

Vejledning til lov om miljøvurdering af planer og programmer og af konkrete projekter (VVM)

Planer og programmer

Indledning

Den 16. maj 2017 fik Danmark en ny miljøvurderingslov. Loven, der samler reglerne for miljøvurdering af planer/programmer med reglerne om miljøvurdering af konkrete projekter (VVM) i én lov, kaldes miljøvurderingsloven. Loven afløser lov om miljøvurdering af planer og programmer¹. Loven er en hovedlov, og i forhold til planer/programmer den eneste lov, der regulerer plan- og programbegrebet, som det er fastsat i EU's miljøvurderingsdirektiv².

Denne vejledning henvender sig til kommunale, regionale og statslige myndigheder, som arbejder med screening og miljøvurdering af planer/programmer, herunder bekendtgørelser og lovforslag. Processen for gennemførelsen af en screening eller miljøvurdering af en bekendtgørelse eller et lovforslag fremgår af nærværende vejledning. Vejledningen er en juridisk vejledning og bygger på lovens forarbejder, dansk nævns- og domspraksis, de EU-direktiver, som loven implementerer, EU-Domstolens praksis og EU-Kommissionens vejledninger til direktiverne.

Der udarbejdes en separat vejledning for miljøvurdering af konkrete projekter.

En vigtig forudsætning for at gennemføre en screening eller miljøvurdering af planer/programmer er inddragelsen af berørte myndigheder og offentligheden. Derfor er beskrivelserne i denne vejledning også udarbejdet med henblik på at lette disse arbejder og bidrage til de oplysninger, som er nødvendige for en aktiv og kvalificeret deltagelse.

Vejledningen findes alene elektronisk på ww.mim.dk og vil løbende blive opdateret, når der kommer ny praksis mv.

Med denne vejledning bortfalder Miljøministeriets gældende vejledning nr. 9664 af 18. juni 2006 om miljøvurdering af planer og programmer. For en god ordens skyld bemærkes tillige, at Miljøvurdering af lovforslag, Studie i strategisk miljøvurdering og 2 eksempler, ISBN 87-601-2015-0, ligeledes bortfalder som vejledning.

Den anvendte terminologi

I denne vejledning kaldes miljøvurderingsloven³ for 'loven'. Miljøvurderingsbekendtgørelsen⁴ kaldes for 'bekendtgørelsen'. Dette gør sig også gældende i de citerede klagenævnsafgørelser. EU-Domstolen er konsekvent omtalt som sådan, selvom den rettelig indtil 1. december 2009 hed EF-Domstolen.

¹ Bekendtgørelse af lov nr. 1533 af 10. december 2015 om miljøvurdering af planer og programmer.

² Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2001/42/EF af 27. juni 2001 om vurdering af bestemte planers og programmers indvirkning på miljøet, EF-Tidende 2001, nr. L 197, side 30.

³ Bekendtgørelse nr. 1976 af 27. oktober 2021 af lov om miljøvurdering af planer og programmer og af konkrete projekter (VVM).

⁴ Bekendtgørelse nr. 1376 af 21. juni 2021 om miljøvurdering af planer og programmer og af konkrete projekter.

Afsnit 1: Indledende bemærkninger og vejledningens struktur.....	7
1.1. Lovens formål	7
1.2. Det brede miljøbegreb	7
1.3. Terminologi og begreber for miljøvurdering af planer/programmer	8
1.3.1. Flowchart for miljøvurdering/screening af planer/programmer og af konkrete projekter ...	10
1.4. Overblik over fremgangsmåde og procestrin.....	11
1.4.1. Er en plan/et program omfattet af loven?	11
1.4.2. Skal en plan/et program miljøvurderes eller screenes?.....	11
1.4.3. Hvordan foretages en miljøvurdering eller en screening af en plan/et program?	11
1.4.4. Oplysninger, høringer og offentliggørelse.....	12
1.4.5. Klage over miljøvurdering eller screening af en plan/et program	13
1.5. Miljøvurderingens sammenhæng med andre vurderinger	13
Afsnit 2: Hvornår er en plan/et program omfattet af loven?.....	14
2.1. Lovens betingelser.....	14
2.1.1. Første betingelse: fastlægger rammerne for fremtidige anlægstilladelser til projekter	15
2.1.1.1. "... fastlægger rammerne for fremtidige anlægstilladelser..."	15
2.1.1.2. "... til projekter..."	18
2.1.1.3. "... eller medfører krav om en vurdering af virkningen på et internationalt naturbeskyttelsesområde under hensyntagen til områdets bevaringsmålsætninger..."	20
2.1.2. Anden betingelse: udarbejdes eller vedtages af en myndighed, udarbejdes med henblik på Folketingets vedtagelse af planer/programmer via en lovgivningsprocedure samt udarbejdes i henhold til love, administrative retsfor skrifter eller administrative beslutninger.....	21
2.1.2.1. "... udarbejdes eller vedtages..."	21
2.1.2.2. "... af en myndighed..."	24
2.1.2.3. "... love, administrative forskrifter eller administrative beslutninger."	24
2.2. Andre forhold, der skal tages i betragtning.....	24
2.2.1. Ændringer til en plan	24
2.2.2. Nationalt forsvarsformål eller civil beredskabsformål?	25
2.3. Eksempler på planer/programmer, der konkret kan være omfattet af loven	26
Afsnit 3: Skal planen/programmet miljøvurderes eller screenes?	28
3.1. Obligatorisk miljøvurdering	28
3.1.1. Betingelserne efter lovens § 8, stk. 1, nr. 1	28

3.1.2. Betingelserne efter lovens § 8, stk. 1, nr. 2	30
3.1.2.1. Eksempler på klagenævnens praksis kan	31
3.1.3. Betingelsen efter § 8, stk. 1, nr. 3.....	31
3.2. Screening	32
3.2.1. Betingelserne efter § 8, stk. 2, nr. 1	32
3.2.2. Betingelserne efter § 8, stk. 2, nr. 2	36
3.3. Kriterier og bagatelgrænser	36
Afsnit 4: Miljøvurdering eller screening af en plan/et program.....	38
4.1. Opmærksomhedspunkter ved tilrettelæggelsen af processen	38
4.1.1. Inhabilitet	38
4.1.2. Forskellige vurderinger (one stop shop) og sammenskrivning af vurderinger.....	40
4.1.2.1. Forskellige vurderinger (one stop shop).....	40
4.1.2.2. Sammenskrivning af vurderinger (plan, program, konkret projekt)	42
4.1.3. Væsentlighedsbegrebet.....	43
4.1.4. Planer/programmer i sammenhængende hierarkier	46
4.1.5. Ændringer under udarbejdelse af planen eller programmet	47
4.2. Miljøvurdering af en plan/et program	49
4.2.1. Overordnede krav til miljøvurdering og miljørapport.....	49
4.2.1.1. Eksempler på klagenævnens praksis	50
4.2.2. Det brede miljøbegreb	52
4.2.3. Afgrænsning af miljørapporten	54
4.2.3.1. Afgrænsning af alternativer.....	55
4.2.3.2. Fleksibel afgrænsning	57
4.2.3.3. Afgrænsningsrapport/-notat og høring.....	57
4.2.4. Miljørapportens indhold.....	57
4.2.4.1. Inddragelse af konsekvensvurdering efter habitatbekendtgørelsen	58
4.2.4.2. Miljøstatus, miljøproblemer og miljømål	59
4.2.4.3. Vurdering af konsekvenser	60
4.2.4.4. Sekundære, kumulative og synergistiske virkninger	60
4.2.4.5. Planlagte foranstaltninger til at imødegå væsentlig negativ indvirkning.....	62
4.2.4.6. Alternativer.....	63
4.2.4.7. Forslag til overvågningsprogram	65
4.2.4.8. Ikke-teknisk resume.....	65

4.2.5. Sammenfattende redegørelse	66
4.2.6. Afgørelse som afslutning på miljøvurderingsprocessen?	67
4.3. Screening af plan/program	67
4.3.1. Særligt om planer der kan påvirke Natura 2000-områder	67
4.3.2. Myndighedens screening af planen/programmet	68
4.3.3. Screeningskriterierne i bilag 3	70
4.3.3.1. Planernes/programmernes karakteristika, jf. lovens bilag 3	71
4.3.3.2. Kendetegn ved indvirkningen og det område, som kan blive berørt, jf. lovens bilag 3 ..	72
4.3.3.3. Eksempler på klagenævnenes praksis	73
4.3.4. Screeningsafgørelsen	74
4.3.4.1. Screeningsafgørelse om at der ikke skal gennemføres en miljøvurdering	75
4.3.4.2. Screeningsafgørelse om at der skal gennemføres en miljøvurdering	76
Afsnit 5: Oplysninger, høringer og offentliggørelse	77
5.1. Hvem har ret til at modtage oplysninger og deltage i høringer?	77
5.1.1. Offentligheden	77
5.1.2. Parter	78
5.1.3. Berørte myndigheder	79
5.1.4. Berørte stater og deres inddragelse i miljøvurderingsprocessen	81
5.1.4.1. Hvem er berørte stater	82
5.1.4.2. Point of Contact (PoC) og Focal Point (FP)	82
5.1.4.3. Hvordan inddrages stater i miljøvurderingen?	83
5.1.4.4. Notifikation af berørte stater	84
5.1.4.5. Konsultationsbrevet til berørte stater ved høring over miljørapporten	85
5.1.4.6. Høringsfristen for berørte stater	86
5.1.4.7. Hvem foretager høringen af de berørte stater?	86
5.1.4.8. Afholdelse af samråd/dialog og den videre proces	86
5.1.4.9. Tvistløsningsmuligheder	87
5.2. Hvad er forskellen på oplysninger og høringsmateriale?	88
5.2.1. Hvad er oplysninger?	88
5.2.2. Hvad er høringsmateriale?	89
5.2.2.1. Screening	89
5.2.2.2. Miljøvurdering	89
5.3. Hvad er høringsfristerne?	91

5.4. Hvor skal materialet offentliggøres?	92
Afsnit 6: Klage og søgsmål og konsekvenser af manglende miljøvurdering	93
6.1. Klage og søgsmål	93
6.1.1. Hvilke klageregler skal der anvendes?	93
6.1.2. Hvad kan der klages over?	94
6.1.3. Hvor kan der klages til?	95
6.1.4. Hvordan beregnes klagefristen?	95
6.1.5. Hvem er klageberettigede?	95
6.1.5.1. Særlige klageregler for visse kystbeskyttelsesprojekter	96
6.1.6. Har en klage opsættende virkning?	96
6.2. De retlige konsekvenser af ingen eller mangelfuld miljøvurdering	100
6.2.1. Hvad sker der med miljørapporten?	101
6.3. Planer/programmer fra før 27. juni 2004	102
Bilag 1: Forslag til klagevejledning	103

Afsnit 1: Indledende bemærkninger og vejledningens struktur

1.1. Lovens formål

Lovens formålsbestemmelse i § 1 er en implementering af miljøvurderingsdirektivets artikel 1. Formålet med loven er således

at sikre et højt miljøbeskyttelsesniveau og at bidrage til integrationen af miljøhensyn under udarbejdelsen og vedtagelsen af planer/programmer med henblik på at fremme en bæredygtig udvikling, ved at der – inden vedtagelse eller godkendelse – gennemføres en miljøvurdering af planer/programmer, som kan få en væsentlig indvirkning på miljøet.

Af lovens § 1, stk. 2, fremgår endvidere, hvad en miljøvurdering er. Der er tale om proces, hvor såvel offentligheden, berørte myndigheder som berørte stater inddrages så tidligt som muligt for at sikre, at de væsentlige indvirkninger inden for det brede miljøbegreb identificeres, beskrives og vurderes. Dette sker med henblik på at undgå, forebygge eller begrænse og om muligt kompensere væsentlige skadelige virkninger. Endvidere skal rimelige alternativer til hele eller dele af planen eller programmet beskrives, herunder baggrunden for til- og fravalg af alternativer. Hermed tilvejebringes et miljømæssigt oplyst grundlag for myndighedens beslutning om enten at vedtage eller afslå at vedtage planen eller programmet.

Overordnet set bidrager miljøvurderinger af planer/programmer derfor til inddragelse af miljøhensyn på et tidligt tidspunkt i planlægningen/udviklingen og til et højt niveau af miljøbeskyttelse og til fremme af en bæredygtig udvikling, som bl.a. er til gavn for menneskers sundhed og biologisk mangfoldighed.

1.2. Det brede miljøbegreb

Det brede miljøbegreb i lovens § 1, stk. 2, afspejler EU-rettens overordnede målsætninger for EU's miljøpolitik, som er »bevarelse, beskyttelse og forbedring af miljøkvaliteten, beskyttelse af menneskers sundhed, en forsigtig og rationel udnyttelse af naturressourcerne, og fremme på internationalt plan af foranstaltninger til løsning af de regionale og globale miljøproblemer, og navnlig bekæmpelse af klimaændringer«, jf. Lissabontraktatens artikel 191. De miljøfaktorer, der er omtalt i lovens § 1, stk. 2, er:

- den biologiske mangfoldighed,
- befolkningen,
- menneskers sundhed,
- flora, fauna,
- jordbund,
- jordarealer,
- vand,
- luft,
- klimatiske faktorer,
- materielle goder,
- landskab,
- kulturarv, herunder kirker og deres omgivelser samt arkitektonisk og arkæologisk arv,

- større menneske- og naturskabte katastroferisici og ulykker og
- ressourceeffektivitet samt
- det indbyrdes forhold mellem disse faktorer.

Den nærmere beskrivelse af de enkelte emner inden for det brede miljøbegreb fremgår af afsnit 4.2, som omhandler indholdet af den miljørapport, der skal udarbejdes i forbindelse med en miljøvurdering. For så vidt angår screening, henvises der til afsnit 4.3.

1.3. Terminologi og begreber for miljøvurdering af planer/programmer

Til beskrivelsen af processen for miljøvurdering og screening af planer/programmer omfattet af loven anvendes en række centrale begreber. Dele af den terminologi, som anvendes, er opdateret i forhold til tidligere lovgivning, hvorfor der her nedenfor bringes en liste over de centrale begreber.

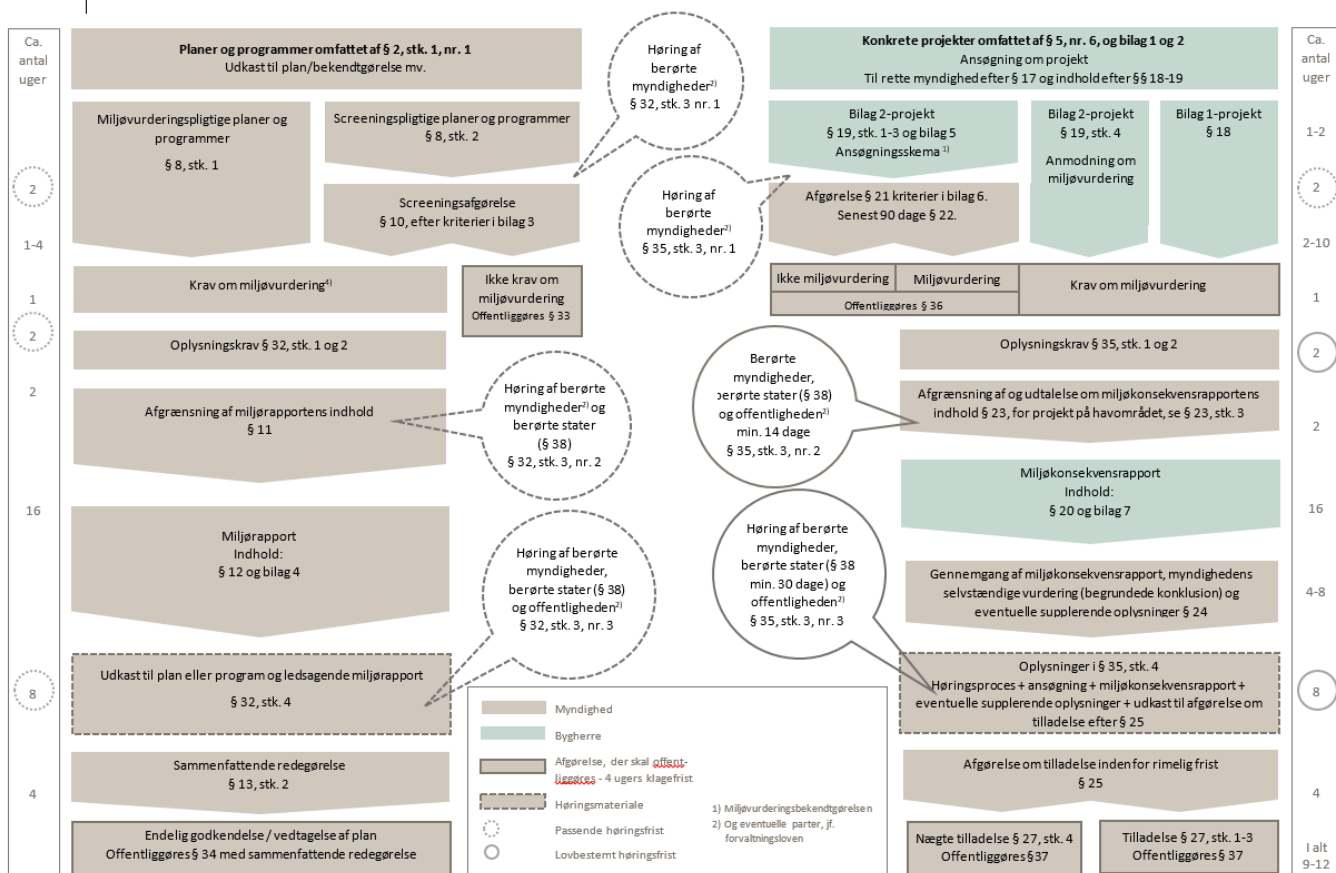
Se i øvrigt denne vejlednings forord om den anvendte terminologi.

Begreb	Forklaring
Afgrænsning af miljørapporten (tidligere omtalt som scoping proces.)	Proces til afklaring og afgrænsning af miljørapportens indhold, herunder høring af berørte myndigheder. Se også lovens § 11.
Berørt myndighed	En myndighed, som på grund af dens specifikke miljøansvar eller lokale og regionale kompetencer kan forventes at blive berørt af planen/programmets indvirkning på miljøet. Se også definitionen i lovens § 5, nr. 2.
Kumulativ(e) påvirkning(er)	Påvirkninger (ændringer i det fysiske miljø og menneskers sundhed), der kan opstå som følge af en plans/programs vedtagelse og som virker i forening med andre planer, herunder fremsatte planforslags indhold.
Miljøet/miljøbegrebet	Miljøbegrebet er sammensat af en række miljøfaktorer, som fremgår af lovens § 1, stk. 2. Disse er: • den biologiske mangfoldighed, • befolkningen, • menneskers sundhed, • flora, fauna, • jordbund, • jordarealer (arealanvendelse, arealinddragelse), • vand, • luft, • klimatiske faktorer, • materielle goder, • landskab, • kulturarv, herunder kirker og deres omgivelser samt arkitektonisk og arkæologisk arv, • større menneske- og naturskabte katastroferisici og ulykker og • ressourceeffektivitet samt • det indbyrdes forhold mellem disse faktorer
Miljørapport	Myndighedens beskrivelse af planen/programmet med de relevante oplysninger, rimelige alternativer, foranstaltninger, vurderinger mv., som fremgår af lovens § 12, bilag 4, og eventuelt afgrænsning af miljørapportens indhold.
Miljøvurdering af planer/programmer	En proces, der består af udarbejdelse af en miljørapport, gennemførelse af høringer, hensyntagen til miljørapporten og til resultaterne af høringerne ved

	beslutningstagning samt underretning om afgørelsen. Se også nedenfor om den sammenfattende redegørelse. Se definitionen i lovens § 5, nr. 3.
Myndighed/den planlæggende myndighed	Den myndighed, der udarbejder planen/programmet og efter loven er ansvarlig for udførelsen af de forpligtelser, som loven indeholder. Se definition i bekendtgørelsens § 2, nr. 2.
Offentligheden	Dette omfatter to grupper: For det første den brede offentlighed: en eller flere fysiske eller juridiske personer eller foreninger, organisationer eller grupper. For det andet den berørte offentlighed: Den del af offentligheden, som er berørt af, kan blive berørt af eller har en interesse i planen/-programmet. Dette omfatter også ikkestatslige organisationer og foreninger, som har beskyttelse af miljøinteresser mv. som formål i deres vedtægter og repræsenterer mindst 100 medlemmer. Se også definitionen i lovens § 5, nr. 1.
Parter	Fysiske eller juridiske personer, som vil være væsentligt, individuelt berørt af planen/programmet. Rettighederne for disse er reguleret i forvaltningsloven og praksis herom.
Planer/programmer	Lovens plan/program-begreb forudsætter, at der er tale om en formel beskrivelse af et påtænkt fremtidigt handlingsforløb, men dokumentets navn ("plan", "program", "strategi", "retningslinjer" osv.) er underordnet. Derudover indeholder lovens § 2, stk. 1, kun følgende hovedkarakteristika, som planen/programmet skal opfylde for at være omfattet af loven: Fastlægge rammer for fremtidige anlægstilladelser, udarbejdes/eller vedtages af en myndighed, og udarbejdes (kræves) ifølge love og administrative bestemmelser. Se også lovens § 2, stk. 1.
Projekt (Tidligere omtalt som anlæg)	Gennemførelsen af anlægsarbejder eller andre installationer eller arbejder, herunder nedrivning, og andre indgreb i det naturlige miljø eller i landskaber, herunder dem, der tager sigte på udnyttelse af ressourcer i undergrunden. Se også lovens § 5, nr. 6
Screening	En proces, hvorved den mulige væsentlige indvirkning på miljøet af visse planer/programmer omfattet af lovens § 8, stk. 2, fastlægges. Det bemærkes, at klagenævnet betegner en screening for 'miljøscreening' i afgørelserne med henblik på at kunne differentiere mellem de forskellige screeninger efter anden lovgivning.
Screeningsafgørelse	Myndighedens afgørelse, jf. lovens § 10, om hvorvidt en plan/et program omfattet af lovens § 8, stk. 2, kan forventes at få væsentlige indvirkninger på miljøet og dermed, om planen/programmet skal miljøvurderes eller ej.
Sammenfattende redegørelse	Myndighedens redegørelse for hvorledes den gennemførte miljøvurdering har indvirket på planens indhold og vedtagelse, herunder hvorledes indkomne høringssvar er taget i betragtning. Se lovens § 13, stk. 2.
Væsentlige virkninger på miljøet	Væsentlige ændringer i det fysiske miljø og menneskers sundhed som muliggøres af realiseringen af en vedtaget plan (se afsnit 4.1.3. for en nærmere beskrivelse heraf).

1.3.1. Flowchart for miljøvurdering/screening af planer/programmer og af konkrete projekter

Miljøvurdering/screening af planer og programmer og af konkrete projekter efter miljøvurderingsloven



1.4. Overblik over fremgangsmåde og procestrin

1.4.1. Er en plan/et program omfattet af loven?

Det er langt fra alle planer/programmer, som er omfattet af loven. Det betyder, at inden miljøvurdering eller screening overvejes, skal det afklares, om den konkrete plan eller det konkrete program er omfattet af lovens anvendelsesområde. Denne fremgangsmåde anvendes ligeledes af EU-Domstolen, når den skal vurdere, om en plan/et program skulle have været miljøvurderet.⁵

Hverken miljøvurderingsdirektivet eller loven indeholder en liste over de planer/programmer, der er omfattet af miljøvurderingsreglerne. Det er ikke en forglemmelse men et bevidst valg, som blev truffet, da miljøvurderingsdirektivet blev forhandlet og vedtaget i EU. Det er ikke afgørende for at anse indholdet af et konkret dokument for omfattet af miljøvurderingsreglerne, at ordet plan, program, strategi, retningslinje eller andre synonymer indgår i overskriften eller omtalen af dokumentet. Det betyder også, at ophævelse af planer eller programmer kan være omfattet af miljøvurdering eller screening.

Betingelserne for, at et dokument udgør en plan/et program, som er omfattet af loven, er fastsat i lovens § 2, stk. 1. Hvordan det nærmere bestemmes, om en plan/et program er omfattet af loven, er beskrevet i afsnit 2.

1.4.2. Skal en plan/et program miljøvurderes eller screenes?

Når det er fastslået, at et dokument udgør en plan/et program omfattet af loven, skal der tages stilling til, om planen eller programmet skal screenes eller miljøvurderes. Til bestemmelsen af dette er der igen en række betingelser, som skal være opfyldt, jf. lovens § 8.

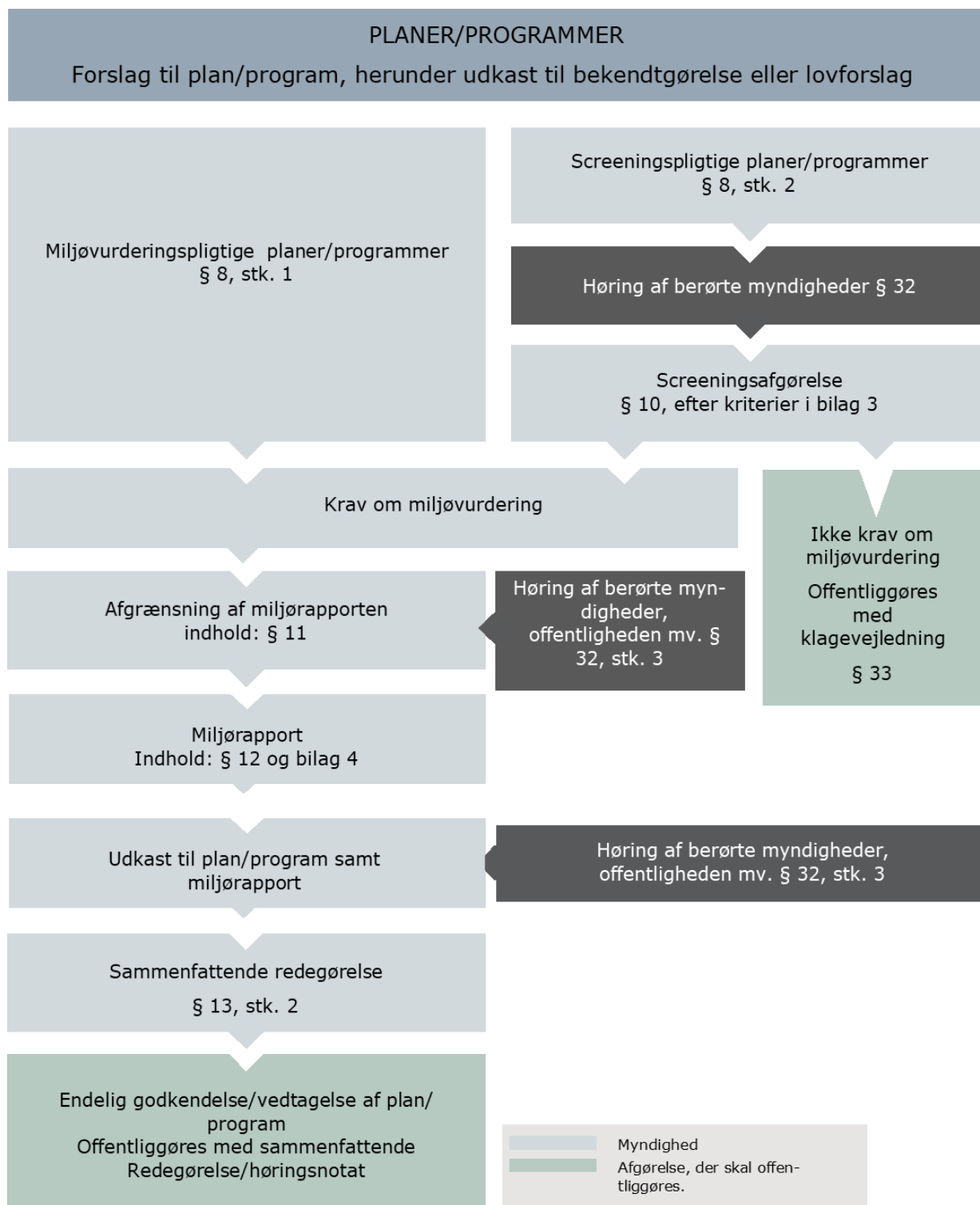
Hvordan det bestemmes, om en plan/et program skal miljøvurderes eller screenes, er beskrevet i afsnit 3.

1.4.3. Hvordan foretages en miljøvurdering eller en screening af en plan/et program?

Når det er afklaret, om der skal foretages en miljøvurdering eller en screening, skal processen for dette tilrettelægges og gennemføres. Tidligt i tilrettelæggelsen af processen skal risikoen for inhabilitet gives en særlig opmærksomhed, da rollen som berørt myndighed kan give udfordringen i forhold til tilrettelæggelsen af processen, jf. lovens § 40 og bekendtgørelsens § 15, se hertil afsnit 4.1.1.

Det fremgår af definitionen på en miljøvurdering af en plan/et program, jf. lovens § 5, stk. 1, hvilke processkridt der skal foretages. Indholdet af de enkelte procestrin er skematisk beskrevet nedenfor og mere udførligt under afsnit 4.

⁵ Se f.eks. afgørelse af 17. juni 2010 Terre wallonne ASB og Inter-Environnement Wallonie ASBL i de forenede sager C-105 og 110/09, EU:C:2010:355, præmis 34.



1.4.4. Oplysninger, høringer og offentliggørelse

Kravene til formidling af oplysninger, gennemførelse af høringer samt offentliggørelse af afgørelse og oplysninger i øvrigt er beskrevet selvstændigt i afsnit 5.

1.4.5. Klage over miljøvurdering eller screening af en plan/et program

Endelig er der spørgsmålet om klageadgang, herunder hvad der kan klages over, hvem der kan klage og hvornår der kan klages over en miljøvurdering eller en screeningsafgørelse. Dertil kommer spørgsmålet om, hvad der sker, hvis der ikke foretages en miljøvurdering eller en screening i strid med loven. Dette beskrives i afsnit 6.

1.5. Miljøvurderingens sammenhæng med andre vurderinger

Miljøvurdering af planer/programmer er langt fra den eneste vurdering, som efter EU-miljølovgivning skal foretages, før udkastet til en plan/et program sendes i høring og eventuelt godkendes eller vedtages. En plan/et program kan påvirke dele af miljøet, hvor der i medfør af EU-lovgivningen skal gennemføres en vurdering af, hvorledes planen eller programmet forventes at påvirke miljøet. Her tænkes særligt på habitatdirektivet⁶, fugledirektivet⁷, vandrammedirektivet⁸ og oversvømmelsesdirektivet⁹, men efter omstændighederne kan også VVM-direktivet¹⁰ være relevant.

Lovens § 6 fastslår, at en miljøvurdering af en plan/et program ikke kan erstatte vurderinger efter anden lovgivning eller flere miljøvurderinger af samme plan/program. Der kan være flere fordele ved at sammentænke eller strømline flere vurderinger (one stop shop), herunder en mere effektiv udnyttelse af ressourcer og koordinering af godkendelsesprocesser. Med one stop shop er der mulighed for at lette processen for håndteringen af andre vurderinger. Det kræver imidlertid forståelse for, hvordan de respektive vurderinger spiller sammen, hvor de askiller sig fra hinanden og om der er særlige krav til beskrivelsen af de respektive vurderingers indhold. Dette beskrives nærmere i afsnit 4.1.2.

⁶ Rådets direktiv 92/43/EØF af 21. maj 1992 om bevaring af naturtyper samt vilde dyr og planter.

⁷ Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2009/147/EF af 30. november 2009 om beskyttelse af vilde fugle.

⁸ Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2000/60/EF af 23. oktober 2000 om fastlæggelse af en ramme for Fællesskabets vandpolitiske foranstaltninger.

⁹ Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2007/60/EF af 23. oktober 2007 om vurdering og styring af risikoen for oversvømmelser.

¹⁰ Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2011/92/EU af 13. december 2011 om vurdering af visse offentlige og private projekters indvirkning på miljøet (VVM-direktivet), og Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2014/52/EU af 16. april 2014 om ændring af direktiv 2011/92/EU af 13. december 2011 om vurdering af visse offentlige og private projekters indvirkning på miljøet.

Afsnit 2: Hvornår er en plan/et program omfattet af loven?

En plan/et program er et samlebegreb i loven for vidt forskellige dokumenter og beslutninger. Det er ikke afgørende for spørgsmålet om, hvorvidt indholdet af et konkret dokument skal anses for omfattet af miljøvurderingsreglerne, at ordet plan, program, strategi, retningslinje eller andre synonymer indgår i overskriften eller omtalen af dokumentet. Derimod er det indholdet af planen eller programmet, som er bestemmende herfor.

Plan/program-begrebet spænder bredt – det kan derfor være alt fra planer/programmer, som udarbejdes i kommuner og regioner som f.eks. planer, der udarbejdes i medfør af planloven, og trafikplaner, men også regionale råstofplaner, og statslige planer udarbejdet i medfør af miljølovgivningen, nationale handleplaner, eller generel regulering, herunder bekendtgørelser udstedt i medfør af lov, og love, der gennemfører EU-retlige og/eller internationale forpligtelser. Vær opmærksom på, at nogle plantyper er "født" til at være omfattet af lovens plan/programbegreb. Det gælder for det første handlingsplaner udarbejdet efter nitrathandlingsdirektivet, affaldsplaner og luftkvalitetsplaner og for det andet de plantyper, der er nævnt i lovens § 8, stk. 1, nr. 1, og 2. Det gælder for dem som for andre planer/programmer, at den konkrete plan/det konkrete program også skal opfylde betingelsen om at fastlægge rammer for fremtidige anlægstilladelser.

2.1. Lovens betingelser

Efter lovens § 2, stk. 1, er en plan/et program omfattet af loven, såfremt planen eller programmet

- a) **enten** fastlægger rammerne for fremtidige anlægstilladelser til projekter **eller** medfører krav om en vurdering af virkningen på et internationalt naturbeskyttelsesområde under hensyntagen til områdets bevaringsmålsætninger, **og**
- b) udarbejdes eller vedtages af en myndighed, udarbejdes med henblik på Folketingets vedtagelse af planer/programmer via en lovgivningsprocedure samt udarbejdes i henhold til love, administrative retsfor skrifter eller administrative beslutninger

Betingelsen a) indeholder to betingelser, som ikke skal være opfyldt samtidig.¹¹ Det betyder, at en plan/program, som medfører krav om en vurdering af virkningen på et internationalt naturbeskyttelsesområde under hensyntagen til områdets bevaringsmålsætninger ikke samtidigt skal fastlægge rammerne for fremtidige anlægstilladelser til projekter.

Til gengæld er der ikke noget i vejen for, at *en konkret plan/program er udarbejdet* således at der fastsættes rammer for fremtidige anlægstilladelser og samtidig medfører krav om en vurdering af virkningen på et internationalt naturbeskyttelsesområde under hensyntagen til områdets bevaringsmålsætninger.

¹¹ Sprogligt er sætningen i loven også udformet som et 'enten-eller' og ikke 'enten-og/eller'. Dette er også EU-Domstolens fortolkning af miljøvurderingsdirektivet, jf. nedenfor i afsnit 2.1.1. og navnlig 2.1.1.3.

Dog skal begge betingelser – a) og b) – skal være opfyldt før plan/program-beslutningen er omfattet af lovens regler.

2.1.1. Første betingelse: fastlægger rammerne for fremtidige anlægstilladelser til projekter

2.1.1.1. "... fastlægger rammerne for fremtidige anlægstilladelser..."

Her har EU-Domstolen fastsat, at betingelsen ikke indeholder en henvisning til national ret og er derfor et selvstændigt begreb i EU-retten, som skal fortolkes ensartet på Unionens område.¹² Det betyder, at der ikke kan fastsættes nationale fortolkninger af betingelsen, der vil være i strid med EU-Domstolens retspraksis. I lovens bilag 3 illustreres vejledende og ikke udtømmende, hvordan rammen kan fastsættes. Her nævnes placering (en geografisk afgrænsning), art, størrelse eller driftsbetingelser for projekter og tildeling af ressourcer.

EU-Domstolen har følgende overvejelser, som kan indgå i den nærmere forståelse af, hvad der menes med at fastlægge rammerne for fremtidige anlægstilladelser:

- Der fastlægges en betydningsfuld helhed af kriterier og fremgangsmåder for tilladelse og iværksættelse af et eller flere projekter¹³
- Den betydningsfulde helhed skal forstås kvalitativt og ikke kvantitativt¹⁴
- Helheden må ikke søges omgået ved bevidst at opdele den (salami)¹⁵
- Helheden behøver ikke at være udtømmende, men den skal være tilstrækkeligt betydningsfuld til at fastlægge betingelserne for udstedelse af tilladelser til projekterne¹⁶
- Kriterierne kan være udformet for at bevare visse egenskaber ved det pågældende område.
- Kriterierne kan indgå i et hierarki af foranstaltninger, der har til formål at beskytte miljøet, hvor der indgår en beføjelse til at fravige de pågældende foranstaltninger.¹⁷

En betydningsfuld helhed behøver ikke at være udtømmende eller at udgøre det tilstrækkelige hjemmelsgrundlag for en tilladelse eller afvisning. En betydningsfuld helhed kan således bidrage til eksisterende eller fremtidige planer/programmer. En betydningsfuld helhed skal forstås som krav til indholdet dvs. af kvalitativ karakter og ikke til antallet af kriterier, procedurer eller retningslinjer, der har betydning for navnlig de miljømæssigt begrundede valg¹⁸ for projekters beliggenhed, art, størrelse og eventuelle øvrige driftsbetingelser. Det er med andre ord ikke et krav, at en plan/et program skal indeholde udtømmende rammer for den fremtidige anlægstilladelse.

¹² EU-Domstolens afgørelse af 25. juni 2020, A m.fl., C-24/19, EU:C:2020:503, præmis 75.

¹³ C-24/19, præmis 67.

¹⁴ C-24/19, præmis 70

¹⁵ C-24/19, præmis 70

¹⁶ C-24/19, præmis 71

¹⁷ C-160/17, præmis 67.

¹⁸ C-24/19, præmis 72.

EU-Domstolens Store Afdeling har endvidere udtalt,¹⁹ at en national foranstaltning [bekendtgørelse], som havde til formål at beskytte natur og landskab, og som med henblik herpå fastsatte generelle forbud og krav om tilladelse uden at indføre tilstrækkeligt detaljerede bestemmelser om indholdet, udarbejdelsen og iværksættelsen af de projekter, der var omhandlet i bilag I og II i VVM-direktivet, fastsatte ikke en betydningsfuld helhed af kriterier og fremgangsmåder for tilladelse og iværksættelse af et eller flere af de projekter, der er omhandlet i VVM-direktivets bilag I og II og derfor heller ikke en ramme for fremtidige anlægstilladelser.²⁰

For så vidt angår 'tildeling af ressourcer', er dette ikke defineret og kan være økonomiske eller naturlige måske også menneskelige). Tildelingen skal være på en bestemt, identificerbar måde og knytte sig til beskrivelsen af fremgangsmåde eller begrænse de typer af løsninger, som er tilgængelige.

