

Planklagenævnet orienterer nr. 26 – Miljøvurderingslovens § 8, stk. 2, nr. 1, om planer for mindre områder på lokalt plan og mindre ændringer i planer

1. Indledning

Planklagenævnet har i en række nyere afgørelser vedrørende miljøscreening af planer fundet anledning til at præcisere nævnets praksis vedrørende fortolkningen af udtrykket "*mindre områder på lokalt plan*", jf. undtagelsesbestemmelsen i miljøvurderingslovens § 8, stk. 2, nr. 1. Nævnet har desuden taget stilling til rækkevidden af udtrykket "*mindre ændringer*" af planer.

I denne PKNO redegøres først for undtagelsesbestemmelsen i miljøvurderingslovens § 8, stk. 2, nr. 1, hvorefter der redegøres for nævnets nyere praksis om udtrykkene "*mindre områder på lokalt plan*" og "*mindre ændringer*".

2. Generelt om miljøvurdering af planer

Formålet med miljøvurderingsloven er at sikre et højt miljøbeskyttelsesniveau og at bidrage til integrationen af miljøhensyn under udarbejdelsen og vedtagelsen af bl.a. planer, jf. miljøvurderingslovens § 1. Miljøvurderingsloven implementerer SMV-direktivet i dansk ret.[1]

I miljøvurderingslovens § 8, stk. 1, nr. 1, er det fastsat, at der skal gennemføres en miljøvurdering af planer og programmer, som

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

Ovennævnte betyder efter Planklagenævnets opfattelse, at miljøvurderingslovens klare hovedregel er, at der skal gennemføres en miljøvurdering af planer og programmer, der fastlægger rammerne for fremtidige anlægstilladelser til de projekter, der omfattet af lovens bilag 1 og 2, jf. § 8, stk. 1, nr. 1.

3. Undtagelsen i miljøvurderingslovens § 8, stk. 2, nr. 1

Det følger dog af miljøvurderingslovens § 8, stk. 2, nr. 1, at der for planer, der er omfattet af § 8, stk. 1, nr. 1, og kun fastlægger anvendelsen af *mindre områder på lokalt plan* eller angiver *mindre ændringer* i sådanne planer, skal gennemføres en vurdering af, om planen (eller programmet) kan få væsentlig indvirkning på miljøet.

I disse tilfælde skal der derfor kun gennemføres en miljøvurdering, hvis planen må antages at kunne få væsentlig indvirkning på miljøet. Kommunerne træffer efter miljøvurderingslovens § 10 afgørelse om, hvorvidt den konkrete plan er omfattet af kravet om miljøvurdering, en såkaldt screeningsafgørelse (miljøscreening).

3.1. SMV-direktivet og EU-domstolens dom af 21. december 2016, sag C-444/15, Associazione Italia Nostra Onlus

Reglen i miljøvurderingslovens § 8, stk. 2, nr. 1 er udtryk for en gennemførelse af undtagelsesbestemmelsen i SMV-direktivets artikel 3, stk. 3, der fastslår, at for planer og programmer (som omhandlet i direktivets artikel 3, stk. 2), der fastlægger anvendelsen af mindre områder på lokalt plan eller angiver mindre ændringer i de pågældende planer og programmer, skal der kun gennemføres en miljøvurdering, hvis medlemsstaten fastslår, at de kan få væsentlig indvirkning på miljøet.[2]

EU-domstolen har i sag C-444/15 (Associazione Italia Nostra Onlus), præmis 72-74, udtalt sig om, hvad der skal forstås ved udtrykket "*mindre område på lokalt plan*":

Hvad angår begrebet »mindre område« henviser betegnelsen »mindre« efter dets sædvanlige betydning i almindelig sprogbrug til størrelsen af et område. Som anført af generaladvokaten i punkt 59 i forslaget til afgørelse kan kriteriet om områdets størrelse kun forstås som et rent kvantitativt forhold, dvs. arealet af det område, der er omfattet af den plan eller det program, der omhandlet i artikel 3, stk. 3, i direktiv 2001/42, uanset indvirkningen på miljøet.

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.

Henset til de ovenstående betragtninger skal det andet og det tredje spørgsmål besvares med, at artikel 3, stk. 3, i direktiv 2001/42, sammenholdt med tiende betragtning hertil, skal fortolkes således, at begrebet »mindre områder på lokalt plan« i stk. 3 skal defineres med henvisning til arealet af det omhandlede område, forudsat at

- *planen eller programmet er udarbejdet og/eller vedtaget af en lokal myndighed, i modsætning til en regional eller national myndighed, og*
- *det berørte område, der er omfattet af den lokale myndigheds stedlige kompetence, har 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 en plan blev anset for omfattet af § 8, stk. 2, nr. 1, såfremt den omfattede et område mindre end kommunens samlede areal.[3]

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,^[4] 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.^[5] ^[6]

Det må dermed efter nævnets opfattelse lægges til grund, at der med udtrykket "*mindre område på lokalt plan*" menes, at planen er udarbejdet af en lokal myndighed (typisk en kommune), og at planen omfatter et område af begrænset størrelse set i forhold til hele det område, som hører under den lokale myndigheds stedlige kompetence (det vil sige hele kommunens areal).

