

17. marts 2021

Sagsnr.: 19/07162, 19/05726 og
19/06284

Klagenr.: 1004807, 1004202 og
1004563

AFGØRELSE

i klagesag om Sønderborg Kommunes endelige vedtagelse af kommune- plantillæg nr. 15 og lokalplan nr. 7.4-3, Biogasanlæg ved Kværs, med til- hørende miljørapport

Planklagenævnet

Toldboden 2

8800 Viborg

Tlf. 72 40 56 00

CVR-nr. 37 79 55 26

www.naevneneshus.dk

Sønderborg Kommune har den 26. juni 2019 endeligt vedtaget kommune-
plantillæg nr. 15 til kommuneplan 2017-2029 for Sønderborg Kommune og
lokalplan nr. 7.4-3, Biogasanlæg ved Kværs, med tilhørende miljørapport.

Planklagenævnet har modtaget en klage over planvedtagelserne og miljøvur-
deringen.

Planklagenævnet kan ikke give medhold i klagen over miljørapporten.

Planklagenævnet kan heller ikke give medhold i klagen over vedtagelsen af
lokalplan nr. 7.4-3, Biogasanlæg ved Kværs. Det betyder, at lokalplanen fort-
sat gælder.

Indhold

1. Klagen til Planklagenævnet.....	4
2. Sagens oplysninger.....	4
2.1. Sagens forløb.....	4
2.2. Området.....	5
2.3. Plangrundlag.....	6
2.3.1. Kommuneplan 2017-2029.....	6
2.3.2. Tillæg nr. 15 til kommuneplan 2017-2029.....	6
2.3.3. Lokalplan nr. 7.4-3, Biogasanlæg ved Kværs.....	7
2.3.4. Kommuneplan 2019-2031.....	8
2.4. Miljørapporten.....	8
2.4.1. Generelt om miljørapporten.....	8
2.4.2. Støjforhold og trafik.....	9
2.4.3. Materielle goder.....	10
2.5. Klagerne og bemærkningerne hertil.....	10
2.5.1. Korrespondance i klagesagen.....	10
2.5.2. Støj.....	10
2.5.3. Påvirkning på materielle goder.....	11
2.5.4. Overensstemmelse med kommuneplanen.....	11
2.5.5. Inddragelse af offentligheden.....	11
2.5.6. Beslutningsgrundlag.....	12
2.5.7. Kommuneplantillægget.....	12
2.5.8. Øvrige klagepunkter.....	13
3. Planklagenævnets bemærkninger og afgørelse.....	14
3.1. Regler, som sagen er behandlet efter.....	14
3.2. Planklagenævnets kompetence og prøvelse.....	14
3.2.1. Generelt om Planklagenævnets kompetence.....	14
3.2.2. Placering af miljøklasse 7 i landzone.....	15
3.2.3. Øvrige klagepunkter, som ikke er behandlet.....	16
3.2.4. Forhold, som behandles.....	17
3.3. Miljøvurdering af kommuneplantillæg og lokalplan.....	18
3.3.1. Miljøvurderingsloven generelt.....	18
3.3.2. Indhold af miljørapporten.....	18
3.3.3. Støj.....	18
3.3.4. Materielle goder.....	20

3.4. Forholdet mellem kommuneplan og lokalplan.....	21
3.4.1. Reglerne om forholdet mellem kommuneplan og lokalplaner...	21
3.4.2. Planklagenævnets vurdering af forholdet til kommuneplanen...	21
3.5. Inddragelse af offentligheden.....	22
3.5.1. Høring over lokalplanforslaget.....	22
3.5.2. Planlovens § 1, stk. 2, nr. 6	23
3.6. Beslutningsgrundlag for planvedtagelsen	24
3.6.1. Generelt om officialprincippet ved planvedtagelser	24
3.6.2. Planklagenævnets vurdering i forhold til officialprincippet	24
3.7. Kommuneplantillægget	25
3.7.1. Klage over ophævet kommuneplantillæg.....	25
3.7.2. Foroffentlighedsfase.....	26
3.7.3. Planlovens § 11 e.....	26
3.8. Planklagenævnets afgørelse	27
4. Gebyr.....	27

1. Klagen til Planklagenævnet

En beboer i området (klager 1) klagede den 3. juni 2019 til Planklagenævnet over kommunens endelige vedtagelse af planerne.

En gruppe af beboere i området (klager 2) klagede den 24. juni 2019 til Planklagenævnet over kommunens endelige vedtagelse af planerne med tilhørende miljørapport.

Nævnet modtog klagerne henholdsvis 16. juli 2019, 15. august 2019 og 23. september 2019 fra kommunen.

Indholdet af klagerne gengives nærmere i afsnit 2.5.

Der er også klaget over kommunens afgørelse om miljøgodkendelse. Denne klage behandles af Miljø- og Fødevareklagenævnet.¹

Der er også klaget til Planklagenævnet over kommunens afgørelser om ekspropriation til virkeliggørelse af lokalplanen.² Planklagenævnet vil senere tage stilling til disse klager.

2. Sagens oplysninger

2.1. Sagens forløb

Sønderborg Kommune sendte et idéoplæg i offentlig høring i 3 uger fra 9. januar 2019 til 30. januar 2019 med opfordring til at komme med ideer og forslag til den kommende planlægning og miljøvurdering af et biogasanlæg ved Kværs.

Af det udsendte idéoplæg fremgik bl.a. overskrifterne *Indkaldelse af idéer og forslag i forbindelse med planlægning og miljøvurdering af biogasanlæg ved Kværs* og *Har du nye idéer eller forslag til det nye biogasanlæg?*

Kommunen vedtog 5. marts 2019 forslag til kommuneplantillæg nr. 15 til kommuneplan 2017-2029 og forslag til lokalplan nr. 7.4-3, Biogasanlæg ved Kværs, med tilhørende miljørapport, samt vedtog at sende forslagene med tilhørende miljørapport i offentlig høring.