I EU-Kommissionens vejledning om gennemførelse af direktiv 2001/42 om vurdering af bestemte planers og programmers indvirkning på miljøet²¹ fremgår følgende bemærkninger om 'tildeling af ressourcer:

"3.25. Som det hedder i bilag II [i miljøvurderingsdirektivet], kan en måde at "danne grundlag" på være gennem den måde, hvorpå midlerne tildeles, idet man dog bør være opmærksom på undtagelserne i artikel 3, stk. 8.²² Direktivet definerer ikke betydningen af "midler", og i princippet kan de være finansielle eller naturlige (eller eventuelt menneskelige). En generel tildeling af finansielle midler vil ikke forekomme at være tilstrækkelig til at "danne grundlag"; der kunne f.eks. være tale om en bred tildeling til en hel aktivitet (såsom hele tildelingen af midler til et lands boligprogram). Det er nødvendigt, at der ved tildelingen af midler på en specifik, identificerbar måde fastsættes betingelser for meddelelsen af tilladelse (f.eks. ved at fastlægge en fremtidig fremgangsmåde (som ovenfor) eller ved at begrænse antallet af løsningsmodeller)."

"3.51. Jo præcisere grundlag en plan/et program fastlægger, jo større er sandsynligheden for, at der er behov for en vurdering i henhold til direktivet. Således vil planer eller programmer, der f.eks. ikke alene beskriver det område, hvor der skal opføres huse eller iværksættes kommercielle aktiviteter, men også husenes eller aktiviteternes art, størrelse og (eventuelt) driftsbetingelser, sandsynligvis fastlægge et mere detaljeret grundlag for projekter end planer eller programmer, der afstikker målene uden at give en detaljeret beskrivelse af de rammer, inden for hvilke de skal realiseres. Planer eller programmer, der er retligt bindende, fastsætter antageligvis strammere grundlag end ikke-bindende planer eller programmer. Planer eller programmer, hvis eneste mål eller hovedformål er at fastlægge grundlaget for projekter, fastlægger formentlig også strammere grundlag end planer eller programmer, som har flere forskellige formål og problemstillinger."

PKN afgørelse af 12. marts 2020, j.nr. 18/06439, 18/05802 og 18/05839

¹⁹ EU-Domstolens afgørelse af 22. februar 2022, Bund Naturschutz in Bayern eV, C-300/20, ECLI:EU:C:2022:102.

²⁰ C-300/20, præmis 69-70.

²¹ https://ec.europa.eu/environment/archives/eia/pdf/030923_sea_guidance_da.pdf

²² Disse undtagelser fremgår af lovens § 3.

Beboerne i kommunen havde påklaget kommunens vedtagelse af tillæg til planstrategi om udpegning af udviklingsområder i kystnærhedszonen og anførte bl.a., at en generel henvisning til den tidligere miljøvurdering af kommuneplanforslaget ikke var tilstrækkelig, samt at miljøvurderingen var utilstrækkelig. Tillægget til planstrategien havde til formål at sikre, at eventuel kommende vedtagelse af et landsplandirektiv, hvorved områderne kunne blive udpeget, ville sikre den fremtidige udmøntning af udpegningen i landsplandirektivet.

Nævnet fandt, at en udpegning af et område i kystnærhedszonen til udviklingsområde indebærer, at planlovens mere restriktive regler for kystnærhedszonen ikke længere gælder. Anlægsprojekter vil således lettere kunne gennemføres, og de retlige rammer for anlægsprojekter i sådanne områder ændres dermed. Nævnet fandt derfor, at en plan, som udpeger områder som udviklingsområder, indeholder en betydningsfuld helhed af kriterier og fremgangsmåder for tilladelse og iværksættelse af et eller flere projekter, der kan have væsentlige indvirkninger på miljøet.

Nævnet bemærker dog, at planstrategitillægget i den konkrete sag ikke i sig selv bevirker, at der gælder andre retlige rammer for fremtidige anlægstilladelser, end før planen blev vedtaget, da det først er ved vedtagelsen af et landsplandirektiv, at udpegningen får gyldighed. Der er heller ikke ved vedtagelsen af en planstrategi nogen garanti for, at området rent faktisk bliver udpeget i et landsplandirektiv, og i den konkrete sag blev kun det ene område fra planstrategitillægget udpeget i landsplandirektivet. Disse forhold taler umiddelbart imod, at tillægget skal anses for en plan, der fastlægger rammerne for fremtidige anlægstilladelser.

På den anden side indebærer betingelsen om, at planen skal fastlægge rammerne for fremtidige anlægstilladelser, ikke et krav om, at planen udgør en umiddelbar hjemmel for sådanne tilladelser. En generel/overordnet plan, som f.eks. forudsætter en mere detaljeret planlægning eller andre tilladelser, før det er muligt at etablere anlæg, vil således også kunne være omfattet af lovens plan/programbegreb. I den konkrete sag var planen desuden en forudsætning for, at arealerne kunne ændre status til udviklingsområder.

Det bemærke, at det i den konkrete sag var det ligeledes et spørgsmål, om planen skulle screenes. Mere om dette i afsnit 3.2. og 4.3.

MFKN afgørelse af 8. september 2020, j.nr. 19/00675

En kommune havde udarbejdet og vedtaget en støjhandlingsplan i overensstemmelse med bekendtgørelsen om kortlægning af ekstern støj og udarbejdelse af støjhandlingsplaner. Efter bekendtgørelsen skal en støjhandlingsplan bl.a. indeholde

- et resumé af støjkortene,
- en vurdering af samlede antal personer, der udsættes for støj i de kortlagte intervaller, og en indkredsning af de problemer, der skal forbedres,
- en beskrivelse af allerede gennemførte foranstaltninger,
- foranstaltninger, som kommunen agter at træffe de kommende år, herunder alle foranstaltninger til beskyttelse af stilleområder,
- skøn over den forventede nedbringelse af antal støjbelastede personer,

- strategi på lang sigt.

I den udstrækning, der er udpeget stilleområder, skal foranstaltninger til beskyttelse heraf indgå i støjhandlingsplanen.

Nævnet fandt, at den konkrete Trafikstøjhandlingsplan ikke indeholdte nogen form for kriterier, der satte grænser for, hvilken type aktivitet eller virksomhed, der kunne tillades i et bestemt område, eller indeholdte betingelser, som en ansøger skulle opfylde, for at få en tilladelse. Det blev endvidere bemærket, at planen på daværende tidspunkt ikke havde udpeget stilleområder, men alene havde nævnt områder, som mulige kandidater til senere udpegning. Da planen derover alene indeholdte en helt overordnet opstilling af en række konkrete tiltag, der var gennemført, og som kommunen agtede at fortsætte med generelt i byen, fandt nævnet, at planen ikke fastsatte rammer for fremtidige anlægstilladelser, jf. loven § 2, stk. 1, første led, og derfor ikke udgjorde en plan/et program i lovens forstand.

MFKN af 31. august 2020, j.nr. 20/10588

En klager havde anmodet nævnet om at genoptage behandlingen af en klagesag, hvor klagenævnet havde stadfæstet en styrelses afgørelse om at nægte dispensation. Som begrundelse for anmodningen om genoptagelse anførte klageren bl.a., at nævnet i den første sag burde have prøvet, om styrelsens administrationsgrundlag var omfattet af krav om miljøvurdering.

Til dette punkt bemærkede nævnet, at den manglende prøvelse af, om styrelsens administrationsgrundlag skulle have været miljøvurderet i medfør af miljøvurderingsloven, ikke var om en fejl, der kunne begrunde genoptagelse af sagen. Nævnet lagde vægt på, at nævnet alene kan prøve den konkrete påklagede afgørelse om afslag på retlig lovliggørelse, og at nævnet har vurderet, at den prøvelse styrelsen har foretaget er korrekt og tilstrækkelig, herunder at de kriterier m.v. styrelsen har lagt til grund er saglige. Nævnet har således ikke lagt særligt vægt på styrelsens administrationsgrundlag eller på formuleringen om bådets naturlige placering på vandet, men på styrelsens undersøgelse af sagen og vurdering af de konkrete omstændigheder. Derudover bemærkede nævnet, at administrationsgrundlaget var at betragte som en generel sagsbehandlingsvejledning og at afsnittet vedrørende bådflotte ikke var en plan, der fastlagde rammerne for fremtidige anlægstilladelser.

2.1.1.2. " ... til projekter..."

Efter lovens § 5, nr. 6, defineres "et projekt" omfattet af loven som følgende:

En gennemførelse af anlægsarbejder eller andre installationer eller arbejder, herunder nedrivning eller

Andre indgreb i det naturlige miljø eller i landskaber, der tager sigte på udnyttelse af ressourcer i undergrunden.

Det er dette projektbegreb, der danner grundlag for omtalen af 'projekter' i sammenhæng med fastsættelsen af plan/programbegrebet. EU-Domstolen har forholdt sig til, hvad der nærmere ligger i projektbegrebet, idet

”... forlængelsen af en eksisterende godkendelse til drift af en lufthavn hverken kan kvalificeres som et »projekt« eller som et »ny anlæg« som omhandlet i disse bestemmelser, eftersom der ikke er tale om arbejder eller indgreb, som ændrer områdets fysiske karakteristika...”²³

Et projekt skal med andre ord medføre arbejder eller indgreb, som ændrer områdets fysiske karakter og ikke blot være en administrativ forlængelse af en eksisterende gældende tilladelse, i hvilken forbindelse, der ikke gennemføres arbejder eller indgreb relateret til projektet eller andre projekter.

EU-Domstolen har også haft anledning til at vurdere, hvorvidt aktiviteter som græsning af kvæg og tilførsel af gødning på eller i jorden er arbejder eller indgreb, som ændrer områdets fysiske karakteristika. EU-Domstolen vurderede, at tilførsel af gødning kan forandre jordens egenskaber ved at tilføre den næringsstoffer, hvilket er at sammenligne med og hvad angår græsning af kvæg kunne etableringen af et græsningsareal svare til gennemførelse af anlægsarbejder eller andre installationer eller arbejder, navnlig hvis det indebærer en uundgåelig eller planlagt udvikling af et sådant græsningsareal. EU-Domstolen fandt derfor, at det ikke udelukkes, at de nævnte under alle omstændigheder er omfattet af projektbegrebet i VVM-direktivet.²⁴

EU-Domstolen har yderligere taget stilling til, at mekanisk fiskeri efter hjertemuslinger udgør et projekt, da der er tale om ’andre indgreb i det naturlige miljø eller i landskaber, der tager sigte på udnyttelse af ressourcer i undergrunden’.²⁵

Det bemærkes, at det generelle projektbegreb indsnævres, såfremt der er tale om en obligatorisk miljøvurdering efter lovens § 8, stk. 1, nr. 1, idet der her vil være tale om projekter omfattet af lovens bilag 1 og 2, se mere herom i afsnit 3.1.1. Til gengæld er det det generelle projektbegreb, som finder anvendelse ved fastlæggelsen af projekter omfattet af screeningsbestemmelsen i lovens § 8, stk. 2, nr. 2.

Med hensyn til fortolkningen af, hvilket indhold de enkelte projekttyper omfattet af lovens bilag 1 eller 2 har, fremgår det af EU-Domstolens retspraksis, at der er tale om EU-retlige begreber, som skal fortolkes selvstændigt.²⁶

MFKN afgørelse af 23. juni 2020, j.nr. 19/07253

Nævnet fandt, at et fredningsforslag ikke fastlagde rammer for nogen af projekttyperne på lovens bilag 1 eller 2. Derimod ansås forslaget for at fastlægge rammer for visse mindre anlægsarbejder,

²³ Afgørelse af 17. marts 2010, Brussels Hoofdstedelijk Gewest, C-275/09, EU:C:2011:154, præmis 38.

²⁴ Afgørelse af 7. november 2018, Coöperatie Mobilisation for the Environment and Vereniging Leefmilieu, de forenede sager C-293/17 og 294/17, ECLI:EU:C:2018:882, præmis 71 og 72.

²⁵ Afgørelse af 7. september 2004, Landelijke Vereniging tot Behoud van de Waddenzee, C-127/02, ECLI:EU:C:2004:482, præmis 25.

²⁶ Afgørelse af 25. juli 2008, Ecologistas en Acción-CODA, C-142/07, ECLI:EU:C:2008:445, præmis 29, og afgørelse af 8. august 2017, Prenninger, C-329/17, ECLI:EU:C:2018:640, præmis 30.

navnlig sådanne, der vil kræve byggetilladelse, og derfor var forslaget omfattet af lovens § 8, stk. 2, nr. 2.

Det bemærkes, at selvom VVM-direktivets projektyper for intensiv husdyravl, statslige vej-, jernbane- og havneprojekter samt miljøvurderingsprocessen for anlægslove er implementeret i anden lovgivning end loven, finder lovens bestemmelser for planer/programmer og hermed også projektbegrebet anvendelse for disse særskilt implementerede projektyper.

2.1.1.3. "... eller medfører krav om en vurdering af virkningen på et internationalt naturbeskyttelsesområde under hensyntagen til områdets bevaringsmålsætninger..."

Pligten til at foretage en miljøvurdering en sådan plan eller et sådant program afhænger af habitatdirektivets krav om udarbejdelse af en konsekvensvurdering, herunder betingelsen om, at planen kan få væsentlig indflydelse på det pågældende sted, er opfyldt med hensyn til planen/programmet. Dette fremgår af EU-Domstolens praksis, hvorefter der skal foretages en miljøvurdering, hver gang der kræves en konsekvensvurdering i henhold til habitatdirektivets artikel 6 og 7.²⁷

Denne betingelse er også omtalt under afsnit 3.1.2. i forbindelse med beskrivelsen af miljøvurdering af planer/programmer efter lovens § 8, stk. 1, nr. 2.

Det skal bemærkes, at det fremgår af lovens § 2, stk. 1, litra a, en plan eller et program **enten** skal fastlægge rammer for fremtidige anlægstilladelser (1. led) **eller** medføre krav om en vurdering af virkningen på et internationalt naturbeskyttelsesområde under hensyntagen til områdets bevaringsmålsætninger (2. led). Det betyder, at planer/programmer, der er omfattet af lovens § 2, stk. 1, litra a), 2. led, ikke samtidig skal opfylde betingelsen i 1. led om at fastlægge rammer for fremtidige anlægstilladelser. Se også Generaladvokatens forslag til afgørelse til C-24/19.²⁸

Som eksempel på klagenævnenes praksis i forhold til bestemmelsen, henvises der til PKN afgørelse af 14. december 2021, j.nr. 21/03709, 21/03708, 21/03706 og 21/03705 (Amager Fælled byggeri)

²⁷ Afgørelse af 21. juni 2021, Sillogos Ellinon Poleodomon kai Khorotakton, C-177/11, EU:C:2012:378, præmis 19.

²⁸ Forslag til afgørelse af 3. marts 2020, ECLI:EU:C:2020:143, punkt 84, note 41, 2. afsnit: "For at være udtømmende bør det bemærkes, at der findes mindst én yderligere forpligtelse til at gennemføre en strategisk miljøvurdering af planer og programmer, som ikke afhænger af, at de fastlægger en ramme for tilladelser til projekter. Det drejer sig om SMV-direktivets artikel 3, stk. 2, litra b), hvorefter der skal foretages en vurdering af planer og programmer, som er underlagt den specifikke vurdering af virkninger på lokaliteten i artikel 6, stk. 3, i Rådets direktiv 92/43/EØF af 21.5.1992 om bevaring af naturtyper samt vilde dyr og planter (EFT 1992, L 206, s. 7), som kun omfatter en del af indvirkningen på miljøet."

2.1.2. Anden betingelse: udarbejdes eller vedtages af en myndighed, udarbejdes med henblik på Folketingets vedtagelse af planer/programmer via en lovgivningsprocedure samt udarbejdes i henhold til love, administrative retsfor skrifter eller administrative beslutninger

Denne anden betingelse er en samlet implementering af miljøvurderingsdirektivets artikel 2, litra a, og skønt den delvist har en lidt anden formulering, fremgår det af lovens forarbejder til bestemmelsen, at bestemmelsen skal fortolkes i overensstemmelse med EU-Domstolen retspraksis.

2.1.2.1. "... udarbejdes eller vedtages..."

Denne betingelse er den danske implementering af ordet 'kræves' i miljøvurderingsdirektivets artikel 2, litra a. Betingelsen 'kræves' er af EU-Domstolen²⁹ givet det udvidende indhold, at planer/programmer, *hvis vedtagelse er reguleret ved nationale love og administrative bestemmelser, som fastlægger, hvilke myndigheder der har beføjelse til at vedtage dem, samt proceduren for deres udarbejdelse*, opfylder betingelsen om at være 'kræves'.

Baggrunden for Domstolens fortolkning er, at formålet med miljøvurderingsdirektivets artikel 1 er at sikre et højt miljøbeskyttelsesniveau og at bidrage til integrationen af miljøhensyn under udarbejdelsen og vedtagelsen af planer/programmer med henblik på at fremme bæredygtig udvikling,³⁰ jf. således også lovens § 1. Direktivets formål afspejler Unionens politik på miljøområdet, som efter artikel 3, stk. 3 TEU og artikel 191 TEU er at arbejde for et højt niveau for beskyttelse og forbedring af miljøkvaliteten.³¹ Til opfyldelse af disse formål fremgår det derfor af miljøvurderingsdirektivet, at planer og programmer, der kan få væsentlig indvirkning på miljøet, skal underlægges en miljøvurdering i forbindelse med deres udarbejdelse og inden deres vedtagelse.³² Varetagelsen af disse hensyn kunne lide skade, hvis definitionen af plan/program-begrebet i miljøvurderingsdirektivets artikel 2, litra a, (og lovens § 2, stk. 1), kun omfattede planer/programmer, hvis vedtagelse var obligatorisk. Herved ville der alene være tale om en definition med en marginal rækkevidde og en nem mulighed for medlemsstaterne til at omgå forpligtelsen til miljøvurdering ved forsætligt at afstå fra foreskrive, at de kompetente myndigheder har pligt til at vedtage sådanne planer eller programmer.³³ Denne udvidende fortolkning anser EU-Domstolen ligeledes for at være i overensstemmelse med Unionens internationale forpligtelser, som de bl.a. følger af Espookonventionens artikel 2, stk. 7.³⁴ Endelig lægger EU-Domstolen også vægt på, at miljøvurderingsdirektivet ikke indeholder særlige bestemmelser om politikker eller generel lovgivning,

²⁹ Den første afgørelse om dette var 22. marts 2012, Inter-Environnement Bruxelles ASBL m.fl., C-567/10, EU:C:2012:159, præmis 31. Den af Domstolen anvendte definition, der senest er bekræftet i C-300/20, præmis 37, er endvidere omtalt i C-24/19, præmis 52, og i afgørelserne af 12. juni 2019 Terre wallonne ASBL, C-321/18, ECLI:EU:C:2019:484, præmis 34, og 7. juni 2018, Thybaut m.fl., C-160/17, EU:C:2018:401, præmis 43.

³⁰ C-24/19, præmis 45.

³¹ C-24/19, præmis 47.

³² C-24/19, præmis 46.

³³ C-24/19, præmis 48 og 50.

³⁴ C-24/19, præmis 49.

som i givet fald ville kræve en afgrænsning i forhold til planer og programmer som omfattet af direktivet.³⁵

EU-Domstolen uddyber ikke, hvad der nærmere skal forstås ved *hvis vedtagelse er reguleret ved nationale love og administrative bestemmelser, som fastlægger, hvilke myndigheder der har beføjelse til at vedtage dem, samt proceduren for deres udarbejdelse*, men det er vigtigt at lægge mærke til, at uanset formuleringen er der ikke tale om planer/programmer, hvor der er pligt til at udarbejde dem eller pligt til at vedtage dem. Baggrunden for dette er – ifølge EU-Domstolen – at netop ændringer til eksisterende planer eller – som beskrevet neden for – ophævelse af planer ikke altid vil kræve en vedtagelse og derfor er frivillige planer og programmer også omfattet.

Efter Domstolens gennemgang af de konkrete retsakter (en bekendtgørelse og et cirkulære) i den konkrete sag, jf. C-24/19, må 'kræves' forstås som indeholdende de ovenfor kursiverede kumulative kriterier. Til gengæld mener Domstolen, at det sidste led "... samt proceduren for deres udarbejdelse" kan rummes inden for de administrative procedurer, som tilrettelægges i forvaltningen, jf. således Domstolens gennemgang i C-24/19, præmis 53-56, og 63:

"53. Hvad angår spørgsmålet om, hvorvidt bekendtgørelsen og 2006-cirkulæret opfylder denne betingelse ['kræves'], fremgår det af anmodningen om præjudiciel afgørelse, at Vlare II er en bekendtgørelse vedtaget af en belgisk føderal enheds udøvende magt, nemlig den flamske regering, til gennemførelse af trindhøjere regler, der hidrører fra samme enheds lovgivende magt, nemlig det flamske parlament. Det følger af den forelæggende rets forklaringer om det flamske parlaments dekret om miljøgodkendelse samt det flamske parlaments dekret om almindelige bestemmelser vedrørende miljøforvaltning, at disse dekreter regulerede den flamske regerings vedtagelse af Vlare II ved bl.a. at give denne regering kompetence til at vedtage en sådan retsakt, og idet de anførte, at de sektorspecifikke betingelser, der var fastsat heri, tilsigtede at forebygge og begrænse de gener og risici fra de pågældende anlæg og aktiviteter, som var acceptable for miljøet.

54. Hvad angår 2006-cirkulæret fremgår det af den nævnte anmodning, at dette cirkulære i denne sag er udstedt af den flamske regering og er underskrevet af ministerpræsidenten og af to ministre med kompetence på området.

55. Den forelæggende ret har i denne forbindelse anført, at 2006-cirkulæret, der ganske som Vlare II bidragede til gennemførelsen af formålene og af de standarder, der skulle opfyldes, som følger af Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2009/28/EF af 23. april 2009 om fremme af anvendelsen af energi fra vedvarende energikilder og om ændring og senere ophævelse af direktiv 2001/77/EF og 2003/30/EF (EUT 2009, L 140, s. 16), har retsgrundlag i de forvaltningskompetencer og skønsmålinger, som myndighederne har i medfør af den relevante nationale lovgivning, med henblik på at udstede de såkaldte »miljøgodkendelser« i denne lovgivnings forstand.

56. 2006-cirkulærets eksistensberettigelse findes således i denne føderale enheds ministerielle myndigheders valg af at begrænse deres egen skønsmålinger ved at forpligte sig til at følge de

³⁵ C-24/19, præmis 61.

regler, som de herved fastlægger for dem selv. Det ses således, at vedtagelsen af 2006-cirkulæret er en del af de beføjelser, som sådanne ministerielle myndigheder har i medfør af belgisk ret, med forbehold for den efterprøvelse, der i denne sag skal foretages af den forelæggende ret hvad angår den præcise juridiske art af et sådant cirkulære i denne medlemsstats retsorden.”

63. Henset til de ovenstående betragtninger skal det første spørgsmål og det andet spørgsmål, litra a)-d), besvares med, at artikel 2, litra a), i direktiv 2001/42 skal fortolkes således, at en bekendtgørelse og et cirkulære, som er vedtaget af en føderal enheds regering i en medlemsstat, og som begge indeholder forskellige bestemmelser om opførelse og drift af vindmøller, er omfattet af begrebet »planer og programmer«.

I forhold til spørgsmålet, om generelle retsakter skal miljøvurderes, henvises der til den danske stats holdning hertil i notat af februar 2018 om Miljøvurdering af generel regulering – miljøvurderingsdirektivets plan- og programbegreb i lyset af EU-dommen i sag C-290/15, D’Oultremont, Miljø- og Fødevarerudvalget 2017/18, MOF, Alm. del Bilag 293.

Ophævelse af en plan/et program

Det skal bemærkes, at såvel EU-Domstolens som Planklagenævnets praksis viser, at ophævelse af en plan/et program også kan være omfattet. I EU-Domstolens retspraksis³⁶ lægger Domstolen til grund, at en procedure til hel eller delvis ophævelse af en plan for arealanvendelse, [...], i princippet falder ind under anvendelsesområdet og formålet for miljøvurderingsdirektivet.

Såfremt den ophævede retsakt indgår i et hierarki af arealanvendelsesretsakter, idet disse retsakter fastlægger tilstrækkeligt præcise arealanvendelsesbestemmelser og i sig selv har været genstand for en miljøvurdering, må det med rimelighed kunne antages, at der inden for disse rammer er taget tilstrækkeligt hensyn til de interesser, som miljøvurderingsdirektivet tilsigter at sikre.

PKN afgørelse af 15. april 2020, j.nr. 18/05952

Nævnet lagde til grund, at den retlige konsekvens af ophævelsen af lokalplan nr. 71 vil være, at opstilling af vindmøller, som tidligere både skulle behandles efter lokalplanens regler og landzonereglerne, fremover kun skal håndteres efter landzonereglerne. Der vil således ikke efter planloven være fuldt sammenfald mellem den hidtidige regulering og den fremtidige regulering i forhold til opstilling af vindmøller i området. Herunder ville kommunen efter lokalplan nr. 71 kunne vælge at give afslag på dispensation til en vindmølle, som ellers ville kunne tillades efter landzonereglerne. Lokalplanen, som ophæver lokalplan nr. 71, indgår heller ikke i et hierarki af planer, som sikrer, at denne ændring af reguleringen for området har været genstand for en screening eller miljøvurdering. Med vedtagelsen af lokalplanen, der ophæver lokalplan nr. 71, sker sådanne ændringer i rammerne for fremtidige anlægstilladelser til vindmøller i området, at lokalplanen er omfattet af lovens regler om screening og miljøvurdering.

³⁶ EU-Domstolens afgørelse af 22. marts 2012, Inter-Environnement Bruxelles ASBL m.fl., C-567/10, EU:C:2012:159, præmis 41-43.

2.1.2.2. "... af en myndighed..."

I overensstemmelse med EU-Domstolens retspraksis anvendes der i loven et bredt myndighedsbegreb. I første omgang er naturligvis offentlige myndigheder som stat, region eller kommune omfattet.

Lovens regler omfatter nu enhver beslutning truffet af myndigheder og/eller selskaber ejet af offentlige myndigheder. Det betyder som udgangspunkt, at enhver myndighed, som planlægger eller træffer beslutninger i form af vedtagelse af en plan, vil være omfattet af bestemmelserne i loven.

Fysiske eller juridiske personer, der er adskilt fra den traditionelle myndighedsstruktur, men som i medfør af lov eller bekendtgørelse er pålagt at udføre en række opgaver eller pligter, som normalt vil være myndighedsopgaver, vil også være omfattet af myndighedsbegrebet. Som eksempel herpå kan nævnes planer, som udarbejdes i medfør af den pålagte opgave som f.eks. offentligt eller privat ejede forsyningsselskaber.

Uanset hvem, der udarbejder selve miljørapporten eller foretager screeningen, forudsættes det efter lovens § 9, at det er den eller én af de myndigheder, der udarbejder/vedtager planen/programmet, som også træffer afgørelse ved screeningen, jf. lovens § 10, eller foretager miljøvurderingen af planen/programmet, jf. lovens § 12. Hermed sikres det, at den vurdering/afgørelse, som foretages med screeningen eller den færdige miljørapport med den sammenfattende redegørelse afspejles og indarbejdes i den endeligt godkendte/vedtagne plan. Der er ikke i loven hjemmel til, at en myndighed kan pålægge en privat fysisk/juridisk person at udføre myndighedens opgaver i forbindelse med en miljøvurdering.

2.1.2.3. "... love, administrative forskrifter eller administrative beslutninger."

Det fremgår af lovens forarbejder, at begreberne »administrative retsfor skrifter og administrative beslutninger« skal fortolkes på samme måde, som det i miljøvurderingsdirektivets artikel 2, litra a, anvendte begreb »administrative bestemmelser«. Det medfører, at planer/programmer, der udarbejdes i henhold til en bekendtgørelse, et cirkulære, en vejledning og lignende kan være omfattet af lovens plan/program-begreb. Med hensyn til vejledningsbegrebet er udgangspunktet, at sådanne retsakter alene er vejledende, men der udarbejdes vejledninger, som har en bindende karakter som f.eks. Miljøstyrelsens vejledning nr. 14018 af 1. november 1984 om ekstern støj fra virksomheder.

2.2. Andre forhold, der skal tages i betragtning

2.2.1. Ændringer til en plan

Loven son drer ikke mellem 'hele' planer og 'ændring' af planer. Ændringer af planer/programmer er derfor omfattet, jf. lovens § 2, stk. 2. Derfor skal en ændring af en plan/et program behandles på samme måde som alle andre planer/programmer, herunder om de konkret er omfattet af loven. Om ændring af en plan/et program, som blev vedtaget før miljøvurderingsdirektivet trådte i kraft den 21. juni 2004, se afsnit 6.3. Såkaldte 'mindre ændringer' omfattet af lovens § 8, stk. 2, nr. 1, behandles under afsnit 3.2.1., mens ændringer af planforslag under behandlingen af forslaget beskrives under afsnit 4.1.5. Nedenfor beskrives, i hvilke to andre betydninger en ændring af en plan/et program kan forekomme, hvorved ændringen skal behandles som en 'hel' plan eller et 'helt' program:

- Ændringer af hele planen/programmet, hvor hele planen/programmet erstattes af en ny: Der kan være tale om ændringer af hele planen eller programmet pga. forældelse, ophør eller

bortfaldt. Et andet eksempel kan være vedtagelse af en ny lokalplan, som fuldt ud erstatter en tidligere lokalplan eller byplanvedtægt, og som har et andet indhold end den tidligere plan.

- Ændringer af dele af en plan/et program: Dvs. ændringer af et eller flere forhold i planen/programmet uden, at der er tale om, at hele planen eller programmet derved ændres. Et eksempel herpå er vedtagelsen af kommuneplantillæg nødvendiggjort af tilkomsten af et projekt, som forudsætter tilvejebringelsen af f.eks. nye rammebestemmelser i den eksisterende kommuneplan. Andre eksempler er tillæg til spildevandsplaner og vandforsyningsplaner, som typisk rummer mindre vidtgående ændringer af den eksisterende spildevandsplan eller vandforsyningsplan og tillæg til råstofplanen.

2.2.2. Nationalt forsvarsformål eller civilt beredskabsformål?

Efter lovens § 3, stk. 1, finder loven ikke anvendelse på planer/programmer, der alene tjener et nationalt forsvarsformål eller et civilt beredskabsformål. Undtagelsesbestemmelsen skal fortolkes indskrænkende, da der er tale om en afgrænset undtagelse, som ikke er behæftet med krav om meddelelse til Kommissionen.³⁷ Det er således anvendelsen af miljøvurderingsprocessen, herunder screeningsprocessen efter loven, som i det konkrete tilfælde vil kunne skade det nationale forsvarsformål eller det civile beredskabsformål.

EU-Kommissionen har i forlængelse af ændringen af VVM-direktivet i 2014 udgivet en vejledning³⁸ om fortolkning af undtagelserne i henhold til artikel 1, stk. 3, og artikel 2, stk. 4 og 5, i direktivet om vurdering af indvirkningen på miljøet (Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2011/92/EU som ændret ved direktiv 2014/52/EU). VVM-direktivets parallelle bestemmelse om fritagelse af konkrete projekter, som tjener nationale forsvarsformål og civile beredskabsformål blev ændret, således at formuleringen – og dermed rækkevidden – blev enslydende med miljøvurderingsdirektivets artikel 3, stk. 8.

Forsvarsformål dækker formål, som er direkte relateret til landets forsvar og beskyttelse, mens de sekundære virkninger ikke inddrages i afgrænsningen. Som eksempel kan nævnes, at en kaserne kan som ene formål have at indgå i landets forsvar, men selv om den også lokalt kan være med til at styrke beskæftigelsen i området, er det hovedformålet – det nationale forsvar –, der tæller. Nationalt forsvar dækker også allierede styrker.

Er der tale om blandede forsvarsmæssige og civile formål, anses de ikke for omfattet af formålet med landets forsvar, hvis det civile aspekt udgør en så væsentlig del af den aktivitet, der foregår på flyvepladsen eller hospitalet, at det ikke alene tjener til landets forsvar. Som eksempler på sådanne blandede forsvarsmæssige og civile formål kan nævnes flyvepladser med delvis offentlig adgang på

³⁷ Jf. den parallelle fortolkning af undtagelsesbestemmelsen i VVM-direktivet efter EU-Domstolens afgørelse af 16. september 1999, WWF m.fl., C-435/97, EU:C:1999:418, præmis 65, hvor Domstolen fastslog følgende vedrørende artikel 1, stk. 4, i direktiv 85/337/EF (nationale forsvarsformål): »Hermed indfører bestemmelsen en undtagelse fra direktivets hovedregel om, at der skal foretages en forudgående vurdering af projektets indvirkning på miljøet, som følgelig skal fortolkes indskrænkende«.

³⁸ Meddelelse fra Kommissionen af 14. november 2019 C 386/05.

grund af civil flyvning, brug af hangarer mv., eller hospitaler til behandling af sårede eller genoptræning af såvel militærpersonel som civile.

Civile beredskabsformål omfatter såvel naturlige som menneskeskabte begivenheder såsom jordskælv og terrorhandlinger. Der er ikke krav til, hvornår sådanne planer/programmer skal udarbejdes i forhold til begivenhederne, men det må – på baggrund af Kommissionens vejledning fra 2019 – forventes, at der ved bedømmelsen vil blive lagt vægt på, at der vil være tale om planer/programmer, som har til formål at håndtere de uforudsete begivenheder. Planer/programmer, som har til formål at imødegå uforudsete begivenheder som f.eks. en plan for kystbeskyttelse, er ikke omfattet af undtagelsen.

For såvel forsvars- som civile beredskabsformål gælder, at det er hele planen eller programmet, der skal tjene det pågældende formål for at kunne undtage planen eller programmer fra miljøvurdering.

Heller ikke finansielle og budgetmæssige planer/programmer, som udarbejdet af staten, regionerne og kommunerne er omfattet af kravet om miljøvurdering. Finansielle planer/programmer inkluderer planer/programmer, der beskriver, hvorledes projekter eller aktiviteter skal finansieres, eller hvorledes støttebeløb eller tilskud skal fordeles.

2.3. Eksempler på planer/programmer, der konkret kan være omfattet af loven

Nedenfor er der oplistet en række plantyper, som efter deres indhold konkret kan være omfattet af loven. Listen er ikke udtømmende, og der er med oplistningen ikke taget stilling til, om den konkrete plan eller det konkrete program skal miljøvurderes eller screenes.

Plantyper, som kommuner og regioner udarbejder:

- alle planer, der vedtages inden for planlovens regler
- planer vedrørende affaldsplanlægning
- planer vedrørende spildevandsplanlægning
- planer vedrørende vandforsyningsplanlægning
- planer vedrørende vandindvindingsplanlægning
- varmforsyningsplaner
- planer vedrørende råstofplanlægning
- indsatsplaner for sikring af grundvandsbeskyttelse
- klimatilpasnings-, klimasikringsplaner
- risikostyringsplaner
- planer vedrørende trafikplanlægning, som ikke er omfattet af kommuneplanen, f.eks. trafikplaner, trafiksaneringsplaner m.v.
- vandløbsregulativer, inkl. tillæg til sådanne

Plantyper, som kommunalt ejede forsyningsselskaber og forsyningsfællesskaber samt private selskaber udarbejder til varetagelse af de opgaver, som de er pålagt efter den relevante lovgivning, kan efter omstændighederne være omfattet. Det skal bemærkes, at plantyper, som beskriver, hvorledes projekter eller aktiviteter skal finansieres, eller hvorledes støttebeløb eller tilskud skal fordeles, ikke er omfattet, som beskrevet i afsnit 2.2.2.

Plantyper, som statslige myndigheder udarbejder:

- Bekendtgørelser
- Landsplandirektiver (udstedes i form af bekendtgørelse)
- Visse lovforslag³⁹
- Vandområdeplaner i henhold til vandplanlægningen
- Visse forvaltningsplaner
- Visse planer for udbud som fastsætter rammer for arealanvendelse

³⁹ Der henvises til afsnit 2.1.2.1. samt forordet til nærværende vejledning.

Afsnit 3: Skal planen/programmet miljøvurderes eller screenes?

I dette afsnit beskrives betingelserne for henholdsvis miljøvurdering og screening af en plan/et program. Det forudsættes med andre ord, at vurderingen af, om en plan/et program i det hele taget opfylder betingelserne for at være omfattet af loven er gennemført, jf. beskrivelsen i kapitel 2 ovenfor, og at svaret på vurderingen er 'ja'.

3.1. Obligatorisk miljøvurdering

Efter lovens § 8 skal myndigheden gennemføre en miljøvurdering af planer/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, eller
- 2) medfører krav om en vurdering af virkningen på et internationalt naturbeskyttelsesområde under hensyntagen til områdets bevaringsmålsætninger.

Lovens § 8, stk. 1, indeholder også et tredje punkt, hvorefter der skal foretages en miljøvurdering, såfremt udkastet til planen eller programmet efter en screening, jf. lovens § 8, stk. 2, vurderes at kunne få væsentlig indvirkning på miljøet. Det er imidlertid kun obligatorisk, såfremt myndigheden ønsker at fortsætte med vedtagelses-/godkendelsesproceduren for planen eller programmet.

3.1.1. Betingelserne efter lovens § 8, stk. 1, nr. 1

Denne bestemmelse indeholder to betingelser:

For det første skal den konkrete plan eller det konkrete program udarbejdes inden for en eller flere af de nævnte sektorer:⁴⁰ landbrug, skovbrug, fiskeri, energi, industri, transport, affaldshåndtering, vandforvaltning, telekommunikation, turisme, fysisk planlægning og arealanvendelse. Sektorerne er meget brede og et blik i lovens bilag 1 og 2 viser en høj grad af parallelitet mellem de nævnte sektorer og projektkategorierne, se også nedenfor om projektbegrebet i lovens § 8, stk. 1, nr. 1.

Efter EU-Domstolens praksis stilles der ikke de store krav til, at den pågældende plan eller det pågældende program anes for udarbejdet inden for en eller flere sektorer. Det er således nok, at planen eller programmet vedrører, påvirker, henviser til eller har indvirkning på en af disse sektorer.⁴¹

EU-Domstolen har også anlagt en bred fortolkning af sektorkategorierne. Det kan være svært at foretage en sondring mellem fysisk planlægning og arealanvendelse, men EU-Domstolen har i to sager forholdt sig til forskellen på de to sektorer. Arealanvendelse er "... opdeling af arealet i områder og

⁴⁰ C-295/10, præmis 41.

⁴¹ C-24/19, præmis 66, dom af 8.5.2019, *Verdi Ambiente e Società – Aps Onlus m.fl.*, C-305/18, EU:C:2019:384, præmis 48, dom af 7.6.2018, *Inter-Environnement Bruxelles m.fl.*, C-671/16, EU:C:2018:403, præmis 42-45), dom af 7. juni 2018, *Thybaut*, C-160/17, EU:C:2018:401, præmis 47-49, og dom af 27.10.2016, *D'Oultremont m.fl.* C-290/15, EU:C:2016:816, præmis 44.

definition af de aktiviteter, der er tilladte inden for områderne...” mens fysisk planlægning angår et større område.⁴²

For det andet skal den konkrete plan eller det konkrete program fastlægge rammerne for fremtidige anlægstilladelser til de projekter, der er omfattet af lovens bilag 1 og 2. Den nærmere forståelse af, hvad der gemmer sig bag rammer for fremtidige anlægstilladelser er gennemgået i afsnit 2. Projektbegrebet bag de projekttyper, som fremgår af lovens bilag 1 og 2, er ligeledes beskrevet i afsnit 2, hvorfor det i denne sammenhæng alene vil blive beskrevet, hvad der nærmere forstås med henvisningen til projekterne på lovens bilag 1 og 2.