Der skal i hvert tilfælde foretages en konkret vurdering af, om planen omfatter et område, der er af begrænset størrelse set i forhold til kommunens størrelse. Det er dermed ikke tilstrækkeligt, at området rent geografisk er mindre end kommunens samlede areal, men det har afgørende betydning for vurderingen, at det geografiske område, som planen dækker, er af en begrænset størrelse.

Nævnet finder dog, i lyset af direktivets formål, at også planens indhold og områdets karakter i øvrigt, kan tillægges betydning ved vurderingen af, om der er tale om et mindre område på lokalt plan.

Nævnet har i sagerne A-C, som er beskrevet nedenfor, foretaget en sådan konkret vurdering af, om miljøscreenede planer alene fastlagde anvendelsen af mindre områder på lokalt plan.

Det tidligere Naturklagenævn har desuden i en række sager taget stilling til udtrykket, som blandt andet er behandlet i NKO 430, NKO 433 og NKO 505.^[7]

3.2. Særligt om udtrykket "*mindre ændringer*"

Som nævnt ovenfor skal der heller ikke gennemføres en miljøvurdering af planer omfattet af miljøvurderingslovens § 8, stk. 1, nr. 1, hvori der alene foretages "*mindre ændringer*".

Med udtrykket "*mindre ændringer*" henvises til, at ændringerne alene er af en begrænset karakter set i forhold til den hidtidige planlægning. Det kan herudover tillægges betydning, om den oprindelige plan, som der foretages mindre ændringer i, har været miljøvurderet.^[8]

Udtrykket "*mindre ændringer*" er behandlet i sag D. Det tidligere Naturklagenævn har desuden i en række sager taget stilling til udtrykket "*mindre ændringer i sådanne planer*", som er blandt andet er behandlet i NKO 430, NKO 433 og NKO 473.^[9]

4. De konkrete afgørelser

A. Sag om planlægning for solcelleanlæg på 67 ha

En kommune havde truffet en screeningsafgørelse om, at der ikke skulle gennemføres en miljøvurdering af et forslag til en lokalplan og et kommuneplantillæg, som muliggjorde etablering af 67 ha solceller på et ubebygget markareal på i alt 87 ha.

Nævnet fandt, at opførelsen 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 i sagen var derfor omfattet af miljøvurderingslovens § 8, stk. 1, nr. 1, hvorfor udgangspunktet var, at der skulle have været gennemført en miljøvurdering af planerne.

Nævnet fandt, at planforslagene ikke var omfattet af miljøvurderingslovens § 8, stk. 2, nr. 1, om mindre områder på lokalt plan. Nævnet lagde i afgørelsen vægt på, at et planområde på samlet 87 ha, ikke kunne anses som et mindre område. Derudover lagde nævnet vægt på, at planerne muliggjorde opførelse af et 67 ha stort solcelleanlæg på et hidtil ubebygget landbrugsareal i landzone, hvorfor der heller ikke var tale om en mindre ændring af den eksisterende planlægning for området.

Sagen blev afgjort af formanden. Afgørelsen kan læses her: [Afgørelse af 2. december 2021, sagsnr. 20/00789](https://pkn.naevneneshus.dk/afgoerelse/38ef3f43-0001-4b18-b235-08ae88da0503?highlight=20%2F00789) (<https://pkn.naevneneshus.dk/afgoerelse/38ef3f43-0001-4b18-b235-08ae88da0503?highlight=20%2F00789>).

B. Sag om temaplan for solcelleanlæg

En kommune havde truffet screeningsafgørelse om, at der ikke skulle gennemføres en miljøvurdering af et forslag til kommuneplantillæg, som udlagde fem større områder i kommunen på i alt 220 ha til placering af solcelleanlæg. Ved den endelige vedtagelse af kommuneplantillægget blev to områder udtaget, så der herefter var tale om tre større områder på i alt 153 ha.

Nævnet fandt i lighed med den foregående sag, at solcelleanlæg var omfattet af miljøvurderingslovens bilag 2, pkt. 3, litra a. Kommuneplantillægget i den konkrete sag var således omfattet af lovens § 8, stk. 1, nr. 1, hvorfor udgangspunktet var, at der skulle have været gennemført en miljøvurdering af tillægget.

