

Miljøvurdering af planer m.v. – Planklagenævnets nyere praksis

Helle Tegner Anker

Dansk Selskab for Miljøret/Danske
Miljøadvokater, 10. marts 2022

KØBENHAVNS UNIVERSITET



Oversigt

- Hvornår kræves en SMV?
 - Planbegrebet
 - Screeningsafgørelser og -kriterier
- Krav til en SMV
 - Hvad skal vurderes – om afgrænsning af 'planen'
 - Miljøvurderingens detaljeringsgrad- og oplysningsniveau
 - Lidt om bilag IV-arter og fugle (og vindmøller)

Hvornår kræves en SMV – planbegrebet?

- SMV-direktivet art. 2: ..planer og programmer..
 - 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
 - Frivillige planer? Ja – C-567/10 Inter-Environnement Wallonie
 - Uformelle planer?? (C-300/20)

- Miljøvurderingsloven § 2: ... planer og programmer..
 - ..som udarbejdes eller vedtages af en myndighed, udarbejdes med henblik på Folketingets vedtagelse af planer og programmer via en lovgivningsprocedure og udarbejdes i henhold til love, administrative retsforskrifter og administrative beslutninger
 - Uformelle planer, f.eks. helhedsplaner, masterplaner mv.?

Planbegrebet i dansk lovgivning og praksis...

- Planlovens planer
 - Landsplanlægning (ex. Fingerplanen) – klage til MFKN, jf. mvl. § 16
 - **Kommune- og lokalplaner – klage til PKN**
 - NB: uformelle (fysiske) planer – klage til MFKN, jf. mvl. § 16 (NB: C-300/20)
- Andre planer – klage til MFKN (eller relevant klageinstans), f.eks.
 - Spildevandsplaner
 - Vandforsyningsplaner
 - Vandløbsregulativer
 - Fredninger (NB: C-300/20)
 - ...
 - Bekendtgørelser, love, anlægslove...?

Kommune- og lokalplanlægning – PKN's praksis

- **Hvornår kræves en SMV – obligatorisk eller screening?**
- Screening – hvad lægges der vægt på?

- **Krav til en SMV**
- Afgrænsning af SMV
- Miljøvurderingens detaljeringsgrad/oplysningsniveau
- Lidt om bilag IV-arter og fugle – og vindmøller!

Obligatorisk SMV eller screening.. – mvl. § 8

- Planer, der fastlægger rammer for bilag 1 eller 2 projekter - § 8, stk. 1, nr. 1
 - **HR: obligatorisk SMV**
 - U: screening, hvis 'mindre områder på lokalt plan eller mindre ændringer' - § 8, stk. 2, nr. 1
 - **NB: 'ny praksis', bl.a. solceller i Kerteminde**
- Planer, der medfører krav om N2000-konsekvensvurdering - § 8, stk. 1, nr. 2 (+ planhabitatbekendtgørelsen § 3)
 - Obligatorisk SMV
 - **Åbenrå-sagen (MAD2021.147) – mellemkommende justering af N2000-område**
- Planer, der i øvrigt kan få væsentlig virkning (screening) - § 8, stk. 1, nr. 3
 - Rammer for andre projekter/anlægstilladelser - § 8, stk. 2, nr. 2

Solceller i Kerteminde

- PKN-afg. af 2. december 2021, j.nr. 20/00789
 - 67 ha solcelleanlæg – screeningsafgørelse og planvedtagelse
 - 'mindre område'?
 - Ikke tilstrækkeligt at blot mindre end kommunens areal
 - Konkret vurdering af, om der er tale om et område, der er af begrænset størrelse...
 - Ikke et 'mindre område' og heller ikke 'mindre ændring' af den eksisterende planlægning
- PKN-afg. af 1. februar 2022, j.nr. 21/13861
 - 28 ha solcelleanlæg – screeningsafgørelse og planvedtagelse
 - 'mindre område'?
 - Konkret vurdering af, om der er tale om et område, der er af begrænset størrelse...
 - Ikke et mindre område og heller ikke en mindre ændring af den eksisterende planlægning

