretsgivende for bebyggelse i delområde I (Containerhavn) og delområde III (Aarhus Blueline), mens planen kun er rammesættende for delområde II (Flexhavn). Havnens udvikling har et mangeårigt udviklingsperspektiv, og lokalplanen regulerer derfor alene de udviklingsplaner, som er kendte på tidspunktet for planlægningen. Delområde II skal gennemgå yderligere lokalplanlægning før der kan meddeles byggetilladelse, ligesom byggeprojekter som ikke kan rummes inden for bestemmelserne i delområde I, kan blive mødt med krav om fornyet planlægning.

[...]

Det fremgår af lokalplanens anvendelsesbestemmelse i § 1, at lokalplan har til formål:

- *at fastlægge områdets anvendelse til havneformål og havnerelaterede erhvervsformål*
- *at fastlægge bebyggelsesregulerende bestemmelser for delområde I og delområde III*
- *at de opfyldte arealer overgår til byzone i takt med landvindingen*
- *at beskytte sigtelinjen fra Carl Nielsen Vej over bugten*

Det fremgår af lokalplanens § 2.1, at lokalplanområdet omfatter dele af matr.nr. [M1] og dele af søterritoriet samt alle parceller der efter den 1. december 2021 udstykkes i området.

Det fremgår af lokalplanens § 2.2, at lokalplanområdet opdeles i delområderne I (Containerhavn), II (Flexhavn) og III (Aarhus Blueline), som vist på anvendelseskort, kortbilag 2. Lokalplanens kortbilag 2 kan ses af Bilag 1 med billedmateriale sidst i denne afgørelse.

Af lokalplanens § 2.3 om zoneforhold fremgår følgende:

Med den offentlige bekendtgørelse af byrådets endelige vedtagelse af planen overføres den del af lokalplanområdet, der ligger på søterritoriet, til byzone.

Zoneoverførslen af søterritoriet træder i kraft, når arealet er indvundet og opfyldt, og lokalplanen vil alene gælde for det indvundne landareal.

Det fremgår af lokalplanens anvendelsesbestemmelse i § 3.1, at lokalplanområdet er udlagt til havneaktiviteter og produktionserhverv, som har havneformål, med tilhørende oplagsarealer, veje, stier, parkering, opholdsareal samt tekniske anlæg til f. eks. lokal forsyning eller master til kommunikation.

Det fremgår af lokalplanens § 8.1, at bestemmelserne i § 8 kun er byggeretsgivende for nybyggeri samt om- og tilbygning i delområde I (Containerhavn) og delområde III (Aarhus Blueline), og at byggetilladelse til ny bebyggelse og anlæg i delområde II forudsætter en eller flere lokalplaner, med byggeretsgivende bestemmelser.

Af lokalplanens redegørelse (s. 81) fremgår følgende vedrørende tilladelser fra andre myndigheder:

Trafikstyrelsen er myndighed efter havneloven og varetager Statens højhedsret over søterritoriet i forbindelse med tilladelse og udformning af havne udvidelsen, herunder placering af kajanlæg og moler. Det er derfor også Trafikstyrelsen som godkender de overordnede rammer for opfyldningen. Opfyldningen er en forudsætning for lokalplanens ikrafttræden.

Kystdirektoratet varetager Statens højhedsret over søterritoriet i forbindelse med de dele af uddybningen som ligger uden for havnens afgrænsning og for klappingen efter kystbeskyttelsesloven. Kystdirektoratet varetager også efter følgende projekter på søterritoriet, som ikke er den del af driften af erhvervshavnen efter havneloven.

Indvinding af råstoffer fra søterritoriet og klapping behandles sideløbende af Miljøstyrelsen, herunder med egen miljøvurdering for råstofindvindingen.

Det fremgår af kommuneplantillægget (s. 104), at rammeområdet 050408ER udvides, og at der udlægges et nyt rammeområde 050409ER. Det fremgår endvidere af kommuneplantillægget (s. 104), at kommuneplantillægget træder i kraft, når søterritoriet er opfyldt inden for rammeafgrænsningerne.

Det fremgår af kommuneplantillægget (s. 107), at rammeområde 050408ER udvides til også at omfatte den byggeretsgivende del af lokalplan nr. 1163.

Det fremgår af rammebestemmelserne for rammeområderne 050408ER og 050409ER, at området anvendelse er fastlagt til erhvervsformål og at den planlagte zonestatus er byzone.

I forbindelse med planvedtagelsen er der udarbejdet:

- Miljørapport, sendt i høring den 6. januar 2023
- Sammenfattende redegørelse, 31. januar 2023

Det fremgår af sagens oplysninger, at Aarhus Havn har udarbejdet miljøkonsekvensrapporten *Udvidelse af Aarhus Havn – Yderhavnen*, dateret 13. oktober 2021.

Det fremgår af lokalplanens redegørelse (s. 74), at kommunen har afgrænset og udarbejdet en miljørapport, som vurderer de forventede påvirkninger som følge af planens realisering. Det fremgår, at vurderingerne i miljørapporten bygger på de vurderinger, som er foretaget i miljøkonsekvensrapporten for projektet. Det fremgår endvidere, at miljøkonsekvensrapporten var fremlagt i offentlig høring samtidig med lokalplanforslaget og forslaget til kommuneplantillæg.

Det fremgår af lokalplanens redegørelse (s. 75), at myndighederne Aarhus Kommune, Trafik- Bygge- og Boligstyrelsen, Miljøstyrelsen og Kystdirektoratet har imødekommet Aarhus Havns anmodning om at igangsætte miljøkonsekvensvurdering af Yderhavnen. Det fremgår endvidere, at der både er udarbejdet en miljøkonsekvensrapport for projektet samt en miljørapport for planændringerne. Endelig fremgår det, at før bygherre kan igangsætte projektet, skal Aarhus Kommune, Trafikstyrelsen og Miljøstyrelsen på grundlag af miljøkonsekvensrapporten, eventuelle supplerende oplysninger og de indkomne høringssvar træffe afgørelse om tilladelse til projektet (VVM-tilladelse).

Det fremgår af sagens oplysninger, at Kystdirektoratets myndighedsopgave i projektet er bortfaldet, da Aarhus Havn har valgt at reducere projektet, så uddybning af sejlrenden er udgået.

Trafikstyrelsen har endnu ikke meddelt tilladelse til projektet efter havneloven.

Aarhus Byråd har den 21. juni 2023, på samme byrådsmøde, hvor planerne blev endeligt vedtaget, godkendt udkast til tilladelse efter miljøvurderingslovens § 25 (VVM-tilladelse).

§ 25-tilladelsen er endnu ikke meddelt.

Kommuneplangrundlaget

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

Natura 2000

Planområdet ligger henholdsvis ca. 13,5 km og ca. 14 km fra Natura 2000-områderne N51, Begtrup Vig og kystområder ved Helgenæs, som omfatter habitatområde H47 og N194, Mejl Flak som omfatter habitatområde H170. Marsvin er på udpegningsgrundlaget for begge habitatområder.