Nævnet fandt herefter, at kommuneplantillægget ikke var omfattet af miljøvurderingslovens § 8, stk. 2, nr. 1. Nævnet lagde vægt på, at forslaget til kommuneplantillæg omfattede 5 områder med en samlet størrelse på 220 ha, og nævnet fandt, at et område på samlet 220 ha ikke kunne anses som et område af begrænset størrelse. Nævnet lagde desuden vægt på, at kommuneplantillægget udlagde hidtil ubebyggede landbrugsarealer til opførelse af solcelleanlæg, hvorfor der heller ikke var tale om en mindre ændring af den eksisterende planlægning. Nævnet fandt, at det også gjorde sig gældende i forhold til et samlet planområde på 153 ha.

Sagen blev afgjort af formanden. Afgørelsen kan læses her: [Afgørelse af 9. december 2021, sagsnr. 20/09399](https://pkn.naevneneshus.dk/afgoerelse/7d08f41c-b849-45fe-9798-75af2ef47fe1?highlight=20%2F09399) (<https://pkn.naevneneshus.dk/afgoerelse/7d08f41c-b849-45fe-9798-75af2ef47fe1?highlight=20%2F09399>).

C. Sag om temaplan for udpegning af byudviklingsområder

En kommune havde truffet screeningsafgørelse om, at der ikke skulle gennemføres en miljøvurdering af et kommuneplantillæg, som udlagde en række nye områder til byudvikling.

Kommuneplantillægget omfattede 28 områder med en samlet størrelse på 150 ha. 9 af områderne havde i den tidligere kommuneplan været udlagt som rammeområder, men disse blev med tillægget ændret, enten geografisk, eller konverteret til en anden rammetype. Med kommuneplantillægget blev udlagt områder til erhverv både i byzone og i landzone, boligområder i byzone, et rekreativt område, et område til teknisk anlæg i landzone samt et centerområde i byzone. Derudover blev der med tillægget udtaget 9 uudnyttede byudviklingsområder af kommuneplanen.

Nævnet bemærkede indledningsvist, at det ud fra kommuneplantillæggets begrænsede oplysninger om den mulige anvendelse af de forskellige rammeområder var vanskeligt at vurdere, om kommuneplantillægget fastlagde rammerne for fremtidige anlægstilladelser til projekter omfattet af miljøvurderingslovens bilag 1 og 2.

Nævnet fandt dog, at de i kommuneplantillægget udlagte rammeområder til boligområder i byzone samt det udlagte rammeområde til centerområde i byzone, måtte anses for omfattet af bilag 2, pkt. 10, litra b, om anlægsarbejder i byzone. Derudover fremgik det, at et af de udlagte erhvervsområder kunne anvendes til solenergianlæg, som var omfattet af bilag 2, pkt. 3, litra a. Nævnet fandt desuden, at det var sandsynligt, at op til flere af de udlagte erhvervsområder var omfattet af punkter oplistet på lovens bilag 1 og 2, herunder særligt bilag 2, pkt. 10, litra a, anlægsarbejder i erhvervsområder til industriformål.

Nævnet fandt på den baggrund, at kommuneplantillægget var omfattet af miljøvurderingslovens § 8, stk. 1, nr. 1, og der derfor som udgangspunkt skulle have været gennemført en miljøvurdering af tillægget.

Nævnet fandt, at kommuneplantillægget ikke var omfattet af miljøvurderingslovens § 8, stk. 2, nr. 1. Nævnet lagde vægt på, at planforslaget vedrørte et større antal områder med en samlet størrelse på ca. 150 ha. Nævnet bemærkede, at selvom flere af planforslagets områder i sig selv var af begrænset størrelse, omfattede planforslaget også enkelte større områder på op til ca. 48 ha. Samlet set var der derfor tale om et ikke uvæsentligt udlæg af nye områder til byudvikling.

Sagen blev afgjort af formanden. Afgørelsen kan læses her: [Afgørelse af 31. januar 2022, sagsnr. 21/00608 og 21/05500 \(https://pkn.naevneneshus.dk/afgoerelse/ea03e3f2-03c3-4600-a6b9-3a57e06b47dc?highlight=21%2F05500\)](https://pkn.naevneneshus.dk/afgoerelse/ea03e3f2-03c3-4600-a6b9-3a57e06b47dc?highlight=21%2F05500).

D. Sag om ændring i en eksisterende lokalplan for boligområde

En kommune havde truffet en screeningsafgørelse om, at der ikke skulle gennemføres en miljøvurdering af et forslag til en lokalplan, som dannede grundlag for en opdatering af den tidligere gældende lokalplan for området, som muliggjorde etablering af et nyt boligområde med tæt-lav og åben-lav bebyggelse på et eksisterende landbrugsareal på 21,5 ha. Planområdet var med den oprindelige lokalplan overført fra landzone til byzone.

