

Afgørelse i klagesag om Kerteminde Kommunes screeningsafgørelse om, at lokalplanforslag nr. 307 og kommuneplantillæg nr. 50, ikke skal miljøvurderes, samt endelig vedtagelse af lokalplanen

20/00789

Kerteminde Kommune traf den 14. juni 2019 afgørelse om, at der ikke skal gennemføres en miljøvurdering af forslag til lokalplan nr. 307, Solcelleanlæg, F1 og kommuneplantillæg nr. 50, Solcelleanlæg, F1 (screeningsafgørelse). Kommunen vedtog desuden 31. oktober 2019 endeligt planerne.

To naboer til lokalplanområdet har klaget over screeningsafgørelsen.

En tredje nabo har klaget over kommunens endelige vedtagelse af lokalplanen.

I denne afgørelse har Planklagenævnet behandlet følgende spørgsmål:

- Om der skulle være foretaget en miljøvurdering af planerne.
- Om lokalplanen er i strid med kommuneplanen, jf. planlovens § 13, stk. 1, nr. 1.

Planklagenævnet kan ikke behandle eller har ikke fundet anledning til at behandle de øvrige klagepunkter i sagen.

Planklagenævnet ophæver screeningsafgørelsen.

Planklagenævnet ophæver tillige kommunens afgørelse om endelig vedtagelse af lokalplanen.

Planklagenævnet konstaterer i øvrigt, at kommuneplantillægget lider af en væsentlig retlig mangel og derfor er ugyldigt.

Det betyder, at screeningsafgørelsen og planerne ikke længere gælder.

1. Sagens oplysninger

1.1. Området og plangrundlaget

Området

Sagen vedrører lokalplan nr. 307, Solcelleanlæg, F1 (https://dokument.plandata.dk/20_9641102_1576227784480.pdf) og kommuneplantillæg nr. 50, Solcelleanlæg, F1 (https://dokument.plandata.dk/12_9641628_1576227680641.pdf) til

Planområde ligger i landzone, syd/sydpst for Rynkeby, og består primært af intensivt dyrket landbrugsareal. Området kan ses af bilag 1, billede 1.

Det vedtagne plangrundlag

Planerne muliggør etablering af 67 ha solcelleanlæg på et markareal på i alt 87 ha. Planområdet består af to særskilte områder, som er adskilt af den nordlige del af Bremerskov.

Derudover muliggør planerne, at der kan opføres teknikhuse samt beplantningsbælter rundt om solcelleanlægget, der skal fungere som visuel afskærmning.

Kommuneplangrundlaget

Da lokalplanen blev vedtaget gjaldt kommuneplan 2013-2025 for Kerteminde Kommune. Kommuneplantillæg nr. 50, Solcelleanlæg, F1, udlægger et nyt rammeområde (nr. 5.T.01), svarende til lokalplanområdets afgrænsning, og udlægger området til tekniske anlæg, herunder solcelleanlæg med tilhørende teknikbygninger.

Kommuneplantillægget indeholder ikke nogle ændringer i forhold til kommuneplanens retningslinjer, og kommuneplantillægget fastlægger ikke nogen nye retningslinjer.

1.2. Klagerne og bemærkningerne hertil

I sagen indgår følgende materiale fra den første nabo[2]: Klagen indsendt 13. juni 2019. Kommunen er kommet med bemærkninger til klagen den 13. juni 2019 og 6. august 2019.

I sagen indgår følgende materiale fra den anden nabo[3]: Klagen dateret 9. juli 2019. Kommunen er kommet med bemærkninger til klagen den 10. juli 2019.

I sagen indgår følgende materiale fra den tredje nabo[4]: Klagen dateret 19. december 2019 samt yderligere bemærkninger dateret 15. februar 2020. Kommunen er kommet med bemærkninger til klagen den 31. januar 2020.

Planklagenævnet modtog klagerne fra kommunen henholdsvis 13. juni 2019, 10. juli 2019 og 31. januar 2020.