Forslagene og tilhørende miljørapport var fremlagt i offentlig høring i perioden 20. marts 2019 til 15. maj 2019, hvor der indkom høringssvar. Kommunen udarbejdede på baggrund heraf et notat om høringssvarene.

Kommunen udarbejdede herefter en sammenfattende redegørelse.

Samtidig med offentliggørelsen af planforslagene og tilhørende miljørapport

¹ Miljø- og Fødevareklagenævnets sagsnr. 19/06267 og 19/06275.

² Planklagenævnets sagsnr. 20/14706 og 20/14707.

sendte kommunen ansøgningen om miljøgodkendelse og udkast til godkendelse i offentlig høring.

Kommunen vedtog herefter 26. juni 2019 endeligt planerne med tilhørende miljørapport og sammenfattende redegørelse.

Ved byrådets behandling af sagen var vedlagt et notat indeholdende resumé af de indkomne indsigelser fra den offentlige høring og forvaltningens bemærkninger til disse. Af indsigelsesnotatet fremgik bl.a. af forvaltningens bemærkninger til en indsigelse fra klager 2:

Biogasanlæg betegnes som et teknisk anlæg. Tekniske anlæg kan placeres i landzone. Jævnfør Erhvervsstyrelsens vejledning Oversigt over nationale interesser i kommuneplanlægning skal fælles biogasanlæg som udgangspunkt placeres i erhvervsområde til klasse 7-industrivirksomheder, medmindre særlige forhold taler imod, fx infrastruktur og gyllegrundlag. I dette projekt er det netop den hensigtsmæssige placering i forhold til gyllegrundlaget, der gør sig gældende. I det konkrete tilfælde er der valgt en placering centralt i forhold til levering af biomasse samt tæt ved overordnet vejnet. Der er ingen industriområder i nærheden.

Af indsigelsesnotatet fremgik endvidere af forvaltningens bemærkninger til indsigelsen fra klager 2:

Der er ikke indgået leverandørkontrakter endnu, hvorfor de endelige ruter ikke kendes endnu. I miljørapporten er der taget udgangspunkt i historiske GPS-data fra Open Street Maps fra de enkelte potentielle leverandører til kommende biogasanlæg. Disse data er anvendt til at fastlægge kørselsruterne.

[...]

[Biogasselskabet] er selv ansvarlig for transporten af biomasse, hvorfor chaufførerne bliver pålagt de angivne ruter. [Biogasselskabets] trafikplanlæggere angiver at ville sikre, at de planlagte ruter overholdes. Såfremt det opleves, at chaufførerne fraviger de planlagte ruter, tages der kontakt til [Biogasselskabet], som efterfølgende vil følge op med chaufførerne.

I de følgende afsnit følger en nærmere beskrivelse af området, plangrundlag, miljørapporten m.v.

2.2. Området

Klagesagen vedrører et område nordvest for Gråsten. Området ligger i landzone og udgør et samlet areal på ca. 11,8 ha. Planområdet består hovedsageligt af marker, der dyrkes som landbrugsjord.

Mod nord, vest og øst afgrænses området af marker. Mod syd afgrænses planområdet af A1 .

Ca. 200 m mod vest ligger der en beboelsesejendom, og på den anden side af A1 ca. 30 m syd for planområdet ligger ligeledes en beboelsesejendom.

Det planlagte biogasanlæg ligger ca. 1 km fra kommunegrænsen til Aabenraa Kommune.

Området ligger i et område, hvor der er 7 mindre søer inden for en afstand af 450 m, og der er registreret arealer beskyttet efter naturbeskyttelseslovens § 3 ca. 400 m fra planområdet. Desuden er der ca. 1,2 km til nærmeste Natura 2000-område, N94, Rinkenæs Skov, Dyrehaven og Rode Skov.

2.3. Plangrundlag

2.3.1. Kommuneplan 2017-2029

Af kommuneplanens retningslinje 1.1.1 om biogasanlæg fremgik:

- *Efter en konkret vurdering kan der etableres et fælles biogasanlæg inden for området, som er udpeget på kortet*
- *I et konkret biogasprojekt skal det sikres, at der er gode til- og fra-kørselsforhold, således at generne for miljø og naboer minimeres.*
- *Naturbeskyttelsesinteresser, kulturmiljøer, landskabelige og miljømæssige forhold skal tilgodeses.*
- *Hensigtsmæssig placering i forhold til biomassegrundlaget (husdyrgødning, energiafgrøder, organiske affaldsprodukter m.v.) og i forhold til decentrale kraftvarmeværker, gasledninger m.m. skal prioriteres.*
- *De visuelle og tekniske forhold i et konkret projekt, vil være afgørende for, om der kan gives tilladelse til opførelse af et fælles biogasanlæg indenfor de udpegede områder. Hvor vidt kommunen vil kræve en visualisering af projektet beror på en konkret vurdering med udgangspunkt i kommuneplanens retningslinjer for landskab og de konkrete visuelle forhold omkring projektet.*
- *Gårdbiogasanlæg kan efter en konkret vurdering placeres uden for de udpegede områder.*

2.3.2. Tillæg nr. 15 til kommuneplan 2017-2029

Kommunen vedtog den 26. juni 2019 kommuneplantillæg nr. 15 til kommuneplan 2017-2029 endeligt.

Det fremgik af kommuneplantillæg nr. 15, at en del af kommuneplanramme 7.4.001.J – Kværs, Tørsbøl, der anvendes til landområde, overgik til et nyt rammeområde 7.4.003.T, der anvendes til tekniske anlæg, nærmere bestemt forsyningsanlæg i form af biogasanlæg.