1.2. Klagerne og bemærkninger hertil

Planklagenævnet har under sagens behandling modtaget de dokumenter vedrørende sagens indhold, der fremgår af Bilag 2 sidst i denne afgørelse.

Planklagenævnet modtog klagen fra kommunen henholdsvis den 18. december 2023 og den 8. februar 2024.

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

2. Planklagenævnets bemærkninger og afgørelse

2.1. Planklagenævnets behandling af sagen

I sagens behandling har følgende medlemmer deltaget: Helle T. Anker (formand), Stefanie S. Abild, Heidi Bank, Peter Buhl, Henrik Høegh, Ulf Kjellerup, Helle B. Lassen, Henrik Stjernholm, Keld K. Sørensen, Flemming Thornæs og Jan Woollhead.

2.2. Planklagenævnets kompetence og prøvelse

2.2.1. 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.[4]

De planer, som denne sag vedrører, 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.[5]

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.

2.3. Planlægning for søterritoriet

2.3.1. Klagen

Klagerne anfører, at staten har højhedsretten over søterritoriet, og at en kommune ikke kan foretage opfyldning eller udføre anlæg på søterritoriet uden en tilladelse fra staten.

Klagerne henviser til en tidligere afgørelse fra Planklagenævnet^[6] og anfører, at klagerne lægger til grund, at det er en forudsætning for, at planerne kan vedtages lovligt, at der er givet de fornødne tilladelser til opfyldningen.

Klagerne anfører i den forbindelse, at VVM-redegørelsen for projektet og de tilhørende § 25-tilladelser først forventes i høring i 2024, hvorfor der hverken er offentliggjort et aktuelt forslag til eller en endelig tilladelse til opfyld af arealerne.

2.3.2. Generelt om planlægning for søterritoriet

Danmarks søterritorium udgøres af ydre og indre territorielt farvand, jf. lov om afgrænsning af søterritoriet § 1. Det indre territoriale farvand omfatter vandområder, såsom bl.a. bugter og havne, som er beliggende inden for de i § 2, stk. 3, nævnte basislinjer, jf. § 3 i lov om afgrænsning af søterritoriet.

Staten har højhedsretten over søterritoriet. Anlæg af ny havn eller udvidelse af en bestående havn kræver tilladelse af transportministeren, jf. havnelovens § 2, stk. 1.^[7]

Det fremgår ikke direkte af planloven, om søterritoriet er omfattet af loven, og om der således kan fastsættes bestemmelser i en lokalplan for anlæg helt eller delvist på søterritoriet. I planloven er der dog bestemmelser om vandområder inden for en havns dækkende værker og i byomdannelsesområder i § 11 b, stk. 1, nr. 14, og § 15, stk. 2, nr. 30 og 31.

Planklagenævnet har i praksis fastslået, at en kommune efter planloven kan planlægge for anvendelsen af bl.a. moler og for (andre) arealer, som

opstår ved opfyldning eller ved naturlig aflejring af materialer.[8]

2.3.3. Generelt om manglende tilladelser

Der er ikke efter planloven noget til hinder for, at en kommune vedtager en lokalplan, selvom den endelige realisering af planen afhænger af en tilladelse eller en dispensation fra anden lovgivning som f.eks. havneloven.

2.3.4. Planklagenævnets vurdering

Planklagenævnet har i tidligere praksis fastslået, at det er nævnets opfattelse, at det ikke er i strid med planloven at vedtage planlægning for et areal, som forudsættes inddraget fra søterritoriet og omdannet til landområde efter opfyldning af arealet. Efter nævnets opfattelse, er der således ikke noget i vejen for, at der planlægges for anvendelsen af arealer, som vil opstå efter permanent opfyldning og derved overgår til landareal.[9]

Dette står i modsætning til anvendelsen af vandområder, som kommunen kun kan planlægge for inden for en havns dækkende værker, og for så vidt angår byomdannelsesområder, i tilknytning til en havns dækkende værker, jf. planlovens § 11 b, stk. 14, og § 15, stk. 2, nr. 30. Kommunen kan således ikke vedtage planlægning for arealer, som skal forblive vandarealer, foruden i de førnævnte tilfælde.

På baggrund af sagens oplysninger, lægger nævnet til grund, at planområdet i den konkrete sag alene omfatter arealer, som forudsættes inddraget fra søterritoriet og omdannet til permanente landarealer. Planerne indeholder således ikke bestemmelser, som regulerer anvendelsen af arealer, som skal forblive vandarealer.

Nævnet finder på den baggrund, at kommunen havde hjemmel til at vedtage planerne med det pågældende indhold for anvendelsen af arealerne på søterritoriet, som forudsættes omdannet til permanente landarealer.

Da der ikke efter planloven er noget til hinder for, at en kommune vedtager en lokalplan, selvom den endelige realisering af planen afhænger af en tilladelse efter anden lovgivning, finder Planklagenævnet, at det ikke har betydning for planernes gyldighed, at Trafikstyrelsen ikke på tidspunktet for den endelige vedtagelse af planerne havde meddelt tilladelse efter havneloven til havneudvidelsen. Nævnet konstaterer, at det ikke vil være muligt at udnytte planerne, før der er meddelt tilladelse til og sket opfyldning af arealerne.

Planklagenævnet kan på den baggrund ikke give medhold i klagepunktet.

2.4. Udlæg af arealer til byzone

2.4.1. Klagen

Klagerne anfører, at det fremgår af Planklagenævnets praksis, at arealer, der inddrages fra søterritoriet, må betragtes som landarealer, der i planlægningsmæssig forstand er beliggende i kystnærhedszonen, og ikke i den kystnære del af byzonen.

Klagerne anfører, at det nye areal, som planlægges skabt gennem opfyld, dermed rettelig må være landzone, og at der med lokalplanen dermed overføres et kommende nyt landzoneareal til byzone efter opfyldning. Klagerne anfører, at arealet derfor er omfattet af planlovens regler om byvækst, og henviser i den forbindelse bl.a. til planlovens § 11 a, stk. 7.

2.4.2. Generelt om udlæg af arealer til byzone

Kommuneplanen skal indeholde retningslinjer for udlægning af arealer til byzone, jf. planlovens § 11 a, stk. 1, nr. 1.

Kommunen kan i den forbindelse udlægge nye arealer til byzone for at dække det forventede behov for byvækst i en periode på 12 år, jf. planlovens § 11 a, stk.

7.

Planlovens § 11 a, stk. 7, medfører, at en kommune kan udlægge nye arealer til byzone, hvis der kan redegøres for, at rummeligheden i den gældende kommuneplan ikke er tilstrækkelig til den forventede fysiske udvikling i de kommende 12 år. Strukturelle forandringer eller nyt strategisk fokus siden vedtagelsen af den seneste kommuneplan kan give anledning til, at en kommune ønsker at udlægge nye arealer til byvækst.[10]

En forøgelse af de samlede arealer til byvækst i kommunen forudsætter således en redegørelse efter § 11 a, stk. 7.