Med henvisningen til projekter omfattet af bilag 1 og 2, som har sin oprindelse i VVM-direktivet (miljøvurdering af konkrete projekter), vil det være EU-Domstolens fortolkning af projekttyperne omfattet af bilag 1 og 2⁴³ samt eventuel klagenævnspraksis, som lægges til grund ved vurderingen af, om en plan/et program fastlægger rammer for fremtidige anlægstilladelser til projekter omfattet af bilag 1 eller 2.

Med henvisningen til bilag 1 og 2 skelnes der ikke mellem projekter, der er miljøvurderingspligtige og screeningspligtige efter lovens §§ 15 og 16. Det er alle projekttyperne, der er omfattede men ikke nødvendigvis af den samme konkrete plan eller det samme konkrete program.

Dernæst skal det bemærkes, at det er projekttyperne og ikke, hvordan tilladelserne eller tilladelsesprocedurerne er udformet, der er afgørende. Det betyder, at selvom der i forbindelse med miljøvurdering af de konkrete projekter er truffet beslutning om, at visse tilladelser i dansk lovgivning helt eller delvist kan overtage § 25-tilladelsen (VVM-tilladelsen), jf. således lovens § 15, stk. 4, og bekendtgørelsens § 10, er det ikke afgørende for, om de rammer, der lægges for et eller flere projekter, skal resultere i en § 25-tilladelse (VVM-tilladelse), en miljøgodkendelse, en råstof-tilladelse, en tilladelse efter vandforsyningsloven eller andre tilladelser eller godkendelser listet i bekendtgørelsens § 10. Se også lovens § 5, nr. 8, som definerer tilladelsesbegrebet i relation til § 25-tilladelsen i overensstemmelse med ovenstående.

De planer/programmer, som er omfattet af lovens § 8, stk. 1, nr. 1, skal derfor systematisk underkastes en miljøvurdering.⁴⁴ Der kan således ikke foretages en differentiering af planer/programmer i forhold til den forventede væsentlige indvirkning på miljøet. Den eneste undtagelse herfra er, at planen eller programmet alene vedrører et mindre område eller alene indeholder mindre ændringer til planen, se nærmere afsnit 3.2.

⁴² C-160/17, præmis 48, og C-671/16, EU:C:2018:403, præmis 43.

⁴³ Se EU-Kommissionens vejledning: Interpretation of definitions of project categories of annex I and II of the EIA Directive, 2015. Vejledningen kan se her: https://ec.europa.eu/environment/eia/pdf/cover_2015_en.pdf

⁴⁴ C-24/19, præmis 65.

3.1.2. Betingelserne efter lovens § 8, stk. 1, nr. 2

Denne bestemmelse kræver som forudsætning, at planen/programmet ikke er direkte forbundet med eller nødvendig for lokalitetens forvaltning, men at planen/programmet selv eller i forbindelse med andre planer og projekter kan påvirke en sådan lokalitet væsentligt. Denne betingelse er enslydende med habitatdirektivets artikel 6, stk. 3, om gennemførelse af en habitatkonsekvensvurdering.

Betyder det, at EU-lovgiver har undtaget planen/programmet, som er direkte forbundet med eller nødvendig eller nødvendig for lokalitetens forvaltning fra miljøvurdering? Det har EU-Domstolen forholdt sig til herunder at planen i sig selv eller i forbindelse med andre planer/programmer har eller kan forventes at påvirke den berørte lokalitet væsentligt.

Det betyder på den anden side, at en plan/et program, som er direkte forbundet med eller nødvendige for lokaliteten indeholder foranstaltninger til lokalitetsforvaltning. Samtidigt

Der skal således være tale om en bestemt lokalitet og ikke en generel regulering for samtlige lokaliteter i et område.⁴⁵

Den undersøgelse, der foretages, er begrænset til spørgsmålet om, hvorvidt det på grundlag af objektive omstændigheder kan udelukkes, at den pågældende plan eller det pågældende projekt påvirker den berørte lokalitet væsentligt.⁴⁶ Det samme gør sig gældende for de områder, der er omfattet af fugledirektivets artikel 4, stk. 1 og 2, under hensyntagen til udvidelsen i henhold til habitatdirektivets artikel 7 af anvendelsesområdet for sidstnævnte direktivs artikel 6, stk. 3, til også at omfatte de nævnte områder.⁴⁷ I praksis vil en habitatvurdering altid tage højde for både habitatområder og fuglebeskyttelsesområder som måtte være berørt.

I den forbindelse har EU-Domstolen fastslået, at spørgsmålet om, hvorvidt der foreligger en plan, der ikke er direkte forbundet med eller nødvendig for en lokalitets forvaltning, hovedsagelig afhænger af karakteren af det omhandlede indgreb og ikke blot af dets omfang.⁴⁸ Det betyder derfor, at en plan/et program alligevel kan være omfattet af kravet om miljøvurdering, da det ikke kan udelukkes, at planen eller programmet fastsætter bestemmelser, som medfører, at planen eller programmet må ligestilles med dem, for hvilke der er pligt til at gennemføre en vurdering af indvirkningen på miljøet.⁴⁹

⁴⁵ EU-Domstolens afgørelse af 12. juni 2019, Terre wallone ASBL, C-321/18, EU:C:2019:484, præmis 30.

⁴⁶ C-177/11, præmis 24. Se også EU-Domstolens afgørelse af 10. september 2015, Dimos Kropias Attikis, C-473/14, ECLI: EU:C:2015:582, præmis 47.

⁴⁷ C-177/11, præmis 23, 2. pkt.

⁴⁸ Afgørelse 17. april 2018, Kommissionen mod Polen, C-441/17, ECLI:EU:C:2018:255, præmis 125, 2. pkt.

⁴⁹ C-43/18, præmis 51.

Som eksempel kan nævnes, at en bekendtgørelse, som sammenfattede de vejledende bevaringsmålsætninger for Natura2000-netværket i hele regionen Vallonien, ikke ansås for at være en plan, som fastsatte rammer for fremtidige anlægstilladelser.⁵⁰

I forhold til at strømline vurderinger efter loven og habitatreglerne henvises til beskrivelsen i afsnit 4.1.2.

3.1.2.1. Eksempler på klagenævnenes praksis kan

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

I afgørelsen blev en lokalplan for et nyt boligområde med 17 boliger ophævet, da der ikke var foretaget en væsentlighedsvurdering i forhold til et Natura 2000-område, der forud for den endelige vedtagelse af planen var blevet udvidet til at omfattet skoven omkring lokalplanområdet. Nævnet gjorde opmærksom på, at kommunens eventuelle nye behandling af plansagen skulle ske i overensstemmelse med følgende:

”Kommunen skal foretage en vurdering af, hvorvidt lokalplanen medfører påvirkning af Natura 2000-område N96, herunder evt. påvirkning af stor vandsalamander, som er optaget på udpegningsgrundlaget, f.eks. ved at foretage en supplerende screening af planen. Hvis det ikke kan udelukkes, at planen kan skade Natura 2000-områdets integritet, det vil sige bevaringsmålsætningerne for de beskyttede naturtyper og arter, skal kommunen udarbejde en konsekvensvurdering. Kommunen skal i så fald også udarbejde en miljøvurdering efter lovens kapitel 5, jf. lovens § 8, stk. 1, nr. 2. Kommunen skal i forbindelse med en ny screening eller væsentlighedsvurdering overveje, om det planlagte kan udgøre en sådan miljøpåvirkning af beskyttede naturområder uden for lokalplanområdet, at det skal indgå i screeningen/miljøvurderingen, f.eks. som følge af tilløb af overfladevand. Kommunen skal i forbindelse med en ny screening eller væsentlighedsvurdering overveje, om placeringen i forhold til udpegede områder med særlige økologiske forbindelser medfører, at påvirkning af spredningsmuligheder bør indgå i screeningen/miljøvurderingen.”

Det skal her bemærkes, at bekendtgørelsens §§ 6-8 giver mulighed for at integrere vurderinger, som foretages samtidig. For en nærmere beskrivelse heraf, henvises der til afsnit 4.

3.1.3. Betingelsen efter § 8, stk. 1, nr. 3

Denne bestemmelse omfatter de planer/programmer, hvor myndigheden i medfør af § 8, stk. 2, - efter en screening – har truffet afgørelse om, at planen eller programmet kan få en væsentlig indvirkning på miljøet. Bestemmelsen tydeliggør opdelingen mellem de planer/programmer, for hvilke der skal udarbejdes en miljørapport og foretages en miljøvurdering, og de planer/programmer, der skal undergå en screening først, jf. § 8, stk. 2. Planer/programmer omfattet af lovens § 8, stk. 1, nr. 3, har derfor gennemgået en screening først. Bestemmelsen er tilføjet loven for fuldstændighedens skyld, således at det fremgår af lovens § 8, stk. 1, hvilke planer/programmer, der samlet set vil være undergivet kravet om miljøvurdering efter loven.

⁵⁰ EU-Domstolens afgørelse af 12. juni 2019, Terre wallone ASBL, C-321/18, EU:C:2019:484, præmis 43 og 44.

3.2. Screening

En screening er en vurdering af væsentligheden af en plan/et programs forventede indvirkninger på miljøet. For beskrivelsen af, hvordan en screening udføres, henvises der til afsnit 4. I dette afsnit gennemgås alene betingelserne for, at en plan/et program skal screenes.

De fastsatte grænseværdier i lovens bilag 2 kan ikke anvendes til at udelukke bestemte planer/programmer, og der skal altid foretages en individuel vurdering.

Bestemmelserne i loven, som fastsætter betingelserne for screening, er § 8, stk. 2, nr. 1 og 2. Disse beskrives nedenfor. Selvom nævnet i flere afgørelser afviser konkret at forholde sig til, om det er den korrekte screeningsbestemmelse, der er anvendt, skal det fremhæves, at i forhold til den konkrete sagsbehandling er betingelserne for de to bestemmelsers anvendelse forskellige, hvorfor det er vigtigt at vælge den rette bestemmelse.

3.2.1. Betingelserne efter § 8, stk. 2, nr. 1

Efter denne bestemmelsen skal planen eller programmet være omfattet af § 8, stk. 1, nr. 1, og kun fastlægge anvendelse af mindre områder på lokalt plan eller angive mindre ændringer i planer/programmer omfattet af § 8, stk. 1, nr. 1.

Den fælles betingelse for denne bestemmelse er, at planen eller programmet er omfattet af § 8, stk. 1, nr. 1. Denne bestemmelse, der er nærmere beskrevet ovenfor under 3.1., fastslår, at en plan/et program er omfattet af bestemmelsen, hvis den udarbejdes inden for en eller flere af de nævnte sektorer og fastlægger rammer for fremtidige anlægstilladelser for projekter omfattet af lovens bilag 1 og 2.

Den første separate betingelse er herefter, at planen eller programmet kun fastlægger anvendelse af "mindre områder på lokalt plan". Hvad der nærmere ligger i dette begreb fastsættes af EU-Domstolen under hensyntagen til bestemmelsens kontekst og miljøvurderingsdirektivets formål.⁵¹ For så vidt angår begrebet "på lokalt plan" har EU-Domstolen peget på, at dette begreb i miljøvurderingsdirektivet har samme betydning som "en lokal myndighed", idet der med begrebet henvises til det administrative plan i den pågældende medlemsstat. For at en plan/et program herefter beskrives som at fastlægge anvendelsen af et mindre område på lokalt plan, skal den konkrete plan eller det konkrete program udarbejdes eller vedtages af en lokal myndighed, i modsætning til en regional eller national myndighed.⁵²

Denne fortolkning medfører, at selvom en statslig eller regional (region) myndighed udarbejder en plan/et program omfattet af § 8, stk. 1, nr. 1, men som kun angår et mindre område sammenlignet med udbredelsen af hele den statslige eller regionale myndigheds kompetenceområde, vil planen eller programmet ikke kunne screenes med hjemmel i § 8, stk. 2, nr. 1, første led.

⁵¹ EU-Domstolens afgørelse af 21. december 2016, Associazione Italia Nostra Onlus, C-444/15, EU:C:2016:978, præmis 66-67.

⁵² C-444/15, præmis 69-74.

Med nedenstående afgørelser har Planklagenævnet justeret sin fortolkning i forhold til forståelsen af 'mindre områder' og samtidig taget stilling til, hvad der i de sager skal forstås ved 'mindre områder'..

PKN afgørelse af 2. december 2021, j.nr. 20/00789 (solceller)

Der skal gennemføres en miljøvurdering af en række nærmere angivne planer/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.

Nævnet 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.

Nævnet 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.

Nævnet 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,⁵³ 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.

Nævnet 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,

⁵³ I modsætning til regionale og nationale myndigheder.

og at det hermed ikke er tilstrækkeligt, at der er tale om et geografisk område, som blot er mindre end kommunens samlede areal.

Nævnet 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.

PKN afgørelse af 9. december 2021, j.nr. 20/09399 (solceller)

Nævnet fandt ikke, at planforslaget i den konkrete sag er omfattet af miljøvurderingslovens § 8, stk. 2, nr. 1. Nævnet har herved lagt vægt på, at forslaget til kommuneplantillæg omfattede 5 områder med en samlet størrelse på 220 ha, og nævnet finder ikke, at 220 ha kan anses som et område af begrænset størrelse. Nævnet har endvidere lagt vægt på, at kommuneplantillægget udlægger hidtil ubebyggede landbrugsarealer til opførelse af solcelleanlæg, hvorfor der heller ikke er tale om en mindre ændring af den eksisterende planlægning. Nævnet finder i øvrigt, at ovennævnte også gør sig gældende i forhold til et samlet planområde på 153 ha.

PKN afgørelse af 17. februar 2021, j.nr. 19/08888

En kommune havde udarbejdet og vedtaget en lokalplan, som omfattet ca. 6,8 ha med det formål, jf. lokalplanens § 1, at sikre de overordnede rammer for anvendelse og disponering af arealet til udvikling af et nyt boligområde, samt principielt beliggenhed og udformning af veje, stier og torvet og rammer til efterfølgende projektlokalplanlægning.

Nævnet fandt, at der skal gennemføres en miljøvurdering af en række nærmere angivne planer/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. lovens bilag 2, punkt, litra b) anlægsarbejder i byzone, herunder opførelse af butikscentre og parkeringsanlæg.

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 (screening).

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).

Den screenede plan i denne sag omfatter et mindre område på lokalt plan.

Den anden separate betingelse er planer/programmer omfattet af § 8, stk. 1, nr. 1, hvori der foretages mindre ændringer. Denne bestemmelse skal ses i forlængelse af lovens § 2, stk. 2, hvorefter loven også finder anvendelse på ændringer i planer og programmer. Udtrykket 'mindre ændringer' relaterer sig til væsentligheden af ændringens indvirkning på miljøet. Denne vurdering må antages at kunne ske inden for f.eks. omfang eller intensitet.

Hvis en mindre ændring af f.eks. en kommuneplan, spildevandsplan, affaldsplan eller tilsvarende plan henføres under reglen om mindre ændringer, så forudsætter det, at kommunen i screeningsafgørelsen tager stilling til de konkrete begrundelser for, at der udelukkende er tale om en mindre ændring. Begrundelserne for, at der kan være tale om en mindre ændring, kan eksempelvis handle om, at det pågældende plantillæg fastlægger nogle få ændringer i spildevandsplanen om håndtering af spildevand for enkelte ejendomme i det åbne land.

Det typiske område for denne regel er de planer, som regelmæssigt skal vedtages efter krav i lovgivningen. Kommuneplaner skal vedtages mindst en gang hvert fjerde år. I nogle tilfælde sker det, at en kommune beslutter, at den eksisterende kommuneplan i store træk kan være grundlaget for den kommende planperiode – ofte med mindre justeringer i enkelte dele af kommuneplanen. Som udgangspunkt er kommuneplanen omfattet af krav om gennemførelse af en miljøvurdering efter reglen i lovens § 8, stk. 1, nr. 1, men i de tilfælde, hvor den nye kommuneplan udelukkende indeholder mindre justeringer af enkelte dele af den eksisterende kommuneplan, kan der gennemføres en screening efter reglen i § 8, stk. 2, nr. 1. Det vil altid bero på en konkret vurdering, hvorvidt om, der er tale om "mindre ændringer". Der skal foreligge en begrundelse for, hvorfor kommunen har valgt at henføre kommuneplanen under reglen i lovens § 8, stk. 2, nr. 1.

Natur- og Miljøklagenævnets afgørelse af 28. marts 2014, j.nr. NMK-34-00161 (trafik)

Kommunen havde gennemført en screening af forslaget til lokalplan, der skulle muliggøre etableringen af en infoportal. Området var i den eksisterende planlægning udlagt til centerområde, hvilket overvejende dækkede de nødvendige rammer for infoportalen.

Under emnet "Trafikbelastning" i screeningen fremgik følgende:

Infoportalen skal supplere oplevelserne i Bakkerne og de øvrige udflugtsmål i området. Derfor forventes en stigning i trafikbelastningen på [adresse1] og parkeringspladsen ved Rebildhus, Infoportalen og Spillemandsmuseet, primært i weekender og ved højtider (samt 4.juli). Det er hensigten, at byggeriet vil medføre 20.000 besøgende. Der findes ingen målinger på den nuværende trafikintensitet på [adresse1], men det er vurderet, at der på nuværende tidspunkt er en årsgennemsnitstrafik på ca. 1200 køretøjer. Det forventes, at denne trafikintensitet maksimalt vil blive forøget med 50 pct. i enkelte spidsbelastningsperioder. Det vurderes dog ikke, at dette vil betyde, at der sker væsentlige virkninger på miljøet.

Kommunen konkluderer derfor, at lokalplanen ikke ville få væsentlig indvirkning på miljøet og derfor ikke skulle miljøvurderes.

Screeningen blev tiltrådt af nævnet, idet nævnet bl.a. lagde vægt på, at planforslaget alene muliggjorde mindre ændringer i forhold til det eksisterende plangrundlag, hvor lokalplanområdet var udlagt til centerområde m.m.

3.2.2. Betingelserne efter § 8, stk. 2, nr. 2

Efter denne bestemmelse skal der foretages en screening af en plan/et program, såfremt der fastlægges rammer for fremtidige anlægstilladelser og kan forventes at få væsentlig indvirkning på miljøet.

Anvendelsesområdet for denne bestemmelse er planer/programmer, som enten ikke er omfattet af beskrivelsen i lovens § 8, stk. 1, eller kun dele af beskrivelsen i § 8, stk. 1, nr. 1 (se nedenfor). Det kan være planer/programmer, som ikke udarbejdes inden for de sektorer, som er nævnt i lovens § 8, stk. 1, nr. 1, og/eller planer/programmer, som fastlægger rammer for fremtidige anlægstilladelser for projekter, som ikke er opført på lovens bilag 1 og 2.

Den tidligere omtalte afgørelse fra EU-Domstolens Store Afdeling, jf. afsnit 2.1.1.1., har også fastslået, at en national foranstaltning [bekendtgørelse], der ikke ansås at fastlægge rammer for fremtidige anlægstilladelser, heller ikke kunne anses for omfattet af screeningsbestemmelsen.⁵⁴

PKN afgørelse af 13. december 2019, j.nr. 18/05998

Afgørelsen vedrørte et kommuneplantillæg og en lokalplan for et nyt boligområde med op til 20 boliger. Nævnet fandt, at de aktuelle planforslag var omfattet af § 8, stk. 2, nr. 2, og derfor skulle screenes efter denne bestemmelse. Nævnet lagde vægt på, at planerne fastlagde rammerne for fremtidige anlægstilladelser til projekter, og at projekterne ikke var omfattet af bilag 1 eller 2.

3.3. Kriterier og bagatelgrænser

Miljøvurderingsdirektivets artikel 3, stk. 5, giver mulighed for, at screeningen af planer/programmer omfattet af artikel 3, stk. 3 og 4, som svarer til lovens § 8, stk. 2, kan foretages ved hjælp af

- a) En undersøgelse i hvert enkelt tilfælde, og/eller
- b) Opstille typer af planer/programmer baseret på tærskelværdier eller bagatelgrænser fastsat af medlemsstaten
- c) En kombination af a) og b)

De tærskelværdier eller kriterier, som kan fastsættes efter artikel 3, stk. 5, kan

- ekskludere typer af planer/programmer som en nedre grænse for screening, eller
- inkludere planer/programmer således, at de altid er omfattet af screening.

Formålet med at fastsætte tærskelværdier eller bagatelgrænser er at lette vurderingen af de konkrete kendetegn for en plan/et program med henblik på at afgøre, om det er omfattet af forpligtelsen til at foretage en vurdering.

⁵⁴ C-300/20. præmis 74

Grundlaget for at træffe såvel en screeningsafgørelse som fastsætte tærskelværdier eller kriterier er de relevante kriterier i lovens bilag 3, som er enslydende med miljøvurderingsdirektivets bilag II, jf. miljøvurderingsartikel 3, stk. 5.

Uanset hvilken fremgangsmåde, jf. ovenfor a)-c), der måtte blive valgt, må den ikke medføre, at miljøvurderingsdirektivets artikel 3, stk. 1, som fastslår, at screeningspligtige planer og programmer, der kan få en væsentlig indvirkning på miljøet, skal gennemgå en miljøvurdering, mister enhver effektiv virkning.⁵⁵

EU-Domstolens retspraksis viser, at fastsættelsen af et kriterium, som i praksis medfører, at en hel kategori af planer på forhånd vil være undtaget fra kravet om miljøvurdering, overskrider grænserne for medlemsstatens skønsbeføjelse i henhold til miljøvurderingsdirektivets artikel 3, stk. 5, medmindre alle fritagne planer kunne på grundlag af relevante kriterier, såsom blandt andet deres formål, omfanget af det omfattede område eller det pågældende landskabs følsomhed, anses for ikke at have væsentlig virkninger på miljøet.⁵⁶

Der henvises i øvrigt til Vejledning til lov om miljøvurdering af planer og programmer og af konkrete projekter: Konkrete projekter, afsnit 3.3. for en nærmere gennemgang af rammerne for fastsættelse af tærskelværdier mv.

Af EU-Domstolens retspraksis fremgår det, at når en plan eller et program skulle have været underkastet en forudgående vurdering af indvirkningerne på miljøet i henhold til kravene i direktivet, er de nationale retsinstanser i forbindelse med et søgsmål om annullation af en sådan plan forpligtet til at træffe alle almindelige eller særlige foranstaltninger for at råde bod på, at der ikke er blevet foretaget en sådan vurdering.⁵⁷ I øvrigt henvises der til afsnit 6.2. i denne vejledning.

I Danmark er kompetencen til at fastsætte kriterier/tærskelværdier placeret hos de regeludstedende myndigheder, dvs. Miljøministeriet, som administrerer miljøvurderingsloven. Det betyder, at det ikke er den enkelte kommunale forvaltning, region eller styrelse, der kan fastsætte afskæringskriterier eller tærskelværdier for plantyperne i deres konkrete administrationspraksis. Det vil være at betragte som 'skøn under regel'.

NKN afgørelse af 21. juni 2006 (omtalt i NKO 389), j.nr. 03-33/800-0405

Det fremgik, at et amt havde vedtaget en ny administrationspraksis for miljøvurderingssager, hvorefter alle husdyrbrugssager, der havde udbringningsarealer inden for indsatsområder med stor nitratsårbarhed, altid var miljøvurderingspligtige. Det betød, at der i forhold til indvirkningen på grundvandet ikke blev foretaget en konkret vurdering. Nævnet fandt, at isoleret set måtte

⁵⁵ EU-Domstolens afgørelse af 18. april 2013, L mod M, C-463/11, ECLI:EU:C:2013:247, præmis 38.

⁵⁶ EU-Domstolens afgørelse af 22. september 2011, Valčiukienė m.fl., C-295/10, EU:C:2011:608, præmis 44, 47 og 48.

⁵⁷ EU-Domstolens afgørelse af 28. februar 2012, Inter-Environnement Wallonie og Terre wallonne, C-41/11, ECLI:EU:C:2012:103, præmis 44-46.

konsekvenserne heraf være, at afgørelsen var ugyldig. På den baggrund og efter en konkret vurdering af sagen ændrede nævnet amtets afgørelse til, at der ikke var miljøvurderingspligt.

Afsnit 4: Miljøvurdering eller screening af en plan/et program

I dette afsnit beskrives processerne for henholdsvis miljøvurdering og screening. Processerne, som beskrives i dette afsnit forudsætter derfor, at der er taget stilling til, om den konkrete plan eller det konkrete program er omfattet af lovens § 2, og hvorvidt der skal gennemføres en miljøvurdering eller en screening. Til brug for tilrettelæggelsen af processen er der navnlig to forhold, som skal overvejes:

- inhabilitet og
- gennemførelse af flere vurderinger samtidig.

Disse to forhold beskrives i de følgende afsnit og endeligt - som en indledning til procesbeskrivelserne - gennemgås væsentlighedsbegrebet og hvad der sker, hvis udkastet til en plan/et program ændres undervejs i processen.

4.1. Opmærksomhedspunkter ved tilrettelæggelsen af processen

4.1.1. Inhabilitet

Inden den praktiske gennemførelse af miljøvurderingen eller screeningen iværksættes, skal der foretages en vurdering af, om processen med inddragelse af berørte myndigheder kan medføre inhabilitet. I givet fald skal processen tilrettelægges efter de særlige regler, som er beskrevet i lovens § 40 og bekendtgørelsens § 15.

Efter lovens § 40, stk. 1, skal den myndighed, der udarbejder planer eller programmer varetage sine opgaver og beføjelser på saglig og lovlig vis (objektiv vis) i overensstemmelse med de gældende principper i forvaltningsloven om inhabilitet samt praksis vedrørende myndighedsinhabilitet.

Efter lovens § 40, stk. 2, må den myndighed, der udarbejder planer eller programmer, ikke udføre opgaver og udøve beføjelser som berørt myndighed i forhold til disse planer/programmer, medmindre der inden for myndigheden er sikret en passende adskillelse mellem uforenelige funktioner i forbindelse med varetagelsen af disse opgaver og beføjelser.⁵⁸ Såfremt der er overlappende opgaver og beføjelser mellem dem, som udarbejder planen eller programmet og de opgaver og beføjelser, der udføres som berørt myndighed, er der tale om inhabilitet. Denne form for inhabilitet skal i første omgang søges løst ved substitution, hvorved forstås, at en sideordnet eller overordnet myndighed overtager sagen fra den inhabilitetsramte myndighed, jf. bekendtgørelsens § 15, stk. 2.

Hvis substitution ikke er mulig, fastsætter bekendtgørelsens § 15, stk. 3, at den inhabilitetsramte myndighed under hensyntagen til omfanget og kompleksiteten i planen eller programmet som minimum skal sikre, at de medarbejdere og chefer, der udarbejder planen eller programmet, ikke er de

⁵⁸ Dette følger af EU-Domstolens afgørelse af 20. oktober 2011, Seaport, C-474/10, EU:C:2011:681, præmis 43.

samme, der udfører opgaver og udøver beføjelser som berørt myndighed i forhold til disse planer/programmer.

I lighed med den almindelige håndtering af inhabilitet efter forvaltningsloven fremgår af bekendtgørelsens § 15, stk. 4, at årsagen til myndighedsinhabiliteten og den konkrete håndtering heraf skal noteres på sagen og fremgå af afgørelsen.

PKN afgørelse 2. juli 2021, j.nr. 18/06229 om loven § 40 og myndighedshabilitet i øvrigt

Nævnet fandt ikke, at der forelå inhabilitet. Klageren havde bl.a. anført, at der skulle være foretaget en funktionel opdeling af myndigheden, og det var en fejl, at samme medarbejder havde ansvaret for screeningsafgørelsen og for afgørelser efter loven i forhold til konkrete projekter. Nævnet udtalte, at en myndighed lovligt både kan udarbejde en plan og foretage en screening. Forudsætningen er blot, at det ikke er samme del af myndigheden, der i forbindelse med processen afgiver høringsvar som "berørt myndighed" efter loven. Kommunens Center for Myndighed og Plan var opdelt i tre grupper med hver sin gruppeleder, herunder Miljø, som havde myndighedsansvaret efter miljøbeskyttelsesloven, og By og Landskab, som havde ansvaret for bl.a. fysisk planlægning og screeninger. De medarbejdere, der deltog i arbejdsgruppen, som drøftede screeningen, udførte hver især deres opgaver under ansvar for hver deres leder, og at der var ikke personsammenfald for så vidt angår disse funktioner. Nævnet fandt, at Miljø ikke havde haft ansvaret for at udarbejde screeningsafgørelsen, men alene bidraget som berørt myndighed, og arbejdstilrettelæggelsen og organiseringen var derfor ikke i strid med lovens § 40.

Nævnet vurderede i samme sag, at der ikke forelå myndighedsinhabilitet. Nævnet udtalte, at

"... det forhold, at kommunen har solgt en grund, og at salget er betinget af, at der efterfølgende vedtages en lokalplan for området, ikke i sig selv medfører, at kommunen har en sådan særlig, uvedkommende interesse i sagen, at kommunen for fremtiden er forhindret i at vedtage en lokalplan for området som følge af myndighedsinhabilitet. Det er dog et krav, at planen tjener saglige og planlægningsmæssige formål. Nævnet fandt heller ikke, at det forhold, at kommunen skal føre tilsyn med virksomheden efter miljølovgivningen, eller at kommunen skulle have tilkendegivet, at virksomhedens aktiviteter kan miljøgodkendelse, medfører, at kommunen har en uvedkommende interesse i at ændre lokalplanlægningen for området. Med hensyn til passagen i salgsaftalen om, at det forudsættes, at kommunen efterfølgende tilvejebringer ny lokalplan for området, bemærker Planklagenævnet, dette muligvis indebærer, at virksomheden ville kunne have ophævet aftalen, hvis kommunen ikke havde tilvejebragt en ny lokalplan. Uanset, om dette måtte være tilfældet, finder nævnet dog ikke, at kommunen i den konkrete sag har en sådan særlig og uvedkommende interesse i at vedtage en ny lokalplan, at kommunen som følge af myndighedsinhabilitet er afskåret fra at ændre lokalplanlægningen for området. Nævnet lægger vægt på, at en ophævelse af handlen ikke nødvendigvis medfører et økonomisk tab for kommunen, og at der i øvrigt, set i et kommunalt perspektiv, ikke ses at være tale om en handel af en særlig betydning."

4.1.2. Forskellige vurderinger (one stop shop) og sammenskrivning af vurderinger

4.1.2.1. Forskellige vurderinger (one stop shop)

Efter miljøvurderingsdirektivets artikel 11, stk. 2, er det også et formål med direktivet, at der kan fastsættes koordinerende eller fælles procedurer for vurderinger i situationer, hvor der efter miljøvurderingsdirektivet og efter andre direktiver som f.eks. habitat-, fugle- og vandrammedirektivet er pligt til at gennemføre vurderinger af indvirkningen på miljøet, med henblik på at undgå dobbeltvurdering.

Dette formål er udmøntet i bekendtgørelsens § 6, stk. 3, hvorefter den myndighed, som skal gennemføre miljøvurderingen af planen eller programmet kan vælge at anvende en fælles eller samordnet procedure eller en kombination af disse, hvis en plan/et program forudsætter, at der foretages en vurdering af planen eller programmet efter lovgivning, der gennemfører EU-direktiver, eller en vurdering efter EU-forordninger. En sådan procedure kaldes 'one stop shop'.

One stop shop giver ikke muligheden for at lade en vurdering erstatte vurderinger efter anden lovgivning eller flere miljøvurderinger af samme plan/program, men one stop shop giver myndigheden et valg med henblik på at lette processen for håndteringen af andre vurderinger, som foretages af f.eks. konkrete projekter, vandområdeplaner og konsekvensvurderinger efter habitatreglerne.⁵⁹

Vurderingerne, som skal foretages efter de respektive nationale love, kan have forskelligt niveau for oplysningsgraden og afhænger af, om det er en plan/et program eller et projekt. En plan/et program er traditionelt kvalitativ, potentiel og retningsgivende med mange valgmuligheder, et højt niveau af usikkerhed og et lavt detaljeringsniveau. Et projekt, derimod, er traditionelt kvantitativ, aktuel og absolut med få valgmuligheder, et lavt niveau af usikkerhed og et højt detaljeringsniveau.⁶⁰

Når det kommer til de øvrige naturdirektiver (habitater, fugle, hav og vandramme) som på forskellig vis har til opgave at beskytte områder og arter i forbindelse med, at de miljømæssige indvirkninger af henholdsvis en plan, et program og et projekt vurderes. Til opfyldelse af formålet med disse direktiver, stilles der andre krav til navnlig vurderingerne og dermed også den form, hvorved de indarbejdes i en eventuel samlet (miljø)vurdering af de miljømæssige indvirkninger.

De to procedurer, som den kompetente myndighed efter bekendtgørelsen har mulighed for at tilrettelægge efter, er en fælles procedure, jf. § 7 og en samordnet procedure, jf. § 8.

Den fælles procedure

Den fælles procedure efter § 7 fastsætter, at myndigheden er ansvarlig for at sikre, at der gennemføres en samlet miljøvurderingsproces og dermed indarbejde vurderinger af udkastet til planen eller programmet foretaget efter anden lovgivning. Den planlæggende myndighed skal

⁵⁹ Dette er i overensstemmelse med miljøvurderingsdirektivets artikel 11, stk. 2, og C-295/10, præmis 58-61 og 65.

⁶⁰ Bearbejdet beskrivelse efter The relationship between the EIA and SEA Directives. Final Report to the European Commission, August 2005, s. 16.

anvende miljøvurderingen som grundlag for vedtagelsen eller godkendelsen af planen eller programmet.

Hvis både en statslig myndighed og en region eller en kommune skal gennemføre en eller flere vurderinger efter anden lovgivning af udkastet til planen eller programmet er det den statslige myndighed, der gennemfører den samlede miljøvurderingsproces og indarbejdningen af de foretagne vurderinger, medmindre andet aftales i den konkrete sag.

Hvis to myndigheder på samme niveau skal gennemføre en eller flere vurderinger efter anden lovgivning af udkastet til planen eller programmet dvs. to statslige myndigheder, to regioner eller to kommuner, beror det på en konkret aftale mellem de involverede myndigheder, hvem af dem, der gennemfører den samlede miljøvurderingsproces og indarbejdningen af de foretagne vurderinger af udkastet til planen eller programmet

Den samordnede procedure

Den samordnede procedure efter § 8 fastsætter, at myndigheden er ansvarlig som kontaktpunkt for de myndigheder, der skal foretage en vurdering af planen eller programmet efter anden lovgivning. Myndigheden sikrer, at miljøvurderingsprocessen koordineres mellem de involverede myndigheder og samler de involverede myndigheders vurderinger af udkastet til planen eller programmet med henblik på at sikre, at eventuelle uenigheder mellem myndighederne om vurderingen af planen eller programmet afklares hurtigst muligt.

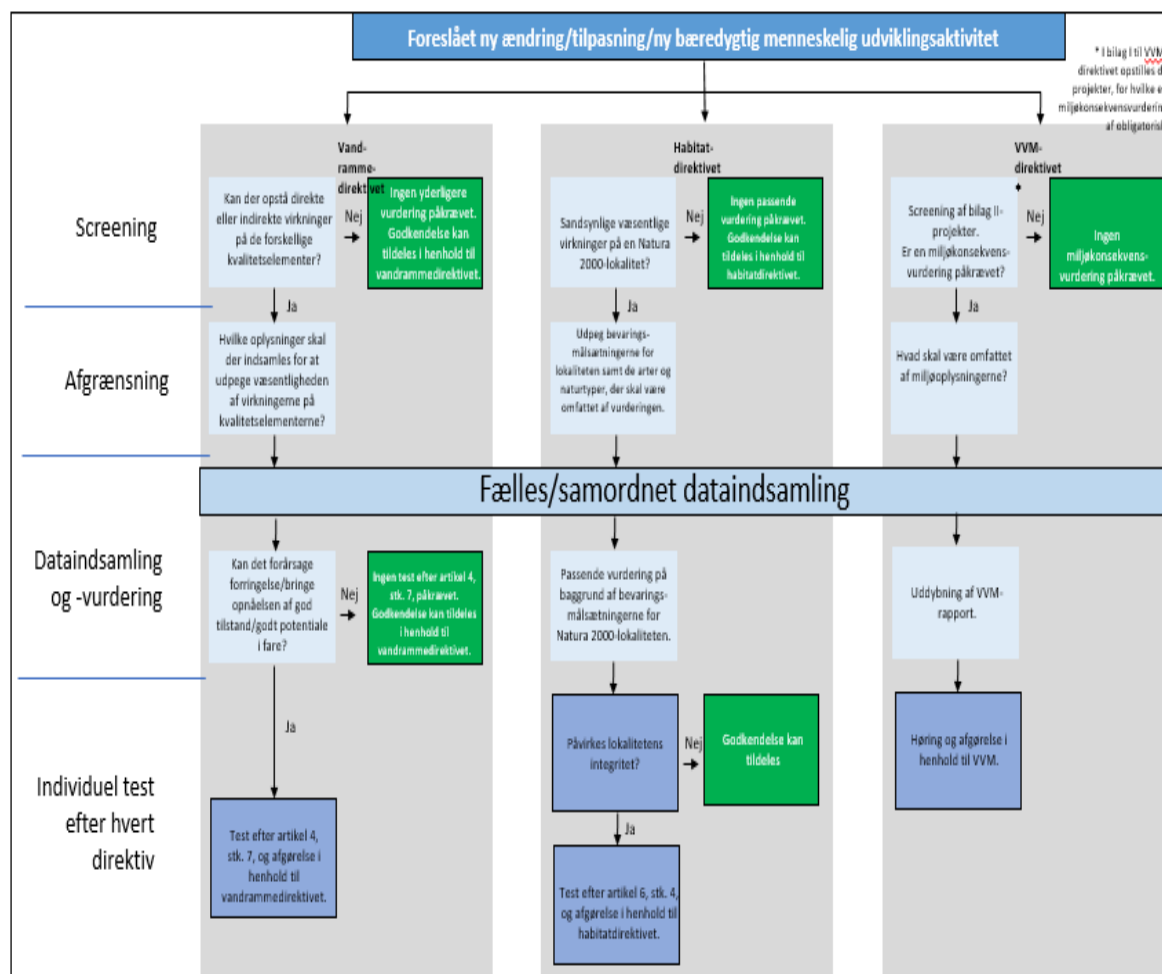
Hvis både en statslig myndighed og en region eller en kommune som myndighed skal foretage en vurdering af planen eller programmet efter anden lovgivning, fungerer den statslige myndighed som samordnende myndighed, medmindre andet aftales i den konkrete sag.

Hvis to statslige myndigheder, to regioner eller to kommuner som foretage en vurdering af planen eller programmet efter anden lovgivning, aftaler myndighederne fra sag til sag, hvilken myndighed der varetager opgaven som samordnende myndighed.