Det fremgik af kommuneplantillægget, at området udlægges til tekniske anlæg, og at anvendelsen tekniske anlæg omfatter forsyningsanlæg i form af biogasanlæg mv. med miljøklasse 7.

2.3.3. Lokalplan nr. 7.4-3, Biogasanlæg ved Kværs

Kommunen vedtog ligeledes den 26. juni 2019 lokalplan nr. 7.4-3, Biogasanlæg ved Kværs, endeligt.

Lokalplanens formål er at sikre, at arealet fastlægges til tekniske anlæg i form af biogasanlæg, med tilhørende bygninger tanke, og andre tekniske anlæg, at bebyggelsen fremstår som en ensartet helhed, og at etablere vejadgang til området, jf. lokalplanens § 1.

Af lokalplanens redegørelse, side 4, fremgår vedrørende lokalplanens baggrund og formål:

Den konkrete placering ved Kværs er udvalgt, da området har en beliggenhed tæt ved større vejnet og motorvejtilkørsel, hvormed transporter med tung trafik til og fra biogasanlægget kan planlægges uden om mindre byområder.

Af lokalplanens redegørelse, side 9, fremgår vedrørende veje:

Lokalplanen muliggør en vejadgang til A2 via en ny vejforbindelse over markerne nord for det område hvor biogasanlægget etableres.

I forbindelse med vejadgangen etableres svingbaneanlæg på A2 .

Af lokalplanens redegørelse, side 23, fremgår under afsnittet *Forhold til anden lovgivning*:

Trafik og tilgængelighed

Lokalplanen giver mulighed for etablering af vejadgang fra den nordlige del af område til A2 . Vejen placeres omkring matrikelskellet mellem matrikel nr. [REDACTED] . Aftale om vejens endelige placering er ved lokalplanens vedtagelse ikke endeligt aftalt og Sønderborg Kommune kan vælge at etablere vejen via ekspropriation.

Biogasanlægget vil forventeligt behandle ca. 600.000 ton biomasse årligt, men kan på sigt udvides til at afgasse op til 800.000 ton biomasse årligt, hvilket vil medføre ca. 30.000 transporter om året. Adgangsvejen tilsluttes A2 nordvest for A3 , hvormed transporter med tung trafik kan tilgå biogasanlægget fra motorvejen, uden at passere beboelse. Derved sikres det, at færrest muligt bliver påvirket af støj fra den kommende transport til anlægget.

[...]

Forud for anlæg af de i lokalplanen skitserede veje skal Sønderborg Kommunes afdeling Projekt & Anlæg godkende et detailprojekt for vejanlæg-gene. Desuden kan der ikke, uden samtykke fra politiet, gives tilladelse til udførelse af vejanlæg m.m., der kan have væsentlig betydning for færds-lens sikkerhed og afvikling (jævnfør færdselslovens § 100).

Af lokalplanens redegørelse, side 31, fremgår:

Ekspropriation

Den endelige lokalplan vil kunne danne grundlag for ekspropriation jævn-før planlovens § 47, stk. 1. Efter planlovens § 47, stk. 1, kan kommunalbe-styrelsen ekspropriere fast ejendom, der tilhører private, eller private ret-tigheder over fast ejendom, når ekspropriationen vil være af væsentlig be-tydning for virkeliggørelsen af en lokalplan eller en byplanvedtægt og for varetagelsen af almene samfundsinteresser.

Kommunalbestyrelsens beslutning om ekspropriation kan påklages til Planklagenævnet både vedrørende retlige og skønsmæssige spørgsmål.

Det fremgår af lokalplanens § 7.1, at lokalplanområdet skal vejbetjenes fra A2 med en placering som vist på lokalplanens kortbilag 2.

2.3.4. Kommuneplan 2019-2031

Sønderborg Kommune har den 18. december 2019 endeligt vedtaget kommu-neplan 2019-2031 for Sønderborg Kommune.

Kommuneplanen blev offentliggjort den 20. december 2019.

I forbindelse med vedtagelsen af kommuneplan 2019-2031 blev kommune-plantillæg nr. 15 til kommuneplan 2017-2029 afløst.

2.4. Miljørapporten

2.4.1. Generelt om miljørapporten

Kommunen har forud for den endelige vedtagelse af planerne foretaget en scoping i henhold til miljøvurderingsloven. Kommunen har vurderet, at miljørapporten skal afgrænses til at omhandle planernes mulige konsekvenser for:

- sammenhæng med andre planer,
- støj,
- trafik,
- luftforurening,
- råstoffer og ressourceforbrug,
- overfladevand, grund- og spildevandsforhold,
- natur, plante- og dyreliv,
- landskab og geologi, og
- befolkning og menneskers sundhed.

Kommunens miljørapport er dateret februar 2019. Miljørapporten er udarbejdet af et konsulentfirma og er sammenskrevet med miljøkonsekvensrapporten.

I det følgende gengives de dele af miljørapporten, som er relevante i forhold til denne sag.

2.4.2. Støjforhold og trafik

Støj beskrevet i miljørapporten, s. 56 ff. og 124 ff.

Transporterne består af til- og frakørsel af flydende og fast biomasse. Transporterne foregår med tankvogne, som aflæsses i en lukket hal, og afhentning af afgasset biomasse foregår samme sted og sker i samme proces som leveringen, så der undgås tomkørsel med tankbiler. Derudover kan der ske levering af glycerin og lignende til udendørs tanke. Støj, som udstråles gennem porte under aflæsning og pålæsning, er medregnet i støjberegningen. I beregningen af støjpåvirkningen er der medregnet støj fra tilkørsel, aflæsning samt udkørsel.

