

MRF 2024.269

Planklagenævnets afgørelse af 17. december 2024, j.nr. 24/02765, 24/01461, 24/01461, 24/01460 og 24/01459

Ophævet lokalplan og kommuneplantillæg for anlæg af større etagebyggeri, hvor SMV-rapporten alene omhandlede driftsfasen og ikke støjpåvirkning i anlægsfasen, da miljørapporten også skal inddrage sandsynlige væsentlige midlertidige miljøpåvirkninger i anlægsfasen.

Mariagerfjord Kommune vedtog i december 2023 endeligt en lokalplan og et kommuneplantillæg, med dertilhørende miljørapport, der muliggjorde opførelse af et etagebyggeri med op til 15 etager med en maksimal højde på 48 m med dertilhørende parkeringskælder i det centrale Hobro tæt ved bymæssig bebyggelse. Miljøvurderingen blev bl.a. påklaget af en grundejerforening, der gjorde gældende, at kommunen ikke havde foretaget en vurdering af selve anlægsfasen, herunder hvilken belastning anlægsfasen ville have på de nærmeste naboer. Planklagenævnet havde tidligere afvist at tillægge klagen opsættende virkning. Planklagenævnet (formanden) lagde indledningsvist på baggrund af miljørapportens afgrænsningsnotat til grund, at miljørapporten alene beskrev projektets driftsfase, men ikke selve anlægsfasen. Miljørapporten indeholdt derfor ikke en beskrivelse og vurdering ift. f.eks. støj og trafik i anlægsfasen. På denne baggrund fandt nævnet, at miljørapporten ikke var i overensstemmelse med miljøvurderingslovens § 12, stk. 1,

idet der i en miljørapport bl.a. skal indgå oplysninger om den sandsynlige væsentlige indvirkning på miljøet, herunder bl.a. befolkningen og menneskers sundhed, jf. miljøvurderingslovens bilag 4, litra f, jf. § 12, uanset om der er tale om midlertidige virkninger. Nævnet lagde herved vægt på karakteren af byggeriet, som lokalplanen muliggjorde, der måtte anses for et større anlægsarbejde, og at byggeriet skulle opføres i et allerede tæt bebygget område. Anlægsarbejdet måtte derfor antages at få indvirkning på en større kreds af borgere. At der alene var tale om støjmæssige gener af midlertidig karakter ændrede ikke herved, idet dette ikke i sig selv medførte at indvirkningerne ikke kunne anses for væsentlige. Formålet med en miljøvurdering er at sikre, at integrationen af miljøhensyn foretages ifm. planen og dermed på et så tidligt tidspunkt, at det er muligt at inddrage sandsynlige miljømæssige aspekter i planens udformning. På denne baggrund ophævede nævnet lokalplanen og kommuneplantillægget.

Kommentar: Afgørelsen giver anledning til en enkelt bemærkning om lokalplanens retsvirkning og specialitetsprincipper. Mens det fuldt må tiltrædes, at miljøvurderingen af lokalplanen også skal belyse væsentlige midlertidige miljøvirkninger under anlægsfasen, er det ikke muligt i lokalplanen at regulere den acceptable støj fra anlægsarbejdet, men forholdet skal belyses og kan adresseres med de arealdispositioner, der fastsættes i lokalplanen. Krav til støjpåvirkning kan i stedet fastsættes i VVM-tilladelsen efter miljøvurderingslovens § 25, men kan ikke fastlægges som vilkår i en screeningsafgørelse.



Afgørelse i klagesag om Mariagerfjord Kommunes endelige vedtagelse af lokalplan nr. 196/2023 og kommuneplantillæg nr. 79 med tilhørende miljørapport

Sag: 24/02765, 24/01462, 24/01461, 24/01460, 24/01459

Dato: 17. december 2024

Mariagerfjord Kommune vedtog den 21. december 2023 endeligt lokalplan nr. 196/2023, etageboliger ved Skivevej og Jernbanegade i Hobro, og kommuneplantillæg nr. 79 til kommuneplan 2023-2025, med tilhørende miljørapport.

En grundejerforening i området har klaget over planvedtagelserne og miljøvurderingen. En beboer i området har klaget over vedtagelsen af lokalplanen, mens et botilbud i nærheden af planområdet har klaget over miljøvurderingen.