EU-Kommissionen har udarbejdet en figur,⁶¹ jf. nedenfor, som beskriver forskellen mellem vandrammedirektivet, habitatdirektivet og VVM-direktivet. Det er vigtigt, at der foretages en individuel vurdering efter kravene i de enkelte direktiver. For beskrivelsen af sammenhængen mellem de forskellige direktiver kan VVM-direktivet her i læsningen af figuren erstattes af miljøvurderingsdirektivet. Derudover henvises der til de i denne vejledning allerede citerede vejledninger fra Kommissionen og de danske myndigheder. Vær også opmærksom på havstrategidirektivet, der er udmøntet i lov om havstrategi. Statslige, regionale og kommunale

⁶¹ Meddelelse fra Kommissionen, C(2021) 6913 final, Vurdering af planer og projekter i forbindelse med Natura 2000-lokaliteter — Metodisk vejledning om artikel 6, stk. 3 og 4, i habitatdirektivet 92/43/EØF, s. 112. Se særligt afsnit 5, side 103, om forbindelser til andre miljøvurderingsprocedurer: VVM-direktivet, direktivet om strategiske miljøvurderinger og vandrammedirektivet.

myndigheder er ved udøvelse af beføjelser i medfør af lovgivningen bundet af de miljømål og indsatsprogrammer, der fastsættes efter havstrategiloven.



4.1.2.2. Sammenskrivning af vurderinger (plan, program, konkret projekt)

Det fremgår af lovens § 6, at en miljøvurdering af en plan/program ikke kan træde i stedet for en miljøvurdering (VVM) af et konkret projekt. Betydningen af denne regel er, at det altid er en selvstændig og konkret vurdering, om en plan/program eller et projekt er omfattet af krav om miljøvurdering. I de talrige situationer, hvor navnlig inden for planlovens område, at et projekt og en plan for projektet foregår parallelt, kan vurderingerne og procedurerne koordineres og gennemføres parallelt med henblik på at optimere beslutningsprocesserne. Det gælder også i visse tilfælde sammenskrivningen af

PKN afgørelse af 21. oktober 2020, j.nr. 19/04619

Nævnet vurderede, at miljørapporten og miljøkonsekvensrapporten under visse omstændigheder kan sammenskrives. Nævnet fandt ikke, at loven indeholder et krav om, at miljøvurderingen af planen nødvendigvis skal fremgå af et selvstændigt dokument, eller at denne skal udarbejdes særskilt. Loven indeholder således ikke et forbud mod, at der udarbejdes en samlet

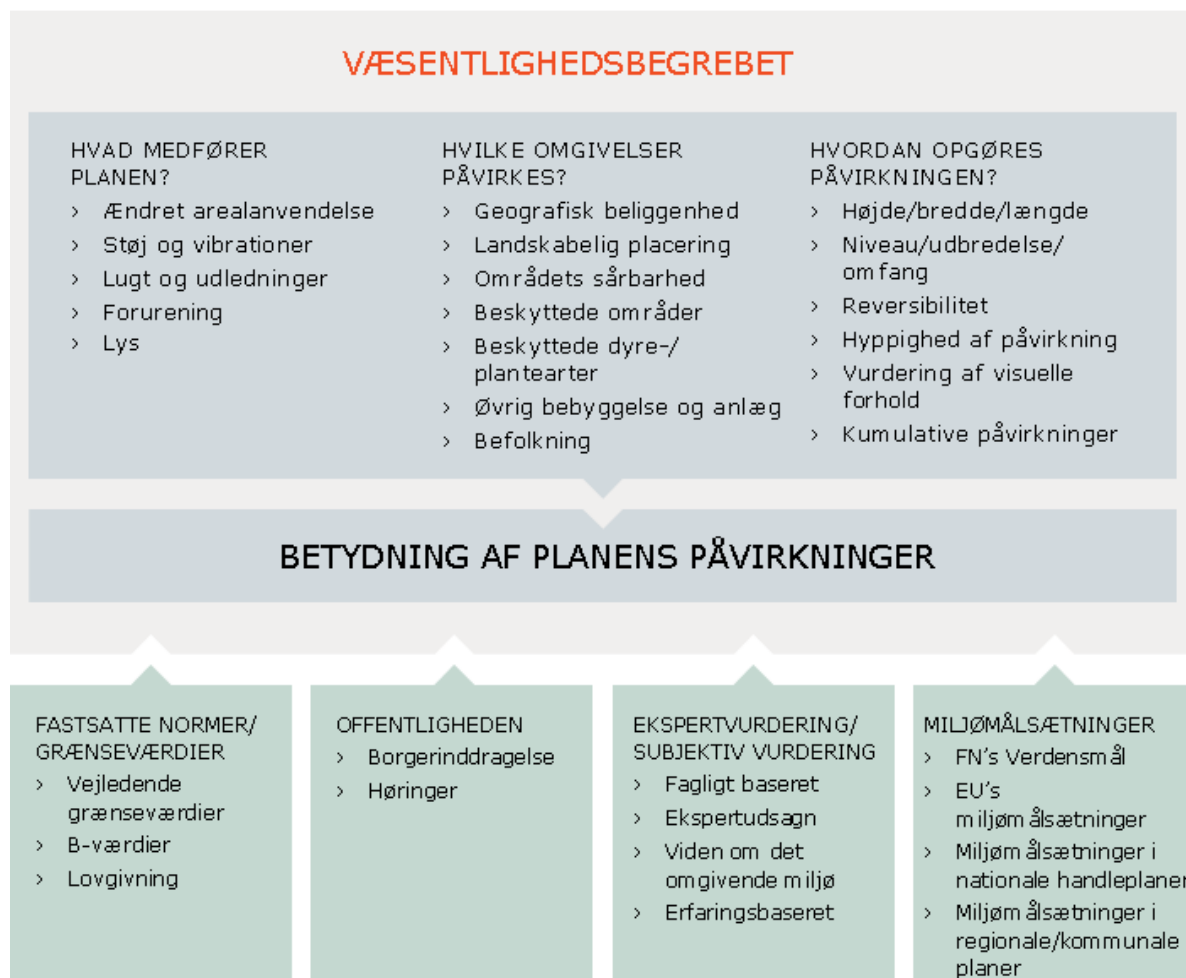
miljørapport/miljøkonsekvensrapport, som indeholder både en miljøvurdering af planen og af selve projektet. Det er heller ikke afgørende, hvordan rapporten benævnes, hvis det i øvrigt fremgår af rapporten, at den (også) udgør en miljørapport efter lovens afsnit II. Det afgørende er derimod, at de processuelle og indholdsmæssige krav til miljøvurdering af planer er overholdt.

I forlængelse af reglen i loven § 6 bør det ligeledes stå klart, at den hidtidige praksis, hvorefter der blev udarbejdet en fælles miljørapport for planen og projektet forudsætter, at myndigheden har overblik over, hvilke dele i rapporten der forholder sig til miljøvurdering af planen og, hvilke dele af rapporten der forholder sig til miljøkonsekvensvurdering af projektet, hvis ikke der er et fuldstændigt sammenfald.

4.1.3. Væsentlighedsbegrebet

Væsentlighedsbegrebet i loven er det samme som miljøvurderingsdirektivets væsentlighedsbegreb. Væsentlighedsbegrebet er således et EU-retligt begreb. Begrebet vedrører ikke spørgsmålet om, hvorvidt en mangel ved en screening eller miljøvurdering er så væsentlig, at planen er ugyldig og må ophæves. Begrebet skal afklare, om realiseringen af den udarbejdede/vedtagne plan forventes at kunne få en væsentlig indvirkning på miljøet.

Væsentlighedsbegrebet ved screeninger og miljøvurderinger af planer/programmer vedrører såvel positive som negative væsentlige indvirkninger af planer/programmer. Der skelnes med andre ord ikke i loven mellem, hvorvidt en påvirkning er væsentlig positiv eller væsentligt negativ – begge dele er omfattet af lovens væsentlighedsbegreb. En grafisk fremstilling af væsentlighedsbegrebets forskellige dimensioner kan se således ud:



I ovenstående figur er væsentlighedsbegrebets sammensætning illustreret. Væsentlighedsbegrebet rummer flere dimensioner. De to hoveddimensioner indeholder:

1. opgørelsesmetoden for en påvirkning (i øverste del af figuren)
2. vurderingsmetoden for en påvirkning (i den nederste del af figuren)

I øverste kasse er gengivet kvantificerbare og ikke-kvantificerbare påvirkninger, som udgør første dimension af væsentlighedsbegrebet – dvs. hvordan en påvirkning kan opgøres. I nogle situationer er det muligt at anvende kvantificerbare indikatorer til opgørelsen, som eksempelvis kan være stigning eller faldet i støjudsendelsen/-udbredelsen fra en aktivitet. I andre tilfælde kan en påvirkning ikke opgøres kvantitativt, og man må derfor foretage en vurdering af påvirkningen – f.eks. en visuel vurdering. Der er således tale om en samlet vurdering og de kvantificerbare og ikke kvantificerbare påvirkninger skal altid ses i den konkrete påvirkningskontekst (i figuren: hvilke omgivelser påvirkes). Til kortlægningen af miljøpåvirkningen anvendes en række opgørelsesmetoder, nogle er kvantitative, mens andre er kvalitative (i figuren: hvordan opgøres påvirkningen).

I nederste kasse er forsøgt gengivet de fortolknings-målestokke, som typisk anvendes, når det skal vurderes, om en påvirkning er væsentlig. I vurderingen af en påvirkning anvendes så vidt muligt en autoritativ målestok, som f.eks. en vejledende grænseværdi for f.eks. støjpåvirkning (det understreges

i denne sammenhæng, at en vejledende grænseværdi ikke i sig selv udgør en endelig målestok for, om en sandsynlig miljøpåvirkning er væsentlig, men det tillægges i praksis meget stor betydning).

PKN afgørelse af 4. maj 2021, j.nr. 19/03416

Nævnet vurderede, at lokalplanen og kommuneplantillægget i Kolding Kommune led af en væsentlig retlig mangel og derfor var ugyldig. Kommunen havde forud for vedtagelsen af lokalplanforslaget foretaget en screening og truffet afgørelse om, at der ikke skulle gennemføres en miljøvurdering. Kommunen havde ikke lagt de korrekte støjgrænser til grund for sin screening, hvilket nævnet vurderede var en væsentlig mangel.

PKN afgørelse af 22. oktober 2020, j.nr. 19/00072

I denne sag vurderede nævnet, at overskridelsen af anbefalede afstande i forhold til miljøklasser ikke udløste en pligt til miljøvurdering. Nævnet udtalte: *"Støjgrænser omfatter støjbidrag fra den enkelte virksomhed og dermed ikke en kumulation af støjbidrag fra forskellige virksomheder, som ikke er teknisk og forureningsmæssigt forbundet i området. I det pågældende område ligger i forvejen et busværksted, og med det nye kommuneplantillæg og lokalplanen muliggøres, som noget nyt, bryggerivirksomhed i op til miljøklasse 5. Disse virksomheder er ikke "teknisk og forureningsmæssigt forbundet", og deres støjbidrag vil derfor ikke skulle vurderes kumulativt efter vejledningen om ekstern støj fra virksomheder. Uanset om støjgrænseværdierne, for så vidt angår den enkelte virksomhed, er overholdt, vil der således med ændringen af virksomhedsklasse (lovligt) kunne ske en forøgelse af den samlede støjpåvirkning af boligerne i nærheden af kommuneplanramme nr. 1.E.159. Planklagenævnet finder dog ikke, at dette i den konkrete sag udløser en pligt til miljøvurdering. Nævnet har herved lagt vægt på, at byggefeltet for det planlagte byggeri kun i meget begrænset omfang ligger inden for det tidligere rammeområde 1.E.41, hvor miljøklassen er forhøjet, og at området derudover kun er udlagt til varekørsel. Støjen herfra kan ikke antages at afvige så væsentligt fra den støj, som denne varekørsel i øvrigt frembringer på nuværende tidspunkt, at det kan udløse en pligt til miljøvurdering."*

Selvom der ikke er fastsat grænseværdier, kan det være nødvendigt at vurdere forholdet alligevel. I mange situationer findes der ikke vejledende grænseværdier, man kan læne sig op ad i vurderingen, og derfor kan andre målestokke komme i spil, såsom erfaringsbaserede vurderinger (typisk en målestok baseret på tidligere vurderinger af en tilsvarende påvirkning), eller en ekspertvurdering, der som ordet antyder, bygger på inddragelsen af en ekspertise i vurderingen af påvirkningen. Endelig bør det ikke glemmes, at en væsentlig del af vurderingen af en påvirkning oftest hviler på inddragelsen af offentligheden.

PKN afgørelse af 21. december 2020, j.nr. 18/05980 (se også afsnit 4.3.2.)

Sagen omhandlede spørgsmålet om lovens minimumskrav til en miljøvurdering var opfyldt i forhold til udledning af mikroplast fra kunstgræsplaner til omgivelserne. Nævnet bemærkede, at der ikke er fastsat grænseværdier for mikroplast i sig selv. Der er fastsat grænseværdier for nogle af de stoffer, som indgår i mikroplast fra kunstgræsbaner, men ikke alle. Nævnet vurderede, at miljørapporten skulle have indeholdt oplysninger om den sandsynlige væsentlige indvirkning på miljøet i forhold til udledning af miljø- og sundhedsskadelige stoffer, jf. bilag 4, litra f, i loven. Lovens minimumskrav til en miljørapport var således ikke opfyldt.

4.1.4. Planer/programmer i sammenhængende hierarkier

Forudsætningen for enhver miljøvurdering af planer/programmer er, at miljøvurderingen sker på det vidensniveau, 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, og oplysninger om planens/programmets indvirkning på miljøet, der er indhentet på et andet trin af beslutningsforløbet eller som følge af anden lovgivning, og som er omfattet af bilag 4, kan anvendes i miljørapporten, jf. lovens § 12, stk. 2 og 3. Det medfører, at flere planer eller programmer inden for samme geografiske område kan regulere på forskellige niveauer, dvs. fra de mest overordnede visioner/strategier til det mest specifikke niveau, og alle være omfattede af kravet om miljøvurdering. Sådanne hierarkier af planer kan udløse krav om miljøvurderinger af de forskellige planer efterhånden, som de udarbejdes og bliver mere specifikke.⁶²

Kravet om miljøvurdering af planer eller programmer, der tilsammen udgør et sammenhængende hierarki af planer, indebærer, at hver enkelt plan, der skal miljøvurderes, bidrager med nye kriterier, som indgår i de samlede rammer for anlægstilladelser. Den typiske sammenhæng i et planhierarki er beskrevet i det følgende med et eksempel for projektkategorien: Bygge- og anlægsarbejder i byzone (lovens bilag 2, punkt 10, b). Der kan også være en hel række andre projekttyper involveret i den beskrevne planlægning, men for overskuelighedens skyld er der valgt at fokusere på denne ene projekttipe.

Eksempel på miljøvurderinger inden for samme hierarki - Arealanvendelse i Hovedstadsregionen:

- 1) Den overordnede planlægning tilvejebringes i Fingerplanen (seneste version er Fingerplan 2019) – planen er omfattet af krav om miljøvurdering, jf. lovens § 8, stk. 1, nr. 1
 - Det typiske indhold i Fingerplanen, der miljøvurderes, er Fingerplanens samlede udlæg af arealer til særlige funktioner (f.eks. byzoneområde inden for ydre storbyområde), herunder også en vurdering af, hvorvidt udpegning af et nyt byzoneområde inden for ydre storbyområde giver anledning til en væsentlig ændring af den samlede byzoneområde i den pågældende del af Hovedstadsområdet
- 2) Fingerplanens retningslinjer og rammer udmøntes i de fleste tilfælde i de 35 kommuners kommuneplaner → det er her kommunerne beslutter, hvorledes de fastlægger den overordnede arealanvendelse inden for de rammer, der er tilvejebragt i Fingerplanen → planen er omfattet af krav om miljøvurdering, jf. lovens § 8, stk. 1, nr. 1
 - Ved udpegning af et nyt byzoneområde inden for ydre storbyområde i kommuneplanen tages der typisk stilling til omfanget af en ny samlet struktur for centrale funktioner i

⁶² I EU-retten taler man om kaskader af planer og programmer og dermed kaskader af miljøvurderinger.

kommuneplanen. Det kan være en ny ramme for byzoneområdet, der fastlægger kommende funktioner i det ny-udpegede byzoneområde, herunder en afgrænsning af funktioner i det nye område i lyset af område-udpegningens sammenhæng med allerede eksisterende områder. Det er disse nye rammer, der skal miljøvurderes.

3) Kommuneplanernes overordnede krav til arealanvendelsen udmøntes i de fleste tilfælde i lokalplaner, som fastlægger detaljerne for de arealer, der i kommuneplanerne er tilvejebragt rammer for → lokalplanerne er omfattet af krav om screening i lovens § 8, stk. 2, nr. 1

- I forbindelse med udmøntningen af kommuneplanens rammer for et nyt byzoneområde inden for ydre storbyområde tilvejebringes detaljerede retningslinjer og bestemmelser for bebyggelse, vejudlæg, forsyning, klimasikring. Det er vurderingen af disse detaljerede bestemmelser for udnyttelsen af den enkelte lokalplans arealdisponeringer, der skal screenes.
 - I det beskrevne eksempel kan det forventes, at en screening vil føre til, at planlægningen kan have væsentlig indvirkning på miljøet, da der er tale om retningslinjer for udnyttelse af arealer til et nyt byzoneområde

For at undgå at miljøvurderingen af den enkelte plan ender med at blive en kopi af allerede udarbejdede miljøvurderinger, bør der, såfremt der er mulighed for dette, forud for påbegyndelse af miljøvurderingen tages stilling til, hvilke miljøforhold en vedtagelse af den konkrete plan vil berøre. I det ovenfor anførte eksempel bør der forud for påbegyndelsen af en miljøvurdering tages stilling til, hvilke miljøpåvirkninger der vil blive berørt ved vedtagelsen af de enkelte planer i et sammenhængende hierarki. I det anførte eksempel kan følgende fremhæves:

1. Fingerplan-niveau → hvilke miljøpåvirkninger vil opstå, såfremt der gives mulighed for at etablere bymidtefunktioner på den pågældende lokalisering i.f.t. allerede eksisterende bymidtefunktioner i kommunerne omkring den pågældende kommune i lyset af den overordnede infrastruktur og befolkningstæthed
2. Kommuneplan-niveau → hvilke miljøpåvirkninger vil opstå, såfremt der vedtages en geografisk afgrænsning og detaljering af funktionsindholdet i den nye bymidte i lyset af kommunens egen infrastruktur og øvrige behov for bymidtefunktioner, herunder en vurdering af hvorvidt denne afgrænsning og funktionsdetaljering vil påvirke bymidter uden for kommunens egen geografi
3. Lokalplan-niveau → hvilke miljøpåvirkninger vil opstå, såfremt der vedtages lokalplanbestemmelser/-retningslinjer, der fastlægger bebyggelsestæthed, herunder maksimale bygningshøjder, tilvejebringelse af nødvendig vejadgang, udlæg af friarealer, udmøntning af kommunens parkeringsnorm i lyset af bymidtens publikumsvendte funktioner, klima- og vandhåndtering, støjhåndtering hvis der er miljøfølsom arealanvendelse, m.v.

4.1.5. Ændringer under udarbejdelse af planen eller programmet

Spørgsmålet er ofte, om en ændring eller justering under udarbejdelsen af planen/programmet giver anledning til en fornyet høring. Som oftest vil der være tale om ændringer som følge af en høring. Sådanne ændringer af forslaget til planen/programmet inden vedtagelsen beskrives i den

sammenfattende redegørelse, men det medfører ikke i sig selv efter loven krav om en ny høring over forslaget.

Hvis et planforslag miljøvurderes samtidigt med, at det projekt, som planforslaget omhandler, også miljøvurderes, vil ændringer i projektet skulle adresseres i miljøkonsekvensvurderingen for projektet og ikke i miljøvurderingen af planforslaget. Som eksempel på krav om fornyet høring, hvor der er foretaget ændringer af planforslaget og dermed af miljøvurderingen, kan nævnes, at et centralt emne inden for miljøbegrebet ikke eller kun i ringe grad er belyst i miljørapporten, eller at der fremkommer alternativer i høringen, som bør vurderes – måske med henblik på at erstatte hovedforslaget i planen/programmet.

Det bør dog understreges i denne sammenhæng, at såfremt den lovgivning, som planen eller programmet udarbejdes eller vedtages i medfør af, stiller krav om fornyet offentlig høring ved væsentlige ændringer til planen eller programmet, vil kravet om fornyet offentlighed høring også medføre krav om revision af miljøvurderingen, så denne nu afspejler de ændrede planforhold.

Miljørapporten er et endeligt dokument, når den sendes i høring sammen med forslaget. Hvis der i forbindelse med høringen viser sig behov for at foretage ændringer i miljørapporten, kan det med en stor sandsynlighed betyde, at såvel miljørapport som plan-/programforslag skal sendes i fornyet høring. Derimod kan der være friere rammer til at foretage planændringer, så længe disse ikke fører til ændringer af miljøpåvirkningerne i en sådan grad, at der skal foretages ændringer i miljørapporten.

PKN afgørelse af 1. juli 2019, j.nr. 18/06046

I forbindelse med offentlighedsfasen for en plan med en tilhørende miljørapport, var kommunen blevet opmærksom på, at der var en fejl i miljørapportens oplysninger om transporter pr. år. Kommunen rettede antallet af transporter i den sammenfattende redegørelse uden at beskrive hvilke tal der var brugt til denne beregning, herunder hvor mange arbejdsdage, beregningen var foretaget på baggrund af.

Nævnet fandt, at den angivne fejl var af et sådant omfang og karakter, at den kunne udbedres ved, at den blev beskrevet i den sammenfattende redegørelse og/eller dagsordenpunktet for det møde, hvor planerne blev endeligt vedtaget. I den sammenfattende redegørelse fremgik det, at det årlige antal transporter inklusiv tomkørsler forventes gennemsnitligt at udgøre op til 4.787 transporter om året. Det fremgik endvidere, at omfanget af transporterne vil medføre ca. 20 kørsler pr dag – 10 kørsler til og 10 kørsler fra anlægget på hverdage.

Nævnet fandt, at det burde have fremgået af den sammenfattende redegørelse, at de daglige transporter var beregnet på baggrund af et andet antal (hver)dage end det, som fremgik af miljørapporten. Nævnet fandt dog ikke, at dette burde medføre, at planvedtagelsen var ugyldig. Nævnet lagde vægt på, at det korrekte årlige tal fremgår, og at det er simpelt at regne ud, at det ikke vil være 20 transporter pr. hverdag beregnet på baggrund af 220 hverdage. Nævnet lagde desuden vægt på, at det fremgik udtrykkeligt af dagsordenpunktet for byrådsmødet den 26. februar 2018, at antallet af kørsler i miljørapporten havde været forkert, ligesom det fremgik, hvor mange kørsler der reelt forventedes. Der fremgik ikke i den forbindelse et tal for, hvor mange transporter

om pr. hverdag dette vil udgøre. Nævnet lagde derfor til grund, at byrådet havde et tilstrækkeligt grundlag for en korrekt forståelse af transportantallet, da planerne blev vedtaget.

4.2. Miljøvurdering af en plan/et program

Miljøvurderingsprocessen er en proces, som skal sikre, at planer/programmer, som er omfattet af loven, vurderes i forhold til væsentligheden af deres indvirkning på miljøet. Miljøvurdering er en proces, som skal sikre, at de relevante myndigheder og offentligheden inddrages på et tidligt tidspunkt for at sikre indflydelse på indholdet af planen /programmet.

De enkelte trin i processen er:

- afgrænsning,
- vurdering og håndtering af ikke ønskede miljøpåvirkninger,
- udarbejdelse af miljørapport,
- offentlig høring af miljørapporten og forslag til den samlede plan eller det samlede program,
- udarbejdelse af sammenfattende redegørelse,
- eventuel endelig vedtagelse af plan,
- offentliggørelse af planen eller programmet og sammenfattende redegørelse, og
- iværksættelse af overvågning.

Derudover henvises til procesdiagrammet i afsnit 1.

Forud for en gennemgang af de enkelte trin, vil de overordnede krav til miljøvurdering og miljørapport samt det brede miljøbegreb blive beskrevet.

4.2.1. Overordnede krav til miljøvurdering og miljørapport

Som udgangspunkt består en miljøvurdering af en plan/program af to vurderinger. Den ene vurdering er rettet imod planens mulige virkninger på det brede miljøbegrebs forskellige miljøfaktorer. Den anden vurdering er rettet imod planens virkninger på overordnede relevante målsætninger for miljø mv.

De overordnede krav til miljørapporten, jf. lovens § 12, stk. 2 og 3, og disses betydning for selve vurderingen, er følgende:

En plan er i mange tilfælde grundlaget for meddelelse af tilladelse til konkrete projekter.

Planlægningen rummer oftest kun rammer for en fremtidig tilstand i det planlagte område.

Miljøvurderingen af en sådan plan skal som udgangspunkt både inddrage miljøpåvirkningerne som bliver en følge af planens endelige realisering/den fulde udnyttelse af de planmæssige rammer, men også evt. væsentlige påvirkninger i en anlægs-/etableringsfase skal inddrages i vurderingen.

Miljøvurderingen af en plan/program skal både rumme en vurdering af omgivelsernes påvirkning af det planlagte områdes fremtidige funktioner og rumme en vurdering af de planlagte funktioners indvirkning på omgivelserne.

Kravet til kvaliteten og omfanget af oplysningerne skal ses i lyset af, hvad der med rimelighed kan forlanges ud fra den aktuelle viden og brug af gængse vurderingsmetoder, samt planen/programmets detaljeringsniveau.

Med i overvejelserne om oplysningernes omfang bør også indgå, på hvilket trin i et eventuelt planhierarki planen/programmet indgår. Miljøvurderingen kan dog *ikke* udskydes til et senere trin i et planhierarki eller undlades, fordi den allerede er gennemført på et tidligere trin i planhierarkiet. I nogle situationer vil der være et overlap mellem de vurderinger, der er gennemført på et tidligere trin i planhierarkiet og den aktuelle planproces. I disse situationer kan en del af den tidligere gennemførte miljøvurderings resultater anvendes i den aktuelle proces.

Det er væsentligt at understrege, at eksisterende, relevante oplysninger – uanset at de primært er indsamlet til et andet formål – må og bør anvendes i forbindelse med miljøvurderingen af planen/programmet i det omfang, det er muligt.

Faktuelle oplysninger fra andre myndigheder kan som udgangspunkt lægges til grund. Dog bør anden viden/formodning i strid med indholdet af oplysningen føre til en vurdering af, hvorvidt de pågældende oplysninger er korrekte eller holdbare i forhold til miljøvurderingen.

Hvis den berørte myndigheds svar indeholder et skøn f.eks. om formodede forhold, bør der gennemføres en nærmere efterprøvelse af disse oplysninger, hvis oplysningerne er relevante for den samlede vurdering.

Ressourceforbruget til undersøgelser i forbindelse med miljøvurdering (fastlægge niveauerne med hensyn til undersøgelser, beregninger, litteraturstudier eller "køkkenbordsvurderinger") skal stå i et rimeligt forhold til planens/programmets detaljeringsniveau, se PKN afgørelse af 14. december 2020, j.nr. 18/06434 omtalt i afsnit 4.2.1.1.

I mange tilfælde er det kun muligt at basere miljøvurderingen på kvalitative forhold, bl.a. fordi der ikke findes kvantitative data til at underbygge vurderingen af indvirkningerne på miljøet. Det bør dog stå klart, at jo mere detaljeret en plan er, jo større vil kravet være til datagrundlag og vurderingens detaljeringsgrad, herunder inddragelsen af kvantitative data i vurderingen.

Niveauet i den faglige behandling af materialet (fagligt uddybende, fagligt formidlende, forklarende eller oversigtlighed) skal afspejle planens/programmets detaljeringsniveau for så vidt angår retningslinjer og rammer.

Det er i sig selv et mål at begrænse miljørapportens omfang således, at den kun omhandler de potentielt væsentlige miljømæssige indvirkninger ved planens/ programmets vedtagelse. Det er dog samtidig lige så væsentligt, at der i afgrænsningskapitlet i miljørapporten er redegjort for valg og fravalg af de indvirkninger, som har været overvejet, samt begrundelserne for disse valg.

4.2.1.1. Eksempler på klagenævnenes praksis

Natur- og Miljøklagenævnets afgørelse af 7. juli 2011, j.nr. NMK-41-00023

Nævnet har udtalt, at loven fastlægger ikke, hvilke konkrete undersøgelser en myndighed skal foretage eller hvilke metoder, der skal anvendes (...) Navnlige når der er tale om en helt overordnet

planlægning, bør der efter nævnets opfattelse efter omstændighederne indrømmes den ansvarlige myndighed et vist råderum ved vurderingen af, hvilke oplysninger det vil være nødvendigt at indhente til brug for en miljørapport.

PKN afgørelse af 3. november 2020, j.nr. 18/06074 (bilag 4-arter) og 18/06434 (bilag 4) om flagermus

Nævnet ophævede i denne sag miljørapporten og kommuneplanen. Kommunen vurderede i miljørapporten, at opstilling af tre eller fire vindmøller ville være uden negative virkninger på flagermusbestande og den økologiske funktionalitet af flagermusarternes yngle- og rasteområder. Det fremgik endvidere af miljørapporten, at kommunen havde indsamlet viden om de forskellige flagermusarter og deres udbredelse i Dansk Pattedyratlas fra 2007, Håndbog om arter på habitatdirektivets bilag IV fra 2007 samt forvaltningsplanen for flagermus fra 2013. Kommunen oplyste en række flagermus i en tabel over bilag IV-arter, som registreret i nærheden af projektområdet eller potentielt vil kunne træffes i nærområdet. Kommunen vurderede på baggrund af ovennævnte kilder, landskabsforholdene, den forventede lave flagermusaktivitet samt vindmølleanlæggets begrænsede arealmæssige omfang, at planerne vil være uden negative virkninger.

Nævnet vurderede, at oplysningerne på det tidspunkt, hvor miljøvurderingen skete, var mindst 5 år gamle, og de kunne efter omstændighederne være forældede, såfremt forholdene i området havde ændret sig. Nævnet bemærkede desuden, at det forhold, at der ifølge kortmaterialet ikke var registreret fund af flagermus, ikke var ensbetydende med, at der ikke fandtes flagermus i området, men blot kunne være udtryk for, at der ikke var foretaget undersøgelser i området. Der var endvidere egnede yngle- eller rastområder. Nævnet fandt ikke, at kommunen på det foreliggende grundlag kunne konkludere, at der ikke i området fandtes yngle- eller rasteområder for flagermus, eller at lokalplanen ikke ville påvirke den økologiske funktionalitet for flagermusarterne. Miljøvurderingen og vedtagelsen af planerne led derfor af en væsentlig retlig mangel, hvorfor de var ugyldige.

PKN af 25. november 2020, j.nr. 19/00803 (flagermusundersøgelse)

Sagen omhandlede kommunernes undersøgelser af vindmøllers virkninger på bl.a. flagermus. Nævnet ophævede miljørapporten og kommuneplanerne. Nævnet fandt, at kommunen havde foretaget en meget begrænset undersøgelse set i lyset af områdets betydelige omfang og det væsentlige antal vindmøller, der samlet set ville blive opstillet (46 vindmøller). Hertil kommer, at kommunen fandt syv forskellige arter af flagermus, ligesom der var foretaget et relativt højt antal registreringer, trods det begrænsede omfang af undersøgelsen, hvilket viste, at området var egnet for flagermus. Herunder blev der konstateret forekomst af damflagermus, som er på udpegningsgrundlaget for Natura 2000-område N16. Den vurdering, som var foretaget, var efter nævnets opfattelse ikke egnet til at fjerne enhver rimelig videnskabelig tvivl om, at de planlagte vindmøller ikke havde skadelige virkninger for integriteten af Natura 2000- område N16.

PKN afgørelse af 12. oktober 2017, j.nr. NMK-41-00426 (vindmøller)

En lang række forhold var påklaget, og nævnet gennemgik alle disse forhold og konstaterede, at kommunens miljøvurdering var i overensstemmelse med kravene i loven. Afgørelsen vedrørte bl.a. vurderingen i forhold til aktiviteter i anlægsfasen, tekniske anlæg, diger, landskabelig påvirkning

(herunder fotostandpunkter og visualiseringer), støj, skyggekast, reflekser, belysning, naboernes sundhed, fugle, grundvand, radio- og telekæder og socioøkonomiske forhold.

PKN afgørelse af 14. december 2020, j.nr. 18/06434 (vindmøller)

Nævnet gav ikke medhold i klagerne over miljørapporten og kommuneplantillægget og lokalplanerne, som var en del af et projekt, hvor der skulle opstilles 10 vindmøller langs den Midtjyske Motorvej. Klagerne havde i sagen klaget over, at miljørapporten ikke indeholdt en vurdering af vagabonderende strøm og afsætning af el til elnettet. De klagede endvidere over, at miljørapporten ikke var tilstrækkelig i forhold til fugle, støj, socioøkonomiske forhold, grundvand og okker, isnedfald, trafikssikkerhed, skyggekast og alternativer.

I forhold til visualisering udtalte nævnet, at selvom der ikke er et lovkrav om visualisering, skal en visualisering, såfremt den foretages, være korrekt. De faktiske oplysninger, herunder visualiseringen, skal gøre det muligt for deltagerne i planproceduren at danne sig en selvstændig mening om projektets påvirkning af omgivelserne. Planmyndighedens/bygherrens visualisering skal være gennearbejdet og så vidt muligt rensat for fejlkilder. Endvidere bør eventuelle usikkerheder og unøjagtigheder ved visualiseringen oplyses i forbindelse med visualiseringen.

4.2.2. Det brede miljøbegreb

Det brede miljøbegreb er afspejlet i lovens formålsbestemmelse, jf. § 1, og det omfatter f.eks. den biologiske mangfoldighed, befolkningen, menneskers sundhed, fauna, flora, jordbund, vand, luft, klimatiske faktorer, materielle goder, landskab, kulturarv.

- Den biologiske mangfoldighed sigter mod at opretholde den størst mulige biodiversitet. EU-Kommissionen har udgivet en vejledning om inddragelse af disse problemstillinger i forbindelse med screening, afgrænsning og miljøvurdering af planer/programmer. Vejledningen kan findes på engelsk her:
<http://ec.europa.eu/environment/eia/pdf/SEA%20Guidance.pdf>
- Befolkning tager sigte på en vurdering af den miljømæssige forandring, som påføres mennesker som sådan, dvs. befolkningens levevilkår.
- Menneskers sundhed handler om miljøets påvirkning af individet, dvs. menneskers mulighed for at opretholde en tilfredsstillende sundhedstilstand.
- Fauna og flora omfatter påvirkningen af biotoper som levesteder for dyr og planter uden nødvendigvis at tage sigte på forholdet til biodiversiteten.
- Jordbund, vand, luft og klimatiske forhold er grundlæggende forudsætninger for etablering eller fastholdelse af biotoper og omgivelserne i al almindelighed. Disse fire faktorer påvirkes ofte i forbindelse med anlægsarbejder, råstofindvinding, vandindvinding og naturgenopretningsprojekter. Der kan være tale om indvirkning som følge af dræning, ændring af jordbundsforholdene og lokale klimatiske forandringer. Kommissionen har for så vidt angår klimaforandringer udgivet en vejledning om inddragelse af disse problemstillinger i forbindelse med screening, afgrænsning og miljøvurdering af planer/programmer. Vejledningen kan findes på engelsk her:
<http://ec.europa.eu/environment/eia/pdf/SEA%20Guidance.pdf>

- Materielle goder, landskab og kulturarven udgør også en vigtig del af miljøet. Materielle goder kan inddeles i naturskabte og menneskeskabte goder. De menneskeskabte omhandler ofte forsyningsinfrastrukturer af forskellige typer, og de naturskabte omhandler ofte mineraler, råstoffer, men også mere almene ressourcer som vand, skov og arealer i almindelighed. Fokus i vurderingen er på den miljømæssige/funktionelle påvirkning af de materielle goder samt de ressourcer/services som normalt udnyttes/indvindes fra de materielle goder. I havmiljøssammenhængen omtales dette som økosystem-baserede services/ydelse.
- I den forbindelse udgør kirkerne og deres omgivelser samt den arkitektoniske og arkæologiske arv vigtige elementer i det miljø, som kendetegner vor kultur. Det er vigtigt, at der i miljøvurderingen også er opmærksomhed på påvirkningen af de visuelle og kulturelle værdier.
- Der stilles krav om en vurdering af det indbyrdes forhold mellem samtlige af disse faktorer. En sådan vurdering betegnes som en tværgående miljøvurdering.

Det er vigtigt at være opmærksom på, at det brede miljøbegreb finder anvendelse i forbindelse med miljøvurdering, uanset om den pågældende plan/program i henhold til lovgivningen har udgangspunkt i et snævrere miljøbegreb. Det brede miljøbegreb skal således umiddelbart afspejles i miljørapporten, hvilket især har betydning for afgrænsningen af miljørapporten.

PKN afgørelse af 8. december 2020, j.nr. 18/06354 (vindturbulens)

Det konkrete byggeri havde efter nævnets opfattelse ikke en sådan karakter, at vindturbulens burde have været undersøgt nærmere, og nævnet fandt heller ikke, at planen burde have været miljøvurderet som følge af vindturbulens. Nævnet lagde vægt på, at randbebyggelsen skærmede det store centrale opholdsareal fra vind, og at bygningerne i øvrigt dannede et irregulært mønster.

PKN afgørelse af 23. maj 2019, j.nr. 18/06024 (nabogener, skyggekast og visuelle gener)

Nævnet udtalte: *"Loven kræver dermed oplysninger og vurderinger, som relaterer sig til planens væsentlige indvirkninger på miljøet. Det er således ikke enhver indvirkning, f.eks. enhver nabogene, der skal indgå i miljørapporten og dermed afgrænsningen."* Nævnet udtalte endvidere om skygger: *"Efter Planklagenævnets opfattelse er der ikke efter loven et krav om, at der skal foretages en undersøgelse af de mulige værditab for ejerne i området som følge af skyggeeffekter. Kommunen har valgt at lave en vurdering i miljørapporten af selve skyggeeffekterne for beboerne i området som følge af det planlagte projekt. Det kan ikke på forhånd udelukkes, at skyggeeffekter efter omstændighederne kan være en sådan påvirkning, f.eks. af befolkningen og/eller menneskers sundhed, jf. bilag 1, litra f, at det skal behandles i en miljørapport. Vurderingen er desuden allerede foretaget. Planklagenævnet har derfor ikke fundet anledning til at foretage en nærmere vurdering af, om der i den konkrete sag var krav efter loven om at medtage en vurdering af skyggeeffekterne af det planlagte projekt i miljørapporten... Planklagenævnet finder, at kommunen i tilstrækkelig grad har vurderet skyggeeffekterne af projektet, og nævnet kan således ikke give medhold i klagepunktet."*

PKN afgørelse af 30. juni 2021, j.nr. 20/03789 (udsigt)

Nævnet udtalte om udsigten: *"Det har umiddelbart formodningen imod sig, at en gene i form af en forringelse af udsigt skal indgå i en screening, eller at den kan udløse et krav om miljøvurdering. Dog vil f.eks. et værdifuldt landskab efter omstændighederne kunne udgøre et materielt*

(naturskabt) gode, og hvis en plan muliggør ændringer i et sådant landskab, vil det eventuelt kunne udgøre en påvirkning, der udløser en miljøvurderingspligt. Det kan heller ikke udelukkes, at et tæt byggeri, som helt eller i betydelig grad fjerner udsigten for en større kreds af personer, som bor i området, i særlige tilfælde kan udløse en pligt til miljøvurdering. Planklagenævnet finder ikke, at området i den konkrete sag har den fornødne værdi og sårbarhed til, at den visuelle påvirkning i sig selv vil kunne udløse en pligt til at udarbejde en miljøvurdering. Der er således tale om et areal, hvor der i forvejen findes bebyggelse i form af et teknisk anlæg, og lokalplanområdet er placeret mellem anden bebyggelse. Hertil kommer, at det i lokalplanens § 9.1 er sikret, at der etableres afskærmende beplantning omkring anlægget. De visuelle gener i den konkrete sag, som måtte opstå som følge af træer, der fjernes, har således ikke efter nævnets vurdering karakter af en væsentlig påvirkning af miljøet.”