Derudover vil der være en række stationære støjkilder som f.eks. omrører på tanke, ventilatorer og luftindtag. De fleste stationære støjkilder vil være i 100 % drift døgnet rundt. Vurderingen af støjkilderne er baseret på målinger fra tilsvarende anlæg andre steder i landet.

Der er foretaget støjberegninger for alle støjende aktiviteter på området for at vurdere det samlede anlægs støjpåvirkning samt den kumulative effekt af såvel stationære som transportstøjkilder. Der er foretaget beregninger af støjbelastningen ved de nærmeste boliger, og programmet SoundPLAN er benyttet ved beregningerne.

Det fremgår af miljørapporten, at kommunen på baggrund af støjberegningerne vurderer, at støjgrænserne overholdes for de nærmeste naboer. Det fremgår af miljørapporten, at kommunen har benyttet støjgrænser på 55 dB(A) i dagtimerne, 45 dB(A) i aftentimerne og 40 dB(A) i nattetimerne.

For adressen A4 er støjgrænserne anført som 45 dB(A) i dagtimerne, 40 dB(A) i aftentimerne og 35 dB(A) i nattetimerne, og i begge senarier viser beregningerne, at den maksimale støjpåvirkning forventes at være på maksimalt 36 dB(A) i dagtimerne, 34 dB(A) i aftentimerne og 35 dB(A) nattetimerne.

Støjkilderne i anlægsfasen beskrevet og vurderet.

Herudover fremgår det, at den permanente adgangsvej til biogasanlægget etableres ud til A2. Der forventes et gennemsnit på ca. 96 transporter i døgnet, og der er regnet med en maksimal aktivitet på ca. 160 transporter i

døgnet. Kommunen har vurderet, at med adgangsvejen til A2 undgås stor intensitet af kørsel gennem Kværs og A3 og dermed også langs skolevejen til V1. Det fremgår, at der er taget udgangspunkt i de nyeste trafiktællinger. Såfremt der ikke er nye trafiktællinger fra en strækning, suppleres der med ældre tællinger, som er foretaget i området efter Sønderborg-motorvejens indvielse den 31. marts 2012. Trafiktællingerne er fremskrevet til år 2029 efter Vejdirektoratets fremskrivningsprocent for området. I analysen regnes der kun med trafik mandag-lørdag, hvilket giver en simulering af det værste tænkelige scenarie for trafikken. I trafikanalysen indgår også trafikafvikling og trafiksikkerhed.

Det fremgår af miljørapporten, at der er lavet beregninger for trafikbelastningen på de omkringliggende veje i tre forskellige scenarier. Mængden af transporter på de forskellige strækninger er forskellige afhængig af, hvilken rute der køres til og fra anlægget. Af beregningerne fremgår, at det forventes, at lastbiltrafikken forbi V1 kan forventes at stige med op til 166 %, mens lastbiltrafikken på A1 (øst) kan forventes at stige med op til 205 % og lastbiltrafikken på A2 (nord) med op til 35 %.

Det er vurderet, at der ikke forventes trafikafviklingsproblemer i driftsfasen.

2.4.3. Materielle goder

Socioøkonomiske forhold er beskrevet i miljørapporten, s. 54.

Det fremgår af miljørapporten, at Miljøstyrelsen i 2006 har gennemført en undersøgelse af, om etablering af biogasanlæg har en påvirkning på udvikling af ejendomspriserne i nærområdet. Miljøstyrelsen konkluderede, at etablering af biogasanlæg, i modsætning til f.eks. et svinebrug, ikke har betydning for ejendomspriserne i nærområdet.

2.5. Klagerne og bemærkningerne hertil

2.5.1. Korrespondance i klagesagen

I sagen indgår klagerne af 3. juni 2019 (Klager 1) og 24. juni 2019 (klager 2). Klager 1 har uddybet sin klage den 30. juni 2019 og den 21. juli 2019. Klager 2 har uddybet sin klage den 7. oktober 2019 og den 6. december 2019. Kommunen er kommet med bemærkninger til klagerne den 16. juli 2019, den 15. august 2019 og den 23. september 2019.

Klagerne og bemærkningerne er i hovedtræk gengivet nedenfor.

2.5.2. Støj

Klager 2 bemærker, at Miljøstyrelsens vejledning om ekstern støj fra virksomheder ikke omfatter en tabel for støjgrænser i landzoneområder. Det er klageren opfattelse, at der normalt ikke er støj i landzonen, og at støjniveaue i disse områder derfor ligger tættere på 0 dB(A) end på 5-10 dB(A). Klagerne anfører, at støjen fra biogasanlægget derfor vil være væsentlig, og at det ikke er korrekt, når kommunen vurderer, at støjgrænserne er overholdt.

Derudover anfører klageren, at miljørapporten fejlagtigt alene har beregnet den støj, der fremkommer fra lastbiltransporterne inde på anlægget, og at der derfor ikke er beregnet en støjpåvirkning fra transporterne på vejene i området.

2.5.3. Påvirkning på materielle goder

Klagernes bemærkninger

Klager 2 anfører, at det ikke er korrekt, når kommunen i deres resumé af høringssvarene bemærker, at der generelt ikke er kendskab til, at etablering af et biogasanlæg vil medføre faldende huspriser i området. Klageren bemærker, at udbudsprisen på en ejendom i området var 1,6 mio. kr., og at prisen er reduceret med 250.000 kr. med direkte henvisning til biogasplanerne.

Kommunens bemærkninger

Kommunen bemærker, at der ikke er grundlag for at vurdere et biogasanlægs påvirkning på huspriserne i nærområdet, da stigninger og fald kan påvirkes af mange andre faktorer. Desuden mener kommunen, at økonomiske forhold er et aspekt, som den ikke har mulighed for at inddrage i lokalplanlægningen.

