

## MRF 2024.55

Miljø- og Fødevareklagenævnets afgørelse af 27. februar 2024, j.nr. 22/04872 og 22/05830

***Ophævet Ballerup Kommunes miljøvurdering af helhedsplan ”Kildedal – En by for livet”, da planen ikke fastsatte retligt bindende rammer for anvendelsen af området eller for, hvilke tilladelser myndighederne kunne meddele til projekter, og dermed ikke begrænsede myndighedernes skøn.***

Efter miljøvurdering og offentlig høring vedtog Ballerup Kommune i september 2021 helhedsplanen ”Kildedal – En by for livet”, der skulle danne grundlag for byudvikling af et område omkring Kildedal Station. Af miljørapporten fremgik, at helhedsplanen var omfattet af krav om obligatorisk miljøvurderingspligt efter miljøvurderingsloven, hvormed der var udarbejdet en miljørapport i overensstemmelse med miljøvurderingslovens § 8, stk. 1, nr. 1. Heri var det vurderet, at helhedsplanen ikke i sig selv medførte væsentlige påvirkninger på miljøet, men at der var sandsynlige væsentlige påvirkninger ved realisering af helhedsplanen gennem konkret planlægning. Helhedsplanen og dertilhørende miljøvurdering blev påklaget af en ejer inden for helhedsplanens område og Danmarks Naturfredningsforening med anmodning om opsættende virkning. Miljø- og Fødevareklagenævnet afslog i **MRF 2022.221 Mfk** at tillægge klagerne opsættende virkning. I hovedsagen anførte klagerne bl.a., at helhedsplanen og miljøvurderingen var behæftet med en række sagsbehandlingsfejl, da der ikke var sket partshøring, at der var lagt faktuel forkerte oplysninger

til grund, og at der var inddraget usaglige hensyn. Miljø- og Fødevareklagenævnet (formanden) bemærkede indledningsvist, at helhedsplanen ikke udgjorde en plan udarbejdet efter planloven eller anden lov, hvorfor miljøvurderingen af helhedsplanen alene kunne påklages til nævnet for så vidt angik retlige spørgsmål. Herefter var spørgsmålet, om helhedsplanen udgjorde en plan eller et program efter SMV-direktivet og miljøvurderingsloven. Nævnet tog udgangspunkt i Kommissionens vejledning samt i sag C-9/22 (**MRF 2023.10**), hvor EU-Domstolen fastslog, at vejledende planer ikke er omfattet af SMV-direktivet, som alene omfatter retsakter af bindende karakter, der kan begrænse det skøn, som myndighederne råder over. Da kommunens helhedsplan ikke fastsatte bindende rammer for anvendelsen af området eller for, hvilke tilladelser myndighederne kunne meddele til konkrete projekter, men alene udgjorde et forslag til, hvordan visionen om Kildedal kunne udfoldes, var helhedsplanen ikke omfattet af miljøvurderingsloven. På den baggrund ophævede nævnet miljøvurderingen af helhedsplanen.

***Kommentar:*** Indholdet i nævnets afgørelse er helt på linje med EU-Domstolens dom i sag C-9/22 (**MRF 2023.10**), da SMV-direktivet og miljøvurderingsloven ikke omfatter planer, som ikke begrænser myndighedernes retlige skøn for fremtidig arealanvendelse eller tilladelser til konkrete projekter. Det er derimod forkert, når klagenævnet heraf udleder, at klagenævnet kan ophæve miljøvurderingen af helhedsplanen, da denne kompetencebegrænsning naturligvis også gælder klagenævnet. Miljø- og Fødevareklagenævnet burde derfor have afvist klagen, da den angik et forhold, som ikke var omfattet af miljøvurderingsloven. Dette ændres ikke af, at kommunen fejlagtigt havde lagt til grund, at helhedsplanen var omfattet af obligatorisk miljøvurdering, men hvis denne retsvildfarelse beroede på rådgivning fra et privat konsulentfirma, og dette konsulentfirma tillige har udarbejdet miljøvurderingen, er det ikke udelukket, at kommunen kan have et erstatningskrav for unødige udgifter til miljøvurdering mod konsulentfirmaet. Hertil kommer, at miljøvurderingen ikke i sig selv er en afgørelse, og at oplysningerne i vurderingen fortsat vil kunne anvendes. Se også **MRF 2023.65 Mfk** og **MRF 2023.221 Mfk** med kommentarer.