4.2.3. Afgrænsning af miljørapporten

I lovens § 11 beskrives afgrænsningen af miljørapportens indhold. Processen angår den fase, hvor myndigheden med udgangspunkt i indholdsfortegnelsen til den kommende miljørapport gennemfører en afgrænsning af de væsentlige forhold, som skal beskrives, analyseres og vurderes i miljørapporten, samt fastlægger et egnet detaljeringsniveau for den konkrete miljøvurdering. Myndigheden skal ligeledes tage stilling til, om vurdering af alternativer er relevant. Lovens bilag 4, som beskriver indholdet af miljørapporten, kan med fordel anvendes som tjekliste for afgrænsningen.

Afgrænsningen bør indeholde en beskrivelse af omfanget af miljøvurderingen af planen og inddrage de forskellige dele af miljøbegrebet. Der bør i den forbindelse foreligge en stillingtagen til hver enkelt del af miljøbegrebet som beskrevet ovenfor. Er der dele af miljøbegrebet, der ikke forventes inddraget i miljøvurderingen, bør dette samt begrundelsen herfor, fremgå klart af afgrænsningen.

Hertil kommer en beskrivelse af de dele af miljøbegrebet, der forventes inddraget i miljøvurderingen. For de dele af miljøbegrebet, der forventes inddraget i vurderingen, bør der endvidere foreligge en stillingtagen til/oplysninger om:

- Den forventede årsagssammenhæng mellem planen og miljøpåvirkningen
- Evalueringskriterier(erne) der forventes anvendt i vurderingen af påvirkningen af den enkelte miljøfaktor
- Indikatorer der anvendes/udvælges til at karakterisere miljøpåvirkningen
- Detaljeringsgraden hvormed vurderingen forventes gennemført
- Datagrundlag der forventes anvendt i vurderingen

Afgrænsningen bør ligeledes kortlægge og tage stilling til de generelle miljømålsætninger, der kan påvirkes af planen. Dette kan, afhængig af den konkrete plan og det niveau den befinder sig på i planhierarkiet være nationale, regionale eller kommunale miljømålsætninger. Vurderingen af planens indvirkninger på disse miljømålsætninger skal resultere i en analyse af, hvorvidt planen fremmer, hindrer eller hverken fremmer eller hindrer opnåelsen af den enkelte miljømålsætning.

Eksempel på vurdering af påvirkning af miljømålsætning
--

Den kommunale spildevandsplan vil på flere måder have betydning for opnåelsen af god økologisk og kemisk tilstand i vandområder, som anlæg, omfattet af spildevandsplanen, udleder til eller, som det er planlagt, der skal udledes. Miljøvurderingen af spildevandsplanen bør derfor som udgangspunkt indeholde en redegørelse for den aktuelle status af de målsatte overfladevandområder, som påvirkes eller kan blive påvirket af udledninger fra de kommunale renseanlæg og andre anlæg, der udleder til de pågældende overfladevandområder. I fortsættelse af denne redegørelse skal der i miljøvurderingen af spildevandsplanens redegøres for, hvorledes forventede nye påvirkninger af miljøet som følge af planen vil påvirke tilstanden i de berørte overfladevandområder, og hvordan konsekvenserne af disse påvirkninger kan håndteres således, at spildevandsplanens virkeliggørelse vil være i overensstemmelse med vandplanlægningen i form af de fastsatte miljømål for og indsatserne i de berørte overfladevandområder, jf. bekendtgørelse om miljømål for overfladevandområder og grundvandsforekomster⁶³ og bekendtgørelse om indsatsprogrammer for vandområdedistrikter⁶⁴. Endelig bør denne vurdering også inddrage den tidsmæssige dimension, såfremt planens virkeliggørelse ikke blot vil fremme opnåelsen af vandplanlægningens målsætninger om god økologisk tilstand.

Inddragelsen af målsætninger bør tage udgangspunkt i en indledende kortlægning af de relevante målsætninger. På baggrund af denne kortlægning skal de relevante miljømålsætninger udvælges og der udarbejdes dernæst en kort redegørelse for sammenhæng mellem planens indhold/initiativer der muliggøres af planen og den der til knyttede indvirkning på de kortlagte målsætningers opnåelse.

4.2.3.1. Afgrænsning af alternativer

I miljørapporten skal myndigheden vurdere indvirkninger på miljøet som følge af planen/programmets gennemførelse og "rimelige alternativer under hensyn til planens/programmets mål og geografiske anvendelsesområde", jf. lovens § 12, stk. 1. Hvorvidt et alternativ vurderes at være "rimeligt" at inddrage i miljøvurderingen kan bl.a. bero på, at det skal være i overensstemmelse med lovgivningen, realistisk (teknisk, praktisk og økonomisk) samt, at det falder inden for den pågældende myndigheds retlige og geografiske kompetence.

Følgende er eksempler på situationer, hvor alternativer ofte vil være relevante:

- ved større, ikke-reversible beslutninger,
- ved omfattende indgreb i det eksisterende miljø,
- ved usikkerhed omkring løsning og
- ved forslag indkommet fra berørte myndigheder eller fra offentligheden.

⁶³ Bekendtgørelse nr. 448 af 11. april 2019 om miljømål for overfladevandområder og grundvandsforekomster

⁶⁴ Bekendtgørelse nr. 449 af 11. april 2019 om indsatsprogrammer for vandområdedistrikter

Alternativer er ikke altid relevante. Det er navnlig i de tilfælde, hvor planens/programmets mål eller den geografiske placering ikke kan ændres, fordi formålet eller placeringen er obligatorisk, dvs. fastsat ved lov eller andre generelt bindende retsakter.

PKN afgørelse af 22. januar 2021, j.nr. 18/05771 m.fl. (vindmøller)

Nævnet vurderede, at lovens minimumskrav til beskrivelse af alternativer var opfyldt. Sagen vedrørte et kommuneplantillæg og lokalplan med tilhørende miljørapport for et vindmølleområde, hvor fire ældre vindmøller skulle nedtages og erstattes af seks nye, større vindmøller. Det fremgik af miljørapporten, at der var indkommet forslag fra flere under debatfasen, som bl.a. vedrørte alternativer med færre vindmøller end seks og kun en møllerække, og at det ikke var behandlet nærmere. Efter klagerens opfattelse skulle miljørapporten forholde sig til, om foreslåede alternativer var realistiske, og beskrive, hvorfor de ikke var realistiske, hvis det var tilfældet.

Nævnet fandt ikke grundlag for at tilsidesætte kommunens vurderinger i forhold til, at alternativer opstillinger i forhold til antal eller opstillingsmønster ikke var rimelige. Nævnet fandt ikke, at kommunen var forpligtet til at fastlægge, beskrive og evaluere alternative placeringsmuligheder, som blev foreslået under høringsfasen. Nævnet bemærkede, at der er et krav om, at der skal redegøres for grunden til at *vælge de alternativer, der har været behandlet*, jf. bilag 1, litra h. Der er derimod ikke i loven eller direktivet et krav om redegørelse for grunden til at *fravælge* at behandle bestemte alternativer.

PKN afgørelse af 17. december 2020, j.nr. 18/06454 m.fl. (vindmøller)

Nævnet udtalte, at

"der ikke altid er en pligt til at vurdere andre alternativer end 0-alternativet. Alternativer er navnlig relevante ved større, ikke-reversible beslutninger, ved omfattende indgreb i det eksisterende miljø, ved politisk usikkerhed omkring løsningen i kommunen, samt hvis der er indkommet (realistiske) alternative forslag fra berørte myndigheder eller offentligheden. Planklagenævnet finder desuden ikke, at der er SMV-direktivet eller loven kan udledes en pligt til, at en kommune i forbindelse med vurderingen af alternativer skal vurdere en helt anden geografisk placering af det påtænkte byggeri, anlæg m.v. Kommunen dog vælge at inddrage et sådant alternativ, såfremt kommunen vurderer, at det er et rimeligt alternativ. Alternativer er beskrevet i miljørapporten, s. 23-25, hvor det fremgår, at der er overvejet forskellige opstillinger og et forskelligt antal vindmøller. Der henvises endvidere til afsnit 3.9.2 i forhold til alternativer til placering nær kysten. Desuden er en placering længere inde i landet overvejet, ligesom 0- alternativet er beskrevet. Planklagenævnet finder, at beskrivelsen og vurderingen af alternativer er i overensstemmelse med minimumskravene til miljørapporten."

Alternativer i forbindelse med en lovliggørelse af en plan, som er vedtaget uden den nødvendige miljøvurdering, kan være en udfordring. I lovliggørelsessituationer vil referencealternativet altid være den eksisterende miljøtilstand i området, mens 0-alternativet ikke nødvendigvis vil være en tilbagevenden til den eksisterende miljøtilstand. I nogle tilfælde vil en tilbagevenden til den eksisterende miljøtilstand ikke være mulig eller vil ikke kunne opnå tilladelse.

PKN afgørelse af 7. juli 2021, j.nr. 20/12346 m.fl. (vindmøller)

Nævnet havde tidligere ophævet kommunens screeningsafgørelse og hjemvist sagen til fornyet behandling med henblik på, at kommunen skulle foretage en konsekvensvurdering og en miljøvurdering af planforslagene samt en fornyet vurdering i forhold til bilag VI-arter. Kommunen vedtog senere en ny, lovliggørende lokalplan, et område til vindmøller, med tilhørende miljørapport. Der blev klaget over, at kommunen ikke i forbindelse med udarbejdelsen af miljørapporten havde vurderet alternative placeringer. I miljørapporten til den nye lokalplan havde kommunen både sammenholdt med det faktiske udgangspunkt ved planens vedtagelse (at der stod 2 nye møller, og at der ville være 0 møller, hvis planen ikke blev vedtaget) og med det oprindelige udgangspunkt før den første planvedtagelse (at der stod flere mindre vindmøller).

Nævnet fandt ikke grundlag for at tilsidesætte kommunens vurdering i forhold til, at der ikke var andre rimelige/realistiske alternative placeringer af de to vindmøller. Nævnet lagde vægt på, at det fremgik af den sammenfattende redegørelse til miljørapporten, at kommunen forud for igangsætningen af den første planproces for de konkrete vindmøller havde overvejet alternative placeringer af vindmøller.

4.2.3.2. *Fleksibel afgrænsning*

Miljøvurderingen er en fortløbende proces og derfor vil fastlæggelse af miljørapportens indhold ofte fortsætte gennem hele processen. Der kan eksempelvis dukke oplysninger op, som myndigheden enten ikke var opmærksom på i forbindelse afgrænsningsprocessen, eller som blev vurderet anderledes i starten af processen. Afgrænsningen af miljøvurderingen skal derfor i princippet anses som fleksibel. I praksis vil de fleste forhold dog være på plads i starten af processen.

4.2.3.3. *Afgrænsningsrapport/-notat og høring*

På grundlag af lovens bilag 4 skal den planlæggende myndighed udarbejde en afgrænsningsrapport/-notat, hvoraf det fremgår, hvorledes myndigheden påtænker at afgrænse miljøvurderingen, jf. lovens § 11. Rapport/notat sendes i høring hos de berørte myndigheder, jf. § 32, stk. 3. Det bør som minimum fremgå af rapporten/notatet hvilke dele af miljøbegrebet, der foreslås inddraget i miljøvurderingen, samt hvilke dele af miljøbegrebet der foreslås udeladt. Det bør ligeledes fremgå hvilke årsager/begrundelser, den planlæggende myndighed har lagt til grund for vurderingen af de enkelte dele af miljøbegrebet.

Om høringen over afgrænsningsrapporten henvises der til afsnit 5.

4.2.4. *Miljørapportens indhold*

På baggrund af den gennemførte høring i forbindelse med afgrænsningen, udarbejdes miljørapporten. Efter lovens § 12, stk. 1, skal miljørapporten indeholde vurderingen af den sandsynlige væsentlige indvirkning på miljøet af planens/programmets gennemførelse og rimelige alternativer under hensyn til planens/programmets mål og geografiske anvendelsesområde. Grundlaget for miljørapportens vurdering, jf. lovens § 12, stk. 2, er de miljøoplysninger,⁶⁵ som fremgår af lovens bilag 4, og som med

⁶⁵ Miljøvurderingsdirektivets præambel, betragtning 5: "Vedtagelsen af miljøvurderingsprocedurer i forbindelse med udarbejdelsen af planer og programmer vil gavne erhvervslivet, idet det får en mere ensartet ramme at arbejde indenfor, når

rimelighed kan forlanges med hensyntagen til den aktuelle viden og gængse vurderingsmetoder og til, hvor detaljeret planen/programmet er, hvad planen/programmet indeholder, på hvilket trin i et beslutningsforløb planen/programmet befinder sig, og hvorvidt bestemte forhold vurderes bedre på et andet trin i det pågældende forløb.

Derudover kan relevante oplysninger, som foreligger om planens/programmets indvirkning på miljøet, og som er indhentet på andre trin i beslutningsforløbet eller i forbindelse med gennemførelsen af andre EU-retlige vurderinger som f.eks. en konsekvensvurdering, miljøvurdering af vandplaner eller andre planer/programmer, kan anvendes til opfyldelse af oplysningskravet i lovens bilag 4.

Da miljørapporten med dens vurderinger og oplysninger samt udkastet til planen/programmet er det materiale, som offentligheden, berørte myndigheder og berørte stater har til at vurdere den sandsynlige miljømæssige indvirkning, skal de oplysninger, som rapporten eventuelt henviser til og bygger på være offentligt tilgængelige på det tidspunkt, hvor høringen over udkastet til planen/programmet og den medfølgende miljørapport påbegyndes. I modsat fald kan det betyde, at miljørapporten eventuelt må justeres og høringsperioden forlænges.

4.2.4.1. Inddragelse af konsekvensvurdering efter habitatbekendtgørelsen

Hvis planen/programmet udløser krav om en konsekvensvurdering efter habitatbekendtgørelsen, jf. lovens § 8, stk. 1, nr. 2, skal denne vurdering inddrages i miljøvurderingen. Det vil være tilfældet, hvis det ikke kan udelukkes, at planen/programmet vil kunne påvirke et Natura 2000-område væsentligt. Hvis konsekvensvurderingen viser, at planen/programmet kan skade Natura 2000-områdets udpegningsgrundlag, integritet eller udgøre en hindring for opnåelsen af gunstig bevaringsstatus, som fastlagt i Natura 2000-planen for området, kan planen/programmet ikke vedtages endeligt. Hvis resultatet af konsekvensvurderingen ikke er til hinder for planen/programmets gennemførelse, kan miljøvurderingen fortsætte.

Såfremt der er tvivl om, hvorvidt planen/programmet kan vedtages i lyset af påvirkningen af et Natura 2000-område, vil det være hensigtsmæssigt at gennemføre konsekvensvurderingen af planen/programmet efter habitatreglerne, før miljøvurderingen fortsættes. I situationer hvor der ikke er tvivl om, hvorvidt planen/programmet kan vedtages i lyset af påvirkningen på et Natura 2000-område, kan miljøvurderingen fortsættes og udarbejdes parallelt med konsekvensvurderingen.

Hvis planen/programmet forventes at få grænseoverskridende indvirkninger på miljøet, skal der foretages høring af den eller de berørte nabostat(er). Denne høring formidles af miljøministeren (Miljøstyrelsen). Myndigheden kan ikke godkende eller vedtage planen/programmet endeligt, før Miljøstyrelsen har givet samtykke hertil, jf. lovens § 38, stk. 1. Se nærmere om høring af berørte stater under afsnit 5.6.

de relevante miljøoplysninger inddrages i beslutningsprocessen. Medtagelse af en bredere række faktorer i beslutningsprocessen vil bidrage til mere bæredygtige og effektive løsninger.”

Hvis habitatreglerne bliver aktuelle i den konkrete sag, vil der skulle ske en samordning eller fælles koordinering af procedurerne ('one stop shop'). Der henvises til afsnit 4.1.2. herom.

4.2.4.2. Miljøstatus, miljøproblemer og miljømål

Det fremgår af lovens bilag 4, at miljørapporten skal indeholde

- a) en skitsering af planens/programmets indhold, hovedformål og forbindelser med andre relevante planer/programmer.

Der er i mange tilfælde tale om et kort resume af planforslagets indhold svarende til en generel præsentation. Dog skal beskrivelsen også rumme en beskrivelse af relationen til andre planer/programmer.

Miljørapporten skal endvidere indeholde en beskrivelse af

- b) de relevante aspekter af den nuværende miljøstatus og dens sandsynlige udvikling, hvis planen/programmet ikke gennemføres.

Miljøstatus anvendes til at vise miljøtilstanden i det område, som planen påtænkes gennemført i. Beskrivelsen af eksisterende miljøtilstand danner udgangspunkt for, hvad der benævnes 0-alternativet eller 0-scenariet. Det er vigtigt at pointere, at der ikke kun er tale om status quo, men at beskrivelsen også indeholder en beskrivelse af den forventede udvikling for hvert af de relevante miljøforhold, hvis planen/programmet ikke vedtages. Det er vigtigt, at beskrivelse af den sandsynlige udvikling i miljøstatus, 0-alternativet, beskrives og vurderes, så det kan sammenlignes med vurderingen af planforslaget og eventuelle alternativer.

Næste punkt om miljørapporten rummer en uddybning af beskrivelsen af 0-alternativet, nemlig en beskrivelse af de

- c) miljøforhold i områder, der kan blive væsentligt berørt af planen/programmet.

Hensigten herved er at skabe et referencegrundlag for vurderingen af planen/programmets miljømæssige effekt. Se nærmere om 0-alternativ ovenfor.

Endvidere beskrives i miljørapporten

- d) ethvert eksisterende miljøproblem, som er relevant for planen/programmet, herunder navnlig problemer på områder af særlig betydning for miljøet som f.eks. de områder, der er udpeget efter habitatdirektivet.⁶⁶

Hermed er det sikret, at det i miljørapporten for en plan/et program skal indgå oplysninger om ethvert eksisterende miljøproblem, som er relevant for planen, herunder navnlig problemer på områder af

⁶⁶ Direktiv 2009/147/EF og 92/43/EØF.

særlig betydning for miljøet, som f.eks. de områder, der er udpeget efter direktiv habitatdirektivet, det vil sige Natura 2000-områder.

I praksis vil der kunne være overlap mellem oplysninger under c) og d), der derfor kan beskrives i samme afsnit i miljørapporten. en miljørapport

For at synliggøre planen/programmets miljømæssige samspil med allerede fastsatte miljømål, skal miljørapporten herudover indeholde en beskrivelse af

- e) de miljøbeskyttelsesmål, der er fastlagt på internationalt plan, fællesskabsplan eller medlemsstatsplan herunder regionalt og lokalt niveau, og som er relevante for planen/programmet, og hvordan der under udarbejdelsen af den/det er taget hensyn til disse mål og andre miljøhensyn.

4.2.4.3. Vurdering af konsekvenser

Miljørapporten skal fastlægge, beskrive og vurdere den eller de sandsynlige væsentlige virkninger på miljøet, som må forventes at kunne opstå som følge af planens/programmets vedtagelse. Vurderingen og beskrivelsen er ikke begrænset til det geografiske område, som planen/programmet dækker, idet planens/programmets miljøpåvirkninger kan række ud over det område, planen/programmet omfatter. Vurderingen skal både rumme en analyse af planens/programmets indvirkninger på omgivelserne og omgivelsernes indvirkning på den foreslåede planlægning med henblik på at skabe grundlag for en vurdering af, om samspillet mellem den foreslåede planlægning og omgivelserne sikrer den nødvendige gensidige tilpasning mellem planlægningen og det omgivende miljø. I vurderingen bør der ligeledes inddrages midlertidige og permanente påvirkninger af de i planen/programmet indeholdte initiativer. Vurderingens detaljeringsniveau bør afspejle planen/programmets detaljeringsniveau samt afspejle de miljøforhold, som man kan forudse vil blive helt eller delvis fastlagt af en afgørelse om at vedtage planen/programmet.

Selve vurderingen i miljørapporten er en beskrivelse af følgende:

- f) den sandsynlige væsentlige indvirkning på miljøet, herunder på spørgsmål som den biologiske mangfoldighed, befolkningen, menneskers sundhed, fauna, flora, jordbund, vand, luft, klimatiske faktorer, materielle goder, landskab, kulturarv, herunder kirker og deres omgivelser, samt arkitektonisk og arkæologisk arv og det indbyrdes forhold mellem ovenstående faktorer.

Denne del af vurderingen, som er den samlende beskrivelse, kan først gennemføres, når de ovenfor omtalte dele af den samlede vurdering er kortlagt/gennemført. Ellers kan indholdet af den samlede vurdering blive en sammenblanding af de øvrige trin, der er nævnt og den samlede beskrivelse og vurdering.

4.2.4.4. Sekundære, kumulative og synergistiske virkninger

Miljørapporten skal indeholde en beskrivelse af de sekundære, kumulative, synergistiske, kort-, mellem- og langsigtede, vedvarende og midlertidige, positive og negative virkninger, hvor

- De sekundære virkninger er virkninger, som ikke er et direkte resultat af planen/programmet, f.eks. sundhedsgener som følge af en støjpåvirkning.
- De kumulative virkninger er virkninger, som er summen af en ændring, der skyldes: a) aktiviteter indenfor selve planen/programmet og/eller tidligere, nuværende og fremtidige aktiviteter sammen med planen/programmet, f.eks. kumulativ støj fra forskellige aktiviteter samt kumulativ indvirkning på sundheden fra flere forhold (støj, vibration, utryghed).
- De synergistiske virkninger er virkninger som skyldes en reaktion mellem aktiviteter/miljøforhold.

Kommissionen har i vejledning om

Peget på, at såvel tilpasning som afbødning af klimaændringer angår langsigtede tendenser og medfører ændringer som ofte er for gradvise til at opdage i løbet af den typiske levetid for en plan/et program. Klimaets langsigtede karakter gør det sværere at overveje inden for planlægningshorisonter af fem-ti års varighed.

For planer/programmer, der sætter en ramme for infrastruktur og andre projekter med en levetid på mange år, vil hensynet til klimaforandring og biodiversitet være afgørende for planens/programmets strategiske sigte. Dette får indflydelse på, hvordan baselinen/referencerammen udformes i en miljøvurdering.

Også biodiversitet vedrører langsigtede tendenser og ændringer, som effekterne på biodiversiteten er kumulativ over tid. Når først arter eller levesteder er helt tabt, kan de ikke erstattes eller genvundet. Det betyder, at vi er nødt til at undgå påvirkninger, hvor det er muligt, og handle positivt for bedre og bedre forvalte biodiversiteten og maksimere økosystemtjenesterne.

SEA'er bør derfor undgå "snapshot"-analyser (dvs. på et enkelt tidspunkt) og overveje tendenser og miljøforhold med og uden den foreslåede PP (og dens alternativer). Dette er i overensstemmelse med bilag I(b) til SMV-direktivet, som kræver vurdering af ikke kun miljøets nuværende tilstand, men også den 'sandsynlige udvikling heraf uden implementering af planen eller programmet.' De kumulative klimaændringer og biodiversitetseffekter er særligt vigtigt med hensyn til den udviklende baseline. Behovet for at overveje kumulative effekter er fremhævet i både bilag I og bilag II(2) til SMV-direktivet.

Ved vurdering af ovenstående er det centralt at tage udgangspunkt i de sårbare og/eller værdifulde miljøforhold (og ikke selve planen/programmet) og dernæst beskrive og vurdere hvilke andre forhold og menneskelige aktiviteter, der sammen med planen/programmet påvirker disse. Hermed kan det blive lettere at vurdere væsentligheden af indvirkningen og beskrive og tage stilling til et eventuelt behov for afværgeforanstaltninger.

Det betyder endvidere, at væsentlige indvirkninger, der ligger uden for planen/ programmets geografiske område, også bør belyses i miljøvurderingen.

Resultatet, jf. beskrivelsen under afsnit 3.1.2., af en konsekvensvurdering af planen/programmet i forhold til påvirkningen af et Natura 2000-område eller af processen for bilag IV-arter, jf. Metodisk vejledning om artikel 6, stk. 3 og 4, i habitatdirektivet 92/43/EØF,⁶⁷ afsnit 4.2., og den danske habitatvejledning, afsnit 9.6.3., bør ligeledes fremgå af miljørapporten, vedhæftet som bilag. Alternativt bør der som det mindste være en henvisning fra miljørapporten til redegørelsen eller omvendt. Det afgørende er, at vurderingen er foretaget og at den kan finde af de relevante høringsparter (offentligheden, berørte myndigheder mv.) Hvis det har været overvejet, men ikke fundet nødvendigt at foretage en konsekvensvurdering, bør dette ligeledes fremgå af miljørapporten. Der henvises i øvrigt til afsnit 4.1.2. om samordnede eller fælles vurderinger (one stop shop).

Klagenævnet ser ikke alene på yngle- og rasteområder for bilag IV-arter men også på, om der er taget stilling til eventuelle forstyrrelser og drab af bilag IV-arter:

PKN afgørelse af 15. juli 2021, j.nr. 20/14000 m.fl. (vindmøller)

Nævnet finder [...], at en miljørapport for vindmøller, som opføres på et sted, hvor der kan forekomme flagermus, skal indeholde oplysninger om, hvorvidt der forventes at kunne forekomme drab af flagermus, jf. habitatdirektivets artikel 12, stk. 1, litra a, og artsfredningsbekendtgørelsens § 10.

PKN afgørelse af 14. december 2020, j.nr. 18/06434 m.fl. (vindmøller)

Nævnet finder som følge af fuglebeskyttelsesdirektivets artikel 4, stk. 4, 2. pkt., at det i forbindelse med en miljøvurdering af en plan efter omstændighederne skal inddrages, om realiseringen af planen vil medføre sådanne forringelser af levestederne for en given bilag I-fugleart eller trækfugleart, at det kan påvirke arten på bestandsniveau. Dette uanset, at det planlagte ikke ligger i eller i nærheden af et fuglebeskyttelsesområde.

4.2.4.5. Planlagte foranstaltninger til at imødegå væsentlig negativ indvirkning

På grundlag af de foregående beskrivelser og vurderinger vil det først være muligt at tage stilling til og dermed give en dækkende beskrivelse af de:

- g) planlagte foranstaltninger for at undgå, begrænse og så vidt muligt opveje enhver eventuel væsentlig negativ indvirkning på miljøet af planens/programmets gennemførelse. Disse foranstaltninger skal fremgå af miljørapporten.

I langt de fleste tilfælde vil foranstaltninger til at imødegå væsentlige påvirkninger af miljøet blive fanget op i selve planlægningen i og med, der i mange tilfælde vil være identitet mellem den planlæggende og den miljøvurderende myndighed. Derfor forekommer foranstaltninger i relation til

⁶⁷ Meddelelse fra Kommissionen, C(2021) 6913 final, 28. september 2021, Vurdering af planer og projekter i forbindelse med Natura 2000-lokaliteter — Metodisk vejledning om artikel 6, stk. 3 og 4, i habitatdirektivet 92/43/EØF. Se også Kommissionens Vejledning om streng beskyttelse af dyrearter af fællesskabsbetydning i henhold til habitatdirektivet: https://ec.europa.eu/environment/nature/conservation/species/guidance/index_en.htm

miljøvurdering af planer/programmer ofte som løbende plantilpasninger. Disse plantilpasninger vil kunne ske løbende igennem hele miljøvurderingsprocessen. Det vil i forbindelse med udarbejdelsen af den sammenfattende redegørelse være en god idé at gengive de overvejelser, som har ført til de pågældende plantilpasninger som led i redegørelsen for, hvorledes miljøvurderingen har påvirket beslutningen om at godkende planen.

Når foranstaltninger kan være nødvendige skal det vurderes i forhold til, hvad der betegnes som hierarki herfor⁶⁸:

1. Hvordan en indvirkning undgås,
2. Hvis ikke muligt at undgå, hvordan indvirkningen minimeres, og endelig
3. Hvor minimering ikke er nok – hvordan der i så fald kan kompenseres.

Det er væsentligt, at der redegøres for, hvorledes myndigheden er kommet frem til den enkelte foranstaltning, herunder især redegjort for årsagssammenhængen mellem valget af kompensationsforanstaltning frem for anden foranstaltning baseret på at undgå eller minimere påvirkningen.

Udover at imødegå de væsentlige negative virkninger, kan den ansvarlige myndighed søge at fremme de positive virkninger og/eller synergier, f.eks. sammentænke eventuel erstatningsnatur med eksisterende naturområder og dermed skabe mere sammenhængende natur (med respekt for habitatreglerne), sammentænke på tværs af aktiviteter/områder for at skabe sammenhængende infrastruktur for klimatilpasning og indtænke rekreation i infrastruktur og dermed understøtte sundhed.

Gennemførelse af potentielle afværgeforanstaltninger vil være behæftet med en vis usikkerhed, herunder som følge af tekniske og økonomiske forhold. For at understøtte kommunikationen over for beslutningstagere, berørte myndigheder og offentligheden kan myndigheden tydeliggøre, hvilke foranstaltninger, der sandsynligvis gennemføres, og hvilke der er tvivl om.

Endelig anbefales, at afværgeforanstaltninger beskrives så specifikt som muligt, så hensigten er klar, og det er muligt at følge op på dem.

4.2.4.6. Alternativer

I det omfang der har været overvejet alternativer, skal disse beskrives, vurderes og fremgå af miljørapporten i form af

- h) en kort skitsering af grunden til at vælge de alternativer, der har været behandlet. Endelig skal miljørapporten give en beskrivelse af, hvorledes miljøvurderingen er gennemført,

⁶⁸I forhold til bilag IV- arter kan det nævnes, at såfremt forebyggende foranstaltninger ikke kan hindre skade på et yngle-rasteområde, skal der søges dispensation/fravigelse. Se evt. kommissionens vejledning herom eller den danske vejledning til habitatdirektivet.

herunder eventuelle vanskeligheder (som f.eks. tekniske mangler eller mangel på knowhow), der er opstået under indsamling af de krævede oplysninger.

Klagenævnet har generelt udtalt følgende om alternativer:

PKN afgørelse af 14. december 2021, j.nr. 21/03709

”Der er ikke i miljøvurderingsloven et krav om, at der skal vælges en bestemt planlægningsmæssig løsning frem for andre.

Det kan efter Planklagenævnets opfattelse ikke antages, at der altid er en pligt til at vurdere andre alternativer end 0-alternativet. Alternativer er navnlig relevante ved større, ikke-reversible beslutninger, ved omfattende indgreb i det eksisterende miljø, ved politisk usikkerhed omkring løsningen i kommunen, samt hvis der er indkommet (realistiske) alternative forslag fra berørte myndigheder eller offentligheden.

Planklagenævnet finder desuden ikke, at der af SMV-direktivet eller miljøvurderingsloven kan udledes en pligt til, at en kommune i forbindelse med vurderingen af alternativer nødvendigvis skal vurdere en helt anden geografisk placering af det påtænkte byggeri, anlæg m.v. Kommunen kan dog vælge at inddrage et sådant alternativ, såfremt kommunen vurderer, at det er et rimeligt alternativ.

Der er under alle omstændigheder alene krav om at beskrive rimelige/realistiske alternativer. At alternativerne skal være realistiske, betyder, at de skal være teknisk, praktisk og økonomisk mulige. De skal desuden falde ind under den pågældende myndigheds retlige og geografiske kompetence.”

Om der har været overvejet eller udarbejdet alternativer til plan-/programforslaget vil i høj grad være afhængig af den planproces, der har været i forbindelse med planens/programmets tilvejebringelse. Ofte indeholder planprocessen en række overvejelser af miljømæssig karakter om planens/programmets endelige udformning. Disse overvejelser indeholder ofte flere forskellige alternativer eller alternative fremgangsmåder til den endelige plan/program eller til dele af planens/programmets forskellige elementer. Det vil derfor i mange tilfælde være en god ide at dokumentere disse overvejelser, idet de senere til belysning af de alternativer, der har været overvejet i forbindelse med planens/programmets tilvejebringelse.

PKN afgørelse af 29. november 2018, j.nr. 18/06201 og 18/06848 (kystbeskyttelses anlæg)

Nævnet fandt ikke grundlag for at tilsidesætte en lokalplan (som gav mulighed for etablering af kystsikring af Jyllinge Nordmark i form af digeanlæg m.v.) med tilhørende miljørapport bl.a. fordi krav til vurdering af alternativer var opfyldt.

I rapporten indgik en vurdering af 0-alternativet og desuden omtaltes forskellige alternative forslag til regionale løsninger til sikring mod oversvømmelse. Det fremgik bl.a., at fælles for de regionale løsninger var, at de anbefalede i kombination med mindre lokale løsninger frem for enkeltstående lokale løsninger.

4.2.4.7. Forslag til overvågningsprogram

Efter lovens § 12, stk. 4, 1. pkt., skal miljørapporten indeholde en beskrivelse af de påtænkte foranstaltninger vedrørende overvågning af de væsentlige indvirkninger på miljøet ved planens eller programmets gennemførelse. Bemyndigelsen i lovens § 14 for miljøministeren til at fastsætte nærmere regler om overvågningens gennemførelse, om indholdet i overvågningen, om, at overvågningen i visse tilfælde skal udøves af andre myndigheder, og om indberetning til ministeren af resultaterne af overvågningen, er ikke udnyttet på nuværende tidspunkt.

Miljøvurderingsdirektivets artikel 10 fastsætter ikke, hvordan væsentlige miljøvirkninger skal overvåges. Der står således ikke hvilke organer som er ansvarlige for overvågning, tidspunktet og hyppigheden af overvågningen, eller hvilke metoder der skal anvendes.

Forslaget til overvågningsprogram skal afspejle miljøvurderingens konklusioner og de forventede, såvel positive som negative, væsentlige indvirkninger på miljøet. Efter lovens § 12, stk. 5, kan eksisterende overvågningsordninger kan anvendes, i det omfang det er hensigtsmæssigt. I de fleste tilfælde vil der ikke være behov for at etablere særskilte overvågningsforanstaltninger, idet der allerede findes en række generelle overvågningsprogrammer, som tilvejebringer et overblik over miljøpåvirkninger af planlægningen. F.eks. skal der i forbindelse med kommunernes løbende kommuneplanlægning tilvejebringes en kommuneplanstrategi hvert fjerde år. I forbindelse med kommuneplanstrategien skal der udarbejdes en planredegørelse, som indeholder en opgørelse over den allerede gennemførte planlægning og de af planlægningen afledte konsekvenser.

Der kan dog være tilfælde, hvor eksisterende overvågningsprogrammer ikke er tilstrækkelige til at overvåge den konkrete plan. I disse tilfælde bør der tilvejebringes relevante og målrettede overvågningskrav, som det er praktisk muligt at gennemføre. Etablering af særskilt overvågning af miljøpåvirkningerne af en plan/program er især relateret til de planer, som i miljøvurderingen af planen er karakteriseret som væsentlig negativ påvirkning – men også i de tilfælde, hvor miljøvurderingen viser, at planen har væsentlig positiv indvirkning. I begge tilfælde vil det være vigtigt at overvåge, om udviklingen holder og eventuelt om den udvikler sig anderledes end oprindelig forventet og på baggrund af overvågningen træffe beslutning om at søge påvirkningen imødegået eller bragt til ophør.

Miljørapportens program for overvågning udarbejdes med henblik på at kunne identificere uforudsete negative virkninger på et tidligt trin og træffe enhver hensigtsmæssig afhjælpende foranstaltning. Eksisterende overvågningsordninger kan anvendes, i det omfang det er hensigtsmæssigt.

4.2.4.8. Ikke-teknisk resume

Miljørapporten skal indeholde et:

- j) ikke teknisk resume.

Det ikke-tekniske resumé bør være et selvstændigt afsnit/kapitel i miljørapporten, som også gengives som det første kapitel i miljørapporten. I nogle tilfælde kan det være hensigtsmæssigt, at resuméet er et selvstændigt dokument. Dette må afhænge af kompleksiteten i miljørapporten. Resuméet skal skrives i almindeligt sprog og så vidt muligt være uden tekniske begreber og beskrive planens/programmets forventede indhold, den gennemførte afgrænsning og de væsentlige

miljømæssige konsekvenser. Endelig bør resumeet også rumme en redegørelse for evt. overvågningsforanstaltninger.

Den færdige miljørapport offentliggøres sammen med udkastet/forslaget til den samlede plan eller det samlede program, se hertil afsnit 5.

4.2.5. Sammenfattende redegørelse

Når høringen af offentligheden, de berørte myndigheder og berørte stater er afsluttet, udarbejdes en sammenfattende redegørelse, jf. lovens § 13, stk. 2. Redegørelsen skal indeholde en beskrivelse af:

- 1) hvordan miljøhensyn er integreret i planen/programmet,
- 2) hvordan miljørapporten og de udtalelser, der er indkommet i offentlighedsfasen, er taget i betragtning,
- 3) hvorfor den godkendte eller vedtagne plan/program er valgt på baggrund af de rimelige alternativer, der har været behandlet, og
- 4) hvordan myndigheden vil overvåge de væsentlige indvirkninger på miljøet af planen/programmet.

Den sammenfattende redegørelses indhold bør særlig fokusere på at beskrive, hvorledes og i hvilket omfang miljørapporten og de indkomne høringssvar er taget i betragtning – og dermed beskrive, hvordan offentligheden har udøvet indflydelse på den endeligt vedtagne plans indhold. Her er der ikke kun tænkt på en beskrivelse af høringslængde og indsamlingen af høringssvar, men også på en beskrivelse af de måder offentligheden har været inddraget, herunder om der har været afholdt offentlige møder m.v. Har der f.eks. under offentlige møder været særlige debatter, som har haft indflydelse på beslutningstagernes endelige vedtagelse af planen/programmet, bør det beskrives.

Det er ligeledes i den sammenfattende redegørelse, at den planlæggende myndighed bør redegøre for de alternativer til den endeligt vedtagne plan, der har været overvejet i planlægningsprocessen. Denne redegørelse bør, i det omfang det er muligt, også videregive årsagerne til de valg, der ligger bag den endeligt vedtagne plan, herunder også de fravalg af miljøforhold f.eks. alternativer, og ikke relevante/ikke væsentlige indvirkninger, som rent faktisk er blevet overvejet.

I langt de fleste tilfælde er der i forbindelse med planlægningen set på en række forskellige måder, at løse de plan- og/eller miljømæssige problemstillinger, som er tænkt ind i den samlede/endelige plan. De overvejelser, der har været afholdt i forbindelse med valget af plandesign, bør i den sammenfattende redegørelse kort beskrives. Beskrivelsen bør være kortfattet og tematiseret omkring de enkelte plan- og/eller miljømæssige problemstillinger, som har været håndteret i planlægningen. Beskrivelsen bør ligeledes rumme en begrundelse for at vælge planens endelige indhold frem for et eller flere af de alternativer, der har været vurderet.