I denne afgørelse har Planklagenævnet behandlet følgende spørgsmål:

- Om miljøvurderingslovens minimumskrav til en miljøvurdering er opfyldt i forhold til afgrænsningsfasen.

Planklagenævnet har ikke behandlet de øvrige klagepunkter i sagen.

Planklagenævnet finder, at miljøvurderingen lider af en væsentlig retlig mangel.

Da miljøvurdering af et planforslag ifølge miljøvurderingslovens § 13 skal gennemføres inden den endelige vedtagelse af planen, ophæver Planklagenævnet tillige kommunens afgørelse om endelig vedtagelse af lokalplanen og kommuneplantillægget.

Det betyder, at kommuneplantillægget og lokalplanen ikke længere gælder.

1. Sagens oplysninger

1.1. Området og plangrundlaget

Området

Sagen vedrører [lokalplan nr. 196/2023, etageboliger ved Skivevej og Jernbanegade i Hobro](#), og [kommuneplantillæg nr. 79](#) til kommuneplan 2013-2025 for Mariagerfjord Kommune.[1]

Planområdet ligger i byzone, i det centrale Hobro omgivet af bymæssig bebyggelse. Området er på ca. 1.800 m², og ligger i den kystnære del af byzonen. I området har hidtil ligget en boligbebyggelse i fire etager. Området kan ses af Bilag 1 med billedmateriale sidst i denne afgørelse.

Det vedtagne plangrundlag

Planerne muliggør opførelse af et etageboligbyggeri med op til 15 etager og en maksimal højde på 48 m, med tilhørende parkeringsfaciliteter, herunder parkeringskælder. Byggeriet skal bestå af to dele; en aflang bebyggelse i fire etager, som 11 etageboliger står ovenpå.

I forbindelse med planvedtagelsen er der udarbejdet en miljørapport, etageboligbebyggelse ved [Vej2], [Vej1] i Hobro (herefter kaldet "miljørapporten").

Kommuneplangrundlaget

Da lokalplanen blev vedtaget endeligt, gjaldt kommuneplan 2013-2025 for Mariagerfjord Kommune.

Kommunen vedtog samtidig med lokalplan nr. 196/2023, kommuneplantillæg nr. 79 til kommuneplan 2023-2025, som har til formål at sikre, at der er den fornødne overensstemmelse mellem kommuneplanen og lokalplanen. I kommuneplantillægget udlægges et nyt rammeråde til etageboligbyggeri, HOB.B.27. Det fremgår bl.a. af rammebestemmelserne, at der i særlige tilfælde kan tillades byggeri af et boligårn, som ikke må overstige en højde på 50 m, og at byggeriet skal have en arkitektur og karakter som markørbyggeri.

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 klagerne fra kommunen henholdsvis den 6. februar 2024 og den 12. marts 2024.

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

Planklagenævnet har i forbindelse med klagesagen modtaget en anmodning om at tillægge klagen opsættende virkning.[2]

Planklagenævnet traf den 14. marts 2024 afgørelse om ikke at tillægge klagen opsættende virkning.

2. Planklagenævnets bemærkninger og afgørelse

2.1. Planklagenævnets kompetence

Afgørelser efter miljøvurderingsloven kan påklages efter de klageregler, der er fastsat i den lovgivning, som planen eller programmet er udarbejdet i henhold til, jf. § 48, stk. 1, i miljøvurderingsloven.[3]

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.[4]

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

Det er ikke et retligt spørgsmål, om en plans indhold er hensigtsmæssigt. Endvidere fastlægger miljøvurderingsloven ikke grænser for, hvad myndighederne kan beslutte af politiske, økonomiske eller andre grunde, men stiller alene krav til procedurerne og indholdet af grundlaget for beslutningerne

forud for vedtagelse af planer omfattet af loven. Begrænsninger i niveauet for tilladelige miljøpåvirkninger følger af anden lovgivning.

2.2. Kommunens miljøvurdering

2.2.1. 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 hensyntagen til områdets bevaringsmålsætning, jf. lovens § 8, stk. 1, nr. 2.

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

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

2.2.2. 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.