MAD2021.147 - PKN afgørelse af 10. februar 2021, j.nr. 18/07259 og 19/05296, Aabenraa

- Screeningsafgørelse i juni 2018 om, at lokalplan for nyt boligområde med 17 boliger ikke krævede en miljøvurdering. Området på 3,9 ha lå i landzone og var omkranset af skov mod nord, syd og vest.
- Ved justering af Natura 2000-områder i november 2018 blev Natura 2000-område N96 (Bolderslev Skov..) udvidet til også at omfatte skoven rundt om lokalplanområdet. Udpegningsgrundlaget var bl.a. stor vandsalamander.
- Lokalplanen blev endeligt vedtaget i april 2019.
- Danmarks Naturfredningsforening påklagede screeningsafgørelsen og lokalplanvedtagelsen og anførte bl.a., at der ikke var redegjort for påvirkning af N2000-området.



MAD2021.147 - PKN afgørelse af 10. februar 2021, j.nr. 18/07259 og 19/05296, Aabenraa

- PKN:
- Selvom ændringer af udpegningsgrundlaget endnu ikke er formelt godkendt, skal myndighederne også varetage hensynet til eventuelle nye arter og naturtyper, der er foreslået til udpegningsgrundlaget.
- Dette gælder også, når der sker offentliggørelse af forslag om udvidelse af et eksisterende N2000-område..
- Der var ikke foretaget en (væsentligheds-)vurdering af mulige påvirkninger af N2000-området, selvom planen først blev endeligt vedtaget ca. 5 mdr. efter offentliggørelse af udvidelsen af N2000-området
- Lokalplanen led derfor af en væsentlig retlig mangel - ophævelse

Screeningsafgørelser og -kriterier

Screeningsafgørelser – PKN-eksempler

- Kolding – boligbebyggelse - afgørelse af 4. maj 2021, j.nr. 19/03416 (MAD2021.189)
 - Lempede støjgrænser lagt til grund uberettiget..
- Horsens – asfaltanlæg - afgørelse af 11. august 2021, j.nr. 20/00955
 - Aktuelle, faktiske forhold er afgørende .. – og mere om støj
- Helsingør – boligområde - afgørelse af 17. februar 2021, j.nr. 19/08888
 - Afledning af vand
- PKN afgørelse af 10. juli 2018, j.nr. NMK-41-00569 (MAD2018.278)
 - Visse krav til begrundelse..

Boliger i Kolding - afgørelse af 4. maj 2021, j.nr. 19/03416 (MAD2021.189)

- Kolding Kommune traf afgørelse om, at lokalplanforslag for et nyt etageboligområde i op til 15 m højde ikke krævede miljøvurdering. Der var tale om et ubebygget areal på 2,2 ha, der bl.a. grænsede op til en indfaldsvej (Skamlingvejen).
- I screeningen (støjrapporten) var det vurderet, at der ville være overskridelse af grænseværdien på 58dB fra 3. etage og opad på facaderne mod vejen (og nogle andre facader). Der henvistes til muligheder for støjisolering af boliger og vejstøjvejledningens lempede grænseværdier.



Boliger i Kolding - afgørelse af 4. maj 2021, j.nr. 19/03416 (MAD2021.189)

- PKN:
- Anvendelsesområdet for de lempede støjgrænser må ses i sammenhæng med planlovens § 15 a, stk. 2, nr. 26 – gælder kun for
 - Eksisterende boligområder eller områder for blandede byfunktioner
- Der var ikke tale om et eksisterende byområde og området var ikke udlagt til blandede byfunktioner
- De lempede støjgrænser var derfor ikke gældende for lokalplanområdet og kommunen havde ikke lagt de korrekte støjgrænser til grund for screeningen
- Dette var en væsentlig mangel og screeningsafgørelsen blev ophævet



Asfaltanlæg ved Horsens - PKN afgørelse af 11. august 2021, j.nr. 20/00955

- Screeningsafgørelse om, at lokalplan, der muliggjorde etablering af et asfaltanlæg i miljøklasse 7 og op til 35 m højt, ikke krævede miljøvurdering.
- Lokalplanområdet på ca. 6,8 ha var hovedsageligt ubebygget men omfattet af en lokalplan for erhverv i miljøklasse 6. I 2019 var givet tilladelse til oplagring og knusning af genbrugsasfalt.
- Kommunen havde lagt til grund, at den eneste reelle ændring var den forøgede bygningshøjde og at overholdelse af støjgrænser ville blive sikret efter miljøbeskyttelsesloven.