Redegørelsen for behovet for inddragelse af nye arealer til byvækst skal ske i overensstemmelse med den metode, som fremgår af bilag 1 til bekendtgørelsen om planlægning af byvækst.[11] Opgørelsen skal skelne mellem boliger og erhverv. Behovsopgørelsen skal offentliggøres som en del af kommuneplanen.

Såfremt den eksisterende rummelighed er stor nok, men ikke indeholder alle de ønskede arealer til byvækst i den kommende planperiode, har kommunen efter § 11 a, stk. 6, mulighed for at omfordele arealer, dvs. lægge nye arealer ind i kommuneplanen mod at udtage andre arealer af omtrent samme størrelse, således at den samlede rummelighed ikke øges væsentligt.

2.4.3. Planklagenævnets vurdering

Planklagenævnet bemærker indledningsvist, at arealer, der inddrages fra søterritoriet og herefter udlægges til byzone, er omfattet af planlovens byvækstregler på lige fod med eksisterende landarealer, som udlægges til byzone.

Vedtagelsen af kommuneplantillæg nr. 110 medførte udlæg af et nyt areal på ca. 84 ha til byzone til erhverv.

Ud fra sagens oplysninger, lægger nævnet til grund, at der ikke i forbindelse med udvidelsen af rammeområde 050408ER og udlægget af rammeområde 050409ER, er sket omfordeling af eksisterende udlagte erhvervsarealer, jf. planlovens § 11 a, stk. 6.

Vedtagelsen af kommuneplantillæg nr. 110, som medfører udlæg af et areal på ca. 84 ha til fremtidig byzone, kunne derfor alene ske på baggrund af en behovsopgørelse, jf. bekendtgørelsen om planlægning af byvækst.

Der er ikke i kommuneplantillæg nr. 110 redegjort for, at rummeligheden i den gældende kommuneplan ikke var tilstrækkelig til den forventede fysiske udvikling i den kommende 12 år.

Kommunen har i forbindelse med klagesagen anført, at kommunen under sagens behandling har foretaget høring af de berørte myndigheder, herunder Erhvervsstyrelsen. Kommunen anfører, at Erhvervsstyrelsen blev anmodet om at tage stilling til, om der var særlige forhold, kommunen skulle tage hensyn til ved udarbejdelse af kommuneplantillægget og lokalplanen, herunder bl.a. vedrørende arealressourcen og planlægningen i kystnærhedszonen/de kystnære dele af byzonen. Kommunen anfører, at Erhvervsstyrelsen ikke vendte tilbage på høringen, og at kommunen tog dette som en tilkendegivelse af, at planlægningen for udvidelse af havnen i byzone ikke var problematisk i forhold til arealbehovet, og at planlægningen derfor ikke forudsatte en særlig tilladelse fra Erhvervsstyrelsen.

Planklagenævnet forstår dette således, at der ikke i forbindelse med kommuneplantillægget er lavet en behovsopgørelse i overensstemmelse med kravene i bekendtgørelsen om planlægning af byvækst og det beskrevne i

vejledningen om byvækst, herunder med en rummelighedsopgørelse over hele kommunen.[12]

Planklagenævnet finder, at kravet om en behovsopgørelse bl.a. har til formål at dokumentere og sikre, at der ikke sker udlæg af yderligere erhvervsområder, hvis kommuneplanen i forvejen indeholder tilstrækkeligt med arealer til at dække behovet i de kommende 12 år. I et sådant tilfælde, vil der skulle ske omfordeling i form af udtagning af et areal af omtrent samme størrelse, såfremt kommunen ønsker at udlægge et nyt areal til byvækst.[13]

Planklagenævnet finder derfor, at det ikke er tilstrækkeligt til at opfylde kravet om redegørelse for behovet for inddragelse af nye arealer til byvækst, at der er redegjort for nødvendigheden af en udvidelse af Aarhus Havn, idet kommunen efter omstændighederne, ved udlægget af det nye erhvervsareal på den pågældende placering, vil skulle udtage eksisterende areal til erhvervsområde et andet sted i kommunen.

Kommuneplantillægget lider derfor af en væsentlig retlig mangel, som medfører, at kommuneplantillægget er ugyldigt.

2.5. Kystnærhedszonen

2.5.1. Klagen

Klagerne anfører, at betingelsen i planlovens § 5 b om, at der i ganske særlige tilfælde kan planlægges for bebyggelse og anlæg på land, som forudsætter inddragelse af arealer på søterritoriet eller særlig kystbeskyttelse ikke er opfyldt. Klagerne anfører i den forbindelse, at der ikke er undersøgt alternativer.

Klagerne henviser endvidere til, at det fremgår af lokalplanen, at det udlagte areal kan anvendes til havneaktiviteter og produktionserhverv med havneformål, herunder produktions, transport- og logistikerhverv, og anfører, at der ingen definition findes for dette.

Klagerne anfører, at dette er i modstrid med planloven, da det er en betingelse for inddragelse af vandområdet til landarealer, at det skal anvendes til havnerelaterede aktiviteter. Klagerne anfører endvidere, at såfremt der er et behov for arealer til havnerelaterede aktiviteter, kunne kommunen ændre reglerne for de eksisterende havnearealer til kun at skulle anvendes til havnerelaterede aktiviteter, fremfor, som nu, til aktiviteter, der ikke er havnerelaterede.

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.

2.5.3. Regler om inddragelse af nye arealer i byzone og af søterritoriet

Planlovens § 5 b, stk. 1, nr. 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^[14] boligens 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 desuden, at en funktionel begrundelse f.eks. kan være, at anlæg har behov for kystnær placering af hensyn til søværts transport, udøvelse af fiskerierhvervet, kølevand, vindforhold og lign.

Endelig fremgår det af lovforarbejderne, at privatøkonomiske interesser, grundejerforhold eller behov for en gunstig beliggenhed ikke i sig selv kan anses for planlægningsmæssige eller funktionelle begrundelser.

Kravene til den særlige planlægningsmæssige eller funktionelle begrundelse skærpes, jo tættere det konkrete område ligger på kysten. Begrundelsen for kystnær lokalisering skal desuden afvejes mod kystnærhedszonens natur- og landskabsinteresser.

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.

Planlovens § 5 b, stk. 1, nr. 2

Det følger af planlovens § 5 b, stk. 1, nr. 2, at der bortset fra trafikhavneanlæg og andre overordnede infrastrukturanlæg, kun i ganske særlige tilfælde kan planlægges for bebyggelse og anlæg på land, som forudsætter inddragelse af arealer på søterritoriet eller særlig kystbeskyttelse. Formålet med bestemmelsen er i videst muligt omfang at opretholde de naturgivne forhold i kystområderne og de lavvandede marine områder.[15]

Nævnet finder, at bestemmelsen i § 5 b, stk. 1, nr. 2, må ses i sammenhæng med kravet om planlægningsmæssig eller funktionel begrundelse for kystnær lokalisering i planlovens § 5 b, stk. 1, nr. 1, således at kravet til begrundelsen efter nr. 1 skærpes, når der er tale om tilfælde som nævnt i nr. 2, bortset fra ved planlægning for trafikhavneanlæg og andre overordnede infrastrukturanlæg.