I forhold til udkast til bekendtgørelser og lovforslag, som statslige myndigheder har foretaget en miljøvurdering af, vil den sammenfattende redegørelse skulle indarbejdes i høringsnotatet, som udarbejdes og offentliggøres efter høringen. Derudover er der ingen forskel.

Efter udarbejdelse af den sammenfattende redegørelse og planen/ programmets endelige vedtagelse, offentliggøres planen/programmet og den sammenfattende redegørelse, se nærmere i afsnit 5.

4.2.6. Afgørelse som afslutning på miljøvurderingsprocessen?

I modsætning til miljøvurdering af konkrete projekter er der hverken i miljøvurderingsdirektivet eller loven en bestemmelse, som fastsætter, at myndigheden skal træffe en afgørelse i forbindelse med miljøvurderingen af en plan/et program. Når forslaget til planen eller programmet har været i høring og den sammenfattende redegørelse er udarbejdet og offentliggjort, er miljøvurderingsprocessen tilendebragt.

Se nærmere om klage reglerne i afsnit 6.

4.3. Screening af plan/program

En screening efter lovens § 10 af planer/ programmer skal gennemføres, før planen/programmet udstedes/vedtages endeligt. Screeningen er en afgørelse, hvor myndigheden tager stilling til væsentligheden af planens/programmets indvirkning på miljøet og dermed om der skal gennemføres en miljøvurdering. Screeningen gennemføres på grundlag af kriterierne i lovens bilag 3.

Screeningens omfang afhænger af planen/programmets indhold og detaljeringsgrad. Af PKNs praksis fremgår bl.a.:

”Hvis der i konkrete tilfælde opstår tvivl, om planen/programmet skal screenes eller undergå en miljøvurdering, kan dette skyldes usikkerhed om planens/ programmets virkninger. Det kan eksempelvis være tilfældet med planer/ programmer, der er bredt formuleret eller fastlagt på et overordnet niveau. Hvis denne usikkerhed ikke kan afklares, anbefales det, at der gennemføres en miljøvurdering.”

Loven stiller krav om, at høringen af berørte myndigheder i forbindelse med screening skal ske forud for myndighedens afgørelse af screeningen, jf. lovens § 32, stk. 3, nr. 1, se nærmere herom i afsnit 5. Myndighedens afgørelse foretages på grundlag af kriterierne i lovens bilag 3. Det er op til myndigheden selv at tilrettelægge processen for høring og den indledende forberedelse af screening. Det afgørende er, at myndigheden, når den skal træffe en screeningsafgørelse efter lovens § 10, inddrager resultaterne af høringen og af vurderingerne efter lovens bilag 3.

Det bemærkes, at en afgørelse efter lovens § 10 om, at myndigheden ikke skal gennemføre en miljøvurdering, kan påklages, se herom afsnit 6.1.2.

4.3.1. Særligt om planer der kan påvirke Natura 2000-områder

Planer/programmer, som på grundlag af en væsentlighedsvurdering efter habitatreglerne ikke kan udelukkes at kunne påvirke et udpeget internationalt naturbeskyttelsesområde væsentligt, vil være planer/programmer, som allerede i henhold til lovens § 8, stk. 1, nr. 2, obligatorisk skal miljøvurderes. Vær opmærksom på, at en plan/program normalt ikke kan gennemføres, hvis en konsekvensvurdering viser, at planen/ programmet vil skade et Natura 2000-område.

Derudover bemærkes det, at implementeringen af habitatdirektivet er en horisontal implementering, hvorfor der for de konkrete planer/programmer inden for det enkelte ressortområde kan være fastsat relevante habitatbestemmelser som f.eks. habitatbekendtgørelsen.⁶⁹

4.3.2. Myndighedens screening af planen/programmet

Når myndigheden skal foretage en screening af en plan/program, sker dette på grundlag af kriterierne i lovens bilag 3. Kriterierne i bilag 3 afspejler det brede miljøbegreb, jf. lovens § 1, se mere i afsnit 1.2. og 4.2.2. Myndighedens screening af planen/programmet må tage udgangspunkt i den foreliggende plans/programs indhold, samt myndighedens viden om miljøpåvirkninger under inddragelse af viden/dokumentation om miljøforhold, som også er indgået i planens/programmets tilvejebringelse. Myndigheden har pligt til at inddrage samtlige kriterier i bilag 3, som er relevante for en vurdering af planens/programmets påvirkninger af miljøet. Der er en konkret vurdering

Nedenfor gennemgås en række klagenævnsafgørelser, hvor spørgsmålet om screenings omfang har været prøvet.

PKN afgørelse af 3. juli 2020, j.nr. 18/06070 (påvirkning af flagermus)

”Officialprincippet indebærer [...] ikke en pligt til at myndigheder – i alle typer sager – altid skal foretage besigtigelser, tilsyn, undersøgelser eller indhente artslistes, da dette afhænger af den konkrete sag. Dette betyder, at officialprincippet kan overholdes i forbindelse med en screening, uden at der nødvendigvis udarbejdes en miljøvurdering.

Loven indeholder desuden ikke krav om, at der i sager om screening af planer, skal foretages besigtigelser, udarbejdes artslistes eller foretages detaljerede undersøgelser af lokalplanområdet. I de situationer, hvor der ikke er obligatorisk miljøvurderingspligt, er det tvært imod forudsat i loven, at der i første omgang alene skal ske en oversigtlig vurdering/et umiddelbart skøn, hvilket ofte kan ske ud fra eksisterende registre og oplysninger i kommunen. Hvis der stilledes betydelige krav til oplysningsgrundlaget og beskrivelsen heraf, ville der reelt være tale om en miljøvurdering. Planklagenævnet finder ikke, at kommunen har handlet i strid med officialprincippet som konsekvens af, at der ikke er foretaget undersøgelser, indhentet artslistes, udarbejdet visualiseringer m.m. i forbindelse med screeningsafgørelsen. Nævnet har navnlig lagt vægt på, at kommunen har foretaget besigtigelse af området og desuden foretaget screeningen på baggrund af eksisterende kendte oplysninger om området, hvilket må anses for tilstrækkeligt i forbindelse med screening af den konkrete plan.”

I samme sag tager nævnet også stilling til, om der i den konkrete sag var pligt til at vurdere flagermus på adressen.

Nævnet udtalte: ”Planklagenævnet finder ikke i den konkrete sag, at kommunen havde en pligt til at vurdere påvirkningen af flagermus på [adresse6]. Nævnet har herved lagt vægt på, at opførelsen

⁶⁹ Bekendtgørelse nr. 2091 af 12. november 2021 om udpegning og administration af internationale naturbeskyttelsesområder samt beskyttelse af visse arter § 8, stk. 8.

af de nye boliger ikke har nogen påvirkning i forhold til flagermusens yngle- og rasteområde på [adresse6]. En eventuel fødesøgning i området kan desuden fortsat ske både vest for [adresse6] og øst for lokalplanområdet, hvorfor der ikke kan antages at ske en sådan fortrængning af flagermus, at det eventuelt kan sidestilles med en ødelæggelse af yngle- og rasteområdet på [adresse6].”

Det kan være vanskeligt at foretage en vurdering af et bestemt emne nævnt i bilag 3, og derfor kan det være fristende at udskyde den miljømæssige vurdering til senere. Der er imidlertid meget snævre grænser for at udskyde en vurdering af miljøpåvirkninger af et emne nævnt i bilag 3.

Natur- og Miljøklagenævnets afgørelse af 12. marts 2013, j.nr. NMK-41-00002 (projektlokalplan)

En kommune havde valgt at udskyde vurderingen af en lokalplans påvirkning af et § 3 område til en senere miljøvurdering af det konkrete projekt. Nævnet lagde vægt på, at der var tale om en projektlokalplan, som havde detaljerede tekniske beskrivelser af projektet og at byggeriet ville, når det stod færdigt, være omgivet af § 3 natur. På den baggrund fandt nævnet, at planmyndigheden ikke kan udsætte vurderingen af indvirkningen på § 3 området til senere.

PKN har i nogle sager accepteret en vis udskydelse, hvis det f.eks. ellers vil forudsætte en egentlig jordbundsundersøgelse eller sagsbehandling i forhold til en udledningstilladelse. Det har dog i nogle tilfælde betydning, om kommunen har forsøgt at imødegå evt. problemer via planlægning, og om det må forventes, at eventuelle problemer håndteres efter miljølovgivningen.

PKN afgørelse af 7. april 2021, j.nr. 20/11167 (jordforurening)

(afsnit 3.4.2. i afgørelsen): Nævnet fandt, at kommunen havde foretaget den fornødne vurdering af jordforurening i forbindelse med screeningen. Nævnet lagde vægt på, at det fremgik af screeningen, at lokalplanområdet omfattede forurenede jord samt at det kunne udgøre en miljø- eller sundhedsmæssig risiko. Kommunen var således bekendt med forureningen og havde korrekt lagt til grund, at lokalplanområdet var kortlagt på vidensniveau 2. Nævnet lagde også vægt på, at det fremgik af lokalplanforslaget, at omfanget og karakteren af forureningen skulle undersøges nærmere, og at forureningen evt. skulle oprensnes eller indkapsles, så det kunne frigives til boligformål, og at det skulle sikres, at jorden ikke gav anledning til skadelig virkning på grundvand, menneskers sundhed og miljøet i øvrigt. Det fremgik endvidere af screeningen, at der skal søges særskilt tilladelse til at påbegynde bygge- og anlægsarbejde, og at kommunen kan kræve nødvendige undersøgelser af forurening og/eller knytte vilkår til en tilladelse til ændret anvendelse af arealet efter jordforureningslovens § 8. Nævnet lagde også vægt på, at der med lokalplanen ikke skete en yderligere udledning af forurening til jorden, da der var tale om boligbebyggelse.

PKN afgørelse af 15. maj 2019, j.nr. 18/07256 (jordforurening)

(afsnit 2.4.3. i afgørelsen): Nævnet fandt, at screeningen var gennemført korrekt. Kommunen havde i forbindelse med screeningen inddraget den tilgængelige viden om jordforurening i området og korrekt lagt til grund, at lokalplanområdet var kortlagt på vidensniveau 1 og 2. Kommunen havde således bl.a. været bekendt med den konkrete ikke ubetydelige forurening i lokalplanområdet. Nævnet fandt heller ikke grundlag for at tilsidesætte kommunens faglige vurdering af, at der ikke var tale om en så væsentlig påvirkning af miljøet, at der var pligt til at udarbejde en miljøvurdering.

PKN afgørelse af 23. april 2021, j.nr. 18/09945 (afledning af regnvand)

(afsnit 3.4.7. i afgørelsen): Kommunen havde forud for vedtagelsen af planforslag om etablering af et boligområde foretaget en screening og truffet afgørelse om, at der ikke skulle gennemføres en miljøvurdering. Afgørelsen blev påklaget, men nævnet gav ikke klager medhold. Af screeningskemaet fremgik, at det planlagte byggeri stødte direkte op til en bæk, og at det ikke var hensigtsmæssigt at aflede yderligere vandmængder til bækken, da store nedbørshændelser ville resultere i oversvømmelser og vand i kældre. Klageren anmodede om at se konkrete beregninger af, hvor stor en del af regnvandet, der kunne nedsives til grundvandet, og hvor stor en del der ville ende med at belaste bækken.

Nævnet udtalte, at der ikke er noget krav om, at der i forbindelse med en screening skal foretages konkrete beregninger af fordelingen mellem overfladevand, som forventes nedsivet henholdsvis afledt til vandløb. Nævnet lagde vægt på, at lokalplanen stillede krav om, at overfladevand håndteredes på egen grund, alternativt inden for lokalplanområdet, jf. lokalplanens § 10. Der var desuden udlagt et areal til etablering af regnvands/nedsivningsbassin, hvis det viste sig nødvendigt, ligesom der var udlagt grønne opholdsarealer i en større del af lokalplanområdet, hvor træer og anden beplantning ville kunne opsuge regnvand. Det fremgik endvidere af screeningskemaet, at området var velegnet til nedsivning.

PKN afgørelse af 17. februar 2021, j.nr. 19/08888 (afledning af regnvand)

(afsnit 3.4.6. i afgørelsen): Nævnet fandt, at der ikke var grundlag for at tilsidesætte en screeningafgørelse om, at plangrundlag for et nyt boligområde ikke krævede en miljøvurdering. Klageren mente at afgørelsen var mangelfuld bl.a. med hensyn til overfladevand, da kommunen ikke havde redegjort for, hvordan det forhindredes, at miljøfremmede stoffer i regnvand på befæstede arealer endte i et § 3-beskyttet vandløb. Nævnet udtalte, at det fremgik af screeningskemaet og lokalplanen, at overfladevand skulle opsamles, at der kunne anlægges en sø, og at regnvand via regnbede og lign. blev ledt til bl.a. Mastrup Bæk. Nævnet lagde derfor til grund, at der kunne etableres det fornødne anlæg til forsinkelse og rensning af overfladevand. De nærmere detailkrav til et eventuelt regnvandsbassin skulle som udgangspunkt ikke indgå i screeningen, idet det dog kunne være relevant, hvis der var tale om en plan, som forventedes at have en særlig betydning i forhold til overfladevand. Nævnet fandt ikke, at lokalplanen havde en sådan karakter.

PKN afgørelse af 21. december 2021, j.nr. 18/05980 m.fl. (mikroplast) (også omtalt i afsnit 4.1.3.)

(afsnit 4.1.3. i afgørelsen): Sagen vedrørte bl.a. en klage over, at miljørapporten ikke belyste konsekvenserne for udledning af miljøskadelige stoffer, herunder mikroplast, fra en kunstgræsbane, som ville blive udskyllet i en beskyttet sø. Nævnet vurderede, at miljørapporten skulle have indeholdt oplysninger om den sandsynlige væsentlige indvirkning på miljøet i forhold til udledning af miljø- og sundhedsskadelige stoffer.

4.3.3. Screeningskriterierne i bilag 3

Den konkrete vurdering tager udgangspunkt i planens/programmets karakteristika, som er beskrevet på grundlag af lovens bilag 3, nr. 1, om *Planernes og programmernes karakteristika*, se mere herom i afsnit 4.3.3.1. Dernæst følger en vurdering af de indvirkninger, som planen/programmet antages at

have. Vurderingen har til formål at fastlægge væsentligheden af indvirkningerne, som planen/programmet forventes at få. Vurderingen af væsentligheden foretages ved at inddrage de indvirkninger, der med rimelig sandsynlighed kan få betydning i forhold til den konkrete plan/program, jf. lovens bilag 3, nr. 2, om *Kendetegn ved indvirkningen og det område, som kan blive berørt*, se mere herom i afsnit 4.3.3.2.

For så vidt angår biologisk mangfoldighed og klima har EU-Kommissionen udgivet en vejledning om inddragelse af disse problemstillinger i forbindelse med screening, afgrænsning og miljøvurdering af planer/programmer. Vejledningen kan findes på engelsk her:

<http://ec.europa.eu/environment/eia/pdf/SEA%20Guidance.pdf>

Ifølge loven vurderes væsentligheden af planen/programmets indvirkning på miljøet som udgangspunkt ved en undersøgelse i hvert enkelt tilfælde. Hjemmelen i loven til at fastsætte nærmere kriterier for vurderingen er ikke udnyttet på nuværende tidspunkt.

Uanset hvilken metode der anvendes i den enkelte sag, skal kriterierne i lovens bilag 3 danne grundlag for vurderingen.

Kriterierne er ikke oplistet efter betydning, og de oplistede kriterier er ikke udtømmende, dvs. at loven ikke forhindrer, at der tages hensyn til andre kriterier. Kriterierne, deres betydning og indbyrdes vægtning afhænger af forholdene i den konkrete sag. I nogle tilfælde vil påvirkning af alene et kriterie være tilstrækkeligt til at udløse krav om miljøvurdering. Kriterierne i lovens bilag 3 er inddelt i to kategorier:

PLANERNES OG PROGRAMMERNES KARAKTERISTIKA	• hvilket omfang planen kan danne grundlag for projekter og andre aktiviteter med hensyn til beliggenhed, art, størrelse og driftsbetingelser eller ved tildeling af midler, • i hvilket omfang planen har indflydelse på andre planer eller programmer, herunder også planer og programmer, som indgår i et hierarki, • relevans for integreringen af miljøhensyn specielt med henblik på at fremme bæredygtig udvikling • miljøproblemer af relevans for planen eller programmet • relevans for gennemførelsen af anden miljølovgivning, der stammer fra en EU-retsakt (f.eks. planer og programmer i forbindelse med affaldshåndtering eller vandbeskyttelse).
KENDETEGN VED INDVIRKNINGEN OG DET OMRÅDE, SOM BLIVER BERØRT	• sandsynlighed, varighed, hyppighed og reversibilitet • kumulative karakter • grænseoverskridende karakter • faren for menneskers sundhed og miljøet (f.eks. på grund af ulykker) • størrelsesorden og rumlige udstrækning (det geografiske område og størrelsen af den befolkning, som kan blive berørt) • værdien og sårbarheden af det område, som kan blive berørt som følge af: særlige karakteristiske naturtræk eller kulturarv, overskridelse af miljøkvalitetsnormer eller -grænseværdier, intensiv arealudnyttelse, eller indvirkningen på områder eller landskaber, som har en anerkendt beskyttelsesstatus på nationalt plan, fællesskabsplan eller internationalt plan.

4.3.3.1. Planernes/programmernes karakteristika, jf. lovens bilag 3

I hvilket omfang planen/programmet kan danne grundlag for projekter og andre aktiviteter med hensyn til beliggenhed, art, størrelse og driftsbetingelser eller ved tildeling af midler

Eksemplerne som beliggenhed, art og størrelse ikke er udtømmende. Begrebet 'midler' skal forstås bredt, idet de kan være finansielle, naturlige eller endda menneskelige. 'Grundlag' og 'rammer' er udtryk for samme regulering. For den nærmere forståelse af udtrykket 'danne grundlag' henvises til afsnit 3.1. og til gennemgangen af udtrykket 'fastlægge rammerne for fremtidige tilladelser'. En beslutning, som alene fastlægger en generel tildeling af finansielle midler, vil ikke være tilstrækkelig til

at "danne grundlag" for tilladelsen. Derimod kan en specifik tildeling af finansielle midler til et projekt udgøre en ramme for en fremtidig anlægstilladelse, idet tildelingen bl.a. kan være afgørende for projektets omfang og tidsmæssige realisering/gennemførelse. Se mere om tildeling af ressourcer i afsnit 2.1.1.1.

I hvilket omfang planen/programmet har indflydelse på andre planer/programmer, herunder også planer/programmer, som indgår i et hierarki

Planer/programmer kan indgå i hierarkier som f.eks. statslig planlægning på et område, der udmøntes i kommunale planer. Sidstnævnte kan være kommuneplaner, lokalplaner, kommunale handle- og indsatsplaner. Mere generelt er der også forholdet mellem love og administrative retsakter som bekendtgørelser, cirkulærer, cirkulæreskrivelser mv., se ligeledes afsnit 3.1. om de der nævnte undtagelser.

Planens/programmets relevans for integrationen af miljøhensyn specielt med henblik på at fremme bæredygtig udvikling

Kriteriet er her, om planen/programmet kan bidrage til mindskelse af skader på miljøet, men det bør også inddrages, i hvilket omfang planen/programmet bidrager til at fremme en mere bæredygtig udvikling. I lyset af FN's verdensmål bør disse, så vidt det er muligt, inddrages i forbindelse med vurderingen af bidraget til at fremme den bæredygtige udvikling.

Miljøproblemer af relevans for planen/programmet

Det omfatter de tilfælde, hvor planer/programmer enten forårsager eller forværrer miljøproblemer. Der kan også være tale om, at planen/programmet begrænser eller på anden måde påvirker miljøet, herunder bidrager til at løse, mindske eller undgå miljøproblemer. Det vil under alle omstændigheder være nødvendigt at kortlægge arten og omfanget af de miljøproblemer, der er relevante for planen/programmet.

Planens/programmets relevans for gennemførelsen af anden miljølovgivning, der stammer fra en EU-retsakt (f.eks. planer/programmer i forbindelse med affaldshåndtering eller vandbeskyttelse).

Såvel positive som negative bidrag til gennemførelse af EU-miljølovgivning i sin helhed skal tages i betragtning.

4.3.3.2. Kendetegn ved indvirkningen og det område, som kan blive berørt, jf. lovens bilag 3

- indvirkningens sandsynlighed, varighed, hyppighed og reversibilitet
- indvirkningens kumulative karakter
- indvirkningens grænseoverskridende karakter
- faren for menneskers sundhed og miljøet (f.eks. på grund af ulykker)
- indvirkningens størrelsesorden og rumlige udstrækning (det geografiske område og størrelsen af den befolkning, som kan blive berørt)
- værdien og sårbarheden af det område, som kan blive berørt som følge af:
 - særlige karakteristiske naturtræk eller kulturarv
 - overskridelse af miljøkvalitetsnormer eller -grænseværdier
 - intensiv arealudnyttelse

- *indvirkningen på områder eller landskaber, som har en anerkendt beskyttelsesstatus på nationalt plan, fællesskabsplan eller international plan.*

4.3.3.3. Eksempler på klagenævnenes praksis

Natur- og Miljøklagenævnets afgørelse af 14. juli 2014, j.nr. NMK-33-02174 og NMK-41-00190 (trafik)

Kommunen ønskede at planlægge for en multihal i et område, der i en eksisterende plan var fastlagt til anden anvendelse. Kommunen havde i planen fastlagt multihallens bygningshøjde, udformning og placering på grundarealet. Kommunen havde imidlertid ikke omtalt hvilke aktiviteter, der måtte forventes. Det fremgik heller ikke, hvilke trafikale påvirkninger eller øvrige påvirkninger, multihallens funktioner måtte forventes at tilføre området. Nævnet fandt derfor, at kommunens screening var mangelfuld, da det ikke var muligt at vurdere hvilke miljøpåvirkninger, der lå til grund for kommunens screening for miljøvurdering, og afgørelsen blev hjemvist til fornyet behandling.

Naturklagenævnets afgørelse (omtalt i NKO 461, januar 2009), j.nr. NKN-261-00031 (§ 3-områder)

Kommunen ønskede at udvide en campingplads med indtil 50 campinghytter, hvilket nødvendiggjorde inddragelse af et areal, der var omfattet af naturbeskyttelseslovens § 3 (strandenge, enge og mosearealer). Kommunen havde i screeningen lagt til grund, at anvendelsesbestemmelserne i planforslaget tilgodeså de naturbeskyttelsesmæssige interesser i området, og at naturværdierne i området skulle respekteres ved ekstensiv arealudnyttelse. Nævnet fandt ikke, at kommunens screening i tilstrækkeligt omfang havde taget hensyn til kriterierne i lovens bilag 3 i forhold til planens mulige påvirkning af § 3-områderne (værdien og sårbarheden af det område, som kan blive berørt som følge af bl.a. intensiv arealudnyttelse). Dette fandt nævnet var en væsentlig mangel og kommunens afgørelse var som følge deraf ugyldig.

Natur- og Miljøklagenævnets afgørelse af 12. oktober 2012 (omtalt i NoMo nr. 100, januar 2013), j.nr. NMK -41-00096 (landskab og kultur)

Kommunen havde vurderet, at planforslaget, som muliggjorde etablering af et nyt erhvervsområde op til Dybbøl Banke, ikke skulle miljøvurderes, fordi forslaget ikke kunne få væsentlig indvirkning på miljøet. Nævnet fandt, at skanseområdet ved Dybbøl Banke var et område, til hvilket der knyttede sig meget betydelige landskabs- og kulturhistoriske interesser. Området havde således karakter af et nationalt monument. Planforslaget berørte således væsentlige interesser, hvorfor formålet med miljøvurderingsreglerne tilsagde, at der skulle gennemføres en miljøvurdering af planen.

PKN afgørelse af 26. marts 2018, j.nr. MK-41-00414 (skyggediagrammer)

En kommune havde truffet screeningsafgørelse om, at der ikke skulle foretages en miljøvurdering af en lokalplan og et kommuneplantillæg for et mindre byområde. I lokalplanforslaget indgik skyggediagrammer, som illustrerede og beskrev skygeeffekterne for et nærliggende byområde.

Nævnet udtalte, at loven ikke kræver, at der udarbejdes et samlet dokument om kommunens vurdering (screening) i henhold til lovens kriterier - om end det for offentligheden kan være praktisk og hensigtsmæssigt at forholde sig til et sådant dokument. Kommunens vurderinger af miljøpåvirkningerne kan således godt fremgå af forskellige dele af et planforslags redegørelse sammenholdt med et screeningsskema eller andre beslutningsdokumenter.

Niveauet for indholdet af screeningen må tilpasses indholdet af det enkelte planforslag, hvilket altid er en konkret vurdering i henhold til bl.a. lovens formål, planområdets sårbarhed og udstrækning, den eksisterende planlægning samt de muligheder, planlægningens realisering medfører.

Der er ikke efter loven krav om, at der i forbindelse med en screening skal udarbejdes skyggediagrammer, idet der dog må stilles krav om, at disse ikke må være ukorrekte eller misvisende, såfremt de anvendes. I den konkrete sag fandt nævnet, at kommunen med de udarbejdede skyggediagrammer med tilhørende forklaringer havde haft det fornødne grundlag for at vurdere skyggevirkningerne på det område, som kunne blive berørt, herunder under hensyn til indvirkningens varighed, størrelsesorden og rumlige udstrækning, jf. lovens bilag 2.

PKN afgørelse af 14. maj 2018, j.nr. NMK-41-00409 (trafik)

En kommune havde truffet screeningsafgørelse om, at der ikke skulle foretages miljøvurdering af en lokalplan for bl.a. etablering af over 90 boliger på et areal, hvor der tidligere havde været et sygehus. Der var tidligere vedtaget en lokalplan for området, men den var ikke blevet realiseret. Der var ingen aktiviteter i området, da lokalplanen blev vedtaget. Kommunen havde i et screeningsskema sat kryds ved, at trafikmønstre og støj ikke var relevante i forbindelse med planen. Kommunen henviste i forbindelse med klagesagen til, at kommunen havde vurderet lokalplanens påvirkning af trafikken i området i forhold til den påvirkning, der formentlig ville have været, hvis den tidligere lokalplan var blevet realiseret.

Nævnet fandt, at kommunen i forbindelse med vurderingen af, hvordan en plan kan påvirke miljøet, som udgangspunkt skal lægge de aktuelle, faktiske forhold i området til grund. I den konkrete sag var det oplyst, at der ikke før planens vedtagelse var nogle aktiviteter i området, og nævnet lagde således til grund, at der ikke var nogen trafik til og fra området. Kommunen kan efter omstændighederne genbruge vurderinger, der er udarbejdet i forbindelse med tidligere lokalplanvedtagelser, hvis de kan antages fortsat at være relevante og tilstrækkelige. I den konkrete sag havde kommunen imidlertid ikke i f.eks. screeningsskemaet eller lokalplanens redegørelse henvist til sådanne vurderinger. Desuden omfattede den tidligere lokalplan en række andre formål end boliger, og trafikmønstrene var således som udgangspunkt ikke de samme som ved et rent boligområde.

Endelig fremgik det hverken af lokalplanforslaget eller screeningsskemaet, hvad kommunen baserede sin vurdering i forhold til trafik på. Nævnet fandt ikke, at det kunne udelukkes, at etableringen af boliger med 93 lejligheder på den tidligere sygehusgrund ville medføre trafik, som kunne påvirke miljøet. Nævnet fandt derfor ikke, at kommunen i tilstrækkeligt omfang havde taget hensyn til kriterierne i lovens bilag 2 (nu bilag 3), eller at dette i så fald var blevet tilstrækkeligt begrundet i screeningsafgørelsen.

4.3.4. Screeningsafgørelsen

Efter høring af berørte myndigheder og på grundlag af screeningen kan myndigheden i screeningsafgørelsen nå frem til **enten**, at planen eller programmet ikke vil kunne få væsentlige indvirkninger på miljøet, hvorfor der ikke skal gennemføres en miljøvurdering **eller**, at planen eller programmet kan have væsentlige indvirkninger på miljøet og derfor skal gennemgå en miljøvurdering.

Der er lidt forskellige krav til de to former for screeningsafgørelser og derfor gennemgås de hver for sig neden for.

4.3.4.1. Screeningsafgørelse om at der ikke skal gennemføres en miljøvurdering

Hvis myndigheden efter høring af berørte myndigheder og på grundlag af screeningen finder, at udkastet til planen/programmet ikke vil kunne få væsentlig indvirkning på miljøet, skal myndigheden efter lovens § 10 træffe afgørelse om, at planen/programmet ikke skal miljøvurderes. Afgørelsen skal træffes før eller senest samtidig med, at planen/programmet godkendes eller vedtages endeligt.

Loven angiver ikke særlige krav til screeningafgørelsens indhold, men afgørelsen skal som minimum have en begrundelse, jf. lovens § 33, og være gennemført på grundlag af de krav, der fremgår af både loven, herunder den nødvendige henvisning til kriterier i lovens bilag 3 og forvaltningsloven.

Screeningsafgørelsen om, at der ikke skal gennemføres en miljøvurdering, er en forvaltningsretlig afgørelse.

PKN afgørelse af 10. juli 2018, j.nr. NMK-41-00569 (begrundelse)

Nævnet traf beslutning om, at en kommunes afgørelse om ikke-miljøvurdering af en lokalplan, savnede den fornødne begrundelse herunder den nødvendige henvisning til kriterierne i lovens bilag 3. Sagen omhandlede en kommunes tilvejebringelse af kommuneplantillæg og lokalplan for et bofællesskab i en landsby. Kommunen havde bl.a. gennem en såkaldt konfliktsøgning i GIS truffet beslutning om, at planerne ikke forventedes at medføre væsentlige virkninger på miljøet.

Kommunen havde henført planerne under reglen i § 8, stk. 1, nr. 3, jf. § 8, stk. 2, nr. 2. Det fremgik ikke af kommunens sagsbehandling eller intern korrespondance mellem de involverede myndigheder i kommunen, hvilket retsgrundlag i loven kommunens beslutning hvilede på. Nævnet lagde til grund, at lovens § 10 om screening godt kan hvile på flere forskellige dele af dokumenter og evt. et screeningskema, men fandt samtidig, at kravene til screeningafgørelsen i lovens § 33, stk. 1 forudsætningsvis medfører, at begrundelsen for afgørelsen skal kunne henføres til kriterierne i lovens bilag 3. Nævnet afgjorde på denne baggrund, at tilvejebringelsen og vedtagelsen af de kommuneplantillæg og lokalplan var ugyldige.

PKN har i en senere afgørelse, se nedenfor, generelt forholdt sig til, hvad der nærmere kan forlanges i forhold til begrundelsen.

PKN afgørelse af 20. december 2021, j.nr. 20/08859

Uanset, at der ikke er fastsat formkrav til screeningsafgørelser, herunder udtrykkelige krav til begrundelsen for disse, fandt nævnet, at der må stilles krav til begrundelsen således, at der ikke kan opstå tvivl om, hvilke karakteristika ved planen og kendetegn ved indvirkningen og det område, som kan blive berørt, der er indgået i kommunens miljøscreening, jf. lovens bilag 3. Hvis dette ikke kan udledes af et screeningskema, skal det fremgå på en anden, entydig måde, f.eks. i et afsnit i lokalplanens redegørelse. Dette må kræves dels for at sikre, at der foretages en reel vurdering, inden planen vedtages, dels for at sikre, at vurderingen kan efterprøves.

Nævnet fandt, at det generelt er tvivlsomt, at det vil udgøre en tilstrækkelig begrundelse for en screeningsafgørelse for en plan, at der udelukkende foretages en afkrydsning i et screeningskema uden en nærmere uddybning af vurderingen i forhold til miljøparametre efter miljøvurderingsloven.

Visse miljøparametre vil dog være åbenlyst upåvirkede eller meget lidt påvirkede af den pågældende plan, afhængig af den konkrete plans indhold og de konkrete forhold i området. I så tilfælde vil der ikke være krav om en nærmere forklaring på vurderingen af den pågældende miljøparameter.

På baggrund af klagenævnets praksis vil en screeningsafgørelse derfor skulle indeholde:

- Screeningsafgørelsen (ja eller nej til miljøvurdering)
- Afgørelsens begrundelse (en nærmere uddybning af vurderingen i forhold til miljøparametre og lovens bilag 3)
- En beskrivelse af planens forventede indhold
- En beskrivelse af processen for den gennemførte screening
- En klagevejledning, se forslag til en sådan i bilag 2 til denne vejledning

I øvrigt henvises til afsnit 5 om offentliggørelse og afsnit 6 for de nærmere regler om klage.

4.3.4.2. Screeningsafgørelse om at der skal gennemføres en miljøvurdering

I modsætning til afgørelsen om, at der ikke skal gennemføres en miljøvurdering, er afgørelsen om, at der skal gennemføres en miljøvurdering, en procesledende beslutning og ikke en forvaltningsretlig afgørelse. En procesledende beslutning er beslutninger, som træffes i forbindelse med bl.a. tilrettelæggelsen af sagens behandling, beslutningen om at tage en sag under behandling eller beslutningen om at oversende sagen til en anden myndighed. Sådanne beslutninger fastsætter ikke, hvad der er eller skal være ret ved typisk at afslutte sagen og derfor er de ikke afgørelser i forvaltningslovens forstand.⁷⁰

En screeningsafgørelse om, at der skal gennemføres en miljøvurdering, er derfor ikke en afgørelse, som er underlagt de samme formkrav, som afgørelsen om, at der ikke skal gennemføres en miljøvurdering, jf. oven for afsnit 4.3.4.1. Når myndigheden har truffet afgørelse om, at udkastet til planen/programmet må forventes at kunne få væsentlig indvirkning på miljøet, kan myndigheden vælge at gå direkte til afgrænsningen af den forestående miljøvurdering, jf. afsnit 4.2.3.

Myndigheden kan, i stedet for afgrænsning, vælge at tilpasse forslaget til planen/programmet. Såfremt der ændres andre forhold end dem, der er peget på under høringen af de berørte myndigheder, kan myndigheden derefter høre berørte myndigheder og screene igen med henblik på at afklare, om tilpasningen medfører, at forslaget ikke skal underkastes en miljøvurdering.

⁷⁰ <https://www.ombudsmanden.dk/myndighedsguiden/generel-forvaltningsret/afgoerelsesbegrebet/>, afsnit 5.

Afsnit 5: Oplysninger, høringer og offentliggørelse

I dette afsnit er der beskrevet følgende:

- Hvem har ret til at modtage oplysninger og deltage i høringer?
- Hvad er forskellen på oplysninger og høringsmateriale?
- Hvad er høringsfristerne?
- Hvor skal materialet offentliggøres?

5.1. Hvem har ret til at modtage oplysninger og deltage i høringer?

Med udgangspunkt i lovens § 32, stk. 1, beskrives i det følgende:

- Offentligheden
- Parter
- Berørte myndigheder, og
- Berørte stater

Hvis planen eller programmet udarbejdes i henhold til en anden lovgivning, kan der være supplerende regler for, hvem der har ret til modtage oplysninger og deltage i høringer. Derudover kan inddragelse af berørte nabokommuner, kulturmiljøråd samt lokale foreninger – eksempelvis Danmarks Naturfredningsforenings lokalafdeling eller andre miljø- og naturforeninger - være relevant. Disse organisationer kan have viden om vigtige lokale miljømæssige forhold, som under alle omstændigheder vil skulle indgå i en eventuel miljøvurdering – og som kan vise sig at være væsentlige for plan-/programforslaget og miljøvurderingens gyldighed. For planer på havet kan det være relevant at høre rørledningsejere eller rettighedshavere, der har en rettighed i det pågældende område og fiskeriforeningen.

5.1.1. Offentligheden

Loven definerer begrebet 'offentligheden' således, jf. lovens § 5, nr. 1:

- a) Den brede offentlighed: en eller flere fysiske eller juridiske personer eller foreninger, organisationer eller grupper.
- b) Den berørte offentlighed: den del af offentligheden, som er berørt af, kan blive berørt af eller har en interesse i planen, programmet eller projektet. Dette omfatter også ikkestatslige organisationer og foreninger, der har beskyttelse af landskab, kulturarv, natur eller miljøinteresser som formål, hvis foreningen eller organisationen har vedtægter eller love, som dokumenterer dens formål, og foreningen eller organisationen repræsenterer mindst 100 medlemmer

I loven anvendes der alene ét offentlighedsbegreb, som indbefatter dels den brede offentlighed, dels den berørte offentlighed.

Med begrebet den brede offentlighed henvises der til den almindeligt anvendte afgrænsning af den brede eller almindelige offentligheden, hvilket vil sige en eller flere fysiske eller juridiske personer eller foreninger, organisationer eller grupper. Formuleringen er en implementering af

miljøvurderingsdirektivet, jf. artikel 2, litra d), og VVM-direktivet, jf. artikel 1, stk. 2, litra d, der har enslydende definitioner af offentligheden.

Den berørte offentlighed er den, som er berørt af, kan blive berørt af eller har en interesse i planen eller programmet. Afgrænsningen af denne del af offentligheden afhænger af den konkrete sag dvs. udstrækningen af planlægningen, som de pågældende må forventes at blive berørt af. Denne definition af offentligheden indebærer herved ikke alle, medmindre den konkrete sag medfører, at hele landet vil blive berørt etc. Med berørt sigtes der her til, at rettigheder og/eller interesser relateret til f.eks. fast ejendom, erhverv, økonomiske forhold eller sociale forhold vil blive påvirket af planen eller programmet. Der kan ikke stilles yderligere krav om en miljømæssig interesse eller formål for at anse den eller de pågældende del(e) af offentligheden for at være berørt.

Til begrebet den berørte offentlighed hører også foreninger og organisationer, der har beskyttelse af landskab, kulturarv, natur eller miljøinteresser som formål. I Danmark vil det være foreninger og organisationer som Danmarks Naturfredningsforening, Friluftsrådet, Dansk Ornitologisk Forening, Greenpeace, NOAH, og WWF (World Wildlife Fund) dvs. de såkaldte NGO'er (non-governmental organizations).

Forudsætningen er, at den konkrete forening og organisation har vedtægter eller love, som dokumenterer dens formål, og at den repræsenterer mindst 100 medlemmer.

Fristen for høring af offentligheden fremgår af lovens § 32 og er nærmere beskrevet i afsnit 5.3.

5.1.2. Parter

Partsbegrebet er et spørgsmål om, at fysiske eller juridiske personer vil blive berørt af en plan/et program, som medfører, at de vil have en væsentlig individuel interesse i udformningen heraf. Spørgsmålet om partsstatus vil i langt de fleste tilfælde opstå i tilknytning til planens/programmets udformning. Ofte kan der ikke fastslås en partsstatus i sager om planlægning, medmindre planen alene skal gælde for et så begrænset geografisk område, at kun få bliver direkte berørt, selvom planen principielt set har en generel karakter. Det kan også forekomme, at en eller ganske få berøres i særlig grad og dermed vil have partsstatus, selv om planen omfatter en større kreds af borgere (se Planklagenævnets afgørelser nedenfor.)

For grundejere, andelshavere og lejere kan der være mange berørte, men sædvanligvis er det få personer der i forvaltningsrettens forstand vil have en væsentlig individuel interesse og dermed have partsstatus.

Der kan således f.eks. inden for en gruppe af berørte grundejere foretages en opdeling mellem berørte grundejere og grundejere, som til sammenligning med de berørte grundejere, vil have en væsentlig og individuel interesse, der udløser partsstatus efter forvaltningsloven i den konkrete sag.

