

Genoptagelse af Planklagenævnets afgørelse om Kerteminde Kommunes screeningsafgørelse om, at lokalplan nr. 310, ikke skal miljøvurderes samt endelig vedtagelse af planen og kommuneplantillæg nr. 54, sagsnr. 21/01013

21/13861

Planklagenævnet traf den 29. juni 2021 afgørelse i en sag om, at der ikke skal gennemføres en miljøvurdering af forslag til kommuneplantillæg nr. 54 og lokalplan nr. 310, Solcelleanlæg ved Birkende (screeningsafgørelse) samt den endelige vedtagelse af lokalplanen og kommuneplantillægget.

Klageren har anmodet om genoptagelse af sagen.

Planklagenævnet genoptager sagen.

Planklagenævnet ophæver Kerteminde Kommunes afgørelse af 10. december 2020 om, at der ikke skal gennemføres en miljøvurdering af forslag til lokalplan nr. 310, Solcelleanlæg ved Birkende (screeningsafgørelse).

Planklagenævnet ophæver desuden lokalplan nr. 310 og kommuneplantillæg nr. 54, Solcelleanlæg ved Birkende.

Det betyder, at screeningsafgørelsen og planerne ikke længere gælder.

1.1 Området og plangrundlaget samt sagens tidligere forløb

Området

Sagen vedrører lokalplan nr. 310, Solcelleanlæg ved Birkende (https://dokument.plandata.dk/20_10357461_1620375314811.pdf) og kommuneplantillæg nr. 54 (https://dokument.plandata.dk/12_10357481_1620375681948.pdf).[1]

Planområdet ligger i landzone og består af to markarealer adskilt af et naturområde, der er udpeget som Natura 2000-område.[2] Planområdet er i alt ca. 28 ha stort. Området kan ses af bilag 1.

Det vedtagne plangrundlag

Planerne muliggør opførelse af solcelleanlæg med tilhørende tekniske installationer.

Kommuneplantillægget fastlægger nye rammebestemmelser som udlægger områdets anvendelse til tekniske anlæg i form af solcelleanlæg med tilhørende teknikbygninger. Kommuneplantillægget fastlægger ikke nye retningslinjer for området.

Sagens tidligere forløb

Planklagenævnet traf den 29. juni 2021 afgørelse om ikke at give medhold i klagerne over screeningsafgørelsen og vedtagelsen af planerne.

I afsnit 2.4 i Planklagenævnets afgørelse fremgår:

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).

Hvis en plan, der er omfattet af denne bestemmelse, 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).

Med udtrykket "mindre område på lokalt plan" menes, at planen er udarbejdet af en lokal myndighed (i dette tilfælde en kommune), og at planen omfatter et område af mindre fysisk størrelse set i forhold til hele det område, som hører under den lokale myndigheds stedlige kompetence (det vil sige hele kommunens areal).[3].

Der skal også gennemføres en miljøvurdering af planer og programmer, som i øvrigt fastlægger rammerne for fremtidige anlægstilladelser til projekter, som myndigheden vurderer, kan få væsentlig indvirkning på miljøet, jf. § 8, stk. 2, nr. 2, jf. § 8, stk. 1, nr. 3 (miljøscreening). Planer, der er omfattet af loven uden at være opført på bilag 1 og 2, skal således kun miljøvurderes efter denne bestemmelse, hvis de kan få væsentlig indvirkning på miljøet.

Planen i den konkrete sag er enten omfattet af § 8, stk. 1, nr. 1, eller af § 8, stk. 2, nr. 2, jf. § 8, stk. 1, nr. 3. Planklagenævnet har ikke fundet anledning til at tage stilling til, om planen er omfattet af den ene eller den anden bestemmelse, idet der under alle omstændigheder er tale om en plan, der fastlægger anvendelsen af et område, som er mindre end kommunens område. Der er således kun pligt til at udarbejde en miljøvurdering, hvis planen må antages at kunne få væsentlig indvirkning på miljøet.

I afsnit 2.6 i Planklagenævnets afgørelse fremgår bl.a.:

Kommunen har samtidigt med vedtagelsen af lokalplanen den 29. april 2021 vedtaget kommuneplantillæg nr. 54. Kommuneplantillægget udlægger et nyt rammeområde, 5.T.02, til teknisk anlæg; solcelleanlæg med tilhørende teknikbygninger.

I forhold til arealanvendelsen fremgår det, at rammeområdet er delt i seks delområder, der udlægges til solcelleanlæg, landbrugsformål og beplantning. Under byggeforhold er det beskrevet, at solcellepanelerne skal etableres med ensartet paneltype, lige rækkeafstande, samme hældning og skal følge terrænet og i forhold til bebyggelsens udformning er det fastlagt, at solcellepaneler kan placeres indenfor området i en højde af maks. 3,0 m. Teknikbygninger kan placeres indenfor området i en højde af maks. 3,0 m. Desuden kan der indenfor området placeres stepup-transformer, switching station og øvrigt koblingsudstyr, herunder teknikhuse, med et samlet grundareal på maks. 200 m² og en højde på maks. 5,0 m over terræn.