Klagerne og bemærkningerne er i deres helhed indgået i sagsbehandlingen, jf. dog afsnit 3. De enkelte klagepunkter, som behandles i denne afgørelse, er kort gengivet nedenfor under afsnit 2.

2. Planklagenævnets bemærkninger og afgørelse

2.1. Planklagenævnets kompetence og prøvelse

2.1.1. Regler, som sagen er behandlet efter

Planklagenævnet har behandlet sagen efter reglerne i planloven[5] og miljøvurderingsloven[6].

2.1.2. Generelt om Planklagenævnets kompetence og prøvelse

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

Den plan, der er klaget over i denne sag, er udarbejdet i henhold til planloven, og screeningsafgørelsen kunne derfor påklages til Planklagenævnet.

Planklagenævnet kan alene tage stilling til retlige spørgsmål i forbindelse med en kommunes udarbejdelse af en plan, jf. § 58, stk. 1, nr. 3, i planloven.

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. Miljøscreening eller obligatorisk miljøvurdering

Der skal gennemføres en miljøvurdering af en række nærmere angivne planer og programmer, som fastlægger rammerne for fremtidige anlægstilladelser til projekter, der er omfattet af lovens bilag 1 og 2, jf. § 8, stk. 1, nr. 1 (obligatorisk miljøvurdering). Det gælder bl.a. bilag 2, pkt. 3, litra a om industrianlæg til fremstilling af elektricitet, damp og varmt vand.

Planklagenævnet finder, at opførelse af et solcelleanlæg til fremstilling af elektricitet udgør et sådant anlæg. Planerne i den konkrete sag er således omfattet af miljøvurderingslovens § 8, stk. 1, nr. 1, hvorfor udgangspunktet er, at der skal gennemføres en miljøvurdering af planerne.

Hvis en plan, der er omfattet af § 8, stk. 1, nr. 1, fastlægger anvendelsen af et mindre område på lokalt plan eller alene indeholder mindre ændringer i en sådan plan, skal der dog kun gennemføres en miljøvurdering, hvis planen må antages at kunne få væsentlig indvirkning på miljøet, jf. § 8, stk. 2, nr. 1 (miljøscreening).

EU-domstolen har i sag C-444/15 (Associazione Italia Nostra Onlus), præmis 73, udtalt sig om, hvad der skal forstås ved udtrykket "mindre område på lokalt plan":

Under disse omstændigheder må det konstateres, at EU-logiver ved anvendelsen af udtrykket »mindre områder på lokalt plan« for det første har haft til hensigt at referere til den stedlige kompetence, som er tillagt den lokale myndighed, som har udarbejdet og/eller vedtaget den omhandlede plan eller det omhandlede program. For så vidt som kriteriet om anvendelsen af »mindre områder« er et supplement til kravet om en fastlæggelse på lokalt plan, skal det pågældende område for det andet have en mindre størrelse i forhold til det område, der er omfattet af denne stedlige kompetence.

Planklagenævnet har på baggrund af EU-domstolens præmisser tidligere forstået udtrykket "mindre område på lokalt plan" således, at den påklagede plan ansås for omfattet af § 8, stk. 2, nr. 1, såfremt den omfattede et område mindre end kommunens samlede areal.

Planklagenævnet er imidlertid blevet opmærksom på, at det med udgangspunkt i de forskellige sproglige versioner af ovennævnte dom, må lægges til grund, at der med udtrykket "mindre område på lokalt plan" menes, at planen er udarbejdet af en lokal myndighed, [7] og at planen omfatter et område, der er af begrænset størrelse set i forhold til hele det område, som hører under den lokale myndigheds stedlige kompetence.

Planklagenævnet må herefter lægge til grund, at der i hvert tilfælde skal foretages en konkret vurdering af, om planen omfatter et område, der er af begrænset størrelse set i forhold til kommunens størrelse, og at det hermed ikke er tilstrækkeligt, at der er tale om et geografisk område, som blot er mindre end kommunens samlede areal.