Den nye lokalplan indeholdt ændringer på i alt 15 punkter i forhold til den oprindelige lokalplan, herunder særligt ændringer af minimumskraverne til grundstørrelsen, så grunde til dobbelthuse, rækkehuse mm. ændredes fra min. 200 m² til min. 100 m² og grunde til fritliggende enfamiliehuse ændredes fra 500 til 600 m².

Nævnet fandt, at det planlagte var omfattet af miljøvurderingslovens bilag 2, pkt. 10, litra b, om anlægsarbejder i byzone, herunder opførelse af butikcentre og parkeringsanlæg. Lokalplanen var derfor omfattet af miljøvurderingslovens § 8, stk. 1, nr. 1, hvorfor udgangspunktet var, at der skulle have været gennemført en miljøvurdering af planen.

Et flertal bestående af 9 ud af 11 af nævnets medlemmer fandt, at planforslaget var omfattet af miljøvurderingslovens § 8, stk. 2, nr. 1, da planforslaget alene angav mindre ændringer i forhold til den eksisterende planlægning for området.

Flertallet lagde vægt på, at der ikke med planforslaget blev ændret på anvendelsesmulighederne for området, da området også inden vedtagelsen af lokalplanen var udlagt til boligområde med mulighed for opførelse af henholdsvis åben/lav og tæt/lav bebyggelse. Desuden udlagde lokalplanen ikke et større areal til boligområde end den tidligere lokalplan eller medførte ændringer af bebyggelsesprocenten for de enkelte matrikler og området som helhed. Flertallet lagde derudover vægt på, at lokalplanen havde til formål at opdatere lokalplanens bestemmelser, så de blev mere tidsvarende og realiserbare, og at der i lokalplanen var fastsat bestemmelser, som havde til formål at mindske eller afværge miljømæssige påvirkninger. Desuden lagde flertallet vægt på, at den tidligere lokalplan for området var miljøvurderet.

Sagen blev afgjort af det samlede nævn. Afgørelsen kan læses her: [Afgørelse af 16. marts 2022, sagsnr. 20/09809 og 20/07853 \(https://pkn.naevneneshus.dk/afgoerelse/e0bc51bd-7ae7-4301-9b98-9dc69bde5e25?highlight=20%2F07853\)](https://pkn.naevneneshus.dk/afgoerelse/e0bc51bd-7ae7-4301-9b98-9dc69bde5e25?highlight=20%2F07853).

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

[2] Se hertil også SMV-direktivets præambelbetragtning 10, hvoraf det fremgår, at alle planer som nævnt i direktivets artikel 3, stk. 2, kan få væsentlig indvirkning på miljøet og bør som hovedregel underkastes en systematisk miljøvurdering.

[3] Se eksempelvis Planklagenævnets afgørelse af 9. september 21 i sag 20/06926 og af 17. september 2021 i sag 20/11509.

[4] I modsætning til regionale og nationale myndigheder.

[5] Eksempelvis fremgår det af den svenske version af dommen, at "*ska det berörda områdets storlek vara liten i förhållande till nämnda geografiska behörighetsområde*", og af den engelske version fremgår det, at "[the] area concerned must be small in size relative to that territorial jurisdiction". De forskellige sproglige versioner af dommen kan findes [her](https://curia.europa.eu/juris/liste.jsf?num=C-444/15&language=DA). (<https://curia.europa.eu/juris/liste.jsf?num=C-444/15&language=DA>)

[6] Se hertil også præambelbetragtning 10 til SMV-direktivet, som ligeledes omtaler planer der fastlægger anvendelsen af små områder på lokalt plan.

[7] Naturklagenævnet Orienterer. NKO'erne kan ses på afgørelsesportalen på <https://pkn.naevneneshus.dk/> (<https://pkn.naevneneshus.dk/>).

[8] Se dog hertil Planklagenævnets afgørelse af 28. juni 2022 i sagsnr. 21/04255 mfl. (<https://pkn.naevneneshus.dk/afgoerelse/76761055-c1bc-46d3-9ad6-4550a6ce5b9b?highlight=hvals%C3%B8>), hvor nævnet konstaterede, at den oprindelige plan, som der var foretaget ændringer i, var vedtaget inden miljøvurderingsreglernes ikrafttræden. Afgørelsen kan ses på afgørelsesportalen på <https://pkn.naevneneshus.dk/> (<https://pkn.naevneneshus.dk/>).

[9] NKO'erne kan ses på afgørelsesportalen på <https://pkn.naevneneshus.dk/> (<https://pkn.naevneneshus.dk/>).

Publiseringsdato:

11. juli 2022.

Planklagenævnet (<https://naevneneshus.dk/start-din-klage/planklagenaevnet/>) • Nævneshus • 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>)