2.5.4. Overensstemmelse med kommuneplanen

Klagernes bemærkninger

Klager 1 finder, at det er underligt, at man vælger at placere et biogasanlæg i Kværs, når kommuneplanen som et af de få krav siger, at placeringen skal være tæt på direkte tilslutning til motorvejen for at minimere trafikken gennem mindre byområder. Netop dette er ikke opfyldt her.

Kommunens bemærkninger

Kommunen anfører, at der i kommuneplan 2017-2029 er en retningslinje for placering af biogasanlæg, ifølge hvilken det i et konkret biogasprojekt skal sikres, at der er gode til- og frakørselsforhold, således at generne for miljø og naboer minimeres.

Kommunen anfører, at dette ikke er det samme som et krav om, at anlægget skal placeres tæt på et direkte tilslutningsanlæg til motorvejen.

Kommunen anfører endvidere, at den konkrete placering bl.a. er valgt af hensyn til transportmuligheder, hvor placeringen lige ved et tilslutningsanlæg betyder, at afviklingen kan ske med mindst mulige gener for miljø og naboer.

2.5.5. Inddragelse af offentligheden

Klagernes bemærkninger

Klager 1 anfører i forhold til offentlighedsperioden fra 20. marts til 15. maj, at kommunen har offentliggjort miljørapport, lokalplanforslag og miljøtilladelse i en samlet gryderet, så man undgik at bruge tid på flere høringer.

Herudover henviser klageren til planlovens § 24, stk. 7, om, at kommunalbestyrelsen skal sikre, at fristen tillader rimelig tid til at informere offentligheden og til, at offentligheden kan forberede sig på og opnå reel deltagelse i processen.

Kommunen havde desuden ikke hørt relevante myndigheder om helt basale ting, som reelt er en forudsætning for projektets gennemførelse, herunder især etablering af den foreslåede vejforbindelse til anlægget. Klageren henviser til, at det fremgår af forslaget, at politiet skal høres om vejforbindelsen, før denne kan lade sig gøre. Klageren mener, at man må forvente, at det vil blive afslået. Klageren finder, at man må derfor kunne forlange, at kommunen havde sikret sig afklaring af dette spørgsmål, før man sendte lokalplanforslaget i høring. Klageren mener, at man som borger ikke reelt kan vurdere projektet uden en sådan tilladelse. Klageren henviser desuden til planlovens § 16, stk. 1 og 2.

Endelig henviser klageren til planlovens § 1, stk. 2, nr. 6, om at planloven tilsigter, at offentligheden i videst muligt omfang inddrages i planlægningsarbejdet.

Kommunens bemærkninger

Kommunen anfører, at de lovbestemte høringsrunder er gennemført og overholder de lovbestemte tidsfrister.

Kommunen anfører endvidere, at alle relevante myndigheder og høringsparter er blevet gjort opmærksomme på den 8 ugers høringsperiode, og at de har haft mulighed for at komme med bemærkninger på lige fod med borgerne.

2.5.6. Beslutningsgrundlag

Klager 2 anfører, at kommunen i forbindelse med planlægningen ikke har haft præcise oplysninger om leverandører, mængder mv. af gylle.

Klager 1 mener desuden, at anlægget i sin startfase er opbygget på usandheder, idet man ved ansøgningen om at etablere anlægget på denne placering har anført, at der er gode logistiske og -infrastrukturelle forhold. Klageren er ikke enig heri, idet der ikke er nogen afkørsel fra motorvejen ved A2 for trafik fra Sønderborg, ligesom der ikke er nogen tilkørsel mod Sønderborg, og idet al transport til og fra anlægget vil foregå ad de samme små veje igennem mindre landsbyer i Aabenraa og Sønderborg Kommune.

2.5.7. Kommuneplantillægget

Idéoplægget

Klager 2 bemærker, at idéoplægget for biogasanlægget blev sendt i digital offentlig høring den 9. januar 2019 i 3 uger. Klageren gør gældende, at borgerne ikke inden for denne korte høringsperiode har haft mulighed for at komme med konstruktive og gennemarbejdede ideer og tilbagemeldinger

vedrørende et så omfattende projekt, som de ikke på forhånd har haft kendskab til. Høringsperioden på 3 uger har således reelt været illusorisk.

Klageren henviser endvidere til, at kommunen efter ansøgning har fået overdraget VVM-kompetencen og anfører, at opstart af en idéfase ikke kan påbegyndes, før VVM-kompetencen er overdraget.

Planlovens § 11 e, stk. 1, nr. 15

Klager 1 anfører, at kommunen ifølge planlovens § 11 e, stk. 1, nr. 15, har pligt til at redegøre for sammenhængen med planlægning i nabokommuner, i dette tilfælde Aabenraa Kommune. Klageren henviser til, at Aabenraa Kommune har planlagt for et biogasanlæg i Klipleve, som er ca. 7 km fra det planlagte anlæg i Kværs.

2.5.8. Øvrige klagepunkter

Placering af miljøklasse 7 i landzone

Klager 1 henviser til, at det fremgår af Erhvervsstyrelsens oversigt over nationale interesser i kommuneplanlægningen, at fælles biogasanlæg som udgangspunkt skal placeres i erhvervsområder til klasse 7-industrivirksomheder, medmindre særlige forhold taler imod, fx infrastruktur og gyllegrundlaget.

Klageren anfører herefter en række bemærkninger vedrørende gyllegrundlaget i området, og klageren gør gældende, at placeringen af biogasanlægget ikke opfylder undtagelsesbetingelserne med hensyn til gyllegrundlag og infrastruktur for kunne etableres i det pågældende landzoneområde.