Asfaltanlæg ved Horsens - PKN afgørelse af 11. august 2021, j.nr. 20/00955

- PKN:
- Det er de aktuelle, faktiske forhold i et område, der skal lægges til grund for en screening..
 - Ændringen fra nedknusningsanlæg til asfaltanlæg var ikke belyst..
- Selvom støjgrænseværdier for de enkelte virksomheder kan overholdes, vil der ved ændring af virksomhedsklasse kunne ske en forøgelse af den samlede miljøpåvirkning af boligerne i nærheden af lokalplanområdet..
 - Dette indgik ikke i miljøscreeningen (og i øvrigt var den anbefalede afstand til miljøklasse 7-virksomheder overskredet)
- Screeningsafgørelse blev ophævet.

Helsingør boligområde - afgørelse af 13. december 2019, j.nr. 18/05998 (MAD2020.124)

- Det forhold, at en lokalplan kan medføre en forøgelse af afledningen af overfladevand fra (hele eller dele af) planområdet til lavereliggende områder, kan efter Planklagenævnets opfattelse efter omstændighederne udløse en pligt til at foretage en miljøvurdering. Det er dog **en forudsætning, at påvirkningen har et vist omfang**, f.eks. i form af oversvømmelse af bebyggelser eller ubebyggede arealer, som kan føre til erosion eller andre skader.
- I den konkrete sag ansås der ikke at kunne være en væsentlig påvirkning, navnlig henset til, at terrænet i lokalplanområdet kun faldt 6 m på 100 m, at der ikke var risiko for oversvømmelser i området ved 5- eller 10-årshændelser, og at der kun i meget begrænset omfang ville være det ved 100-årshændelser.



Krav til begrundelse mv. – afgørelse af 10.7.2018, j.nr. NMK-41-00569 (MAD2018.278)

- Afgørelse om, at lokalplan og kommuneplantillæg for et bofællesskab med 8 boliger i en landsby ikke krævede miljøvurdering
- PKN:
 - Det var uklart, om der var foretaget en egentlig screening..
 - Miljøvurderingsloven kræver ikke, at der skal udarbejdes et samlet dokument om kommunens vurdering (screening) – om end det vil være praktisk.. Kommunens vurderinger kan således godt fremgå af forskellige dele af et planforslags redegørelse sammenholdt med et screeningskema eller andre beslutningsdokumenter..
 - .. Der må stilles krav til begrundelsen således, at der ikke kan opstå tvivl om, hvilke karakteristika ved planen og kendetegn ved indvirkningen og det berørte område., der er indgået i kommunens vurdering.
 - **Efter en vurdering af om, kommunen de facto havde inddraget de relevante kriterier og iagttaget begrundelseskravet i mvl. § 33, fandt nævnet ikke, at minimumskravene til en screeningsafgørelse var opfyldt.**

Krav til en SMV/miljørapport

- Planens/miljørapportens afgrænsning
 - Datacentret i Esbjerg
- Alternativer
 - Datacentret i Esbjerg
- Detaljeringsgrad/oplysningsniveau
 - Københavns Kommuneplan 2019
- Særligt om bilag IV-arter og fugle (og vindmøller)
 - NB: samspil med planhabitatbkg. (N2000-områder + yngle- og rasteområder)

Miljørapportens afgrænsning – datacentret i Esbjerg I

- PKN-afgørelse af 7. oktober 2021, 19/01600, 19/01601 og 19/01765
- Lokalplan, kommuneplantillæg og miljørapport for datacenter på et landzoneareal på 214 ha, bl.a. med principiel placering af to regnvandsbassiner.
- Området forventedes at aflede til et vandløb, der var hydraulisk overbelastet under regn, bl.a. som følge af uforsinkede udløb fra andre boligområder.
- Danmarks Naturfredningsforening, Esbjerg, påklagede afgørelserne bl.a. med henvisning til bilag IV-arter og påvirkning af vandløb.