---

# Ophævelse i sag om Ballerup Kommunes miljøvurdering af en helhedsplan for Kildedal

22/04872 og 22/05830

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

Miljø- og Fødevarerklagenævnet ophæver Ballerup Kommunes miljøvurdering af 27. september 2021 af helhedsplan "Kildedal – En by for livet".

Det indbetalte klagegebyr tilbagebetales.

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

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

## 1. Klagen til Miljø- og Fødevarerklagenævnet

Afgørelsen er den 29. oktober 2021 påklaget til Miljø- og Fødevarerklagenævnet af ejeren af et areal indenfor helhedsplanens område, der er repræsenteret ved advokat (klager 1) og den 3. november 2021 af Danmarks Naturfredningsforening, Ballerup (klager 2).

Klagerne har navnlig anført, at

- klagevejledningen er mangelfuld,
- klager 1 skulle have været partshørt,
- Ballerup Kommune har varetaget usaglige hensyn i forbindelse med afgørelsen,
- oplysninger i miljøvurderingen om påvirkningen af § 3beskyttede naturområder er forkerte og undersøgelser og vurderinger er utilstrækkelige,
- vurdering af vandhåndteringen i miljørapporten er utilstrækkelig,
- skovbyggelinjen og Grønt Danmarkskort bør respekteres,
- der skal foretages en grundigere registrering af alle fredede dyr inden for planområdet,
- der er behov for omfattende afværgetiltag og vedvarende overvågning for at sikre opretholdelsen af den økologiske funktionalitet for flagermus i området,
- et vigtigt yngleområde for spidssnudet frø kan blive negativt påvirket af skyggegener fra det kommende byggeri, og at konsekvenserne ikke er tilstrækkeligt vurderet i miljøvurderingen,
- der skal tages ekstra hensyn til markfirben, da en realisering af helhedsplanen vil fjerne eller formindske et egnet levested, og

- flytningen af gastransmissionsledningen skal indgå i miljøvurderingen.

Klagepunkterne er nærmere uddybet i afsnit 2.4.

Klager 1 har desuden anmodet om, at klagen tillægges opsættende virkning. Miljø- og Fødevarerklagenævnet har den 22. september 2022 meddelt afslag på at tillægge klagen opsættende virkning.

Klager 1 har herudover indgivet en klage til Planklagenævnet over Ballerup Kommunes endelige vedtagelse af helhedsplanen med tilhørende miljøvurdering. Planklagenævnet har den 12. oktober 2022 afvist klagen med den begrundelse, at kommunen ikke har truffet en afgørelse efter planloven, og at nævnet dermed ikke har kompetence til at tage stilling til Ballerup Kommunes helhedsplan med tilhørende miljøvurdering.[4]

Klager 1 har desuden påklaget Ballerup Kommunes afgørelse om registrering af naturområder i planområdet efter naturbeskyttelseslovens § 3 til Miljø- og Fødevarerklagenævnet. Nævnet vil senere tage stilling til denne klage i en særskilt afgørelse.[5]

## 2. Sagens oplysninger

### 2.1. Området

Helhedsplanen omfatter et areal på 44 ha og består hovedsageligt af mark og landbrugsjord. Inden for planområdet er der flere naturtyper, som er beskyttet efter naturbeskyttelseslovens[6] § 3. Naturtyperne omfatter sø, vandløb, mose, eng og biologisk overdrev. Desuden er omkring halvdelen af planområdet omfattet af skovbyggelinjen.

Det nærmeste Natura 2000-område er nr. 139, Øvre Mølleådal, Furesø og Frederiksdal Skov, som ligger over 3 km fra helhedsplanens område.

### 2.2. Helhedsplanen

Den 27. september 2021 vedtog Ballerup Kommune endeligt helhedsplanen "Kildedal – En by for livet", der skal danne grundlag for byudvikling af et område omkring Kildedal Station i den nordvestlige del af Ballerup Kommune, med tilhørende miljøvurdering.