Planklagenævnet finder ikke, at planforslagene i den konkrete sag er omfattet af miljøvurderingslovens § 8, stk. 2, nr. 1. Nævnet har herved lagt vægt på, at et planområde på samlet 87 ha, ikke kan anses som et mindre område. Nævnet har endvidere lagt vægt på, at planerne muliggør opførelse af et 67 ha stort solcelleanlæg på et hidtil ubebygget landbrugsareal i landzone, hvorfor der heller ikke er tale om en mindre ændring af den eksisterende planlægning for området.

Dette indebærer, at der skal gennemføres en miljøvurdering, jf. § 8, stk. 1, nr. 1, hvilket ikke er sket. Dette udgør en væsentlig retlig mangel ved afgørelsen, som medfører ugyldighed.

2.3. Lokalplanens overensstemmelse med kommuneplanen

2.3.1. Klagen

Den tredje nabo[8] har i sine supplerende bemærkninger til klagen dateret 15. februar 2020, anført følgende:

Ad. 5: I dette afsnit fremgår det meget tydeligt at der i overensstemmelse med Kerteminde kommuneplan 2013 - 25, kun kan etableres anlæg i ubetydelig omfang - dette relative udsagn må dog siges at kunne opfattes, som værende temmelig betydelig, når det indebærer 65 ha solceller, som det ansøgte projekt. I sårbart landskabsområde.

Bemærkningen fra klageren er udarbejdet med henvisning til kommunens bemærkninger, dateret 31. januar 2020, afsnit 5, *Sårbart landskab*, hvor kommunen anfører følgende:

Ad.5.

Ca. halvdelen af lokalplanområdet er ifølge gældende Kerteminde Kommuneplan, 2013 - 2025, beliggende i et sårbart landskabsområde - se kortudsnit nedenfor. Her kan der ifølge kommuneplanens retningslinje 2.8.1 alene ske bebyggelse eller etableres anlæg i ganske ubetydeligt omfang, og kun såfremt de pågældende beskyttelsesinteresser ikke herved tilsidesættes.

[...]

Da lokalplanen sikrer, at der etableres beplantning af egnskarakteristiske

arter med en højde på mindst 4 m og en bredde på mindst 5 m omkring projektområdet, er det Kerteminde Kommunes vurdering, at det sårbare landskab ikke vil blive væsentligt påvirket.

Planklagenævnet har forstået klagerens bemærkning som en klage over, at lokalplanen er i strid med kommuneplanens retningslinje 2.8.1, da der efter klagerens opfattelse ikke er tale om anlæg af et ganske ubetydeligt omfang.

Kommunen har i sine bemærkninger dateret 10. juli 2019 til klagen fra den anden nabo[9], anført følgende:

Den nordlige del af lokalplanområdet omkring F1 er udpeget som sårbart landskab - se kort nedenfor. [...]

Det fremgår af kommuneplanen, at der i sårbare landskabsområde alene kan ske bebyggelse eller etableres anlæg i ganske ubetydeligt omfang, og

kun hvis de pågældende beskyttelsesinteresser ikke herved tilsidesættes. Lokalplanforslaget giver mulighed for opsætning af solpaneler i en højde af 2,5 m over terræn og tilhørende teknikbygninger i en højde af 3,5 m over terræn. Hertil evt. læskure af en højde af 2,5 m over terræn.

I lokalplanforslaget er under §7 fremsat bestemmelser omkring afskærmende beplantning. Indsigt til lokalplanområdet med og uden beplantning er illustreret vha. visualiseringer vedlagt som bilag til lokalplanforslaget.

Da der er tale om etablering af forholdsvis lave anlæg/bygninger, som visuelt afskærmes af levende hegn, og da området ikke også er udpeget som et særligt karakteristisk landskabsområde, vurderes det at de landskabelige beskyttelsesinteresser ikke tilsidesættes af planforslag.