Datacentret i Esbjerg II ...

- PKN om overfladevand:
- ..der kan være behov for at inddrage udledning af overfladevand i en miljøvurdering, **hvis der er tale om en plan, som forventes at have en særlig betydning i forhold til overfladevand og/eller hvis der er tilstrækkelige oplysninger i forbindelse med plansagen til, at det er muligt at foretage en vurdering** (jf. PKN af 30.11.17 – renseanlæg i Hillerød)
- .. det er som udgangspunkt ikke en forudsætning for at kunne vurdere planernes sandsynlige væsentlige virkninger på miljøet, at der i miljørapporten er beskrevet en konkret løsning for afledning af overfladevand..
- Kommunen havde i tilstrækkelig grad, set i lyset af planernes detaljeringsgrad, belyst miljøpåvirkningerne af planerne for vandløbet..
- Kommunen skal i forbindelse med udledningstilladelsen sikre, at der vælges en løsning for udledning/afledning af overfladevand, der ikke vil være i strid med miljømålene.

Datacentret i Esbjerg III ... – vurdering af alternativer

- En miljørapport skal fastlægge, beskrive og evaluere *rimelige* alternativer, jf. mvl. § 12, stk. 1
- ..det kan efter PKN's opfattelse ikke antages, at der altid er en pligt til at vurdere andre alternativer end 0-alternativet
- ..der kan ikke af SMV-direktivet eller miljøvurderingsloven udledes en pligt til, at en kommune .. nødvendigvis skal vurdere **en helt anden geografisk placering af det påtænkte byggeri, anlæg m.v.**
- Nævnet fandt ikke, at det var en mangel ved miljøvurderingen, at miljørapporten ikke fastlagde, beskrev og vurderede alternative placeringer for datacentret.

Detaljeringsgrad/oplysningsniveau

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

PKN afgørelse af 2. november 2021, j.nr. 20/07333

- Københavns Kommuneplan 2019, bl.a. bestemmelser om:
 - Stejlepladsen – fra offentlige formål og industriformål til boligformål
 - Selinevej – fra offentlige formål til erhvervsområde
 - Nordhavn – fra havneområde til bolig og serviceerhverv, grønne områder og tekniske anlæg. Max. 870.000 m² nybyggeri
 - Tilstrækkelig miljørapport, væsentlighedsvurdering ift. N2000-område og bilag IV?
- PKN:
 - N2000-væsentlighedsvurdering var tilstrækkelig i lyset af planens overordnede karakter
 - Bilag IV-vurdering var tilstrækkelig – uanset yngle- og rasteområde for grønbroget tudse i Nordhavn. Grundigere vurdering ved senere planlægning, da endnu ikke kendskab til omfang, placering m.v. af den planlagte byudvikling

Lidt om bilag IV-arter og fugle (og vindmøller)



- Bilag IV-arter
 - Forbud mod beskadigelse eller ødelæggelse af yngle- eller rasteområder – planhabitatbekendtgørelsen § 7 (og 8)
 - Forbud mod forsætlig drab eller forstyrrelse – nbl./jvl. + artsfredningsbkg.
- Fugle
 - Forbud mod forsætlig drab/forstyrrelse – jvl. + artsfredningsbkg.