Klageren anfører endvidere, at biogasanlægget ikke kan betegnes som en bebyggelse, der er nødvendig for driften af landbruget i området, men som en industrivirksomhed med henblik på håndtering af affald og produktion af biogas. Placeringen af et større industrianlæg i det åbne land må anses for stridende mod planlovens formål for landzoneområder, hvor der som udgangspunkt alene kan forefindes bebyggelse, der er nødvendig for driften af landbrug, skovbrug og fiskeri.

Klageren bemærker desuden, at en placering af biogasanlægget på det pågældende sted indebærer, at en del af klagerens ejendomme ligger i en afstand på mindre end 500 m, som er det vejledende afstandskrav for virksomheder i miljøklasse 7.

Klageren gør således gældende, at anlægget må placeres i industrizone i områder, der er forbeholdt virksomheder i miljøklasse 7. Inden for en radius af 25 km findes industriområder, hvor anlægget kan placeres.

Den naboretlige tålegrænse

Klager 2 gør gældende, at placeringen af biogasanlægget vil medføre store

ulemper for beboerne i området, samt at biogasanlægget medfører en betydelig påvirkning af de omkringliggende landområder. Den naboretlige tålegrænse overskrides derfor væsentligt.

Ekspropriation

Klager 2 anfører, at kommunen ikke har forholdt sig til, om der er lovhjemmel eller ej til at foretage ekspropriation til brug for anlæggelse af adgangsvej og vendeplads til biogasanlæg.

Klageren gør gældende, at der formentlig ikke er hjemmel til at foretage en sådan ekspropriation hverken efter planlovens § 47 eller anden lovgivning. Ekspropriationen er ikke til fordel for almenvellet, men alene til fordel for den private virksomhed, der skal drive biogasanlægget.

Tvangsruter

Klager 1 anfører, at kommunen, til problemet med, at der kun er mulighed for at køre til og fra motorvejen fra nord, anfører, at selskabet bag biogasanlægget vil indføre tvangsruter, som skal sikre anførte procenter for kørsel på motorvej.

Klageren anfører, at der skal god fantasi til at forvente, at biogasselskabet for hver eneste kørsel i årene fremover vil pålægge sine chauffører 15-25 km yderligere kørsel.

Tilkørsel og oversigtsforhold

Klager 1 kommer med en række bemærkninger om sikring af gode oversigtsforhold ved tilkørslen til A2 i medfør af Vejdirektoratets retningslinjer ved vejkryds. Klageren forventer, at lokalplanens bestemmelser om tilkørsel vil blive ændret, så der fremover er tilkørsel fra A1 .

3. Planklagenævnets bemærkninger og afgørelse

3.1. Regler, som sagen er behandlet efter

Den påklagede miljøvurdering er udarbejdet i februar 2019, og de miljøvurderede planer var ikke under tilvejebringelse før 16. maj 2017. Miljøvurderingen er således omfattet af miljøvurderingsloven fra 2018.³

Planklagenævnet har ligeledes behandlet klagesagen efter denne lov.

3.2. Planklagenævnets kompetence og prøvelse

3.2.1. Generelt om Planklagenævnets kompetence

Afgørelser efter miljøvurderingsloven kan påklages efter de klageregler, der er fastsat i den lovgivning, som planen eller programmet er udarbejdet i henhold til, jf. § 48, stk. 1, i miljøvurderingsloven fra 2018.

³ Lovbekendtgørelse nr. 1225 af 25. oktober 2018 om miljøvurdering af planer og programmer og af konkrete projekter (VVM).

De planer, der er klaget over i denne sag, er udarbejdet i henhold til planloven, og miljøvurderingen kunne derfor påklages til Planklagenævnet.

Planklagenævnet kan alene tage stilling til retlige spørgsmål i forbindelse med en kommunes afgørelser efter planloven, jf. § 58, stk. 1, nr. 3, i planloven.⁴

Retlige spørgsmål omfatter alle spørgsmål om lovligheden eller gyldigheden af trufne afgørelser, herunder fortolkning eller forståelse af lovbestemmelser samt overholdelse af almindelige forvaltningsretlige grundsætninger.

Det er et retligt spørgsmål, om planlovens og miljøvurderingslovens bestemmelser er overholdt i forbindelse med vedtagelsen af plangrundlaget, herunder om mindstekravene efter miljøvurderingsloven er opfyldt.

Det er derimod ikke et retligt spørgsmål, om en plans indhold er hensigtsmæssigt. Endvidere fastlægger miljøvurderingsloven ikke grænser for, hvad myndighederne kan beslutte af politiske, økonomiske eller andre grunde, men stiller alene krav til procedurerne og indholdet af grundlaget for beslutningerne forud for vedtagelse af planer omfattet af loven. Begrænsninger i niveauet for tilladelige miljøpåvirkninger følger af anden lovgivning.

3.2.2. Placering af miljøklasse 7 i landzone

Nationale interesser i kommuneplanlægningen

Klager 2 har anført, at placeringen af biogasanlægget ikke opfylder undtagelsesbetingelserne med hensyn til gyllegrundlag og infrastruktur for kunne etableres i det pågældende landzoneområde, jf. afsnit 2.5.8. Klageren har i den forbindelse henvist til Erhvervsstyrelsens oversigt over nationale interesser i kommuneplanlægningen.

Erhvervsministeren offentliggør hvert fjerde år en oversigt over nationale interesser i kommuneplanlægningen, herunder de interesser der er fastsat i medfør af planloven og lovgivningen i øvrigt, jf. planlovens § 2 a. I oversigten over statslige interesser fra 2017 fremgår det bl.a., at fælles biogasanlæg som udgangspunkt skal placeres i erhvervsområder til klasse 7-industrivirksomheder, med mindre særlige forhold taler imod, f.eks. infrastruktur og gyllegrundlag.