2.3.2. Generelt om forholdet mellem kommuneplan og lokalplan

En lokalplan må ikke være i strid med kommuneplanen, jf. planlovens § 13, stk. 1, nr. 1. Dette krav er en del af planlovens rammestyringsprincip, der fastslår, at den mere detaljerede planlægning er begrænset af rammerne i den overordnede planlægning.

En kommuneplan fastlægger på grundlag af en samlet vurdering af udviklingen i kommunen en hovedstruktur, som angiver de overordnede mål for udviklingen og arealanvendelsen i kommunen, jf. planlovens § 11, stk. 2, nr. 1, retningslinjer for arealanvendelsen m.v., jf. planlovens § 11, stk. 2, nr. 2, og rammer for lokalplanernes indhold for de enkelte dele af kommunen, jf. § 11, stk. 2, nr. 3. En lokalplan må hverken være i strid med kommuneplanens hovedstruktur, retningslinjer eller rammebestemmelser. Desuden må lokalplanen ikke være i strid med redegørelsens rækkefølgeangivelse.

Efter Planklagenævnets opfattelse forudsætter bestemmelsen i § 13, stk. 1, nr. 1, dog, at det er muligt ud fra kommuneplanen at udlede konkrete krav til lokalplanlægningen. At en lokalplan ikke må stride imod kommuneplanen, skal således primært ses i forhold til de konkret fastsatte retningslinjer og rammer for det pågældende lokalplanområde.

Rammestyringsprincippet efter planloven gælder ikke internt i en kommuneplan, og der er således ikke et egentligt retligt hierarki mellem de forskellige dele af kommuneplanen. Mere overordnede retningslinjer, som ikke vedrører det konkrete område, vil ikke nødvendigvis være til hinder for en lokalplanlægning for området, der i øvrigt er i overensstemmelse med konkrete rammebestemmelser for området.

2.3.3. Lokalplanen og kommuneplanen

Lokalplanen

Lokalplanen muliggør opførelse af i alt 67 ha solcelleanlæg, teknikhuse og beplantningsbælter på et samlet areal på 87 ha.

Følgende fremgår af lokalplanens redegørelse s. 9, under afsnittet *Landskab og beplantning*:

I kommuneplanens retningslinjer for landskaber fremgår, at landskabskvaliteter skal indgå aktivt i planlægningen af nye rekreative funktioner og anlæg.

Den nordlige del af lokalplanområdet ligger i et sårbart landskab, jf. Kommuneplan 2013 – 2025, Kerteminde Kommune. Her kan der alene ske bebyggelse eller etableres anlæg i ganske ubetydeligt omfang, og kun hvis de pågældende beskyttelses-interesser ikke herved tilsidesættes.^[10]

Kommuneplan 2013-2025 for Kerteminde Kommune

Det fremgår af kommuneplanens redegørelse vedrørende afsnittet: *Landskab*, s. 182, at det er byrådets mål,

- at fremme og beskytte den unikke landskabelige mangfoldighed, der er i Kerteminde Kommune,
- at der visuelt sikres en markant forskel mellem byerne og de tilstødende landskaber,
- at offentlighedens adgang til de landskabelige oplevelsesmuligheder sikres og forbedres,
- at tillægge landskabelige hensyn stor vægt i den fysiske planlægning (lokalplanlægning og landzoneadministration) og
- at tilstanden af landskabet forbedres, hvor der er behov for det.

Følgende retningslinjer fremgår af kommuneplanen s. 189:

Retningslinjer

2.8 Landskaber

Se kortbilag 9, Landskab

Se bilag, Landskabskarakteranalysen

2.8.1 I de særligt karakteristiske og sårbare landskabsområder kan der alene ske bebyggelse eller etableres anlæg i ganske ubetydeligt omfang, og kun såfremt de pågældende beskyttelsesinteresser ikke herved tilsidesættes. Ny skovbeplantning kan gennemføres, såfremt det konkret kan sikres, at hensynet til landskabelige værdier kan løses tilfredsstillende, jf. landskabsanalyse af de enkelte karakterområder.