Thyholm – PKN-afgørelse af 3. november 2020 (MAD2021.79)

- Lokalplan og kommuneplantillæg for 3 vindmøller på op til 103 m. Området var placeret ca. 1 km fra vandløb og udlagte økologiske forbindelser
- Ifølge miljørapporten, der var **baseret på generelle beskrivelser og mindst 5 år gamle oplysninger**, var sandsynligheden for (påvirkning af) ynglende eller rastende flagermus lille.
- En gruppe beboere påklagede afgørelsen



Thyholm – PKN's vurdering vedr. bilag IV flagermus (nævn)

- Yngle- og rasteområder kan bestå af flere lokaliteter, der tjener som levesteder for den samme bestand.. Forudsætningen (for at tillade et projekt/vedtage en plan) er, **at den økologiske funktionalitet af et yngle- og rasteområde kan opretholdes på mindst samme niveau som hidtil.**
- Hvis der placeres en vindmølle ved eller i umiddelbar nærhed af en konkret yngle- og rastelokalitet eller i forlængelse af en **ledelinje** i tilknytning hertil, kan den forhøjede kollisionsrisiko reelt indebære, at lokaliteten ikke længere er egnet som yngle- og rastelokalitet.
- Et flertal (6 af 11 medlemmer) fandt **ikke, at kommunen på det foreliggende grundlag havde kunnet konkludere, at der ikke i området findes yngle- eller rasteområder for flagermus, eller at lokalplanen ikke vil påvirke den økologiske funktionalitet.**

Marsvinslund – PKN-afgørelse af 15. juli 2021 (MAD2021.244)

- Lokalplan, kommuneplantillæg og miljøvurdering for 3 møller (op til 142,5 m) og 12 ha solceller
- 1,3 km til Natura 2000 område (bl.a. damflagermus), bilag IV-flagermus (9 arter), rød glente
- Miljørapport var baseret på feltundersøgelser i 2013 og 2019



Marsvinslund – PKN's vurdering

- Væsentlighedsvurdering i forhold til Natura 2000-område var tilstrækkelig (afstand 1,3 km)
- Et flertal (7 af 11 medl.) fandt, at **vurdering i forhold til bilag IV-flagermus var tilstrækkelig**, henset til driftsstop på alle tre møller, til at sandsynliggøre, at den økologiske funktionalitet kunne opretholdes og at der i øvrigt ikke skete drab på flagermus på en måde eller i et omfang, der ville være i strid med habitatdirektivets art. 12, stk. 1, litra a.
- **Vurdering i miljørapport af rød glente** var tilstrækkelig..., bl.a. inddragelse af tilgængelig viden og data.

Rendbæk Øst v. Store Vildmose – særligt om kongeørn

- Afg. af 10. december 2021, j.nr. 21/06963, 21/06964, 21/06966, 21/06967
- Et flertal (9 af 11) fandt, at kommunen i miljørapporten havde tilvejebragt tilstrækkelige oplysninger om kongeørn og vurderet påvirkningen heraf, bl.a.
 - **konkrete data om kongeørnens forekomst og aktivitet i planområdet**, herunder oplysninger fra database, ligesom der er foretaget en konkret fugleundersøgelse i planområdet (få observationer af kongeørnen inden for planområdet)
 - miljørapporten beskriver kollisionsrisikoen og inddrager anbefalinger til minimumsafstande mellem vindmøller og kongeørn fra forskellige videnskabelige studier.... Flertallet fandt således **ikke grundlag for at tilsidesætte kommunens faglige vurdering af, at en afstand på 3 km til redelokaliteterne var tilstrækkelig til at undgå en påvirkning af kongeørnen.**

Tips og vink...😊

- Obligatorisk SMV-pligt eller screening?
 - SMV er **hovedreglen** (når rammer for bilag I eller II-projekter)
 - Vær særligt opmærksom på N2000-områder, bilag IV-arter, fugle, vandmiljø, støjforhold m.v.
- Når der laves en SMV
 - Hellere lidt for meget, end for lidt!
 - Afgrænse og tilpasse i forhold til planens detaljeringsgrad
 - NB: strategiske planer v projektlokalplaner
 - Vær særligt opmærksom på N2000-områder, bilag IV-arter, fugle, vandmiljø, støjforhold m.v.
 - Konkrete undersøgelser/vurderinger v generelle oplysninger
- **SPRING IKKE OVER, HVOR GÆRDET ER LAVEST..**