Oversigter over nationale interesser er ikke retlig bindende for kommunerne, men har til formål at gøre kommunerne opmærksomme på de statslige interesser og prioriteringer, således at kommunerne kan forudse, om et planforslag må forventes mødt af en indsigelse efter planlovens § 29.

Planklagenævnet kan ikke tage stilling til, om staten bør gøre indsigelse, eller om betingelser for ikke at gøre indsigelse er overholdt.

⁴ Bekendtgørelse af lov om planlægning, jf. lovbekendtgørelse nr. 1157 af 1. juli 2020.

Planlovens formål for landzoneområder

Klager 2 har endvidere anført, at biogasanlægget strider mod planlovens formål for landzoneområder, jf. afsnit 2.5.8.

Planklagenævnet bemærker, at kommunen har vedtaget en lokalplan for biogasanlægget, og at placeringen af biogasanlægget således ikke skal vurderes efter planlovens regler om landzoneadministration.

Vejledende afstandskrav for miljøklasse 7

Klager 2 har yderligere anført, at en del af klagerens ejendomme ligger i en afstand på mindre end 500 m, som er det vejledende afstandskrav for virksomheder i miljøklasse 7, jf. afsnit 2.5.8.

Planklagenævnet har forstået klagepunktet som en henvisning til de vejledende afstandskrav i Miljøministeriets Håndbog om Miljø og Planlægning.⁵

Afstandskravene i Håndbog om Miljø og Planlægning er udarbejdet som et hjælperedskab til planlægningen. De anbefalede afstande i Håndbogen er således alene udtryk for Miljøministeriets anbefalinger og er ikke i sig selv retlig bindende for kommunen.

Det, som klageren har anført i forhold til afstandskravet, vedrører således ikke retlige spørgsmål efter planloven, men eventuelt lokalplanens hensigtsmæssighed, og Planklagenævnet har derfor ikke kompetence til at behandle spørgsmålet.

3.2.3. Øvrige klagepunkter, som ikke er behandlet

Den naboretlige tålegrænse

Klager 2 har anført, at biogasanlægget medfører ulemper og gener, der er så betydelige, at den naboretlige tålegrænse væsentligt overskrides, jf. afsnit 2.5.8.

Hvorvidt den naboretlige tålegrænse er overholdt, er ikke et retligt spørgsmål efter planloven, og Planklagenævnet har derfor ikke kompetence til at tage stilling til dette klagepunkt. Et sådant spørgsmål henhører under domstolene.

Ekspropriation

Klager 2 har anført, at kommunen ikke har forholdt sig til, om der er lovhjemmel eller ej til at foretage ekspropriation til brug for anlæggelse af adgangsvej og vendeplads til biogasanlægget, jf. afsnit 2.5.8. Klageren finder, at der formentlig ikke vil være hjemmel til en sådan ekspropriation, da ekspropriationen ikke vil være til fordel for almenvellet.

⁵ Håndbog om Miljø og Planlægning – boliger og erhverv i byerne, november 2004, Skov- og Naturstyrelsen, Miljøstyrelsen, Miljøministeriet.

Kommunen har ikke med vedtagelsen af lokalplanen truffet en afgørelse om ekspropriation, og det vedrører ikke kommunens afgørelse om vedtagelse af lokalplan, om betingelserne for ekspropriation vil være opfyldt ved en efterfølgende ekspropriation, herunder om ekspropriationen vil kunne anses for at være til fordel for almenvellet.

Planklagenævnet bemærker, at nævnet, som anført i afsnit 1, på nuværende tidspunkt har to klager til behandling vedrørende kommunens afgørelser om ekspropriation til virkeliggørelse af lokalplanen.

Tvangsruter

Det, som klager 1 har anført i forhold til tvangsruter for biogasselskabets chauffører, som klageren ikke forventer overholdt, jf. afsnit 2.5.8, vedrører ikke retlige forhold i forhold til planvedtagelsen, og Planklagenævnet har derfor ikke kompetence til at behandle disse spørgsmål.

Tilkørsel og oversigtsforhold

Det, som klager 1 har anført om sikring af gode oversigtsforhold ved tilkørslen til A2, jf. afsnit 2.5.8, vedrører ikke retlige spørgsmål efter planloven, men eventuelt lokalplanens hensigtsmæssighed, og Planklagenævnet har derfor ikke kompetence til at behandle dette spørgsmål.

Det, som klager 1 har anført om en forventet fremtidig ændring af lokalplanen med indkørsel til biogasanlægget fra A1 i stedet, jf. afsnit 2.5.8, vedrører ikke kommunens afgørelse om vedtagelse af lokalplan, men en eventuelt fremtidig ændring af lokalplanen, og Planklagenævnet afviser derfor at tage stilling til klagepunktet.

3.2.4. Forhold, som behandles

I forbindelse med den konkrete sag har Planklagenævnet efterprøvet følgende:

- 1) Om miljøvurderingslovens minimumskrav til en miljøvurdering er opfyldt i forhold til vurdering af påvirkning på støj og materielle goder, jf. afsnit 3.3.3 og 3.3.4.
- 2) Om lokalplanen er i overensstemmelse med den dagældende kommuneplan, jf. afsnit 3.4.
- 3) Om lokalplanen er vedtaget i overensstemmelse med procedurereglerne i planloven, jf. afsnit 3.5.
- 4) Om kommunen ved vedtagelsen af lokalplanen har overholdt officialprincippet, jf. afsnit 3.6.