I kortbilag 9 til kommuneplanen fremgår det, at den nordlige del af planområdet er udpeget som *sårbart landskab*. Se bilag 1, billede 2 og 3.

2.3.4. Planklagenævnets vurdering

Det fremgår af lokalplanens redegørelse (s. 9), at den nordlige del af planområdet er udpeget som *sårbart landskab*, og dermed er omfattet af retningslinje 2.8.1. Dette fremgår ligeledes af kommunens bemærkninger til klagesagen dateret 15. februar 2020.

Planklagenævnet forstår imidlertid kommunens bemærkninger dateret 10. juli 2019 således, at kommunen ikke mener, at den nordlige del af lokalplanområdet er omfattet af retningslinje 2.8.1, da området ikke er udpeget som både *særlig karakteristisk* og *sårbart*.

Kommunen redegør dog i de samme bemærkninger for, at beskyttelsesinteressen over for landskabet ikke er tilsidesat, hvilket nævnet kun finder aktuelt at vurdere, såfremt området faktisk er omfattet af retningslinje 2.8.1.

Det fremgår derfor ikke klart af sagen, hvorvidt kommunen mener, at den nordlige del af lokalplanområdet er omfattet af retningslinje 2.8.1 eller ej.

Planklagenævnet finder, at den nordlige del af lokalplanområdet, som er udpeget som sårbart landskab i kommuneplanens kortbilag 9, er omfattet af kommuneplanens retningslinje 2.8.1. Nævnet lægger navnlig vægt på, at det fremgår af retningslinjen, at *sårbare landskabsområder* er omfattet.

Lokalplanen muliggør, at der i den nordlige del af planområdet, på ca. halvdelen af det areal, som er udpeget som *sårbart landskab*, kan opføres solcellepaneler. Afgrænsningen fremgår af bilag 1, billede 3.

Planklagenævnet finder, at lokalplanen er i strid med kommuneplanens retningslinje 2.8.1, idet nævnet ikke finder, at solcelleanlægget udgør et anlæg af ganske ubetydeligt omfang. Nævnet lægger navnlig vægt på anlæggets størrelse og omfang set i forhold til selve området, der er udpeget som *sårbart landskab*, ligesom nævnet lægger vægt på, at der er tale om et anlæg, som fastgøres til jorden.

Nævnet lægger ligeledes vægt på, at retningslinje 2.8.1 vedrører konkret udpegede områder i kommunen og har et konkret indhold, ligesom retningslinjen har den fornødne klarhed til, at det kan konstateres, hvorvidt bebyggelse og anlæg er omfattet eller ej. Nævnet lægger endelig vægt på, at det fremgår af kommuneplanens redegørelse, at kommunen ønsker at bevare og beskytte den unikke landskabelige mangfoldighed i kommunen.

Nævnet konstaterer endvidere, at kommunen ikke i kommuneplanen eller kommuneplantillægget har fastsat konkrete retningslinjer for solcelleanlægget som et teknisk anlæg, jf. § 11 a, stk. 1, nr. 5. I kommuneplantillægget er der således alene fastsat nye rammebestemmelser, som fastlægger områdets anvendelse til tekniske anlæg. Såfremt kommuneplantillægget havde indeholdt retningslinjer, som udpegede området til placering af tekniske anlæg, havde disse tilsidesat de tidligere gældende retningslinjer for området.

Nævnet finder derfor, at lokalplanen er i strid med kommuneplanens retningslinjer og at lokalplanen derfor er ugyldig, jf. planlovens § 13, stk. 1, nr. 1.

3. Afsluttende bemærkninger

Planklagenævnet ophæver Kerteminde Kommunes afgørelse af 14. juni 2019 om, at der ikke skal gennemføres en miljøvurdering af forslag til lokalplan nr. 307, Solcelleanlæg, F1 og kommuneplantillæg nr. 50, Solcelleanlæg, F1.