Det er anført i helhedsplanen, at Ballerup Kommune og et pensionsforsikringselskab i slutningen af 2019 blev enige om at påbegynde planlægningen af Kildedal, der skal blive til en by i løbet af de næste 10-15 år. Kildedal er et byudviklingsprojekt centreret omkring Kildedal Station, hvor ambitionen er at skabe en blandet by med forskellige boligtyper og erhverv, primært inden for life science. Når Kildedal er fuldt udbygget vil byen omfatte omkring 2.000 boliger og op til 10.000 arbejdspladser.

Det fremgår desuden af planen, at der under planlægningen har været fokus på at udarbejde et fælles strategisk fundament for udviklingen af Kildedal. Helhedsplanen udgør et bud på, hvordan visionen om Kildedal skal udfoldes og konkretiseres til en plan for den fysiske udvikling. Helhedsplanen udgør sammen med to øvrige strategiske dokumenter, vision og værdiprogram, grundlaget for det videre arbejde med Kildedal.

Efter den endelige vedtagelse af helhedsplanen vil Ballerup Kommune igangsætte den lovpligtige planlægning af Kildedal med byggeretsgivende lokalplaner og stifte et arealudviklingsselskab sammen med pensionsforsikringsselskabet. Arealudviklingsselskabet skal overtage arealerne og stå for byggemodning af grunde, anlæg af veje og pladser samt salg af byggeretter til investorer og kommende bygherrer. Etableringen af infrastruktur og byggemodning af grunde bliver påbegyndt, når planlægningen er på plads.

Helhedsplanen indeholder på side 5 en opgørelse af fakta om Kildedal, som beskriver de nuværende forventninger til de kommende års udvikling af byen. Forventningerne er, at grundarealer inden for planområdet omfatter omkring 36,7 ha med et samlet etageareal på ca. 351.000 m<sup>2</sup>, ca. 2.000 boliger, ca. 10.000 arbejdspladser og en gennemsnitlig bebyggelsesprocent på ca. 100 %. Det er anført i helhedsplanen, at tallene kan ændre sig over tid.

Helhedsplanen indeholder på side 7 en illustration, som viser et eksempel på et udbygget Kildedal. Det fremgår af helhedsplanen, at den præcise placering og udformning af bygningerne ikke fastlægges på helhedsplanens niveau, og at det derfor kan ændre sig i den videre planlægning. Illustrationen viser også de mulige rekreative stifterbindelse ud i landskabet.

Helhedsplanen indeholder også et diagram, som illustrerer den foreløbige fordeling af funktioner i området. Det fremgår hertil i helhedsplanen, at den har stor fleksibilitet i forhold til placering og fordeling af funktioner. Behov og efterspørgsel kan medfører ændringer af placering af byggefeltet og deres funktion og karakter. Placeringen af de offentlige funktioner er endnu ikke fastlagt endeligt, da de skal kvalificeres i den videre proces. Blandingen af boliger og erhverv vil også kunne blive justeret, hvis behovet ændrer sig.

Helhedsplanen indeholder på side 17 også et illustreret eksempel på, hvordan et udbygget Kildedal kan komme til at se ud. Eksemplet viser hvide volumener, som repræsenterer bebyggelsen, og det fremgår, at der ikke er taget stilling til den konkrete arkitektur eller materialet.

### 2.3. Den påklagede afgørelse

Af miljørapportens indledning fremgår det, at helhedsplanen er omfattet af kravet om miljøvurdering efter miljøvurderingsloven, hvorfor der er udarbejdet en miljørapport efter lovens § 8, stk. 1, nr. 1

Det er i miljørapporten vurderet, at forslaget til helhedsplanen i sig selv ikke medfører væsentlige negative påvirkninger af miljøet. Miljørapporten identificerer dog sandsynlige væsentlige påvirkninger, som forventes at kunne opstå i forbindelse med realisering af helhedsplanens visioner gennem den konkrete planlægning.