Bestemmelsen omfatter efter praksis både situationer, hvor der skal opføres bebyggelse på et landareal, som hele tiden har været landområde, og situationer, hvor der skal opføres bebyggelse på et landareal, som opstår efter opfyldning på søterritoriet i forbindelse med det konkrete projekt, der planlægges for.[16]

2.5.4. Kommunens vurderinger og bemærkninger vedrørende planlægningsmæssig begrundelse for kystnær lokalisering

Af lokalplanens redegørelse (s. 59) fremgår følgende vedrørende planlægning i kystnærhedszonen:

Havneudvidelsen etableres på søterritoriet, sydøst for den eksisterende havn og ud for bolig- og udsigtsområder i det sydlige del af Aarhus by.

Ifølge Lov om planlægning, § 5a stk. 1, skal landets kystområder søges friholdt for bebyggelse og anlæg, der ikke er afhængig af kystnærhed. Inddragelse af arealer i kystnærhedszonen til byzone må kun ske, hvor er der en særlig planlægningsmæssig og funktionel begrundelse.

Lokalplanen samt den øvrige planlægning, der finder sted i forbindelse med havneudvidelsen, er i overensstemmelse med ovennævnte lovkrav, eftersom planerne omfatter havneanlæg, der såvel i funktionel som i planlægningsmæssig henseende er afhængig af kystnærhed.

Af kommuneplantillægget (s. 107) fremgår følgende vedrørende kystnærhedszonen:

Planlovens §5b fastlægger, at der kun i særlige tilfælde kan planlægges for bebyggelse og anlæg på land, som forudsætter inddragelse af arealer på søterritoriet. Trafikhavneanlæg er en undtagelse fra reglen, idet havneaktiviteter er afhængig af kystnærhed. Denne planlægning foretages for at udvide allerede eksisterende havnearealer, og fremtidssikre muligheden for havnens udvidelse.

Kommunen har i forbindelse med klagesagen anført, at kommunen har vurderet, at udvidelsen af havnen er omfattet af undtagelsesbestemmelsen i planlovens § 5 b, stk. 1, nr. 2. Kommunen har lagt vægt på, at Aarhus Havn er en central og kritisk del af national og international infrastruktur som EU core port, og er afgørende for forsyningssikkerhed og fri bevægelighed.

Kommunen anfører, at lokalplanen udlægger delområde I til containerhavn, delområde II til havneaktiviteter og produktionserhverv med havneformål, og delområde III til vej, sti og biodiversitetsområde Blueline. Det er således kommunens vurdering, at kommunen har godtgjort, at arealerne skal anvendes til havnerelaterede aktiviteter. Det er endvidere kommunens vurdering, at kommunen har inddraget arealet til byzone samt planlagt for bebyggelse og

anlæg på land i overensstemmelse med reglerne i planlovens § 5 b, stk. 1, nr. 1 og 2.

Endelig anfører kommunen, at lokalplanen omfatter et mindre område, som er beliggende på et landareal. Kommunen anfører, at dette område før lokalplanens vedtagelse var udlagt til byzone, og at det således ikke var en del af kystnærhedszonen på tidspunktet for vedtagelsen af lokalplanen.

2.5.5. Planklagenævnets vurdering

De eksisterende landarealer

Planklagenævnet lægger på baggrund af sagens oplysninger til grund, at det eksisterende landareal inden for planområdet lå i byzone på tidspunktet for den endelige vedtagelse af planerne.

Kystnærhedszonen omfatter som nævnt i afsnit 2.5.2 kystområderne i ca. 3 km's afstand fra kysten i landzone og sommerhusområder.

Landarealerne i planområdet, som før planernes vedtagelse var udlagt til byzone, udgjorde således ikke på tidspunktet for den endelige vedtagelse af planerne en del af kystnærhedszonen, og planlægningen for disse arealer er derfor ikke omfattet af planlovens regler om planlægning i kystnærhedszonen, herunder planlovens § 5 b, stk. 1, nr. 1 og nr. 2. Planlægningen for de eksisterende landarealer forudsætter således ikke en særlig planlægningsmæssig eller funktionel begrundelse for kystnær lokalisering.

Arealerne, som inddrages fra søterritoriet

Indledningsvis bemærker Planklagenævnet, at nævnet lægger til grund, at arealer, der inddrages fra søterritoriet, må betragtes som landarealer, der i planlægningsmæssig forstand er beliggende i kystnærhedszonen, og ikke i den kystnære del af byzonen.[17]

I den konkrete sag er det relevant at vurdere forholdet til planlovens § 5 b, stk. 1, nr. 1 og 2, i relation til alle lokalplanens 3 delområder, der alle forudsætter inddragelse af søterritoriet, og som i lokalplanen udlægges til byzone efter opfyldning.

I henhold til lokalplanens § 3.1, er hele lokalplanområdet udlagt til havneaktiviteter og produktionserhverv som har havneformål, med tilhørende oplagsarealer, veje, stier, parkering, opholdsareal samt tekniske anlæg til f. eks. forsyning eller master til kommunikation.

Lokalplanens delområde I (containerhavn) skal, i henhold til lokalplanens § 3.3, anvendes til havneformål og havnerelaterede erhvervsformål i form af containerhavn, som svarer til miljøklasserne 4-6. Det fremgår af bestemmelsen, at containerhavnen kan indrettes med containerplads/trafik- og opmarchareal, lagerbygninger, og i et mindre omfang massegoods-, projektgoods-, og stykgodsterminal.

Det fremgår endvidere af bestemmelsen, at produktionsvirksomheder med havneformål, og som er afhængige af den direkte adgang til skibstransport, også må etableres inden for delområdet. Yderligere fremgår det af bestemmelsen, at der inden for området kan etableres administrations- og servicebygninger, samt forsyningsbygninger der understøtter driften af containerhavnen.

Lokalplanens delområde II (flexhavn) skal, i henhold til lokalplanens § 3.4, anvendes til havneaktiviteter og produktionserhverv, som har havneformål, som svarer til miljøklasserne 4-6. Det fremgår af bestemmelsen, at der inden for området kan etableres administrations- og servicebygninger, der understøtter driften af virksomheder og funktioner i flexhavnen.

Lokalplanens delområde III (Aarhus Blueline) skal i henhold til lokalplanens § 3.5 anvendes til vej, sti, overskylszone og nyt naturområde med salte naturtyper. Det fremgår af bestemmelsen, at der må etableres bygværker til udsigtpunkter og formidling af den aktive erhvervshavn, som svarer til miljøklasse 1.

Et enstemmigt Planklagenævn finder, at kommunen ikke har godtgjort, at der er den fornødne særlige planlægningsmæssige og funktionelle begrundelse for kystnær lokalisering i forhold til den planlagte udvidelse af havnen.