Det bemærkes forlængelse heraf, at det fremgår af noten til miljøvurderingslovens bilag 4, litra f, at den sandsynlige væsentlige indvirkning på miljøet bl.a. bør omfatte kort-, mellem- og langsigtede, vedvarende og midlertidige, positive og negative virkninger.[5]

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.

2.2.3. Afgrænsningsfasen

Klagen

Det fremgår af klagerne, at kommunen ikke har foretaget vurderinger af byggeprocessen, herunder hvor lang tid byggeprocessen vil tage, og at kommunen ikke har taget stilling til, hvor meget og hvordan byggeriet vil belaste de nærmeste naboer.

Planklagenævnet har forstået dette som en klage over, at der ikke i miljørapporten er foretaget en vurdering af anlægsfasen.

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 afgræsningsrapport/-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 fremgår hertil af vejledningen til miljøvurderingsloven, at der i forbindelse med afgrænsningen af miljørapporten bør foreligge en stillingtagen til hver enkelt del af miljøbegrebet, jf. miljøvurderingslovens § 1, stk. 2. Er der dele af miljøbegrebet, der ikke forventes inddraget i miljøvurderingen, bør dette samt begrundelsen herfor, fremgå klart af afgrænsningen.^[6]

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.

Det forhold, at der i f.eks. miljølovgivningen er fastsat detaljerede regler, som har til formål at forebygge risikoen for en indvirkning af miljøet, der skyldes bestemte aktiviteter, vil efter omstændighederne kunne medføre, at disse aktiviteters mulige væsentlige indvirkning af miljøet ikke kan betragtes som sandsynlig.

Da miljøvurderingen er en fortløbende proces, vil det kunne forekomme, at kommunen som følge af nye oplysninger eller vurderinger er forpligtet til at udvide afgrænsningen af miljørapporten.

Planklagenævnets vurdering

Det fremgår af miljørapportens afsnit 7 og 8 (s. 21), at kommunen på baggrund af kriterierne i miljøvurderingslovens § 12 og bilag 4, har udarbejdet et afgræsningsnotat, der angiver de emner, hvor en væsentlig miljøpåvirkning ikke på forhånd kan afvises. Det fremgår endvidere, at afgræsningsnotatet har været i høring hos berørte myndigheder.

Det fremgår i forlængelse heraf af miljørapporten, at kommunen har afgrænset miljørapporten til at omhandle landskab, herunder visuel påvirkning, befolkning og menneskers sundhed, herunder støj, skygge, vind og luft/lugt, samt kulturarv.

Det fremgår af kommunens afgrænsningsskema i miljørapportens bilag G i forhold til menneskers sundhed, at planlægningen kan have en påvirkning af menneskers sundhed i form af støjpåvirkning fra nærliggende veje mv. Det fremgår desuden af skemaet, at dette miljøparameter er vurderet til at have en moderat påvirkning.

Sekretariatet for Planklagenævnet har i forbindelse med klagesagens behandling sendt en høring til kommunen, hvori sekretariatet har bedt om kommunens bemærkninger til klagepunktet vedrørende påvirkning af de omkringboende i anlægsperioden.

Kommunen har i høringssvar af 15. november 2024 anført, at kommunen har vurderet, at de trafikale og støjmæssige gener for naboer og omkringboende i forbindelse med selve bygge- og anlægsfasen, ikke må antages at medføre en så væsentlig påvirkning af miljøet, at det udløser en pligt til at foretage en miljøvurdering. Videre fremgår det, at kommunen ved vurderingen har lagt vægt på byggeriets omfang og at de trafikale og støjmæssige gener i forbindelse med bygge- og anlægsfasen er af midlertidig karakter. Kommunen anfører desuden, at der er tale om et byområde, som i forvejen er påvirket af en del trafik.

Planklagenævnet lægger på baggrund af miljørapporten og sagens oplysninger i øvrigt til grund, at miljørapporten alene beskriver og vurderer de i afgræsningsnotatet nævnte miljøparametre og de mulige indvirkninger på miljøet som følge heraf, i forhold til projektets driftsfase, og ikke anlægsfasen. Miljørapporten indeholder således ikke en beskrivelse og vurdering i forhold til f.eks. støj og trafik i anlægsfasen.