### 2.4. Klagernes indhold

Klager 1 har anført, at klagevejledningen er mangelfuld, da det fremgår, at Ballerup Kommune har foretaget en miljøvurdering af lokalplanforslaget, hvilket er uklart, da kommunen hverken har fremsat lokalplanforslag eller vedtaget nye lokalplaner for området. Yderligere henviser

kommunen i klagevejledningen til en historisk udgave af miljøvurderingsloven, og klagevejledningen indeholder et link til Planklagenævnet til trods for, at det efter klagers opfattelse er Miljø- og Fødevarerklagenævnet, som er rette nævn.

Endvidere har klager 1 anført, at det fremgår af miljøvurderingen, at der er § 3-beskyttede naturtyper på klagers ejendom, men at der efter klagers opfattelse ikke er grundlag for denne klassificering. Miljøvurderingen indeholder således forkerte oplysninger. Klager 1 har endvidere anført, at det er formålsstridigt med miljøvurderingslovens § 12, stk. 2, at Ballerup Kommune ikke har foretaget konkrete besigtigelser og vurderinger af rigtigheden af registrerede § 3-beskyttede naturarealer i forbindelse med miljøvurderingen. Klager 1 har herefter henvist til en kortlægningsrapport af 15. juni 2017, som kommunen efter klagers opfattelse skulle have inddraget i miljøvurderingen.

Klager 1 har desuden anført, at helhedsplanen er behæftet med væsentlige sagsbehandlingsfejl og derfor er ugyldig. Ballerup Kommune har undladt at partshøre ved udarbejdelsen af helhedsplanen og miljøvurderingen. Klager har således ikke haft mulighed for at varetage egne interesser, da han ikke er blevet inviteret til at deltage i tilblivelsesprocessen, selvom han ejer 44.615 m<sup>2</sup> af projektarealets samlede 367.000 m<sup>2</sup>.

Herudover har klager 1 anført, at Ballerup Kommune har inddraget usaglige hensyn, da planen og miljørapporten er udarbejdet af aktører, som har væsentlige økonomiske interesser i planområdet. Kommunen og pensionsforsikringsselskabet har sammenfaldende interesser i at opnå flest mulige byggeretter, da det selskab, de vil stifte i fællesskab, skal stå for salg af byggeretter. Dette er bl.a. kommet til udtryk ved, at kommunen har pålagt klager § 3-beskyttet natur på klagers ejendom, så kommunen i miljørapporten kan vurdere, at der er gode muligheder for at reducere skovbyggelinjen. Derved sikrer kommunen flest mulige byggeretter på sin grund på bekostning af byggeretter på klagers grund.

Klager 2 har anført, at bilag IV-arterne flagermus, spidssnudet frø og markfirben er registreret i området, og at der skal foretages en grundigere registrering af alle fredede dyr inden for planområdet.

For så vidt angår flagermus har klager 2 har bemærket, at det følger af miljørapporten, at [a1] efter planen skal nedlægges, hvilket vil medføre fjernelse af et helt yngle- og rasteområde område for langøret flagermus. Der er efter klagers opfattelse behov for omfattende afværgetiltag og vedvarende overvågning indarbejdet i miljøvurderingen og planen for at sikre opretholdelsen af den økologiske funktionalitet for flagermus i området. Klager 2 har anført, at der er behov for at etablere de nødvendige foranstaltninger både før og under tilbivelsen af lokalplaner. Det vil være for sent at etablere overvågningsplaner efter omdannelse af planområdet.

Klager 2 har desuden anført, at et vigtigt yngleområde for spidssnudet frø kan blive negativt påvirket af skyggegener fra det kommende byggeri, og at konsekvenserne af skyggepåvirkningen ikke er tilstrækkeligt vurderet i miljøvurderingen. Endvidere har klager 2 anført, at der skal tages ekstra hensyn til markfirben, da en realisering af helhedsplanen vil fjerne eller formindske et egnet levested.