Nævnet lægger herved vægt på, at der er tale om et projekt af en betragtelig størrelse, som forudsætter inddragelse af et større areal fra søterritoriet, og at kommunen ikke har angivet nogen nærmere begrundelse i forhold til nødvendigheden af det samlede arealudlæg og opfyld. Nævnet bemærker, at planlovens § 5 b, stk. 1, nr. 2, nævner trafikhavneanlæg og andre overordnede infrastrukturanlæg som undtagelser til, at der kun i ganske særlige tilfælde kan planlægges for bebyggelse og anlæg på land, som forudsætter inddragelse af arealer på søterritoriet eller særlig kystbeskyttelse.

Det fremgår af forarbejderne til bestemmelsen, at bestemmelsen ikke sigter på at forhindre etablering af nødvendige trafikhavneanlæg og andre overordnede infrastrukturanlæg som veje og jernbaner, men at de overordnede hensyn, som forslaget foreskriver, også gælder for disse anlæg.^[18] Nævnet forstår på den baggrund samlet bestemmelsen således, at planlægning for trafikhavneanlæg som udgangspunkt er undtaget det skærpede redegørelseskrav i planlovens § 5 b, stk. 1, nr. 2, hvor anlægget forudsætter inddragelse af arealer på søterritoriet, men at planlægningen fortsat er omfattet af det almindelige redegørelseskrav i planlovens § 5 b, stk. 1, nr. 1. Kommunen skal således også i den konkrete sag redegøre for den planlægningsmæssige eller funktionelle begrundelse for havneudvidelsen, herunder omfanget af denne.

Nævnet finder endvidere, at undtagelsen af trafikhavneanlæg i planlovens § 5 b, stk. 1, nr. 2, ikke indebærer, at enhver havneudvidelse vil være undtaget det skærpede redegørelseskrav i bestemmelsen. Nævnet lægger herved vægt på, at det fremgår af forarbejderne til bestemmelsen, at den ikke sigter på at forhindre *nødvendige* trafikhavneanlæg.

Nævnet finder, at der er en naturlig og funktionel begrundelse for kystnær lokalisering af en havn og havnerelaterede erhvervsformål. Nævnet finder imidlertid, at kommunen ikke i tilstrækkeligt omfang har godtgjort nødvendigheden af størrelsen af planområdet, som omfatter et areal på ca. 84 ha som forudsættes inddraget fra søterritoriet. Nævnet bemærker i den forbindelse, at det fremgår af lokalplanens redegørelse, at lokalplanen ikke er byggeretsgivende for dele af planområdet, da det er vanskeligt at forudsige, hvilke typer af havnerelaterede virksomheder der bliver brug for på længere sigt. Endvidere fremgår det af lokalplanens redegørelse vedrørende delområde II, at opfyld og ibrugtagning i delområdet ligger så langt ude i fremtiden, at det ikke giver mening af fastlægge byggeretsgivende bestemmelser for området. Yderligere fremgår det af lokalplanens redegørelse vedrørende delområde III, at det planlægges at integrere et nyt biodiversitetsområde på Yderhavnen, som vil få et samlet areal på ca. 5,2 ha. Efter nævnets opfattelse, er det ikke indlysende, at et biodiversitetsområde er en naturlig del af en trafikhavn.

Planerne eller den tilhørende miljørapport indeholder imidlertid ingen vurderinger af eller begrundelser for arealbehovet og størrelsen af planområdet i forhold til reglerne om kystnærhedszonen.

Nævnet finder således, at det ikke er godtgjort, at hensynet til udvidelse af Aarhus Havn ikke kan tilgodeses uden inddragelse af arealer fra søterritoriet i et så væsentligt omfang, som det er ønsket i den konkrete sag.

Et enstemmigt nævn finder således, at det ikke i den konkrete sag er godtgjort, at der er en sådan særlig planlægningsmæssig begrundelse for planlægningen, ligesom det heller ikke er godtgjort, at havneudvidelsen har en sådan karakter, at den i sin helhed kan betragtes som et nødvendigt trafikhavneanlæg omfattende af planlovens § 5 b, stk. 1, nr. 2.

Nævnet finder, at dette er en væsentlig retlig mangel ved lokalplanen og kommuneplantillægget, som bevirker, at planerne er ugyldige.

2.6. Kommunens miljøvurdering

2.6.1. 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, 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 hensynstagen 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.

2.6.2. 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.

2.6.3. Afgrænsningsfasen

Klagen

Klagerne anfører, at miljørapporten til planerne alene forholder sig til enkelte af de forhold, som miljøvurderingsloven kræver. Klagerne henviser i den forbindelse til, at det fremgår af miljørapporten, at de konsekvenser, som måtte optræde som følge af landvindingen på den biologiske mangfoldighed, vandarealer, jordarealer, jordbund og vand og ressourcer ikke behandles i rapporten.

Klagerne anfører yderligere, at der er foretaget væsentlige ændringer af projektet, som er besluttet efter afgrænsningen af miljøvurderingens emner og efter udarbejdelse af miljøvurderingen.

Klagerne henviser endvidere til, at det fremgår af vejledning om miljøvurdering af planer og programmer, at miljøvurderingen af en plan, som kun rummer rammer for en fremtidig tilstand i det planlagte område, som udgangspunkt bør inddrage miljøpåvirkningerne som bliver en følge af planens endelige realisering/den fulde udnyttelse af de planmæssige rammer, men at også evt. væsentlige påvirkninger i en anlægs-/etableringsfase skal inddrages i vurderingen.[19]

Klagerne henviser endvidere til en række emner, som klagerne mener ikke er tilstrækkeligt belyst i miljørapporten. Klagerne anfører i den forbindelse bemærkninger, som relaterer sig til Natura 2000-områder, bilag IV-arter, klapning, ændret behov for materialer, sammensætning af opfyldsmaterialer, forurening fra den forøgede skibstrafik, udledning af overfladevand fra planområdet, og CO₂-udledning fra driftsfasen.

Klagerne anfører samlet, at miljøvurderingen er kritisk mangelfuld. Dels behandler rapporten kun to emner, mens en række væsentlige miljøpåvirkninger knyttet til det marine miljø og/eller anlægsfasen ikke er behandlet. Dette omfatter både emner, som var kendte på tidspunktet for afgrænsningen af miljøvurderingen, og emner, som siden hen har vist sig væsentlige i forbindelse med større ændringer af planens udformning.

Generelt om afgrænsningsfasen

Første fase i forbindelse med gennemførelse af en miljøvurdering er at afgrænse indholdet af miljørapporten (afgrænsningsfase eller scopingfase), jf. miljøvurderingslovens § 11. Formålet med afgrænsningsfasen er at fastlægge, hvilke forhold der skal behandles i miljørapporten, og at fastlægge et egnet detaljeringsniveau for den konkrete vurdering. Formålet er desuden at tage stilling til, om en vurdering af alternativer er relevant.

Berørte myndigheder skal høres over den påtænkte afgrænsning, jf. miljøvurderingslovens § 32. Kommunen skal herefter i lyset af eventuelle høringssvar foretage den endelige afgrænsning.