Da miljøvurdering af et planforslag ifølge miljøvurderingslovens § 13 skal gennemføres inden den endelige vedtagelse af planen og da lokalplanen ikke er i overensstemmelse med planlovens § 13, stk. 1, ophæver Planklagenævnet tillige kommunes afgørelse om endelig vedtagelse af lokalplanen.

Planklagenævnet konstaterer i øvrigt, at kommuneplantillægget som følge af den manglende miljøvurdering lider af en væsentlig retlig mangel og derfor er ugyldigt.

På grund af resultatet har Planklagenævnet ikke fundet anledning til at tage stilling til de øvrige klagepunkter i sagen.

Planklagenævnet gør opmærksom på, at hvis kommunen behandler planforslagene igen, skal dette ske i overensstemmelse med følgende:

- Kommunen skal foretage en miljøvurdering af planerne, jf. miljøvurderingslovens § 8, stk. 1, nr. 1, jf. § 12.

- Kommunen skal være opmærksom på, om en eventuel ny lokalplan skal være i overensstemmelse med kommuneplanens retningslinjer.
- Endvidere bør kommunen være opmærksom på, at der skal fastsættes kommuneplanretningslinjer for områdets anvendelse til tekniske anlæg i form af solceller, jf. planlovens § 11 a, stk. 1, nr. 5.

Planklagenævnet beklager den lange sagsbehandlingstid.

Afgørelsen er truffet af formanden på nævnets vegne, jf. § 4, stk. 1, i lov om Planklagenævnet.

Planklagenævnets afgørelse er endelig og kan ikke indbringes for anden administrativ myndighed, jf. § 3, stk. 3, i lov om Planklagenævnet.^[11] 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/#/> (<http://kort.plandata.dk/searchlist/#/>).

[2] Klagenummer 1004263, sagsnr. 19/04827.

[3] Klagenummer 1004477, sagsnr. 19/05598.

[4] Klagenummer 1005658, sagsnr. 20/00789.

[5] Bekendtgørelse af lov om planlægning, jf. lovbekendtgørelse nr. 1157 af 1. juli 2020 med senere ændringer.

[6] Oprindeligt lov nr. 425 af 18. maj 2016 om miljøvurdering af planer og programmer og af konkrete projekter (VVM), afløst af lovbekendtgørelse nr. 448 af 10. maj 2017, som var gældende ved lovens ikrafttræden. Lovbekendtgørelse nr. 448 er efterfølgende afløst af lovbekendtgørelse nr. 1225 af 25. oktober 2018 og senest lovbekendtgørelse nr. 1976 af 27. oktober 2021, som dog i vidt omfang indeholder enslydende bestemmelser.

[7] I modsætning til regionale og nationale myndigheder.

[8] Klagenummer 1005658, sagsnr. 20/00789.

[9] Klagenummer 1004477, sagsnr. 19/05598.

[10] Planklagenævnet antager, at der med formuleringen henvises til kommuneplan 2013-2025, for Kerteminde Kommune, retningslinje 2.8.1, 1. pkt.: *I de særligt karakteristiske og sårbare landskabsområder kan der alene ske bebyggelse eller etableres anlæg i ganske ubetydeligt omfang, og kun såfremt de pågældende beskyttelsesinteresser ikke herved tilsidesættes.*

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

Sag:

20/00789

Dato:

2. december 2021.

Emner:

Miljøvurderingslo...

Highlight:

 Vis/skjul highlight

Planklagenævnet (<https://naevneneshus.dk/start-din-klage/planklagenævnet/>) • Nævnenes Hus • Toldboden 2 •
8800 Viborg • Tlf. nr.: 72 40 56 00 • CVR: 37795526 • Plan@naevneneshus.dk (<mailto:Plan@naevneneshus.dk>)
Tilgængelighedserklæring (<https://www.was.digst.dk/pkn-naevneneshus-dk>)