Yderligere har klager 2 anført, at der skal etableres bufferzoner på mindst 15 m omkring de § 3-beskyttede områder, og at de understøttende zoner, som ligger helt op til de § 3-beskyttede områder består af rækkehuse, som efter klagers opfattelse ikke kan anses for at være naturunderstøttende. Klager 2 har også anført, at det er muligt, at en væsentlig del af

planområdet burde være beskyttet i henhold til naturbeskyttelseslovens § 3, men at Ballerup Kommune ikke har kunne fastslå dette, som følge af det tidspunkt, man valgte at foretage feltundersøgelserne i 2019.

Endvidere har klager 2 anført, at der er arealer inden for planområdet, som overlapper med Grønt Danmarkskort, og at udviklingsområder ikke må overlappe med områder i Grønt Danmarkskort. Klager 2 har anbefalet, at Ballerup Kommune respekterer disse områder. Klager 2 har desuden anført, at der er arealer, som bør registreres i Grønt Danmarkskort.

Klager 2 har desuden anført, at bebyggelse og befæstelse af arealerne vil påvirke tilførslen af vand til våde naturområder, og at en permanent grundvandssænkning bør undgås. Klager 2 har desuden bemærket, at overfladevandet fra området med undtagelse af vand fra vejbanen bør løbe til eksisterende § 3-beskyttede områder. Derudover er det nærliggende renseanlæg allerede udfordret på kapacitet, og ifølge miljøvurderingen kan det ikke udelukkes, at helhedsplanens realisering vil påvirke renseanlægget med risiko for overløb og forurening af de nærliggende vandløb, som allerede er udfordret. På den baggrund er det klagers opfattelse, at befæstningsgraden er for stor, og at de grønne korridorer skal gøres væsentlig større og bredere.

Det er endvidere anført af klager 2, at miljøvurderingen ikke indeholder en vurdering af flytningen af den gastransmissionsledning, som løber gennem planområdet, selvom flytning af gasledningen er en forudsætning for realisering af planen, og flytningen medfører væsentlige miljøpåvirkninger og kulturhistoriske problemstillinger.

Efter klager 2's opfattelse bør Ballerup Kommune ikke gives dispensation af skovbyggelinjen. Endvidere har klager 1 henvist til, at vurderingen i miljørapporten om, at der er god mulighed for at reducere skovbyggelinjen på baggrund af de grønne korridorer og de naturunderstøttende zoner, som er indarbejdet i planen, også må gælde de private ejendomme indenfor planområdet.

## 2.5. Ballerup Kommunes bemærkninger til klagen

Ballerup Kommune har den 7. april 2022 bemærket, at helhedsplanen er tilvejebragt uden særskilt hjemmel. Kommunen har udarbejdet en miljøvurdering af planen, idet kommunen har vurderet, at helhedsplanen er at ligestille med en plan og som sådan også omfattet af miljøvurderingslovens krav om udarbejdelse af miljøvurdering.

Yderligere har Ballerup Kommune bemærket, at helhedsplanen fastlægger de overordnede rammer for udviklingsprocessen for planområdet, og at der efterfølgende skal udarbejdes en rammelokalplan og kommuneplantillæg. Herefter skal mere detaljerede lokalplaner for de forskellige delområder muliggøre den videre byudvikling. På den baggrund har kommunen bemærket, at miljøvurderingen af helhedsplanen i et tilstrækkeligt omfang har vurderet planens sandsynlige væsentlige indvirkninger på miljøet under hensyn til bl.a. planens mål.

Ballerup Kommune har endvidere bemærket, at klager 1 har indsendt et hørings svar i den offentlige høringsperiode for helhedsplanen og miljøvurderingen, samt at klager 1 har deltaget i flere møder og fået tilsendt miljøvurderingen og helhedsplanen til orientering inden den politiske behandling. Derfor er der efter kommunens opfattelse ikke sket sagsbehandlingsfejl eller manglende partshøring.

Ballerup Kommune har desuden bemærket, at kommunen i miljøvurderingen har lagt de § 3-beskyttede arealer til grund, som var registreret på tidspunktet for miljøvurderingen. Det er også almindelig praksis, at der ikke foretages konkrete besigtigelser og vurderinger af rigtigheden af registrerede § 3-beskyttede naturarealer. På tidspunktet for miljøvurderingen var der en ny vurdering af planområdets § 3-beskyttede naturtyper. Det er derfor ikke er en retlig mangel, at det er disse registreringer, som er lagt til grund i miljøvurderingen.