PKN afgørelse af 3. juli 2020, j.nr. 18/06070

(afsnit 3.5.1.-2. i afgørelsen): Nævnet bemærker indledningsvis, at lokalplanområdet er opdelt i to delområder, hvor klagerens ejendom ligger ca. 100 m fra det vestlige område og ligger umiddelbart skråt over for det østlige område, således at klagerens ejendom ligger lige op til hjørnet af lokalplanområdet. I det østlige delområde, som er ca. 800 m² kan der opføres et enkelt

enfamilieshus på ca. 240 m² i 1½ etage. Klagerens ejendom er mod syd, øst og vest omkranset af lignende enfamilieshuse.

Nævnet finder ikke, at klageren er part i sagen om vedtagelse af lokalplanen, da klageren efter nævnets opfattelse ikke har den fornødne individuelle og væsentlige interesse i sagen. Nævnet har lagt vægt på, at lokalplanen, selvom den vedrører et begrænset geografisk område, berører en vis personkreds, især beboerne langs [vejnavn1], herunder nabogrunde, som grænser direkte op til begge planområder. Nævnet har endvidere lagt vægt på, at lokalplanen – i forhold til det østlige planområde som ligger tættest på klageren - udelukkende muliggør byggeri af et enkelt enfamilieshus på ca. 240 m² i 1 ½ etager, hvilket ikke medfører væsentlige gener for klageren, herunder skygge- eller indbliksgener.

Kommunen har således ikke været forpligtet til at angive en henvisning til retsgrundlaget for afgørelsen (lokalplanen) over for klageren, jf. forvaltningslovens § 24.

PKN afgørelse af 29. juni 2020, j.nr. 18/05816

(afsnit 3.4.3. i afgørelsen): Nævnet finder ikke, at klageren i den aktuelle sag, som et fællesråd, kan anses for parter i sagen. Forvaltningslovens regler om begrundelse for skriftlige afgørelser, jf. forvaltningslovens §§ 22 og 24 finder derfor ikke anvendelse, idet forvaltningslovens bestemmelser udelukkende omfatter parter.

Det følger af § 4, stk. 4, af miljøvurderingsloven fra 2015, at hvis kommunen træffer afgørelse om, at der ikke vil blive gennemført en miljøvurdering, skal kommunen offentligt bekendtgøre denne afgørelse og begrundelsen herfor, jf. § 4, stk. 4, i miljøvurderingsloven. Bekendtgørelsen skal indeholde oplysning om, i hvilket omfang afgørelsen kunne påklages og fristen herfor.

PKN afgørelse af 19. oktober 2018, j.nr. 18/06298

(afsnit 3.4.1. i afgørelsen): Nævnet finder ikke, at klagerne i den aktuelle sag – som alle bor uden for lokalplanområdet - kan anses for parter i sagen om vedtagelsen af lokalplan nr. 342. Nævnet finder derfor heller ikke, at kommunen burde have foretaget partshøring af klagerne efter forvaltningslovens § 19.

Frister for høring af parter efter forvaltningsloven følger den gældende praksis herfor, herunder den som følger af Folketingets Ombudsmands udtalelser og domstolenes retspraksis.

5.1.3. Berørte myndigheder

Loven anvender begrebet 'berørte myndigheder', jf. lovens § 5, nr. 2.

Berørt myndighed er en myndighed, som på grund af dens specifikke miljøansvar eller lokale og regionale kompetencer kan forventes at blive berørt af planens/programmets eller projektets indvirkning på miljøet.

Sådanne myndigheder, der kan blive berørt af en plan/et program, kan være berørt som helhed, eller det kan være en del af en myndighed – en enhed, et kontor eller en afdeling, der varetager de opgaver, som medfører, at den konkrete myndighed anses for berørt. Det er en vigtig forudsætning, at myndighedens kompetence skal være relateret til miljøområdet, dvs. inden for afgrænsningen af det

brede miljøbegreb, jf. eksemplerne i lovens § 1, stk. 2. Som eksempel kan nævnes, at sundhed i denne kontekst vedrører de sundhedsmæssige aspekter ved f.eks. planer eller programmer for placering af vindmøller, men ikke den interne økonomiske drift af hospitaler. På tilsvarende vis har stiftsøvrigheden en rolle som berørt myndighed i forhold til påvirkningen af kulturarv, hvis en plan/et program giver mulighed for at etablere bygninger/strukturer, der visuelt kan påvirke indsigten til kirkebygninger.

Det, der kendetegner, at en myndighed er berørt, er, at den er tildelt en kompetence, som indebærer, at den har et specifikt miljøansvar. Myndigheden kan også være direkte berørt af planens/programmets indvirkning på miljøet. En berørt myndighed er således en myndighed, der efter anden lovgivning mv. kan have en rolle i forbindelse med planens/programmets vedtagelse eller efterfølgende realisering.

Myndigheder tillægges/tildeles et ansvar i modsætning til organisationer mv., som oprettes med henblik på varetagelse af interesser. Varetagelsen af et specifikt miljøansvar er derfor en del af myndighedens opgavevaretagelse (beføjelser) i bred forstand og ikke afgrænset til udstedelse af tilladelser på et specifikt område inden for miljøretten. Afgrænsningen af det specifikke miljøansvar vil kunne aflæses i den områdeafgrænsning, som er beskrevet i de love, der regulerer den pågældende myndigheds ressortområde. En sådan afgrænsning fremgår af de konkrete loves formålsbestemmelse samt de hjemmels- og delegationsbestemmelser, der afgrænser de konkrete myndigheds ressortområde.

Det specifikke miljøansvar kan eksempelvis omfatte:

- Forvaltning af specifik viden på miljøområdet, som lægges til grund for planen eller programmet.
- Overvågning af miljøkvaliteten på områder, der er omfattet af planen eller programmet.
- Udstedelse af tilladelser på grundlag af planen/programmet.
- Godkende, samtykke og/eller dispensere konkret eller generelt i forhold til realiseringen af planen eller programmet.
- Føre tilsyn (inspektion af lokaliteter eller aktiviteter) med overholdelse af tilladelser udstedt på grundlag af planen eller programmet.

Berørte myndigheder kan være såvel interne som eksterne i forhold til den myndighed, der er ansvarlig for planen/programmet eller som skal træffe afgørelse om tilladelse til de projekter, som planen eller programmet fastlægger rammerne for. De interne berørte myndigheder er relevante miljøafdelinger inden for den pågældende planmyndigheds område. Eksempelvis planafdelingens høring af den kommunale miljøafdeling eller en styrelses høring af fagligt relevante enheder. Eksterne berørte myndigheder kan være (andre) kommuner, regionen, statslige myndigheder så som Styrelsen for Patientsikkerhed, Stiftsøvrigheden, Slots- og Kulturstyrelsen, samt museer, hvor også lokale museer kan varetage myndighedsopgaver efter museumsloven.

Miljøministeriet er altid berørt myndighed, hvis det er et ministerium eller en anden statslig myndighed, der skal foretage miljøvurderingen, jf. lovens § 31, stk. 2.

Berørte myndigheder skal høres på forskellige trin af miljøvurderingsprocessen. Baggrunden for at høre berørte myndigheder er, at disse myndigheder skal have mulighed for at yde indflydelse på den

planlæggende myndigheds afgørelse af planens/programmets miljømæssige indvirkning. Høringen skal ligeledes sikre, at der inddrages de nødvendige miljømæssige vurderinger i de tilfælde, hvor den planlæggende myndighed ikke har den tilstrækkelige ekspertise eller ansvar på miljøområdet, og som samtidig sikrer, at der inddrages en uafhængig ekspertise i vurderingen af, hvad der forstås som en væsentlig miljøpåvirkning. Til gennemførelse af høringen skal der ske en udpegning af berørte myndigheder i den konkrete sag.

Udpegningen af berørte myndigheder forestås af den myndighed, som skal gennemføre høringen i forbindelse med screeningen, afgrænsningen eller den udarbejdede miljørapport. Udpegningen sker altid i forhold til lokaliseringen og indholdet i planen eller programmet.

Da ordningen nu er, at den berørte myndighed udpeges konkret og ikke som følge af, at det står i en bekendtgørelse, vil det gøre sagsbehandlingen lettere, hvis følgende spørgsmål besvares i det brev, som følger med, når høringen af de berørte myndigheder iværksættes:

- Hvorfor anses den berørte myndighed for berørt i det konkrete tilfælde
- Hvad er det, som den berørte myndighed skal forholde sig til i det konkrete tilfælde
- Hvor står det i det fremsendte materiale
- Hvor lang tid har den berørte myndighed til at reagere
- Hvortil skal svaret sendes, og hvem kan man spørge, hvis den berørte myndighed har brug for det

Fristen for høring af berørte myndigheder er i lovens § 32, stk. 5, angivet som en 'passende frist' for planer/ programmer. En passende frist skal fastsættes under hensyntagen til planens/programmets art, omfang, kompleksitet og anvendelsesområde samt formålet med miljøvurderingen, jf. lovens § 32, stk. 5, 2. pkt. Fristen kan også aftales i direkte dialog mellem miljøvurderingsmyndigheden og den berørte myndighed.

5.1.4. Berørte stater og deres inddragelse i miljøvurderingsprocessen

En plan/et program kan have en indvirkning på miljø, som ligger uden for Danmarks territorium. Danmarks territorium er her såvel land som vand. Såvel i EU som i international ret er der regler for, hvordan staterne konkret håndterer sådanne situationer.

Inddragelse af berørte stater i miljøvurderingsprocessen fremgår af en international aftale – SEAprotokollen⁷¹ under Espookonventionen – som både Danmark og EU⁷² har skrevet under på og ratificeret.⁷³ Når EU tiltræder en international aftale, fremgår det af TEUF artikel 216, stk. 2, at de

⁷¹ Implementeret i dansk ret ved Bekendtgørelse nr. 13 af 10. august 2017 af protokol af 21. maj 2003 om strategisk miljøvurdering til konventionen af 25. februar 1991 om vurdering af virkningerne på miljøet på tværs af landegrænserne.

⁷² EU har ratificeret Espookonventionen den 24. juni 1997 og SEAprotokollen den 12. november 2008.

⁷³ Konventionen og Protokollen er indgået i regi af UNECE, hvilket er United Nations Economic Commission for Europe: <https://unece.org/>

aftaler, som Unionen indgår, er bindende for EU-institutionerne og medlemsstaterne. Samtidig har det været EU-lovgivers udtrykkelige ønske at sikre, at SEA-protokollens regler styrkes gennem miljøvurderingsdirektivet.⁷⁴ Med artikel 7 i miljøvurderingsdirektivet er reglerne for navnlig høring af berørte stater, som de fremgår af SEAProtokollen indarbejdet i miljøvurderingsprocessen for planer/programmer og dermed også implementeret i lovens § 38. SEAProtokollen indeholder dog også andre bestemmelser, som danner grundlag for forståelsen af, hvordan reglerne for inddragelsen af berørte stater skal foregå og hvilke procedurer, som skal anvendes, hvis der opstår uenigheder mellem stater. Disse procedurer omtales under afsnit 5.1.4.8.-9.

5.1.4.1. Hvem er berørte stater

Det fremgår af SEAProtokollens artikel 10, stk. 1, at en stat anses for berørt, når

- oprindelsesstaten, dvs. den stat, som foretager planlægningen, skønner, at gennemførelsen af plan/program kan få væsentlige grænseoverskridende virkninger på miljøet, herunder på sundheden, eller
- en stat, der i væsentlig grad kan blive berørt, anmoder om det, dvs. selv vurderer, at staten er berørt.

Hovedparten af de stater, som kan blive berørte i forbindelse med planer/programmer er medlem af EU. Her tænkes på Tyskland og Sverige som de nærmeste, men alt efter indholdet i planen eller programmet og de påvirkninger, der kan være, vil også Nederlandene, Polen, Finland, Estland, Letland og Litauen kunne komme på tale.

Der er imidlertid også stater uden for EU, og alt efter de mulige påvirkninger vil også f.eks. Norge, Storbritannien og Rusland, kunne være berørte stater.

Hvis den planlæggende myndighed i Danmark er uenig i, at en stat kan være berørt, skal der tilrettelægges en proces for afklaring af dette spørgsmål. Myndigheden skal derfor tage kontakt til Miljøministeriet, der er Point of Contact for SEAProtokollen under Espookonventionen i Danmark. Konkret er denne kompetence delegeret til Miljøstyrelsen, se mere under afsnit 5.1.4.2.

5.1.4.2. Point of Contact (PoC) og Focal Point (FP)

For at lette andre staters myndigheders indgang til de rette nationale myndigheder, har parterne til Espookonventionen truffet beslutning om, at der skal udpeges ét kontaktpunkt i hver stat.⁷⁵ Kontaktpunktet varetages i Danmark af Miljøministeriet og er opdelt på henholdsvis Point of Contact (PoC) og Focal Point of Administrative Matters (FP).⁷⁶

⁷⁴ Miljøvurderingsdirektivet (2001/42/EF) betragtning 7.

⁷⁵ Afgørelse I/3 Points of Contact under Espookonventionen. Denne afgørelse gælder også for SEAProtokollen. Der kan aftales særlige ordninger bilateralt eller multilateralt mellem stater. Såfremt der ikke er udpeget Point of Contact vil den rette modtager af henvendelser fra andre stater eller UNECE være Udenrigsministeriet.

⁷⁶ 2. Meeting of the Signatories to the Convention (ENVWA/WG.3/4, paragraph 21 (d)).

Point of Contact-kompetencen har miljøministeren delegeret til Miljøstyrelsen. Det betyder, at det er Miljøstyrelsen, som varetager kontakten til de stater, som i det konkrete tilfælde kan blive berørt. Delegationen fra ministeren giver ikke mulighed for, at andre myndigheder kan varetage opgaven som PoC i konkrete tilfælde. Det betyder, at der ikke er andre myndigheder i Danmark, som kan fremsende materiale til stater med henblik på høring af disse i en konkret sag. Tilsvarende kan andre myndigheder i Danmark heller ikke udsende materiale modtaget fra stater med henblik på høring i Danmark.

Det er muligt at aftale en anden arbejdsgang med Miljøstyrelsen, men er der ikke indgået en sådan aftale, er det Miljøstyrelsen, som varetager denne opgave.

Miljøstyrelsen er ansvarlig for den processuelle håndtering af et dansk høringssvar til en anden stat. Det betyder, at Miljøstyrelsen sender indkomne høringssvar uredigeret videre til den stat, hvori en plan/program er under udarbejdelse. Som PoC-myndighed er Miljøstyrelsen ligeledes ansvarlig for at gennemføre de nødvendige høringer i Danmark over planer/programmer, som andre stater måtte have notificeret over for Danmark. Danmark anses i sådanne tilfælde for at være en berørt stat.

Miljøstyrelsen forholder sig ikke til indholdet og ej heller til berørte statens faglige argumenter til et dansk høringssvar.

Kompetencen som Focal Point for Administrative Matters varetages af Miljøministeriets departement. Kompetencen indebærer deltagelse i aktiviteter relateret til implementeringen af SEAprotokollen.

5.1.4.3. Hvordan inddrages stater i miljøvurderingen?

Når en myndighed i Danmark skal udarbejde en plan/et program og myndigheden vurderer, at planen eller programmet kan have betydning eller kan få væsentlige indvirkninger på miljøet i en eller flere stater, skal myndigheden tage kontakt til Miljøstyrelsen med henblik på særligt at afklare:

- Hvilke stater vil være interesseret i at modtage oplysninger/informationsbrev om processen?
- Hvilke væsentlige miljømæssige indvirkninger kan der være tale om?
- Hvilket sprog skal materialet oversættes/udarbejdes på?

Kontakten til Miljøstyrelsen skal ske så tidligt som muligt og før den danske høring over afgrænsning af miljørapporten, således at der kan oplysninger om den påtænkte plan/program tidligt i processen, således denne anden stat har mulighed for at overveje, om der er eller kan være væsentlige grænseoverskridende indvirkninger på miljøet. Dette gælder uanset, om de berørte stater er medlem af EU eller ej.

Oplysning/høring af stater over en plan/et program skal ske i ét af to tilfælde:

- En kommunal, regional eller statslig myndighed i Danmark ønsker at vedtage/godkende en plan/et program, som kan have en væsentlig indvirkning på miljøet i en eller flere stater
- En kommunal, regional eller statslig myndighed i en anden stat end Danmark ønsker at vedtage/godkende en plan/et program, som kan have en væsentlig indvirkning på miljøet i Danmark.

Informationsbrevets skal indeholde de oplysninger, som fremgår af lovens § 32, stk. 2, og vil være en oplysning om processen og – hvis det konkret er tilfældet – at Danmark ikke forventer, at

planen/programmet kan have grænseoverskridende væsentlige miljømæssige indvirkninger. Miljøstyrelsen videreformidler informationsbrevet til de respektive stater.

Det kan være, at en eller flere stater er uenige i denne vurdering og derfor meddeler Miljøstyrelsen, at de gerne vil deltage i høringsprocessen. Det er således den berørte stat, der vurderer, om planen/programmet kan forventes at have en væsentlig grænseoverskridende indvirkning på miljøet og ikke den danske myndighed. Såfremt den danske myndighed fortsat er uenig i, at den pågældende stat kan være berørt af planen/programmet, skal der gennemføres et samråd, se mere under afsnit 5.1.4.8.

5.1.4.4. Notifikation af berørte stater

Hvis en myndighed sammen med Miljøstyrelsen vurderer, at det ikke kan udelukkes, at en plan/et program kan have væsentlige grænseoverskridende indvirkninger på miljøet, eller den berørte stat selv har bedt om at blive inddraget i høringsprocessen, foretager Miljøstyrelsen en notifikation af den eller de berørte stat(er).

En notifikation er et officielt processkridt i form af en meddelelse fra én stat til en anden.⁷⁷

Meddelelsen indeholder følgende oplysninger:

- Hjemmel (som er artikel 7 i miljøvurderingsdirektivet for berørte stater medlem af EU og EspooKonventionens artikel 3 for berørte stater uden for EU)
- Beskrivelse af planen/programmet og dens/dets formål
- Mulige grænseoverskridende væsentlige indvirkninger på miljøet
- Tidsplanen, og herunder relevante oplysninger for proceduren for såvel hele planen/programmet som for den konkrete høring i Danmark
- Oplysninger om eventuelle borgermøder
- Indbydelse til deltagelse i høringsprocessen

Notifikationen – som udarbejdes af den planlæggende myndighed – skal foretages samtidig med, at høringen over afgrænsningen af miljørapporten foretages i Danmark. De berørte stater, der skal have en passende frist⁷⁸ til at tilkendegive, om de vil deltage i processen og til at afgive høringssvar, sender svar til Miljøstyrelsen, som videresender svarene til den myndighed i Danmark, der forestår miljøvurderingen. Høringssvarene fra de berørte stater skal indgå i afgrænsningen af miljørapporten på lige fod med andre høringssvar.

Særligt i forhold til tidsfrister skal det bemærkes, at i overensstemmelse med såvel miljøvurderingsdirektivet som SEAprotokollen indeholder lovens § 38 og § 32 ikke specifikke tidsfrister for høring over

⁷⁷ Parterne til SEAprotokollen har vedtaget et særligt format for notifikationen:

https://unece.org/DAM/env/eia/decisions/Decision_II.7..pdf

⁷⁸ Ved fastsættelsen af denne frist skal indregnes den/de berørte stat(er)s mulighed for at konsultere relevante miljø- og sundhedsmyndigheder samt at træffe beslutning om, hvorvidt den/de berørte stat(er) ønsker at deltage i den videre miljøvurderingsproces

planer/programmer i forbindelse med miljøvurderingen. Dette skyldes, at der kan være andre tidsfrister i sektorlovgivningen, som sætter rammerne for høringsprocedurerne. Det vil således være op til den planlæggende myndighed at vurdere, de tidsmæssige aspekter i forhold til høringer samt at konsultere Miljøstyrelsen ved tilrettelæggelsen af grænseoverskridende høringer.⁷⁹

5.1.4.5. Konsultationsbrevet til berørte stater ved høring over miljørapporten

Når myndigheden har udarbejdet miljørapporten for planforslaget, skal materialet i høring. I den forbindelse skal berørte stater, som er notificeret tidligere i forløbet, have lejlighed til at udtale sig om miljørapporten. Konsultationsbrevet og materialet skal indeholde de relevante oplysninger, der fremgår af lovens § 32, stk. 2, dvs. oplysninger om planens/programmets grænseoverskridende miljøpåvirkninger, herunder oplysninger om indvirkningen på menneskers sundhed samt oplysninger om beslutningsproceduren.

For så vidt angår miljørapporten med de grænseoverskridende miljøpåvirkninger, skal denne indarbejdes i et selvstændigt dokument oversat til det sprog, som er aftalt med den berørte stat. Dokumentet vil efter høringen indgå i den samlede miljørapport. Herved bliver det nemt for den del af offentligheden og de myndigheder, som den berørte stat inddrager i høringen at forholde sig til, hvordan planen/programmet påvirker miljøet i deres område.

I forhold til oversættelse skal konsultationsbrevet og miljørapporten oversættes. Der er ikke fra UNECEs side krav om oversættelse til et bestemt sprog, blot alle berørte stater er enige om, til hvilket sprog der skal oversættes. De berørte stater skal også blive enige om, hvem der afholder udgiften til oversættelse, hvilke dokumenter der skal oversættes, hvem der er ansvarlig for oversættelsen osv.⁸⁰

Også den danske offentlighed har brug for at vide, hvilke grænseoverskridende miljøpåvirkninger planen/programmet kan have. Derfor anbefales det, at rapporten med den danske miljøvurdering indeholder et selvstændigt kapitel, som behandler de grænseoverskridende miljøpåvirkninger. Hermed sikres det, at den danske offentlighed er orienteret om de grænseoverskridende miljøpåvirkninger, hvilket er væsentligt, hvis man f.eks. bor nær ved grænsen. Kapitlet med det grænseoverskridende miljøpåvirkninger skal være på dansk, hvis det indsættes i den danske miljørapport.

Også her gælder, at der skal fastsættes en passende frist for de berørte stater til at gennemføre høringen og fremkomme med svar på høringen, se mere om udtrykket passende frist under afsnit 5.1.4.4 og afsnit 5.3. De høringssvar, som de berørte stater afgiver, fremsendes til Miljøstyrelsen, som videresender dem til den myndighed, som forestår miljøvurderingsprocessen.

⁷⁹ *Practical guidance on reforming legal and institutional structures with regard to the application of the Protocol on Strategic Environmental Assessment*, UNECE 2017:

https://unece.org/DAM/env/eia/Publications/2017/ece.mp.eia.wg.2.2016.INF.9_EN_draft_practical_guidance_on_reforms_FINAL_rev_LAY_OUT_27.05_cover_.pdf

⁸⁰ For flere oplysninger omkring oversættelse af dokumenter henvises til UNECEs guideline til den praktiske anvendelse af Espookonventionen, som også gælder for SEAProtokollen:

https://www.unece.org/fileadmin/DAM/env/eia/documents/practical_guide/practical_guide.pdf

5.1.4.6. Høringsfristen for berørte stater

Det fremgår ovenfor, at der fastsættes en passende frist for høring af berørte stater. Som udgangspunkt bør der fastsættes en frist for høring af berørte stater, som er længere end høringsperioden i Danmark, da berørte staters myndigheder skal have mulighed for at sende sagen i høring hos deres egne berørte myndigheder og berørte offentlighed. Det er derfor vigtigt, at der i forbindelse med planlægningen af arbejdet med miljøvurderingen sættes tid af til at gennemføre de grænseoverskridende høringer, som skal ske samtidig med de danske høringer.

5.1.4.7. Hvem foretager høringen af de berørte stater?

Det vil være de berørte stater, der selv bestemmer, hvem der konkret skal høres over en plan/et program. Det afhænger således af nabostaternes nationale ordninger, men det vil oftest være berørte myndigheder og den berørte offentlighed, dvs. miljøorganisationer, men efter omstændighederne kan der også gennemføres en høring af den brede offentlighed.

5.1.4.8. Afholdelse af samråd/dialog og den videre proces

Efter SEAprotokollens artikel 20 finder artikel 15 i Espookonventionen anvendelse, hvis der opstår uenighed mellem to eller flere parter om fortolkningen eller anvendelsen af konventionen. I sådanne tilfælde skal parterne søge en løsning ved forhandling eller ved enhver anden tvistbilæggelsesmetode, som er acceptabel for parterne i tvisten.

Såfremt der i forbindelse med notifikationen, se under afsnit 5.1.4.4., opstår uenighed om f.eks.

- hvorvidt en stat kan forventes at blive berørt af grænseoverskridende miljøpåvirkninger høringssvaret,
- karakteren af planens/programmets mulige virkninger grænseoverskridende miljøpåvirkninger på tværs af landegrænserne, eller
- de foreslåede foranstaltninger til at mindske eller fjerne visse miljøpåvirkninger er tilstrækkelige, skal parterne indgå i en særskilt dialog med henblik på at opnå til enighed.

Dialogen kaldes oftest et samråd og et sådant kan vedrøre:

- mulige alternativer til planen/programmet, herunder muligheden for at afstå fra den, samt mulige foranstaltninger til at forebygge mærkbare skadevirkninger på tværs af landegrænserne og overvåge effekten af en sådan forebyggelse på oprindelsespartens bekostning,
- andre former for mulig gensidig bistand til at mindske enhver mærkbar skadevirkning på tværs af landegrænserne af planen/programmet, eller
- ethvert andet relevant spørgsmål i forbindelse med planen/programmet.

Parterne skal ved indledningen af et sådant samråd nå til enighed om en rimelig tidsramme for samrådsproceduren. Samrådet kan afholdes via et egnet fælles organ, hvis et sådant er etableret ved en bilateral eller multilateral aftale.

Den normale procedure vil være, at den planlæggende myndighed forholder sig til henvendelsen eller høringssvaret og forbereder et udkast til svar, som fremsendes til PoC-myndigheden, se mere herom under afsnit 5.4.2. PoC-myndigheden videreformidler svaret til den eller de berørte stat(er)s myndigheder, som herefter skal vurdere, om svaret er tilstrækkeligt eller der er behov for yderligere

samråd/dialog. Fortsat samråd/dialog kan foregå ved møder eller ved skriftveksling og inddrage relevante faglige eksperter fra de involverede stater i forhold til de spørgsmål, som har udløst behovet for samråd. Mødeleder og referent ved sådanne møder typisk den planlæggende myndighed, mens PoC-myndigheden deltager for at sikre, at processen overholder formalia i forhold til konventionen/protokollen.

Samrådet kan også udløse behov for supplerende oplysninger eller undersøgelser samt undersøgelse af muligheden for afværgeforanstaltninger, tilretninger, overvågningsprogrammer mv. Varigheden af samrådsproceduren, herunder antallet af møder og skriftvekslinger, vil blandt andet afhænge af de muligheder, som de danske myndigheder har for at imødekomme den eller de berørte stat(er)s indsigelser. Det anbefales, at man på møderne aftaler en tidsramme for den berørte stats respons på materiale, der fremsendes.

Resultatet af samrådet og den videre proces

Resultatet af et samråd kan være aftalte ændringer til planen/programmet, herunder særlige aftaler om monitorering/overvågning af miljømæssige forhold, som har givet anledning til bekymring. Der kan også have været ønsker til ændringer, som det ikke har været muligt at imødekomme. Hvis alle parter ikke desto mindre har nået et resultat, som alle kan acceptere, skal de bemærkninger, som den eller de berørte stater har rejst under samrådet adresseres i den sammenfattende redegørelse.

Hvis parterne er enige om, at samrådsproceduren er afholdt tilfredsstillende og samrådet på den baggrund kan afsluttes, kan processen for vedtagelse/godkendelse af planen/programmet fortsætte. I forbindelse med den endelige beslutning om vedtagelse/godkendelsen af planen/programmet, skal miljøvurderingsmyndigheden tage hensyn til resultatet af vurderingen af virkningerne på miljøet, herunder miljøvurderingsdokumentationen og bemærkningerne hertil (høringssvar), samt resultatet af samrådet, jf. SEAprotokollens art. 11.

Herefter kan PoC-myndigheden give samtykke til, at proceduren er foregået korrekt og at processen med vedtagelse/godkendelse af planen/programmet kan fortsætte, jf. lovens § 38, stk. 1 og 2, jf. dog stk. 3, som undtager kravet om samtykke, hvis der er tale om miljøvurdering af et lovforslag, se mere om miljøvurdering af generel retlig regulering i afsnit 2.1.1.-2., og forordet til vejledningen.

5.1.4.9. Tvistløsningsmuligheder

Hvis parterne ikke er enige om håndtering af de væsentlige indvirkninger på miljøet, eller at den berørte stat anser håndteringen af processen for uacceptabel, er der tre spor:

- 1) Espookonventionens tvistløsningsspor, hvilket bygger på forhandlingsprincippet,
- 2) EU-rettenes tvistløsningsspor, og
- 3) Nationalt tvistløsningsspor.

Ad 1) Espookonventionens tvistløsningsmuligheder

- Undersøgelseskommision

Hvis parterne ikke kan blive enige om, hvorvidt planen/programmet kan have en væsentlig grænseoverskridende indvirkning på miljøet, kan hver af parterne forelægge dette spørgsmål for en

undersøgelseskommission i henhold til bestemmelserne i konventionens appendiks IV med henblik på en udtalelse om sandsynligheden for væsentlig grænseoverskridende indvirkning på miljøet, medmindre de aftaler en anden måde at løse spørgsmålet på, jf. Espookonventionens artikel 3, stk. 7, 3. pkt., og bilag IV. En undersøgelseskommission tager mellem 12-18 måneder at gennemføre og det er Sekretariatet under konventionen, som forestår processen. Der er kun ét eksempel på anvendelse af en undersøgelseskommission i den tid, Espookonventionen har været i kraft.

- **Voldgift/Den Internationale Domstol**

Efter Espookonventionens artikel 15 kan der anvendes voldgift eller indbringes en sag for den internationale domstol, såfremt parterne ikke kan opnå enighed om anden løsning af tvisten.

Ad 2) EU-rettens tvistløsningsspor

Som tidligere omtalt er de aftaler, som Unionen indgår, bindende for EU-institutionerne og medlemsstaterne, jf. Traktatens artikel 216, stk. 2. Det medfører, at såvel EU-Kommissionen som EU-Domstolen vil være kompetent til behandle en klage fra en berørt stat. En traktatkrænkelssag kan efter Traktatens artikel 258 indledes af Kommissionen eller af en medlemsstat, jf. artikel 259.

Ad 3) National tvistløsningsspor

En berørt stat, eller dennes offentlighed vil have mulighed for at rejse et søgsmål ved de danske domstole, når planmyndigheden har vedtaget planen/programmet.

5.2. Hvad er forskellen på oplysninger og høringsmateriale?

Med udgangspunkt i lovens § 32, stk. 2, og stk. 4, beskrives i det følgende:

- Hvad er oplysninger
- Hvad er høringsmateriale

5.2.1. Hvad er oplysninger?

Myndigheden skal efter lovens § 32, stk. 1, sikre, at offentligheden, berørte myndigheder og berørte stater informeres tidligt i beslutningsprocessen og senest, så snart oplysningerne med rimelighed kan gives.

De oplysninger, der skal gives, fremgår af lovens § 32, stk. 2:

- 1) Angivelse af, hvortil bemærkninger eller spørgsmål kan rettes.
- 2) Nærmere oplysninger om fristerne for fremsendelse af bemærkninger eller spørgsmål.
- 3) Oplysning om, hvorvidt planen eller programmet vil indebære en høring efter § 38.
- 4) Planens/programmets retlige grundlag.
- 5) Hvorvidt de miljøoplysninger, der er indhentet af myndigheder til brug for sagens behandling, er til rådighed for offentligheden, berørte myndigheder og berørte stater.
- 6) Eventuelle supplerende oplysninger, herunder de vigtigste rapporter og anbefalinger m.v., som myndigheden har modtaget.
- 7) Hvor og hvordan oplysningerne stilles til rådighed.
- 8) Hvilke foranstaltninger der er eller vil blive truffet med henblik på offentlighedens, berørte myndigheders og berørte staters deltagelse i miljøvurderingsprocessen.

Det seneste tidspunkt, som informationerne kan gives, vil være i forbindelse med høringer efter lovens § 32, stk. 3, som omtales i nedenstående afsnit. Det tidligste tidspunkt for oplysning er derfor forud for høringen, men der skal være sagligt grundlag for at informere om forslaget til planen/programmet, forud for høringsfasen. Der er således ikke krav om, at offentligheden m.v. fra først til sidst skal oplyses om alle sagsbehandlingsskridt, der foretages. Vurderingen af, hvornår offentligheden informeres forud for en høring, skal foretages ud fra hensynet til, at informationen skal sætte offentligheden i stand til tidligt og effektivt at deltage i beslutningsprocessen. Tidlig information af offentligheden foretages allerede i dag, når myndigheder m.v. vurderer det hensigtsmæssigt.

Det giver sig selv, at ikke alle oplysninger vil være tilgængelige fra processens start, ligesom allerede afgivne oplysninger eventuelt må opdateres, fordi frister mv. ændres for processen. Det vigtige i denne sammenhæng er blot, at oplysningerne gøres tilgængelige, når de foreligger.

Hvis planen/programmet udarbejdes i henhold til en anden lovgivning, kan der være regler for, hvilke supplerende oplysninger, der skal offentliggøres i forbindelse med høringerne.

5.2.2. Hvad er høringsmateriale?

Når der efter lovens § 32 skal foretages en høring, er det nødvendigt at fremsende eller offentliggøre materiale, som beskriver, hvad der ønskes kommentarer og ideer til. Med udgangspunkt i lovens krav om høring i forbindelse med henholdsvis screening og miljøvurdering beskrives neden for det materiale, som skal offentliggøres efter loven på de respektive procestrin.

Hvis planen/programmet udarbejdes i henhold til en anden lovgivning, kan der være regler for, hvilket supplerende materiale, der skal offentliggøres i forbindelse med høringerne.

5.2.2.1. Screening

Myndigheden skal gennemføre en høring, hvor de berørte myndigheder kan afgive bemærkninger til forslaget til planen/programmet, eller til myndighedens udkast til screeningsafgørelse, jf. lovens § 32, stk. 3, nr. 1.

Dette kan ske i form af et screeningsskema, der sendes rundt til de berørte myndigheder (herunder til andre afdelinger i kommunen), eller i andre tilfælde udkast til screeningsafgørelse, som opfylder betingelserne til udformningen af en afgørelse efter lovens § 10.

5.2.2.2. Miljøvurdering

Afgrænsningsrapporten/-notatet:

Myndigheden skal gennemføre en høring af afgrænsningsrapporten/-notatet hos de berørte myndigheder, jf. lovens § 11. Afgrænsningshøringen efter lovens 32, stk. 3, nr. 2, kan ikke erstattes med andre typer høringer, der typisk vil ligge senere i processen. Det betyder, at manglende høring af berørte myndigheder vil være at betragte som en væsentlig mangel i vurderingen af udkastet til planen/programmet.

NKN afgørelse af 8. juni 2005, j.nr. 03-33/150-0320

En kommune havde truffet en screeningsafgørelse, hvorefter en lokalplan ikke skulle miljøvurderes. Kommune fandt, at en offentliggørelse af lokalplanforslaget og kommunens

screeningsafgørelse kunne foregå samtidig. Nævnet fandt, at kravet om forudgående høring af andre myndigheder er i loven – og i det til grund derfor liggende EU-direktiv – fastlagt med henblik på at sikre de myndigheder, hvis tilladelser m.v. efter anden lovgivning er en forudsætning for planens mulige realisering, mulighed for at yde indflydelse på planmyndighedens afgørelse af spørgsmålet om miljøvurdering. Den forudgående høring kan ikke erstattes af den offentlighedsfase, der i planloven er fastlagt i forbindelse med planers tilvejebringelse. Planmyndighedens undladelse af at foretage en sådan forudgående høring af de relevante andre myndigheder må på denne baggrund betragtes som en væsentlig mangel. Nævnet ophævede herefter kommunens afgørelse om ikke at foretage en miljøvurdering af forslaget til lokalplanen som ugyldig og hjemviste sagen til fornyet behandling, herunder høring af de relevante myndigheder.

Miljørapporten og udkast til plan/program:

Høringen på dette trin i processen er en høring over plan-/programforslaget på grundlag af miljørapporten. Miljørapporten er på dette tidspunkt ikke et forslag men et færdigt dokument i modsætning til plan-/programforslaget, som den ledsager. Det er altså plan-/programforslaget, der sendes i høring, selvom høringsbestemmelserne fremgår af loven. Miljørapporten skal ledsage forslaget til plan/program, når den/det sendes i offentlig høring. Plan-/programforslag og miljørapport skal således altid følge hinanden og være tilgængelige i hele høringsperioden.

	Udkast til screeningsafgørelse	Indkaldelse af forslag/afgrænsning af miljørapporten	Miljørapporten (den færdige version)
Offentligheden	-	-	Udkast til planen/programmet og miljørapport, jf. lovens § 12 og § 32, stk. 3, nr. 3, og 4.
Parter	(praksis efter forvaltningsloven og Folketingets Ombudsmand)	Afgrænsningsrapporten/-notatet, jf. lovens § 11 og § 32, stk. 3, nr. 2, samt praksis efter forvaltningsloven og Folketingets Ombudsmand	Udkast til planen/programmet og miljørapporten, jf. lovens § 12 og § 32, stk. 3 og 4, samt praksis efter forvaltningsloven
Berørte myndigheder	Kommentarer til udkast til plan/program, eller til udkast til screeningsafgørelse, jf. lovens § 32, stk. 3, nr. 1.	Afgrænsningsrapporten/-notatet, jf. lovens § 11 og § 32, stk. 3, nr. 2, og stk. 4.	Udkast til planen/programmet og miljørapporten, jf. lovens § 12 og § 32, stk. 3, nr. 3, og 4.

Berørte stater	(Konkrete overvejelser)	Afgrænsningsrapporten/-notatet, jf. lovens § 11, § 32, stk. 3, nr. 2, og stk. 4, og § 38, stk. 5.	Udkast til planen/programmet og miljørapporten, jf. lovens § 12, § 32, stk. 3, nr. 3, og stk. 4, og § 38, stk. 5.
----------------	-------------------------	---	---

5.3. Hvad er høringsfristerne?

I dette afsnit beskrives høringsfristerne efter lovens § 32 ved hjælp af et skema. Det skal bemærkes, at det fremgår af lovens § 32, stk. 6, at såfremt der i medfør af anden lovgivning er fastsat regler om offentlighedens inddragelse i forbindelse med udarbejdelse af planen eller programmet, herunder tidsfrister for indsigelser mv. mod plan- eller programforslaget, finder disse regler anvendelse på såvel udkast til plan/program som den ledsagende miljørapport.

Fastlæggelsen af høringsfristens længde må ske under inddragelse af planens/programmets art, omfang, anvendelsesområde og dens kompleksitet, herunder kompleksiteten af de forventede miljøpåvirkninger. Fristen må med andre ord ikke gøre høringen illusorisk eller umuliggøre de berørte myndigheders varetage af de hensyn, de er forpligtede til at varetage. Der er ikke i loven krav om, at de berørte myndigheder får tilsendt de øvrige høringssvar, som måtte indkomme i høringsprocessen. Det skal bemærkes, at en 14 dages høringsfrist under alle omstændigheder må anses for at være minimum, jf. også lovens § 35, stk. 5, 2. pkt.