Planklagenævnet lægger desuden på baggrund af kommunens høringssvar til grund, at kommunen har afgrænset miljørapporten således, at den ikke omfatter indvirkninger på miljøet i anlægsfasen, hvilket bl.a. indebærer, at indvirkninger som f.eks. støj og trafik i anlægsfasen, ikke behandles i miljørapporten.

Planklagenævnet finder, at kommunens afgræsning af miljørapporten ikke er i overensstemmelse med miljøvurderingslovens § 12, stk. 1. Nævnet lægger vægt på, at der i en miljørapport bl.a. skal indgå oplysninger om den sandsynlige væsentlige indvirkning på miljøet, herunder bl.a. befolkningen og menneskers sundhed, jf. lovens bilag 4, litra f, jf. § 12. Det fremgår hertil af lovens note 20, at denne indvirkning også bør omfatte midlertidige virkninger.

Planklagenævnet finder på den baggrund, at miljørapporten skulle have indeholdt beskrivelser og vurderinger af indvirkningerne på miljøet i anlægsfasen, herunder i forhold til støj og trafik. Nævnet lægger herved navnlig vægt på karakteren af det byggeri, som lokalplanen muliggør. Nævnet bemærker i den forbindelse, at lokalplanen muliggør opførelse af et etageboligbyggeri i 15 etager med en samlet højde på op til 48 m, med tilhørende parkeringskælder. Der vil således efter nævnets opfattelse være tale om et større anlægsarbejde. Hertil kommer, at byggeriet skal opføres i et allerede tæt bebygget område, hvorfor anlægsarbejdet må antages at ville berøre en større kreds af borgere.

Planklagenævnet bemærker i forlængelse heraf, at det af kommunen anførte i høringssvaret af 15. november 2024, efter nævnets opfattelse ikke kan føre til et andet resultat. Det forhold, at eventuelle trafikale og støjmæssige gener alene er af midlertidig karakter, medfører således ikke i sig selv, at indvirkningerne i anlægsfasen ikke kan anses for væsentlige.

Nævnet bemærker desuden, at formålet med en miljøvurdering netop er at sikre, at integrationen af miljøhensyn foretages i forbindelse med planen og dermed på et så tidligt tidspunkt, at det er muligt at inddrage sandsynlige miljømæssige aspekter i planens udformning.

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

Planklagenævnet har i lyset af sagens resultat ikke taget stilling til de øvrige klagepunkter i sagen.

3. Afsluttende bemærkninger

Planklagenævnet finder, at den miljøvurdering, som er gennemført i forbindelse med Mariagerfjord Kommunes endelige vedtagelse af lokalplan nr. 196/2023, etageboliger ved Skivevej og Jernbanegade i Hobro, og kommuneplantillæg nr. 79 til kommuneplan 2023-2025, lider af en væsentlig retlig mangel.

Da miljøvurdering af et planforslag ifølge miljøvurderingslovens § 13 skal gennemføres inden den endelige vedtagelse af planen, ophæver Planklagenævnet tillige kommunens afgørelse om endelig vedtagelse af lokalplan

nr. 196/2023, etageboliger ved Skivevej og Jernbanegade i Hobro, og kommuneplantillæg nr. 79 til kommuneplan 2023-2025.

Afgørelsen er truffet af formanden på nævnets vegne, jf. § 4 i lov om Planklagenævnet.^[7]

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

De indbetalte klagegebyrer tilbagebetales. Beløbet vil blive overført til indbetalernes NemKonto inden for ca. en måned.

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

[2] I sagerne 24/01461, 24/01462 og 24/02765 (klagenr. 1057416, 1057412 og 1059180).

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

[4] Bekendtgørelse af lov om planlægning, jf. lovbekendtgørelse nr. 572 af 29. maj 2024 med senere ændringer.

[5] Se hertil også vejledning nr. 9094 af 21. februar 2024 om miljøvurdering af planer og programmer og af konkrete projekter (VVM), Miljø- og Ligestillingsministeriet, pkt. 4.2.1.

[6] Vejledning nr. 9094 af 21. februar 2024 om miljøvurdering af planer og programmer og af konkrete projekter (VVM), Miljø- og Ligestillingsministeriet, pkt. 4.2.3.

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

Lovområder:

Miljøvurderingsloven

Planloven, retlig (efter 1. februar 2017)