I forhold til bilag IV-arter har Ballerup Kommune den 27. maj 2022 bemærket, at helhedsplanen ikke giver hjemmel til nedrivning af [a1], fældning af træer eller opførelse af bebyggelse. Kommunen er opmærksom på at sikre yngle- og rasteområder og undgå beskadigelse af dem, når der tages hensyn til detaljeringsniveauet for planen. I den forbindelse har kommunen bemærket, at der ved en helt overordnet planlægning bør gives kommunen et vist råderum ved vurderingen af, hvilke oplysninger der er nødvendige at indhente til brug for miljøvurderingen. Det skal dog samtidig sikres, at de væsentlige negative påvirkninger på planens niveau kan fastslås og imødegås. Disse forhold er netop iagttaget i miljøvurderingen og i det efterfølgende uddybende notat om bilag IV-arter, som blev udarbejdet inden den endelige vedtagelse af helhedsplanen. Notatet indeholder en dyberegående vurdering af de potentielle påvirkninger af bilag IV-arter inden for planområdet, selvom helhedsplanens overordnede niveau hverken fastlægger konkrete byggefelter eller er retligt bindende i planlovens forstand. Der er flere forhold, som på tidspunktet for helhedsplanen og miljøvurderingen ikke er kendte, hvorfor der skal foretages senere vurderinger i forbindelse med den konkrete planlægning. Det er også på dette tidspunkt, når kommunen ved, hvordan den konkrete udvikling skal foregå, at overvågningsplanerne vil blive fastsat, i det omfang det bliver vurderet nødvendigt.

Herudover har Ballerup Kommunen bemærket, at det først er i den videre konkrete planlægning af området, at der kan tages detaljeret stilling til vandhåndteringen. For så vidt angår flytningen af gasledningen er det kommunen vurdering, at der først skal foretages en miljøvurdering heraf i forbindelse med selve flytningen, da det er et selvstændigt projekt. De væsentligste indvirkninger vurderes bedst i forbindelse med projektet og ikke i den overordnede planlægning i form af helhedsplanen.

### 3. Miljø- og Fødevareklagenævnets bemærkninger og afgørelse

#### 3.1. Miljø- og Fødevareklagenævnets prøvelse

Det fremgår af § 11, stk. 1, i lov om Miljø- og Fødevareklagenævnet, at nævnet kan begrænse sin prøvelse af en afgørelse til de forhold, der er klaget over. Det fremgår dog af forarbejderne til bestemmelsen,[7] at nævnet har mulighed for og efter omstændighederne pligt til at inddrage andre forhold end det, der er klaget over, f.eks. spørgsmålet om overholdelse af gældende EU-ret eller grundlæggende forvaltningsretlige grundsætninger.

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

Miljø- og Fødevareklagenævnet har som følge af de konkrete forhold i denne klagesag fundet anledning til at behandle, hvorvidt helhedsplanen er en plan i miljøvurderingslovens forstand.

Miljø- og Fødevareklagenævnet har ikke taget stilling til sagens øvrige klagepunkter, jf. herved § 11 i lov om Miljø- og Fødevareklagenævnet.

## 3.2. Miljø- og Fødevareklagenævnets bemærkninger

### 3.2.1. Indledende bemærkninger

Det fremgår af miljøvurderingslovens § 48, stk. 4, at er en plan eller et program eller ændringer deri ikke udarbejdet i henhold til lov, eller giver den pågældende lov ikke mulighed for klage, kan myndighedens afgørelse, som træffes ved gennemførelsen af en miljøvurdering efter § 8, stk. 1, påklages til Miljø- og Fødevareklagenævnet for så vidt angår retlige spørgsmål.

Helhedsplanen er ikke udarbejdet i henhold til lov. Nævnet har derfor ikke kompetence til at behandle den del af klagen, der vedrører helhedsplanens indhold.