Planklagenævnet finder på den baggrund, at kommuneplanramme 5.T.02 udgør en tilstrækkelig præcis ramme for lokalplanlægningen.

1.2. Anmodningen om genoptagelse

I sagen indgår følgende materiale fra klageren: Anmodningen om genoptagelse af 7. december 2021 samt yderligere bemærkninger af 15. december 2021.

Kommunen er kommet med bemærkninger til genoptagelsesansøgningen den 9. december 2021.

Anmodningen og bemærkningerne er i deres helhed indgået i sagsbehandlingen. De væsentligste argumenter for genoptagelse samt bemærkninger til sagen i øvrigt er kort gengivet nedenfor under afsnit 2.

2. Planklagenævnets bemærkninger og afgørelse

2.1. Planklagenævnets kompetence

Planklagenævnet har kompetence til at tage stilling til, om der skal ske genoptagelse af en afgørelse, som nævnet tidligere har truffet.

2.2. Genoptagelse

2.2.1. Generelt om genoptagelse

Planklagenævnet har pligt til at vurdere, om en sag skal genoptages, hvis en part beder om det.

Planklagenævnet har desuden pligt til at genoptage sagen og vurdere den på ny, hvis en af følgende betingelser er opfyldt:

1. Hvis der er nye faktiske oplysninger af så væsentlig betydning, at der er en vis sandsynlighed for, at sagen ville have fået et andet resultat, hvis oplysningerne havde foreligget ved nævnets tidligere stillingtagen til sagen.
2. Hvis nævnet ved den tidligere behandling af sagen har begået væsentlige sagsbehandlingsfejl.
3. Hvis der er væsentlige nye retlige forhold, f.eks. hvis domstolene i en tilsvarende sag har underkendt nævnets fortolkning eller praksis.

2.2.2. Genoptagelsesansøgningen

Klageren anfører, at klageren er blevet bekendt med Planklagenævnets afgørelse af 2. december 2021 i en klagesag vedrørende Kerteminde Kommunes screeningsafgørelse om, at lokalplan nr. 307 og kommuneplan nr. 50, som vedrører et solcelleanlæg ved Skovsbo, ikke skal miljøvurderes, samt endelig vedtagelse af lokalplanen.[4]

Klageren anfører, at nævnet i den sag har ophævet screeningsafgørelsen og de omtalte planer, og at sagen om solcelleanlægget ved Birkende efter klagerens opfattelse er identisk med sagen om solcelleanlægget ved Skovsbo. På den baggrund anfører klageren med henvisning til EU-domstolens sag C-444/15 (Associazione Italia Nostra Onlus), at der skal foretages en miljøvurdering af lokalplan nr. 310 og kommuneplantillæg nr. 54.

Klager anfører desuden, at lokalplanen er i strid med kommuneplanen, jf. planlovens § 13, stk. 1, nr. 1.

2.2.3. Planklagenævnets vurdering

Planklagenævnet har i afgørelsen i nævnets sag med sagsnr. 20/00789, præciseret nævnets fortolkning af udtrykket "*mindre område på lokalt plan*" efter miljøvurderingslovens § 8, stk. 2, nr. 1, med udgangspunkt i de forskellige sproglige versioner af dommen i EU-domstolens sag C-444/15 (Associazione Italia Nostra Onlus).

Det fremgår bl.a. af afgørelsens afsnit 2.2, at:

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,[5] 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 på baggrund af ovennævnte, at nævnet er forpligtet til at genoptage sagen.

2.3. Planklagenævnets nye vurdering

2.3.1. Miljøscreening eller obligatorisk miljøvurdering

Generelt om obligatorisk miljøvurderingspligt

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.

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).

Med udtrykket "mindre område på lokalt plan" menes, at planen er udarbejdet af en lokal myndighed,^[6] 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. ^[7]

Planklagenævnet er af den opfattelse, 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.

Planklagenævnets vurdering

Planklagenævnet bemærker indledningsvist, at opførelse af et solcelleanlæg til fremstilling af elektricitet udgør et anlæg omfattet af miljøvurderingslovens bilag 2, pkt. 3, litra a, om industrianlæg til fremstilling af elektricitet, damp og varmt vand.

Planerne er således omfattet af lovens § 8, stk. 1, nr. 1, hvorfor der som udgangspunkt skal udarbejdes en miljøvurdering, medmindre planerne alene fastlægger anvendelsen af et mindre område på lokalt plan eller alene indeholder mindre ændringer i en sådan plan, jf. miljøvurderingslovens § 8, stk. 2, nr. 1.