Resultatet af afgrænsningsfasen er typisk en afgrænsningsrapport/-notat. Det skal som minimum fremgå af rapporten/notatet, hvilke forhold og eventuelle underforhold der vil indgå i miljørapporten. Det kan også indgå, hvilke forhold der ikke vil blive medtaget. Det er hensigtsmæssigt i forhold til offentligheden og af hensyn til en eventuel efterfølgende prøvelse, hvis det fremgår af rapporten/notatet eller den efterfølgende miljørapport, hvad kommunen har lagt vægt på i forbindelse med afgrænsningen. Afgrænsningsfasen er imidlertid alene et sagsbehandlingsskridt, og en afgrænsningsrapport/-notat er derfor ikke en afgørelse, som er undergivet forvaltningslovens krav til begrundelse.

En miljørapport skal bl.a. vurdere den sandsynlige væsentlige indvirkning på miljøet af planens gennemførelse, jf. miljøvurderingslovens § 12, stk. 1.

Det er således ikke enhver mulig indvirkning, der skal indgå i miljørapporten og dermed afgrænsningen.

Hvis det i forbindelse med en væsentlighedsvurdering efter habitatreglerne er konkluderet, at der skal laves en konsekvensvurdering, vil det forhold, som har udløst kravet om konsekvensvurdering, altid skulle indgå i afgrænsningen.

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

Kravene til omfanget og intensiteten af vurderingen afhænger således af planens karakter, på hvilket trin i beslutningsforløbet planen befinder sig, og om bestemte forhold vurderes bedre på et senere trin i det pågældende forløb,

således at dobbeltvurderinger undgås. Hvis der er tale om en helt overordnet planlægning, har nævnet således i sin praksis givet udtryk for, at der efter omstændighederne må indrømmes den ansvarlige myndighed et vist råderum ved vurderingen af, hvilke oplysninger det vil være nødvendigt at indhente til brug for en miljørapport.

Loven fastlægger ikke, hvilke konkrete undersøgelser en myndighed skal foretage i forbindelse med en miljørapport, hvorfor dette i et vist omfang må afgøres ud fra almindelige forvaltningsretlige krav til myndigheders sagsoplysning, herunder officialprincippet. Eksisterende, relevante oplysninger, som er tilgængelige for kommunen, skal indgå, uanset om de er indsamlet til et andet formål. Miljøvurderingsloven og officialprincippet kan efter omstændighederne føre til, at der konkret skal tilvejebringes eller inddrages bestemte oplysninger forud for en planvedtagelse. Dette gælder i særdeleshed, hvor en konkret viden eller oplysninger giver en myndighed særlig anledning til at søge forholdet nærmere oplyst.

Der kan ikke antages at være større krav til de oplysninger, der skal tilvejebringes og inddrages i afgrænsningsfasen, end til de oplysninger, der efterfølgende skal indgå i selve miljørapporten.

Miljørapportens afgrænsning

Af miljørapporten (s. 10) fremgår følgende af afsnit 3.1 om *afgrænsning af emner til miljøvurdering*:

Projektet "Udvidelse af Yderhavnen" er miljøkonsekvensvurderet i overensstemmelse med "Bekendtgørelse om miljøvurdering af planer og programmer og af konkrete projekter". Miljøkonsekvensrapporten er udarbejdet af COWI for Aarhus Havn. Rapporten indeholder vurderinger af de forventede påvirkninger på miljøet, som projektet kan få i anlægsfasen og driftsfasen.

Denne miljørapport vurderer på de forventede påvirkninger som følge af planernes realisering, og bygger på de vurderinger, som er foretaget i miljøkonsekvensrapporten. Miljørapporten kan dog læses selvstændigt og skal give myndighederne et godt beslutningsgrundlag, inden det skal afgøres, om planerne skal vedtages.

Af miljørapporten (s. 10) fremgår følgende af afsnit 3.1.1 om høring af berørte myndigheder:

I forbindelse med miljøkonsekvensrapporten for projektet "Udvidelse af Aarhus Havn" har Aarhus Kommune udarbejdet en afgrænsning af rapportens indhold og omfang. Afgrænsningen er udarbejdet på baggrund af en høring af de berørte myndigheder;

Arbejdstilsynet, Beredskabsstyrelsen, Sikkerhedsstyrelsen og Justitsministeriet, Søfartsstyrelsen, Kystdirektoratet, Miljøstyrelsen og Østjyllands Brandvæsen.

Bemærkningerne er indarbejdet i afgrænsningsnotatet, som fremgår som miljørapportens bilag 1.

De berørte myndigheders bidrag er indarbejdet i miljøkonsekvensrapporten, men er ikke relevante i forhold til miljøvurdering af planerne, hvis miljøpåvirkninger er begrænset til de emner som kan reguleres med planerne for landdelen med hjemmel i planloven.

Der er ikke udført en separat høring på afgrænsning af denne miljørapport, men Aarhus Kommune vurderer, at høringen og afgrænsningsudtalelse som er vedlagt i bilag 1, også kan anvendes for miljørapporten for planerne.

Den nævnte afgrænsningsudtalelse er ikke vedlagt som bilag til miljørapporten.

Af miljørapporten (s. 10-11) fremgår bl.a. følgende af afsnit 3.2 om emner til miljøvurdering:

Aarhus Kommune har vurderet, at lokalplan nr. 1163 samt kommuneplantillæg nr. 110 kan medføre væsentlige påvirkninger af miljøet, fordi lokalplanen fastlægger bestemmelser for anvendelse og bebyggelse på nye havneområder med havnerelateret produktionserhverv.

Kommuneplantillægget og lokalplanen træder først i kraft, når søterritoriet er indvundet til landjord. Selve opfyldningen er reguleret af en miljøgodkendelse og en §25 (VVM) tilladelse til projektet.

Planerne regulerer hverken anlægsfasen eller opbygningsprincipper for nye havnearealer og moler. Det betyder for miljørapportens indhold, at de konsekvenser som måtte optræde som følge af landvindingen på "den biologiske mangfoldighed", "vandarealer, jordarealer, jordbund", "Vand" og "Ressourcer" ikke behandles i rapporten. Eksempelvis dækker de nævnte emner spørgsmål om hvordan havneudvidelsen ændrer strømnings- og bølgeforhold?, eller hvordan uddybningen påvirker anlæg og opfyldning af arealer (herunder midlertidigt og permanent tab af habitater, støj (over og under vandet) samt sedimentspredning og -spild til omgivelserne) den marine natur? Disse emner behandles alle i miljøkonsekvensrapporten.

Kommuneplantillæg og lokalplanforslag regulerer relevante emner om havnearealernes fysiske udvikling i overensstemmelse med planlovens §11a og §15. I kommuneplantillægget fastlægges anvendelsen til havneformål, produktionsvirksomheder, den samlede byggemulighed og bebyggeshøjder. I lokalplanen konkretiseres disse kommuneplanrammer med bestemmelser om bebyggelsens udformning og udseende, belysning af udearealer, skiltning og hegning. Desuden fastlægges bestemmelser om udformning af veje og stier samt beplantningens udtryk. For miljørapportens indhold betyder dette, at emnerne "landskab og visuelle forhold" og "befolkning og menneskers sundhed" vil blive behandlet i rapporten, da det

ikke kan udelukkes, at planernes realisering kan medføre en væsentlig påvirkning på netop disse emner.