Miljø- og Fødevareklagenævnets behandling af retlige spørgsmål omfatter alle spørgsmål om lovligheden eller gyldigheden af trufne afgørelser, herunder fortolkning eller forståelse af lovbestemmelser samt overholdelse af almindelige forvaltningsretlige grundsætninger om saglige hensyn, lighed og proportionalitet. Klager over retlige spørgsmål skal ses i modsætning til klager over skønsmæssige spørgsmål, som omfatter myndighedernes konkrete vurdering og afvejning af hensyn ved behandling af en sag om tilvejebringelse af en miljøvurdering af en plan eller et program.

Miljø- og Fødevareklagenævnet kan dermed ikke tage stilling til, om en lovlig afgørelse er hensigtsmæssig eller rimelig i forhold til f.eks. omboendes interesser. Endvidere fastlægger miljøvurderingsloven ikke i sig selv grænser for, hvad myndighederne kan beslutte af politiske, økonomiske eller andre grunde, men stiller alene krav til grundlaget for beslutningerne og til procedurerne herfor.

### 3.2.2. Helhedsplanen

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

I dette direktiv forstås ved:

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

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

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

- a. som udarbejdes inden for landbrug, skovbrug, fiskeri, energi, industri, transport, affaldshåndtering, vandforvaltning, telekommunikation, turisme, fysisk planlægning og arealanvendelse, og som fastlægger rammerne for fremtidige anlægstilladelser til de projekter, der er omhandlet i bilag I og II til direktiv 85/337/EØF, eller



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

Miljøvurderingsloven implementerer SMV-direktivet i dansk lovgivning.[8]

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

Følgende fremgår af forarbejderne til miljøvurderingslovens § 2:[9]

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

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

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

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

Af Kommissionens vejledning om gennemførelse af direktiv 2001/42 fremgår det, at:[10]

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

Om begrebet planer og programmer fremgår endvidere:

”Med hensyn til afgrænsningen af begrebet ”projekt” efter VVM-direktivet bemærkede EFD i sag C-72/95 Kraaijeveld, at direktivets anvendelsesområde er vidt og dets formål bredt. I betragtning af formuleringerne i direktiv 2001/42/EF, dette direktivs og VVM-direktivets beslægtede formål og de begrebsmæssige ligheder mellem dem tilrådes det medlemsstaterne

at anlægge en tilsvarende tilgang, når de skal afgøre, om et dokument skal betragtes som en plan eller et program, der er omfattet af direktiv 2001/42/EF's anvendelsesområde. Hvorvidt et dokument kan få væsentlig indvirkning på miljøet kan eventuelt anvendes som målestok. Termerne bør formentlig tolkes således, at de dækker enhver formel erklæring, der udgør mere end en simpel forhåbning, og som udstikker et påtænkt fremtidigt handlingsforløb.

Miljøvurderingslovens § 8 har følgende ordlyd:

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

1. udarbejdes inden for landbrug, skovbrug, fiskeri, energi, industri, transport, affaldshåndtering, vandforvaltning, telekommunikation, turisme, fysisk planlægning og arealanvendelse og fastlægger rammerne for fremtidige anlægstilladelser til de projekter, der er omfattet af bilag 1 og 2,
2. medfører krav om en vurdering af virkningen på et internationalt naturbeskyttelsesområde under hensyntagen til områdets bevaringsmålsætninger eller
3. vurderes at kunne få væsentlig indvirkning på miljøet, jf. stk. 2.

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

1. er omfattet af stk. 1, nr. 1, og kun fastlægger anvendelsen af mindre områder på lokalt plan eller angiver mindre ændringer i sådanne planer eller programmer eller
2. i øvrigt fastlægger rammerne for fremtidige anlægstilladelser og kan forventes at få væsentlige indvirkninger på miljøet.”