Planklagenævnet finder ikke, at planforslagene i den konkrete sag er omfattet af miljøvurderingslovens § 8, stk. 2, nr. 1.

Nævnet lægger herved vægt på, at et planområde på samlet 28 ha, ikke kan anses som et mindre område. Nævnet har endvidere lagt vægt på, at planerne muliggør opførelse af et 28 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 af planerne, jf. § 8, stk. 1, nr. 1, hvilket ikke er sket. Dette udgør en væsentlig retlig mangel ved screeningsafgørelsen, som medfører afgørelsens ugyldighed.

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.

2.4.1. Lokalplanens overensstemmelse med kommuneplanen

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.

Efter planretten gælder endvidere et vist krav om "positiv hjemmel", altså et krav om, at der ikke kan lokalplanlægges for visse forhold, medmindre der også er planlagt for disse i kommuneplanen.

Dette gælder bl.a. med hensyn til forhold, der skal fastsættes retningslinjer for efter § 11 a eller rammer for efter § 11 b. Kommuneplanrammerne skal desuden udgøre en tilstrækkelig præcis ramme for lokalplanlægningen, og den konkrete ramme skal således være så entydig og præcis, at det umiddelbart fremgår, hvilke bindende lokalplanbestemmelser der vil kunne fastsættes. Er der ikke den fornødne hjemmel i kommuneplanen, må der udarbejdes et kommuneplantillæg, der sikrer dette.

En kommuneplan skal bl.a. indeholde retningslinjer for beliggenheden af tekniske anlæg, herunder arealer til fælles biogasanlæg, jf. planlovens § 11 a, stk. 1, nr. 5.

Planklagenævnets vurdering

Planklagenævnet bemærker indledningsvist, at hele planområdet i Kerteminde Kommunes kommuneplan 2013-2025, er udpeget til store husdyrbrug, mens næsten hele planområdet er udpeget til særligt værdifuldt landbrugsområde. Derudover er en mindre del af planområdet udpeget som naturbeskyttelsesområde og lavbundsareal.

Kommuneplantillæg nr. 54 fastlægger nye rammebestemmelser for et nyt rammeområde, 5.T.02, Solcelleanlæg ved Birkende, som udlægger områdets anvendelse til tekniske anlæg. Kommuneplantillægget indeholder ikke nogen retningslinjer.

Planklagenævnet lægger herefter til grund, at der ikke er fastsat specifikke retningslinjer i kommuneplan 2013-2025 eller i kommuneplantillæg nr. 54, som udpeger planområdet til placering af tekniske anlæg, herunder solcelleanlæg. I kommuneplantillægget er således alene fastsat nye rammebestemmelser, som fastlægger områdets anvendelse til tekniske anlæg.

Det er imidlertid en forudsætning for at kunne lokalplanlægge for tekniske anlæg i området, at der i kommuneplanen er fastsat retningslinjer for beliggenheden af tekniske anlæg i området, jf. planlovens § 13, stk. 1, nr. 1, jf. § 11 a, stk. 1, nr. 5.

Planklagenævnet finder herefter, at lokalplanen er i strid med kommuneplanen, jf. planlovens § 13, stk. 1, nr. 1. Dette er en væsentlig retlig mangel, som medfører ugyldighed af lokalplanen.

3. Afsluttende bemærkninger

Planklagenævnet ophæver Kerteminde Kommunes afgørelse af 10. december 2020 om, at der ikke skal gennemføres en miljøvurdering af forslag til lokalplan nr. 310, Solcelleanlæg ved Birkende (screeningsafgørelse).

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

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

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

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.[8] 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] Natura 2000-område, N113, Urup Dam, Brabæk Mose, Birkende Mose og Illemose, som omfatter habitatområde H97.

[3] Jf. EU-domstolens dom i sag C-444/15, Associazione Italia Nostra Onlus.

[4] Planklagenævnets afgørelse af 2. december 2021 i sagen [20/00789](https://pkn.naevneneshus.dk/afgoerelse/38ef3f43-0001-4b18-b235-08ae88da0503?highlight=20%2F00789%27)
(<https://pkn.naevneneshus.dk/afgoerelse/38ef3f43-0001-4b18-b235-08ae88da0503?highlight=20%2F00789%27>). Afgørelsen kan ses på afgørelsesportalen på <https://pkn.naevneneshus.dk/> (<https://pkn.naevneneshus.dk/>).

[5] I modsætning til regionale og nationale myndigheder.

[6] I modsætning til regionale og nationale myndigheder.

[7] Jf. EU-domstolens dom i sag C-444/15, Associazione Italia Nostra Onlus.

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

Sag:

21/13861

Dato:

1. februar 2022.

Emner:

Miljøvurderingslo...

Highlight:

 Vis/skjul highlight

Planklagenævnet (<https://naevneneshus.dk/start-din-klage/planklagenaevnet/>) • 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) (<https://www.was.digst.dk/pkn-naevneneshus-dk>)