Det fremgår, at der under emnet landskab og visuelle forhold er vurderinger vedrørende:

- Påvirkning på kystlandskabet.
- Den visuelle påvirkning set fra udvalgte steder med offentlig adgang.

Det fremgår endvidere, at der under emnet befolkningen og menneskers sundhed er vurderinger vedrørende:

- Påvirkning på befolkningens adgang til og brug af de rekreative værdier; søsporten og de rekreative værdier på land.
- Påvirkning på menneskers sundhed som følge af øget støj fra veje og virksomheder.
- Påvirkning på menneskers sundhed som følge af øget luftemission fra virksomheders drift.
- Påvirkning på befolkningen som følge af øget trafik.
- Påvirkning som følge af øget risiko for større ulykker og katastrofer.

Sekretariatet for Planklagenævnet har i forbindelse med sagens behandling bedt kommunen fremsende den afgrænsningsudtalelse, der er henvist til i miljørapporten som bilag 1.

Kommunen har på den baggrund fremsendt et notat med titlen *Afgrænsningsnotat –Yderhavn (udvidelse af Aarhus Havn)* dateret den 9. februar 2021.

Afgrænsningsnotatet vedrører miljøkonsekvensrapporten ikke miljørapporten.

Kommunens bemærkninger vedrørende afgrænsning af miljørapporten

Det er kommunens vurdering, at Trafikstyrelsen er ansvarlig myndighed for etableringen af havnearealet, herunder konsekvenserne for det marine miljø. Kommunen anfører, at Trafikstyrelsen desuden har ansvaret for de forventede afledte konsekvenser af at etablere havnearealet, hvilket betyder, af bl.a. vurdering af arealbehov, forventet planlægning og havnedrift indgår som en afledt konsekvens af etablering af et nyt havneområde. Det er således kommunens vurdering, at det er etablering af havnen, der initierer planlægningen og vurdering af havnedriften.

Kommunen anfører, at kommunen er plan- og VVM-myndighed for de aktiviteter, der skal foregå på land, herunder den efterfølgende drift af arealerne. Kommunen har derfor lagt til grund for vurderingen af sin myndighedsrolle, at der i lokalplanens § 2 redegøres for, hvilke matrikler planen angår. Kommunen anfører endvidere at anlægs/etableringsfasen (landvindingen) ikke fremgår af miljørapporten, da lokalplan ikke træder i kraft, før søterritoriet er landvundet i kote 3,2.

Planklagenævnets vurdering

Den konkrete sag vedrører en planvedtagelse for at muliggøre udvidelse af en erhvervshavn. Realiseringen af projektet forudsætter bl.a. opfyld af et areal på søterritoriet, som ligger inden for planområdet.

Kommunen har afgrænset miljøvurderingen af planerne således, at den ikke omfatter indvirkninger på miljøet, der relaterer sig til anlæg af erhvervshavnen, herunder til opfyld af arealet på søterritoriet. Det fremgår af miljørapporten, at miljøvurderingen af planerne er begrænset til de miljøpåvirkninger, som kan reguleres med planerne for landdelen med hjemmel i planloven. Kommunen har endvidere i forbindelse med klagesagen anført, at kommunen anser miljøkonsekvenserne af etableringsfasen i form af landvindingen for værende uden for kommunens ressortområde.

Kommunen har i miljøvurderingen alene inddraget emnerne landskab og visuelle forhold og befolkning og menneskers sundhed. De to temaer vedrører alene miljøpåvirkninger på tidspunktet, hvor havnen er realiseret og i drift. Temaet landskab og visuelle forhold omfatter vurderinger vedrørende påvirkning af kystlandskabet og den visuelle påvirkning set fra udvalgte steder med offentlig adgang. Temaet befolkningen og menneskers sundhed omfatter vurderinger vedrørende påvirkning på befolkningens adgang til og brug af de rekreative værdier; søsporten og de rekreative værdier på land, påvirkning på menneskers sundhed som følge af øget støj fra veje og virksomheder, påvirkning på menneskers sundhed som følge af øget luftemission fra virksomheders drift, påvirkning af befolkningen som følge af øget trafik og påvirkning som følge af øget risiko for større ulykker og katastrofer.

Dette indebærer, at bl.a. indvirkninger på miljøet, som relaterer sig til påvirkning af Natura 2000-områder, bilag IV-arter og miljømål for overfladevandområder, ikke behandles i miljørapporten, hverken i forhold til opfyldningen af søterritoriet, bygge- og anlægsarbejderne til etablering af erhvervshavnen på de indvundne arealer, eller fra selve driften af erhvervshavnen.

Et enstemmigt Planklagenævn finder, at kommunens afgrænsning af miljørapporten ikke er i overensstemmelse med miljøvurderingslovens § 12, stk. 1.

Nævnet lægger herved vægt på, at der i en miljørapport bl.a. skal gives oplysninger om miljøforholdene i områder, der kan blive væsentligt berørt og ethvert eksisterende miljøproblem, som er relevant for planen, herunder navnlig problemer på områder af særlig betydning for miljøet, jf. miljøvurderingslovens bilag 4, litra c og d, jf. § 12. Der skal i en miljørapport endvidere bl.a. gives oplysninger om de miljøbeskyttelsesmål, der er fastlagt på internationalt plan, fællesskabsplan eller medlemsstatsplan, og som er relevante for planen, og hvordan der under udarbejdelsen af den er taget hensyn til disse mål og andre miljøhensyn, jf. lovens bilag 4, litra e, jf. § 12.

Yderligere skal der i en miljørapport bl.a. indgå oplysninger om den sandsynlige væsentlige indvirkning på miljøet, herunder den biologiske mangfoldighed, fauna, flora og vand, jf. lovens bilag 4, litra f, jf. § 12.

Planklagenævnet finder, at afgrænsningen af miljørapporten er utilstrækkelig, da den ikke omfatter forhold, der relaterer sig til de bygge- og anlægsarbejder til etablering af erhvervshavnen, som skal finde sted på de indvundne arealer, efter at der er sket opfyld af søterritoriet. Nævnet bemærker i den forbindelse, at der er tale om et område på ca. 95 ha, herunder ca. 84 ha, som skal indvindes fra søterritoriet, og det fremgår af sagens oplysninger, at planernes realisering forventes at strække sig over 30 år. Miljørapporten indeholder således kun få temaer, som alle relaterer sig til tidspunktet, hvor havnen er etableret og i drift og ikke til etableringen af erhvervshavnen. Nævnet henviser i den forbindelse til, at nævnet i en tidligere afgørelse har fundet, at en kommune, i forbindelse med en screening af en lokalplan efter miljøvurderingslovens regler, burde have vurderet alle relevante miljøpåvirkninger af planen, herunder om trafik i byggefasen kunne medføre miljøvurderingspligt.^[20]

Nævnet finder endvidere, at afgrænsningen af miljørapporten er utilstrækkelig i forhold til inddragelse af relevante miljøpåvirkninger på tidspunktet, hvor havnen er realiseret og i drift, idet den alene omfatter temaer, der relaterer sig til landskab og visuelle forhold og befolkningen og menneskers sundhed. Miljørapporten indeholder således bl.a. ikke henset til planernes detaljeringsgrad relevante vurderinger af påvirkningen af Natura 2000-områder og bilag IV-arter eller vedrørende afledning af vand fra planområdet i forbindelse med driften af havnen.