	Udkast til screeningsafgørelse	Indkaldelse af forslag/afgrænsning af miljørapporten	Miljørapporten
Offentligheden	-	Passende frist, jf. lovens § 32, stk. 5	Passende frist, jf. lovens § 32, stk. 5
Parter	(praksis efter forvaltningsloven og Folketingets Ombudsmand)	(praksis efter forvaltningsloven og Folketingets Ombudsmand)	(praksis efter forvaltningsloven)
Berørte myndigheder	Passende frist, jf. lovens § 32, stk. 5	Passende frist, jf. lovens § 32, stk. 5	Passende frist, jf. lovens § 32, stk. 5
Berørte stater	(Konkrete overvejelser)	Passende frist, jf. lovens § 38, stk. 5, jf. lovens § 32, stk. 5.	Passende frist, jf. lovens § 38, stk. 5, jf. lovens § 32, stk. 5.

5.4. Hvor skal materialet offentliggøres?

I dette afsnit beskrives offentliggørelse dels under behandlingen af det konkrete forslag til plan/program og tilhørende miljørapport, dels når udkastet er vedtaget/godkendt. Det skal bemærkes, at det fremgår af lovens § 32, stk. 6, at såfremt der i medfør af anden lovgivning er fastsat regler om offentliggørelse i forbindelse med udarbejdelse og vedtagelse/godkendelse af planen/programmet, finder disse regler anvendelse på såvel planen og programmet som den ledsagende miljørapport. Som eksempel kan Plandata nævnes for planer efter planloven.

Efter lovens § 33 skal screeningafgørelsen skal offentliggøres sammen med begrundelsen snarest muligt og før offentliggørelse af den endelige godkendelse eller vedtagelse af planen/programmet. Offentliggørelsen skal indeholde oplysning om, hvortil afgørelsen kan påklages, klagevejledning samt fristen for klage over afgørelsen.

Offentliggørelse af screeningafgørelsen bør som udgangspunkt ske samtidig med offentliggørelse af plan/programmet for at sikre, at offentligheden har mulighed for at gøre sig bekendt med planens/programmets indhold og den trufne beslutning om ikke at foretage miljøvurdering. Det bør endvidere fremgå af såvel planen/programmet som den offentliggjorte screeningafgørelse, hvis der ikke er sammenfald mellem klagefrist for screeningafgørelsen og indsigelses- og klagefrist for planen.

Efter vedtagelsen/godkendelsen af planen/programmet skal den/det offentliggøres sammen med den sammenfattende redegørelse, jf. lovens § 34, stk. 1.

Har der været gennemført høring af stater, skal myndigheden sende materialet til miljøministeren, som sikrer, at det sendes til berørte stater, jf. lovens § 34, stk. 2.

Offentliggørelsen skal oplyse om klagereglerne.

Skema over offentliggørelsesmedier efter bekendtgørelsens § 12:

	Oplysninger	Høringer	Vedtagelser/ godkendelser af planer/programmer	Screenings- afgørelser, miljørapporter
Plan/program: Kommunale /regionale myndigheder	Planlæggende myndigheds hjemmeside *)	Planlæggende myndigheds hjemmeside *)	Planlæggende myndigheds hjemmeside *)	Planlæggende myndigheds hjemmeside *)
Plan/program: Statslige myndigheder	Planlæggende myndigheds hjemmeside *)	Høringsportalen *)	Høringsportalen *)	Planlæggende myndigheds hjemmeside *)

*) Eventuelt også offentliggørelse ved brug af egnede midler, såsom opslag inden for en vis radius af det berørte område for den pågældende plan eller det pågældende program eller ved opslag i lokale medier.

Afsnit 6: Klage og søgsmål og konsekvenser af manglende miljøvurdering

6.1. Klage og søgsmål

Bestemmelserne for klage og søgsmål ved domstolene fremgår af lovens kapitel 18. I det følgende vil det blive beskrevet

- Hvilke klageregler skal der anvendes?
- Hvad kan der klages over?
- Hvor kan der klages til?
- Hvordan beregnes klagefristen?
- Hvem er klageberettigede?
- Har en klage opsættende virkning?

6.1.1. Hvilke klageregler skal der anvendes?

Udgangspunktet for klage over screening og miljøvurdering af planer/programmer er, at det er klagebestemmelserne i den lovgivning mv., som planen/programmet udarbejdes i henhold til, der finder anvendelse, jf. lovens § 48 stk. 1. Som eksempler kan nævnes planer efter planloven eller efter råstofloven, der i forvejen indeholder bestemmelser om, at der for planer kan klages over retlige forhold.

Hvis den lovgivning m.v., som planen/programmet udarbejdes på grundlag af, ikke giver mulighed for at klage over planen m.v., er det lovens klageregler, der finder anvendelse, jf. lovens § 48 stk. 3 og 4. Et eksempel herpå er affaldsplaner og spildevandsplaner udarbejdet efter miljøbeskyttelsesloven.

MFKN afgørelse af 23. august 2017, j.nr. NMK-10-01214

Nævnet kan konstatere, at der i det konkrete tilfælde er klaget over et forslag til et tillæg til en spildevandsplan, og ikke en endelig afgørelse.

Nævnet bemærker i øvrigt, at kommunens vedtagelse af spildevandsplaner ikke kan påklages til anden administrativ myndighed, jf. miljøbeskyttelsesloven § 32, stk. 3.

Nævnet afviser derfor klagen fra realitetsbehandling.

MFKN afgørelse af 8. september 2020, j.nr. 19/00675

Det fremgår af lovens § 48, stk. 4, at er planen eller programmet 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 nævnet. Afgørelser, som en myndighed træffer om, at en plan/et program ikke er omfattet af/ikke skal behandles efter loven, kan også påklages.

Indledningsvist bemærker nævnet, at der ikke er fastsat klageadgang i bekendtgørelsen om kortlægning af ekstern støj og udarbejdelse af støjhandlingsplaner i forhold til kommunens vedtagelse af selve støjhandlingsplanen. Nævnet har derfor ikke kompetence til at behandle den del af klagen, der vedrører planens indhold.

Nævnet gennemgår herefter betingelserne for at anse en plan for omfattet af loven og konkluderer, at den konkrete støjhandlingsplan ikke fastsætter rammer for fremtidige anlægstilladelser, hvorfor der heller ikke kan klages over manglende miljøvurdering.

Det samme gælder, hvis planen/programmet ikke er udarbejdet i henhold til lovgivning, bekendtgørelse m.v. Her vil det også være klagebestemmelserne i loven, der finder anvendelse. Det gælder også miljøvurderinger af bekendtgørelser (generel regulering). Miljøvurdering af planer/programmer, der vedtages af Folketinget ved en lovgivningsprocedure, kan kun indbringes for domstolene, jf. lovens § 48, stk. 5. Her gælder de almindelige betingelser for adgang til prøvelse.

6.1.2. Hvad kan der klages over?

I forhold til planer/programmer er der to afgørelser, som kan påklages. For det første screeningsafgørelsen, hvorved en plan/program ved screeningsafgørelsen ikke er miljøvurderingspligtig. Afgørelsen kan påklages – *enten* efter de regler, der regulerer planens/programmets vedtagelse, jf. § 48, stk. 1, *eller* efter lovens § 48, stk. 3. Der vil i det følgende alene blive omtalt klagereglen i loven og for så vidt angår klageregler i andre ressortlove mv., henvises der til de relevante vejledninger på de pågældende områder.

Udtrykket 'retlige spørgsmål' er hentet fra planlovens klagebestemmelser, og da klager over planer efter planloven og miljøvurderinger efter den gamle – nu ophævede – miljøvurderingslov frem til 1. januar 2017 blev behandlet af det samme klagenævn, betyder det, at klagenævnspraksis for forståelsen af retlige spørgsmål er ens for de to love.

Retlige spørgsmål er spørgsmål, der vedrører lovligheden eller gyldigheden af de trufne afgørelser og dermed ikke spørgsmål, der omhandler, hvorvidt en plan er hensigtsmæssig eller formålstjenlig. Det typiske procedureproblem kan her være, at beslutningen om at vedtage planen lider under en række formelle mangler som eksempelvis at opfyldelse af frister for høringer er tilsidesat, forkert afgrænsning af kredsen af høringsberettigede og lignende. Manglende klagevejledning vurderes i nævnspraksis ikke at have betydning for afgørelsens gyldighed men i overensstemmelse med praksis inden for forvaltningsretten har manglende klagevejledning betydning for beregningen af klagefristen.

Indholdsmæssige retlige spørgsmål vedrører eksempelvis:

- fortolkning af lovens eller bekendtgørelsens bestemmelser,
- kompetencespørgsmål (forkert myndighed har truffet beslutning),
- habilitetsspørgsmål (manglende overholdelse af kravet om passende adskillelse mellem uforenelige funktioner i lovens § 40), og
- varetagelse af saglige hensyn og andre forvaltningsretlige retssikkerhedsgarantier.

Det andet forhold, der kan klages over, er myndighedens afgørelse i forbindelse med tilvejebringelsen af en miljøvurdering af planen/programmet, jf. § 48, stk. 4. Det er ikke alle typer af planer/programmer, som kan påklages. Dermed bliver det kun miljøvurderingen af planen/programmet, som kan påklages. Som det fremgår af beskrivelsen af processen for miljøvurderingen, anses miljøvurderingen for afsluttet og dermed 'afgjort', når planen anvendes eller sættes i værk på baggrund af miljørapporten og den sammenfattende redegørelse. Det er derfor på

dette tidspunkt, at miljøvurderingen kan påklages. Dette er en videreførelse af den hidtil gældende ordning på området.

Det, der kan påklages, er alene retlige spørgsmål, jf. beskrivelsen ovenfor.

6.1.3. Hvor kan der klages til?

Klageproceduren for screeninger og miljøvurderinger af planer/programmer fremgår af Miljø- og Fødevareklagenævnets samt Planklagenævnets hjemmeside.

Det er Miljø- og Fødevareklagenævnet, der behandler klager over afgørelser truffet i medfør af loven, jf. dog § 48 stk. 1.

Er der tale om en plan, som udarbejdes i henhold til lov f.eks. planloven, følger det af § 48 stk. 1, at klagereglerne følger den sektorlov, som planen udarbejdes efter, i tilfælde af en plan efter planloven vil det altså være Planklagenævnet, der skal klages til.

For miljøvurderinger af planer/programmer, der vedtages af Folketinget ved en lovgivningsprocedure, kan der alene klages til domstolene, jf. lovens § 48, stk. 5.

6.1.4. Hvordan beregnes klagefristen?

Beregning af klagefristen ved klage over screeningsafgørelser og miljøvurderinger fremgår af lovens § 51. Klagefristen er 4 uger, og den regnes fra offentliggørelsen af screeningsafgørelsen eller offentliggørelsen af den vedtagne plan/program.

Denne beregning af fristen gælder også, selvom myndigheden måtte vælge at orientere andre myndigheder. Her er det fortsat offentliggørelsen, der starter klagefristen. For parter efter forvaltningsloven gælder Ombudsmandens og domstolenes praksis for dette.

Hvis klagefristen udløber på en lørdag eller en helligdag, forlænges fristen til den følgende hverdag.

Hvis klagen angår en miljøvurdering af en plan/program, som ikke udarbejdes med hjemmel i lovgivning, jf. således lovens § 48, stk. 4, kan klagen over miljøvurderingen først indgives på det tidspunkt, hvor planen/programmet er endeligt vedtaget, jf. lovens § 51, stk. 3.

For søgsmål ved domstolene beregnes fristen på 6 måneder fra nævnets afgørelse eller – hvis der er tale om en afgørelse, som ikke kan påklages til nævnet, jf. lovens § 48, stk. 5, – fra offentliggørelsen af den vedtagne plan/program, jf. lovens § 54, stk. 1.

6.1.5. Hvem er klageberettigede?

Bestemmelsen i lovens § 50 om klageberettigede svarer med lidt forskellig variation til miljølovgivningens generelle afgrænsning af klageberettigede i øvrigt. Det bemærkes, at kredsen af klageberettigede afhænger af, hvilken lovgivning planen/programmet og dermed miljøvurderingen udarbejdes i henhold til.

Er der tale om en plan/program, som vedtages efter reglerne i planloven, følger klagereglerne af kapitel 14 i planloven.

Følgende beskrivelse af klageberettigede er således kun relevant for de planer/programmer, som ikke udarbejdes i henhold til lov eller bekendtgørelse, eller hvor den lovgivning, som planen/programmet udarbejdes efter, ikke indeholder klagebestemmelser, jf. lovens § 48, stk. 3 og 4.

Lovens § 50 anfører miljøministeren og to andre grupper som klageberettigede: For det første er der tale om enhver, som har en retlig interesse i sagens udfald og for det andet er det landsdækkende foreninger og organisationer, som har en særlig formålsbestemmelse og medlemsantal. Bestemmelsen er en videreførelse af gældende ret fra den nu ophævede lov om miljøvurdering af visse planer/programmer. Det betyder, at den hidtidige praksis for klageberettigelse videreføres.

I forhold til indholdet af begrebet 'retlig interesse i sagens udfald' kan udtrykket have forskellig betydning, afhængigt af hvad der klages over.

Da loven ikke fraviger forvaltningslovens partsbegreb, vil parter, som har en væsentlig individuel interesse i sagen, også være klageberettigede.

Lovens § 50 nævner også

- landsdækkende foreninger og organisationer,
- der som formål har beskyttelsen af natur og miljø og/eller
- varetager væsentlige brugerinteresser inden for arealanvendelsen, og
- har vedtægter eller love, som dokumenterer dens formål, og
- repræsenterer mindst 100 medlemmer.

Bestemmelsen er en gennemførelse af Århus Konventionens artikel 9, stk. 2.

6.1.5.1. Særlige klageregler for visse kystbeskyttelsesprojekter

Det skal bemærkes, at der gælder en særlig regel for screening for miljøvurdering og miljøvurdering i forhold til kommune- og lokalplaner, der vedrører et kystbeskyttelsesprojekt eller ændring af et kystbeskyttelses anlæg efter kystbeskyttelseslovens § 1 a. Efter lovens § 48, stk. 3, 2. pkt., kan screeningsafgørelsen efter § 10 ikke påklages af andre end miljøministeren, hvis erhvervsministeren efter planlovens § 58, stk. 4, har truffet afgørelse om at afskære adgangen til at klage over planen eller ændringer deri. Tilsvarende fremgår det af lovens § 48, stk. 4, 2 pkt., at afgørelsen efter § 8, stk. 1, ikke kan påklages af andre end miljøministeren, hvis erhvervsministeren efter planlovens § 58, stk. 4, har truffet afgørelse om at afskære adgangen til at klage over planen eller ændringer deri.

Konsekvensen heraf er, at såfremt en kommune- eller lokalplan omfatter mere end et kystbeskyttelsesprojekt eller et projekt om ændring af et kystbeskyttelses anlæg, og erhvervsministeren har afskåret klageadgangen, for så vidt angår kystbeskyttelsesprojektet eller projektet om ændring af et kystbeskyttelses anlæg, vil miljøvurderingen ikke kunne påklages i relation til kystbeskyttelsesprojektet eller projektet om ændring af et kystbeskyttelses anlæg. Miljøvurderingen af øvrige dele af kommune- eller lokalplanen vil imidlertid kunne påklages til Planklagenævnet.

6.1.6. Har en klage opsættende virkning?

Det fremgår af lovens § 48, stk. 2, at myndighedens afgørelse, som træffes ved at gennemføre miljøvurderingen, kan påklages efter reglerne i den lov, planen/programmet udarbejdes i henhold til.

Som eksempel vil det således være reglerne i råstofloven, som er afgørende for klage over såvel miljørapporten som selve råstofplanen. Råstoflovens § 13, stk. 1, 2. pkt. bestemmer, at regionsrådets afgørelse efter § 5 a (råstofplanen) kan påklages til Miljø- og Fødevareklagenævnet, for så vidt angår retlige spørgsmål. Det fremgår af råstoflovens § 16, stk. 8, 2. pkt., at rettidig klage efter § 13, stk. 1, 2. pkt., ikke har opsættende virkning, medmindre klagenævnet bestemmer andet. Råstofplanen vil altså kunne håndhæves under behandlingen af klagesagen, medmindre Miljø- og Fødevareklagenævnet træffer afgørelse om, at klagen har opsættende virkning.

MFKN afgørelse af 5. december 2017, j.nr. NMK-220-00136

Råstoflovens hovedregel er, at klager over råstofplaner ikke har opsættende virkning. Nævnet kan dog bestemme, at afgørelsen ikke må udnyttes, jf. § 16, stk. 8, 2. pkt. i råstofloven.

Nævnet finder, at der skal foreligge særlige forhold, der kan berettige, at nævnet på et foreløbigt grundlag fraviger lovens hovedregel.

Det bemærkes, at nævnets afgørelse om opsættende virkning efter sin karakter må træffes hurtigst muligt, hvorfor nævnet må basere sin vurdering på de oplysninger i sagen, som er umiddelbart tilgængelige.

Nævnet finder efter en samlet vurdering af de oplysninger, der foreligger i sagen, at der ikke er grundlag for at fravige lovens hovedregel om, at klagen over Region Hovedstadens Råstofplan 2016 af 13. juni 2017 ikke har opsættende virkning. Den omstændighed, at der klages over manglende miljøvurdering/miljøscreening efter miljøvurderingsloven for hele arealet omfattet af de områder, der er udlagt som interesseområder i råstofplanen, er efter nævnets opfattelse ikke et særligt forhold, der berettiger, at klagen tillægges opsættende virkning.

En klage over en screeningsafgørelse eller miljøvurdering i forhold til en plan efter planloven, f.eks. en lokalplan, har ikke opsættende virkning. Planklagenævnet kan dog tillægge klagen opsættende virkning, hvis særlige grunde taler derfor.

Såfremt den plan/program, der er miljøvurderet ikke er udarbejdet i henhold til en lov eller bekendtgørelse med relevante klagebestemmelser, er det lovens regler, der finder anvendelse. Loven indeholder imidlertid ikke bestemmelser om opsættende virkning for rettidige klager over denne 'restgruppe' af miljøvurderinger af planer/programmer. Det vil derfor være op til Miljø- og Fødevareklagenævnet at tage stilling hertil efter almindelige retlige principper for opsættende virkning.

PKN afgørelse af 16. marts 2018, j.nr. NMK-41-00537

En klage efter planlovens § 58, stk. 1, nr. 3, har ikke opsættende virkning, jf. § 7, stk. 1, i lov om Planklagenævnet. Nævnet kan imidlertid bestemme, at en klage skal tillægges opsættende virkning, hvor særlige grunde taler derfor, jf. § 7, stk. 3, i lov om Planklagenævnet. Nævnet kan også påbyde et bygge- eller anlægsarbejde standset, indtil nævnet har truffet sin afgørelse, jf. § 6 i planklagebekendtgørelsen.

Nævnet lægger ved vurderingen vægt på, om det er overvejende sandsynligt, at der foreligger en væsentlig overtrædelse af loven. Herudover indgår det i nævnets vurdering, om der er en stor risiko for, at en udnyttelse af afgørelsen vil vanskeliggøre et muligt krav om fysisk lovliggørelse, hvis

nævnet efterfølgende giver klager medhold. Også tidspunktet for aktivitetens påbegyndelse kan indgå i vurderingen.

Det bemærkes i øvrigt, at en afgørelse om opsættende virkning på grund af afgørelsens midlertidige karakter og af hensyn til behovet for en hurtig stillingtagen træffes på et foreløbigt grundlag. En nøjere vurdering af sagen, herunder stillingtagen til, om der skal indhentes yderligere oplysninger, sker først i forbindelse med den senere realitetsbehandling.

Nævnet finder ikke, at der i den aktuelle sag er forhold, der kan begrunde, at nævnet fraviger hovedreglen om, at en klage ikke har opsættende virkning. Nævnet henviser navnlig til, at klager ikke i den konkrete sag har gjort forhold gældende, som gør det overvejende sandsynligt, at der foreligger en væsentlig overtrædelse af loven.

Nævnet meddeler derfor afslag på anmodningen om at tillægge klagen opsættende virkning.

Praksis for opsættende virkning er meget restriktiv ved såvel nævnspraksis som domstolspraksis. En plan/program udgør ikke på samme måde som et projekt en tilladelse til at etablere et anlæg og kan derfor danne grundlag for det videre forløb allerede fra det tidspunkt, hvor den efter lovgivningen anses for at være trådt i kraft – også selvom klagefristen løber, og der eventuelt er indgivet en klage over planen/programmet.

Der er dog få eksempler på, at klagenævnene har tillagt klager over vedtaget/godkendt en plan. Den retlige konsekvens har været, at planen ikke kunne udnyttes, indtil nævnet traf den endelige afgørelse.

PKN afgørelse af 24. april 2018, j.nr. NMK-33-04511

”Planklagenævnet tillægger klagerne over miljøvurderingen og lokalplanvedtagelsen opsættende virkning.

Planklagenævnet lægger navnlig vægt på, at Miljøstyrelsen den 27. februar 2018 har truffet afgørelse om, at [virksomhed1] er omfattet af risikobekendtgørelsen som en kolonne 3-virksomhed, og at virksomheden dermed potentielt kan udgøre en væsentlig risiko for menneskers sundhed og/eller miljøet.

Planklagenævnet lægger endvidere vægt på, at kommunen ikke har inddraget hensynet til risikoen for større uheld i forbindelse med lokalplanen, selvom der er mindre end 500 m fra risikovirksomheden til nærmeste by, herunder helårsboliger og sommerhuse, jf. § 2 i bekendtgørelsen om planlægning omkring risikovirksomheder. Dette uanset, at virksomheden, inden lokalplanens vedtagelse, fremsendte en redegørelse til Miljøstyrelsen til brug for vurderingen af, hvorvidt virksomheden var omfattet af risikobekendtgørelsen med sit daværende oplag af farlige stoffer. Nævnet lægger således til grund, at der inden vedtagelsen af planen fandtes oplysninger, som belyste virksomhedens karakter, og at kommunen havde mulighed for at gøre sig bekendt hermed.

Planklagenævnet har ligeledes ud fra en foreløbig vurdering af Seveso III-direktivet lagt vægt på, at direktivet varetager tungvejende beskyttelseshensyn i forhold til at forhindre større uheld og beskytte menneskers sundhed samt miljøet. Nævnet vurderer umiddelbart, at direktivet, i forhold til den fysiske planlægning, har et forholdsvis bredt anvendelsesområde, således at en planmyndighed, kan være forpligtet til at påse direktivets bestemmelser for den fysiske planlægning, såfremt en virksomhed de facto opfylder kriterierne for at være en risikovirksomhed, uanset om en konkret miljømyndighed har truffet afgørelse herom. Nævnet vurderer også

umiddelbart, at en kommune kan være forpligtet til at påse direktivets bestemmelser om fysisk planlægning, selvom en virksomhed ikke (endnu) er kategoriseret som kolonne 2- eller 3-virksomhed, hvis virksomheden har et oplag af farlige stoffer, som kan have væsentlige følger for risiko for større uheld.

På baggrund af sagens samlede omstændigheder, virksomhedens særlige karakter, samt de risici der kan være forbundet med en evt. udvidelse af virksomheden, mens klagesagen verserer, har Planklagenævnet besluttet at tillægge klagerne opsættende virkning.

Nævnet har ikke med denne afgørelse foretaget en endelig fortolkning af Seveso III-direktivets anvendelsesområde, herunder anvendelsesområdet for bekendtgørelse om planlægning omkring risikovirksomheder, som implementerer dele af Seveso III-direktivet.

Afgørelsen betyder, at lokalplanen ikke må udnyttes, mens klagesagen verserer.”

PKN afgørelse af 7. juli 2021, j.nr. 21/03705 m.fl.

”Planklagenævnet lægger ved vurderingen vægt på, om det er overvejende sandsynligt, at der i forbindelse med sagens behandling eller afgørelse er sket en væsentlig overtrædelse af den lovgivning, som Planklagenævnet påser. Endvidere må der efter nævnets opfattelse lægges vægt på, om realisering af en plan vil kunne medføre uoprettelig skade, bl.a. i forhold til bilag IV-arter eller Natura 2000-områder. Det indgår ligeledes i nævnets vurdering, om der er en stor risiko for, at en udnyttelse af lokalplanen og kommuneplantillægget vil vanskeliggøre et muligt krav om fysisk lovliggørelse, hvis nævnet efterfølgende giver klagerne medhold. Også tidspunktet for aktivitetens påbegyndelse kan indgå i vurderingen.

Det bemærkes i øvrigt, at en afgørelse om opsættende virkning på grund af afgørelsens midlertidige karakter og af hensyn til behovet for en hurtig stillingtagen træffes på et foreløbigt grundlag. En nøjere vurdering af sagen, herunder stillingtagen til, om der skal indhentes yderligere oplysninger, sker først i forbindelse med den senere realitetsbehandling.

Planklagenævnet finder, at der i den aktuelle sag er forhold, der kan begrunde, at nævnet fraviger hovedreglen om, at en klage ikke har opsættende virkning.

Planklagenævnet lægger således til grund, at der ved en realisering af bebyggelsen i lokalplanområdets nordøstlige hjørne vil ske en fjernelse af en del af det krat, der i dag fungerer som rasteområde for stor vandsalamander.

Planklagenævnet finder, at de i lokalplanen fastsatte byggefelter dækker en ikke ubetydelig del af det område, som efter oplysningerne i miljørapporten fungerer som rasteområde for stor vandsalamander, og at byggefelterne inden for rasteområdet i sig selv har en vis størrelse.

Det følger af habitatdirektivet og planhabitatbekendtgørelsen, at en plan ikke kan vedtages, hvis gennemførelsen heraf kan beskadige eller ødelægge yngle- eller rasteområder i det naturlige udbredelsesområde for de dyrearter, der er optaget i habitatdirektivets bilag IV, litra a.

Det afgørende for vurderingen heraf er, om den økologiske funktionalitet af et yngle- eller rasteområde for bilag IV-arter opretholdes på mindst samme niveau som hidtil.

Ud fra en foreløbig vurdering på det foreliggende grundlag, kan det efter nævnets opfattelse ikke med tilstrækkelig sikkerhed afvises, at reglerne om beskyttelse af yngle- og rasteområder for bilag IV-arter ikke er overtrådt i den konkrete sag. I tilfælde, hvor der sker en nedlæggelse af et rasteområde, må der således forudsættes nærmere oplysninger om beliggenhed, størrelse, kvalitet og funktion af de rasteområder som nedlægges set i forhold til omkringliggende raste- og

yngeleområder. Endvidere må der forudsættes en nærmere begrundelse for, hvordan de konkret fastsatte afværgeforanstaltninger effektivt kan sikre, at den økologiske funktionalitet opretholdes på mindst samme niveau som hidtil. Sådanne oplysninger og begrundelser fremgår ikke umiddelbart hverken af lokalplanredegørelsen eller miljørapporten.

Planklagenævnet finder på den baggrund, at der er en vis sandsynlighed for, at en realisering af planerne vil kunne medføre, at den økologiske funktionalitet af rasteområder for stor vandsalamander vil lide uoprettelig skade. Hertil kommer, at det efter nævnets opfattelse vil være vanskeligt at gennemføre en fysisk lovliggørelse, såfremt klagerne senere måtte få medhold.

Planklagenævnet har derfor besluttet at tillægge klagerne opsættende virkning.

Afgørelsen betyder, at lokalplanen og kommuneplantillægget ikke må udnyttes, mens klagesagen verserer.”

Såfremt der er tale om en miljøvurdering af planer/programmer, som vedtages af Folketinget ved en lovgivningsprocedure, jf. lovens § 48, stk. 5, vil det være domstolene, der skal tage stilling til opsættende virkning.

6.2. De retlige konsekvenser af ingen eller mangelfuld miljøvurdering

Grundlaget for at beskrive de retlige konsekvenser af ingen eller manglende miljøvurdering er, at hverken miljøvurderingsdirektivet eller loven indeholder bestemmelser om de konsekvenser, som en tilsidesættelse af de processuelle regler i direktivet/loven skal have.

Af EU-Domstolens retspraksis fremgår det, at såfremt der ikke er gennemført en miljøvurdering af en plan/et program omfattet af miljøvurderingsdirektivet/loven, skal de ulovlige følgevirkninger af en tilsidesættelse af miljøvurderingsreglerne bringes til ophør. Dette følger af princippet om loyalt samarbejde, der er fastsat i Lissabontraktatens artikel 4, stk. 3. Det betyder, at den pågældende retsinstans (nævn eller domstol) inden for rammerne af dens kompetence skal træffe samtlige foranstaltninger, der er nødvendige, for at råde bod på, at der ikke er blevet foretaget en miljøvurdering. Dette kan for eksempel indebære, at der træffes foranstaltninger med henblik på udsættelse eller annullation af en generel retsakt, samt i at tilbagekalde eller udsætte en tilladelse, der allerede er givet i medfør af planen/programmet, med henblik på at gennemføre en sådan vurdering.⁸¹

NMKN afgørelse af 15. september 2014, j.nr. NMK-33-02171 m.fl.

En kommune havde miljøvurderet og endeligt vedtaget kommuneplantillæg og lokalplan samt gennemført en miljøvurdering og meddelt tilladelse til opstillingen af 10 vindmøller. Nævnet fandt, at kommunen ikke på tilfredsstillende vis havde beskrevet de såvel kortsigtede som langsigtede virkninger på miljøet som følge af påvirkning af overflade- og grundvandssystemer. Endvidere fandtes kravene i vindmøllecirkulæret ikke at være opfyldt, og på den baggrund ophævedes kommuneplantillægget med tilhørende VVM-redegørelse (miljøkonsekvensrapport) og miljørapport

⁸¹ EU-Domstolens dom af 28. februar 2012, Inter-Environnement Wallonie og Terre wallonne, C-41/11, EU:C:2012:103, præmis 42-46, og dom af 12. november 2019, Kommissionen mod Irland, C-261/18, EU:C:2019:955, præmis 75 og den deri nævnte retspraksis. Se også Vestre Landsrets dom af 22. april 2021 (8. afdeling), j.nr. BS-58974/2019-VLR.

(for miljøvurderingen af) forslaget. Som følge heraf ophævedes tillige den meddelte VVM-tilladelse (§ 25-tilladelsen) til projektet.

Retligt set ville en beslutning om ikke at gennemføre en påkrævet miljøvurdering eller ikke at søge miljøvurderingen lovliggjort være at gå i mod princippet om EU-rettens forrang. Det er imidlertid ikke altid, at udsættelsen eller annullationen af plan/program er i overensstemmelse med kravet om høj miljøbeskyttelse. Der kan være tvingende hensyn til miljøet. Derfor har EU-Domstolen udviklet følgende betingelser⁸² for opretholdelsen af planer/programmer:

- 1) at den anfægtede nationale bestemmelse udgør en foranstaltning til korrekt gennemførelse af EU-retten på miljøbeskyttelsesområdet,
- 2) vedtagelsen og ikrafttrædelsen af en ny national bestemmelse ikke gør det muligt at undgå de skadelige virkninger på miljøet, som følger af annullationen af den anfægtede nationale bestemmelse,
- 3) annullation af denne sidstnævnte medfører, at der skabes et retligt tomrum, for så vidt angår gennemførelsen af EU-retten på miljøområdet, som ville være mere skadelig for miljøet i den forstand, at annullationen ville betyde ringere beskyttelse og således ville modvirke selve EU-rettens væsentligste formål, og
- 4) en undtagelsesvis opretholdelse af virkningerne af en sådan bestemmelse omfatter alene en tidsperiode, som er begrænset til det strengt nødvendige til vedtagelse af foranstaltninger, der kan afhjælpe den konstaterede uregelmæssighed.

6.2.1. Hvad sker der med miljørapporten?

Miljørapporten udgør det miljømæssige dokumentationsgrundlag og beslutningsgrundlag for at vedtage eller godkende en plan/et program. På samme måde kan den sammenfattende redegørelse supplere beslutningsgrundlaget, såfremt der i den sammenfattende redegørelse er beskrevet ændringer/justeringer i forhold til den i miljørapporten foretagne beskrivelse og vurdering af miljømæssige indvirkninger. En klage over en plan/et program, som har betydning for de miljømæssige vurderinger, der fremgår af miljørapporten og/eller den sammenfattende redegørelse, og som har karakter af en væsentlig mangel og ophævelse af planen/programmet, må medføre, at miljørapporten og den sammenfattende redegørelse også ophæves.

PKN afgørelse af 9. marts 2021, j.nr. 19/00752 m.fl.

Til et tværkommunalt projekt var der udarbejdet kommune- og lokalplaner for samlet 18 vindmøller. Nævnet fandt, at der forelå retlige mangler ved den foretagne konsekvensvurdering af planernes indvirkning på et Natura2000 områdekonsekvensvurderingens beskrivelse af indvirkningen på visse fuglearter og deres levesteder. På den baggrund ophævede nævnet miljørapporten samt den udarbejdede og vedtagne planlægning for området. Derudover konstaterede nævnet, at den anden kommunes kommuneplan og lokalplan var ugyldige som følge af ophævelsen af miljøvurderingen, som også var udarbejdet for disse planer.

⁸² C-379/15, præmis 43

6.3. Planer/programmer fra før 27. juni 2004

Miljøvurderingsdirektivet trådte i kraft den 21. juli 2004. Denne dato er skæringsdatoen for dels implementeringen af direktivet, hvilket medfører, at udkast til planer/programmer, som anses for omfattet af loven, skal miljøvurderes eller screenes.

For så vidt angår planer/programmer, hvor den første formelle forberedende retsakt er påbegyndt før den 21. juni 2004, men hvor vedtagelse eller indledning af lovgivningsproceduren sker mere end 24 måneder derefter, dvs. efter den 21. juli 2006, og som anses for omfattet af miljøvurderingsreglerne, skal opfylde kravene til miljøvurdering eller screening efter loven, jf. miljøvurderingsdirektivets artikel 13, stk. 3, 2. pkt. Den omtalte bestemmelse fokuserer på, om planlægningen af relevante planer eller programmer befinder sig på et trin, hvor der kan gennemføres en meningsfuld miljøvurdering.⁸³

Da loven også finder anvendelse på ændringer til planer/programmer, jf. lovens § 2, stk. 2, som selvstændige planer eller programmer, er det uden betydning, at ændringen foretages af en plan/et program udarbejdet eller vedtaget før 21. juni 2004.⁸⁴

⁸³ EU-Kommissionens vejledning om gennemførelse af direktiv 2001/42 om vurdering af bestemte planers og programmets indvirkning på miljøet, punkt 3.66.

⁸⁴ C-473/14, præmis 56.

Bilag 1: Forslag til klagevejledning

Som indledning til klagevejledningen kan der vælges mellem 1-4:

1. Screeningsafgørelse i forhold til en plan/et program, som kan påklages

[I henhold til miljøvurderingslovens § 48, stk. 1, kan en afgørelse efter miljøvurderingslovens § 10 påklages efter de klageregler, der er fastsat i den lovgivning, som planen er udarbejdet i henhold til. Forslaget til xxx er udarbejdet i henhold til xxx. Der kan derfor klages i henhold til disse regler.]

2. Miljøvurdering i forhold til en plan/et program, som kan påklages

[I henhold til miljøvurderingslovens § 48, stk. 2, kan myndighedens afgørelse, som træffes ved gennemførelsen af en miljøvurdering efter § 8, stk. 1 påklages efter de klageregler, der er fastsat i den lovgivning, som planen er udarbejdet i henhold til. Forslaget til xxx er udarbejdet i henhold til xxx. Der kan derfor klages i henhold til disse regler.]

3. Screeningsafgørelse i forhold til en plan/et program, som ikke er udarbejdet i henhold til lov, eller giver den pågældende lov ikke mulighed for klage

[I henhold til miljøvurderingslovens § 48, stk. 3, 1. pkt., kan en afgørelse efter miljøvurderingslovens § 10 påklages til Miljø- og Fødevarerklagenævnet efter nedenstående regler.]

4. Miljøvurdering i forhold til en plan/et program, som ikke er udarbejdet i henhold til lov, eller giver den pågældende lov ikke mulighed for klage

[I henhold til miljøvurderingslovens § 48, stk. 4, 1. pkt., kan myndighedens afgørelse, som træffes ved gennemførelsen af en miljøvurdering efter § 8, stk. 1, påklages til Miljø- og Fødevarerklagenævnet efter nedenstående regler.]

Vejledning om klage til Miljø- og Fødevarerklagenævnet

Hvis du ønsker at klage over denne afgørelse, kan du klage til Miljø- og Fødevarerklagenævnet, som behandler sagen i en af nævnets afdelinger.

Du klager via klageportalen, som du finder via borger.dk eller virk.dk. Du logger på klageportalen med Nem-ID. En klage er indgivet, når den er tilgængelig for [angiv jeres myndigheds navn] via klageportalen.

I klageportalen sendes din klage automatisk først til [jeres myndigheds navn]. Hvis [jeres myndigheds navn] fastholder afgørelsen, sender [jeres myndigheds navn] klagen videre til behandling i nævnet via klageportalen. Du får besked om videresendelsen. Efterfølgende kommunikation om klagesagen sker ved anvendelse af digital selvbetjening.

[Indsæt, hvis der er krav om gebyrbetaling ved klage: Når du klager, skal du betale et gebyr på 900 kr. for borgere og 1.800 kr. for virksomheder, foreninger, organisationer og offentlige myndigheder.]

Miljø- og Fødevareklagenævnet afviser din klage, hvis du sender den uden om klageportalen, medmindre du er blevet fritaget for brug af klageportalen. Hvis du ønsker at blive fritaget for at bruge klageportalen, skal du sende en begrundet anmodning til Miljø- og Fødevareklagenævnet. Nævnet afgør herefter, om du kan fritages for at bruge klageportalen. Se betingelserne for at blive fritaget, jf. § 21, stk. 2-4, i lov om Miljø- og Fødevareklagenævnet.

Klageberettigede

Klageberettiget er enhver med retlig interesse i sagens udfald. Klageberettiget er endvidere landsdækkende foreninger og organisationer, der som formål har beskyttelsen af natur og miljø eller varetagelsen af væsentlige brugerinteresser inden for arealanvendelsen og har vedtægter eller love, som dokumenterer dens formål, og som repræsenterer mindst 100 medlemmer, jf. miljøvurderingslovens § 50.

Klagefrist

Klagefristen udløber 4 uger fra afgørelsens offentliggørelse på [hjemmeside m.m.]. Klage skal således senest indsendes inden den [dato] ved kontortids ophør. Det bemærkes, at Miljø- og Fødevareklagenævnets praksis med hensyn til klagefrister er restriktiv. En klage, der er indgivet efter udløbet af klagefristen, vil normalt blive afvist, også selv om der er tale om en meget kort overskridelse. efter, at afgørelsen er meddelt. Er afgørelsen offentliggjort, regnes klagefristen dog altid fra offentliggørelsen. Hvis klagefristen udløber på en lørdag eller helligdag, forlænges klagefristen til den følgende hverdag."

Opsættende virkning?

Klagen er som udgangspunkt ikke forbundet med opsættende virkning, men Miljø og Fødevareklagenævnet kan træffe afgørelse herom, jf. § 53 i miljøvurderingsloven.

Søgsmål ved domstolene

Søgsmål til prøvelse af denne afgørelse skal være anlagt inden 6 måneder efter, at afgørelsen er offentliggjort, jf. § 54, stk. 1, i miljøvurderingsloven.