Det fremgår af forarbejderne til miljøvurderingslovens § 8:

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

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

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

”Betydningen af ”fastlægger rammerne for fremtidige anlægstilladelser” er afgørende for fortolkningen af direktivet, selv om der ikke findes nogen definition i teksten. Udtrykket vil normalt betyde, at planen eller programmet indeholder kriterier eller vilkår, der bestemmer, hvorledes den bevilgende myndighed behandler en ansøgning om anlægstilladelse. Sådanne kriterier kunne sætte grænser for, hvilken type aktivitet eller anlægsvirksom der er tilladt i et givet område; eller de kunne indeholde betingelser, der skal opfyldes af ansøgeren, hvis

tilladelsen skal gives; eller de kunne være udformet således, at de bevarer bestemte kendetegn ved det pågældende område (f.eks. en blanding af arealanvendelser, der fremmer områdets økonomiske levedygtighed).

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

Efter EU-domstolens praksis anses betingelsen "fastlægger rammerne for fremtidige anlægstilladelser" for opfyldt, når planen eller programmet fastlægger en betydningsfuld helhed af kriterier og fremgangsmåder for tilladelse og iværksættelse af et eller flere af disse projekter, navnlig med hensyn til placering, art, størrelse og betingelser for drift af sådanne projekter eller ved tildeling af midler til disse projekter.[11]

EU-domstolen har i sag C-9/22, An Bord Pleanála m.fl. (Site de St Teresa's Gardens) fastlagt, at rent vejledende planer ikke opfyldte betingelsen, som forudsætter, at planen er bindende for den kompetente myndighed og begrænser myndighedens skøn.[12] Det fremgår nærmere af EU-dommen, at:

"49. Det skal bemærkes, at i henhold til retspraksis opfylder bestemmelser af rent vejledende værdi ikke den anden betingelse, der er nævnt i artikel 3, stk. 2, litra a), i direktiv 2001/42. For at opfylde denne betingelse skal bestemmelserne i hvert fald være bindende for de kompetente myndigheder på området for udstedelse af sådanne tilladelser (jf. i denne retning dom af 25.6.2020, A m.fl. (Vindmøller i Aalter og Nevele), C-24/19, EU:C2020:503, præmis 76 og 77).

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

[...]

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

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

områder. Helhedsplanen er således ikke en plan i miljøvurderingslovens forstand, og der skulle derfor ikke have været udarbejdet en miljøvurdering for den efter miljøvurderingsloven.

Miljø- og Fødevareklagenævnet har ved vurderingen lagt vægt på, at helhedsplanen ikke fastsætter bindende regler for anvendelsen af området, eller for hvilke tilladelser myndigheden kan meddele til konkrete projekter. Helhedsplanen udgør derimod et bud på, hvordan visionen om Kildedal skal udfoldes, ligesom illustrationerne og diagrammet i planen alene viser eksempler på, hvordan et udbygget Kildedal kan se ud og den foreløbige fordeling af funktioner i området. Helhedsplanen er således ikke retligt bindende ved myndighedsudøvelsen og begrænser ikke myndighedens skøn.

Yderligere har Miljø- og Fødevareklagenævnet lagt vægt på, at der er over 3 km til nærmeste Natura 2000-område.

Miljø- og Fødevareklagenævnet bemærker desuden, at hvis Ballerup Kommune senere træffer en afgørelse om dispensation fra skovbyggelinjen, vil denne kunne påklages til nævnet i henhold til den klagevejledning, som vil fremgå af afgørelsen.

### 3.3. Miljø- og Fødevareklagenævnets afgørelse

Miljø- og Fødevareklagenævnet ophæver Ballerup Kommunes miljøvurdering af 27. september 2021 af helhedsplan "Kildedal – En by for livet".

---

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

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

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

[4] Sagsnummer: 22/05577.

[5] Sagsnummer: 22/05588.

[6] Lovbekendtgørelse nr. 1392 af 4. oktober 2022 om naturbeskyttelse med senere ændringer.

[7] Jf. bemærkningerne til § 11 i forslag L44 til Lov om Miljø- og Fødevareklagenævnet (FT 2016-17).

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

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

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

[11] Sag C-300/20, Bund Naturschutz in Bayern m.fl. mod Landkreis Rosenheim, afsagt den 22. februar 2022, præmis 62 og den deri nævnte praksis.

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

**Sag:**

22/04872 og  
22/05830

**Dato:**

27. februar 2024.

**Emner:**

Miljøvurdering af ...

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