Nævnet bemærker endvidere, at det ikke kan udelukkes, at der også som følge af udlæg af ca. 84 ha til nye erhvervsarealer og en eventuel omfordeling af erhvervsområder i kommunen kan forekomme afledte miljøpåvirkninger, som efter omstændighederne bør indgå i en miljøvurdering af kommuneplantillægget, eksempelvis ændrede trafikmønstre i Aarhus by.

Det er endvidere nævnets opfattelse, at sandsynlige miljøpåvirkninger fra opfyld af arealer på søterritoriet efter omstændighederne skal indgå i en miljøvurdering på et mere overordnet niveau.

Nævnet bemærker, at de nærmere krav til opfyld af søterritoriet ikke kan reguleres af en plan efter planloven og at en mere detaljeret vurdering må foretages i forbindelse med de relevante tilladelser.

Nævnet lægger vægt på, at formålet med en miljøvurdering netop er at sikre, at integrationen af miljøhensyn foretages i forbindelse med udarbejdelse af planen og dermed på et så tidligt tidspunkt, at det er muligt at inddrage (kendte/sandsynlige) miljømæssige aspekter i planens udformning, herunder om mulige væsentlige påvirkninger bør føre til ændring af planen. Nævnet bemærker i den forbindelse, at det er planerne, der fastætter de overordnede rammer for havneudvidelsen, herunder for behovet for opfyldning.

Nævnet finder desuden, at miljørapporten ikke er egnet til at give det fornødne beslutningsgrundlag til de politiske beslutningstagere eller til at oplyse offentligheden om de sandsynlige væsentlige indvirkninger på miljøet som følge af realisering af planerne, når miljøpåvirkninger fra opfyldningen ikke er inddraget i miljørapporten på et mere overordnet niveau.

Nævnet bemærker endvidere, at der ikke ses at være gennemført en høring vedrørende afgrænsning af miljørapporten i overensstemmelse med miljøvurderingslovens § 32. Nævnet henviser i den forbindelse til, at det fremgår af miljørapporten, at der ikke er gennemført en separat høring vedrørende afgrænsning af miljørapporten, men at kommunen vurderer, at høringen og afgræsningsudtalelsen for miljøkonsekvensrapporten også kan anvendes for miljørapporten for planerne.

Den høring af berørte myndigheder, som kommunen har fremsendt i forbindelse med sagens behandling, indeholder imidlertid intet, der relaterer sig specifikt til

afgrænsningen af miljøvurderingen af planerne i modsætning af afgrænsningen af miljøkonsekvensrapporten. Ligeledes vedrører det afgrænsningsnotat, som kommunen har fremsendt udelukkende miljøkonsekvensrapporten og ikke afgrænsning af miljøvurderingen af planerne.

Et enstemmigt nævn finder på den baggrund, at miljøvurderingslovens minimumskrav til en miljørapport ikke er opfyldt, og miljøvurderingen lider derfor af en væsentlig retlig mangel og er ugyldig.

I lyset af afgørelsens resultat har Planklagenævnet ikke fundet anledning til at tage stilling til de øvrige klagepunkter i sagen.

3. Afsluttende bemærkninger

Planklagenævnet Aarhus Kommunes endelige vedtagelse af lokalplan nr. 1163, Udvidelse af Aarhus Havn og kommuneplantillæg nr. 110 til kommuneplan 2017, med tilhørende miljørapport og sammenfattende redegørelse.

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

Planklagenævnets afgørelse er endelig og kan ikke indbringes for anden administrativ myndighed, jf. § 3, stk. 3, i lov om Planklagenævnet.^[21] Eventuel retssag til prøvelse af afgørelsen skal være anlagt inden 6 måneder, jf. § 3, stk. 4, i lov om Planklagenævnet.

[1] Planerne kan søges frem på plandata.dk: <http://kort.plandata.dk/searchlist/#/>.

[2] Nu Trafikstyrelsen.

[3] Link til [Marselisborg-Mols modellen](#).

[4] Bekendtgørelse af lov om miljøvurdering af planer og programmer og af konkrete projekter (VVM), jf. lovbekendtgørelse nr. 4 af 3. januar 2023.

[5] Bekendtgørelse af lov om planlægning, jf. lovbekendtgørelse nr. 223 af 1. marts 2024.

[6] Planklagenævnets afgørelse af 17. december 2020 i sagen 18/05923. Afgørelsen kan ses på afgørelsesportalen på <https://pkn.naevneneshus.dk/>.

[7] Bekendtgørelse af lov om havne, jf. lovbekendtgørelse nr. 116 af 24. januar 2024.

[8] Planklagenævnets afgørelse af 3. juli 2020 i sagen [18/05870](#), afgørelse af 17. december 2020 i sagen [18/05923 mfl.](#), og afgørelse af 12. maj 2021 i sagen [19/09357 mfl.](#) Afgørelserne kan ses på afgørelsesportalen på <https://pkn.naevneneshus.dk/>.

[9] Der henvises til afgørelserne nævnt i fodnoten ovenfor.

[10] Vejledning om byvækst, Erhvervsstyrelsen, oktober 2017, s. 5.

[11] Bekendtgørelse nr. 940 af 26. juni 2017 om planlægning af byvækst.

[12] Vejledning om byvækst, s. 7-8.

[13] Vejledning om byvækst, s. 9-10.

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

[15] Lovforslag nr. 191/1994.

[16] Dette er lagt til grund i Naturklagenævnets afgørelse af 1. september 2006 i j.nr. NKN-33-00054 om udvidelse af Skagen Havn (gengivet i MAD 2006.1454).

[17] MAD.2006.1454. Se også bl.a. Planklagenævnets afgørelse af 10. januar 2022 i sagsnr. [21/09390](#). Afgørelsen kan læses på afgørelsesportalen: <https://pkn.naevneneshus.dk/>.

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

[19] [Vejledning om miljøvurdering af planer og programmer](#), Miljøministeriet, s. 49.

[20] Planklagenævnets afgørelse af 31. oktober 2023 i sagen [23/00378](#).
Afgørelsen kan ses på afgørelsesportalen på <https://pkn.naevneneshus.dk/>.

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

Lovområder:

Miljøvurderingsloven

Planloven, retlig (efter 1. februar 2017)