Herudover har Planklagenævnet fundet anledning til at tilkendegive sin opfattelse i forhold til fristen for foroffentlighedsfasen, jf. planlovens § 23 c, og nævnets forståelse af planlovens § 11 e, stk. 1, nr. 15, i forhold til kommuneplanlægning for biogasanlæg i nærheden af en kommunegrænse.

3.3. Miljøvurdering af kommuneplantillæg og lokalplan

3.3.1. Miljøvurderingsloven generelt

Formålet med miljøvurderingsloven er at sikre et højt miljøbeskyttelsesniveau og bidrage til integrationen af miljøhensyn under udarbejdelsen og vedtagelsen af planer og programmer, jf. lovens § 1.

Myndigheden skal snarest muligt gennemføre en miljøvurdering, hvor dette er påkrævet efter § 8, stk. 1, hvilket følger af lovens § 9. Formålet med bestemmelsen er at sikre, at integreringen af miljøhensyn foretages i forbindelse med udarbejdelsen af planen, og dermed på et tidligt tidspunkt i processen, således at der kan tages hensyn til den miljømæssige indvirkning på et tidspunkt, hvor det fortsat er muligt at inddrage de miljømæssige aspekter i planens udformning.

Ved den endelige godkendelse eller vedtagelse af planen skal myndigheden bl.a. inddrage miljørapporten, jf. miljøvurderingslovens § 13, stk. 1.

3.3.2. Indhold af miljørapporten

En miljørapport skal på baggrund af de oplysninger, der er nævnt i bilag 4, vurdere den sandsynlige væsentlige indvirkning på miljøet af planens gennemførelse og rimelige alternativer under hensyn til planens mål og geografiske anvendelsesområde, jf. § 12, stk. 1. En miljørapport skal som udgangspunkt fokusere på den del af planens gennemførelse af planen, der forventes at få væsentlig indvirkning på miljøet. Alle aspekter af gennemførelsen af planen skal dog undersøges, da de tilsammen kan få væsentlig indvirkning på miljøet.

En miljørapport skal indeholde de oplysninger, som med rimelighed kan forlanges med hensyn til aktuel viden og gængse vurderingsmetoder samt til, hvor detaljeret planen er, hvad den indeholder, og på hvilket trin i et beslutningsforløb planen befinder sig, og hvorvidt bestemte forhold vurderes bedst på et andet trin i det pågældende forløb, jf. lovens § 12, stk. 2.

3.3.3. Støj

Klager 2 har gjort gældende, at støjen er væsentlig, da støjniveauet i landzonen som udgangspunkt er tættere på 0 dB(A) end på 5-10 dB(A), og at kommunen ikke har beregnet støjpåvirkningen fra transporterne på vejene, jf. afsnit 2.5.2.

I en miljørapport skal der bl.a. indgå oplysninger om den sandsynlige væsentlige indvirkning på miljøet, herunder på befolkningen og menneskers sundhed, jf. miljøvurderingslovens bilag 1, litra f, jf. § 7, stk. 2. Herunder skal der efter omstændighederne indgå oplysninger om trafik, idet trafik giver anledning til bl.a. støj og luftforurening.

Miljørapporten skal kun indeholde de oplysninger, som med rimelighed kan

forlanges med hensyntagen til den aktuelle viden og gængse vurderingsmetoder, jf. miljøvurderingslovens § 7, stk. 2. Miljøvurderingsloven stiller ikke krav om, at der skal foretages bestemte målinger eller beregninger af trafik, eller at disse udføres på en bestemt måde.

Der er heller ikke i miljøvurderingsloven krav om en bestemt beskyttelse af de enkelte boliger i forhold til støj, og heller ikke krav om, at bestemte grænseværdier skal overholdes. Reglerne i miljøvurderingsloven har alene procesuel karakter. Dog vil der som udgangspunkt skulle ske en vurdering i forhold til de relevante miljøretlige grænseværdier.

Støj er beskrevet i miljørapporten, s. 61, hvor kommunen bl.a. har oplyst det forventede antal transportere i døgnet og typen af transportere, og hvilke stationære støjkluder der vil være på anlægget. Desuden er der oplysninger om støj i anlægsfasen. Kommunen har sammenholdt støjpåvirkningen med grænseværdierne for erhvervsvirksomheder i områder for blandet bolig- og erhvervsbebyggelse, centerområder (bykerne) og har vurderet, at disse vil være overholdt.

Det fremgår af Miljøstyrelsens vejledning om ekstern støj fra virksomheder, at der ikke er fastsat generelle grænseværdier for det åbne land, herunder landbrugsarealer, men at der bør foretages en konkret vurdering for hvert enkelt område og for hver enkelt sag. Endvidere er det bemærket, at hensynet til en række virksomheder, som det er naturligt at placere i det åbne land, gør det nødvendigt i et vist omfang at acceptere et støjniveau, der kan påføre omboende støjulemper. Planklagenævnet finder på den baggrund ikke, at det var et krav efter miljøvurderingsloven, at kommunen skulle sammenholde støjpåvirkningen fra virksomheden med 0 dB(A) eller op til 10 dB(A). Nævnet finder i øvrigt ikke grundlag for at tilsidesætte kommunens konkrete valg af grænseværdier. Nævnet finder heller ikke grundlag for at antage, at de valgte grænseværdier ikke vil kunne overholdes under de forudsætninger, der fremgår af miljørapporten.

Med hensyn til spørgsmålet om, hvorvidt kommunen havde en pligt til at foretage en beregning af støjniveauet som følge af transporterne uden for virksomhedens område, bemærker Planklagenævnet, at dette ikke indgår i beregningen af støj efter vejledningen om ekstern støj fra virksomheder.

Der er derimod fastsat vejledende grænseværdier for støj fra veje i vejledningen om vejstøj.⁶ Heri er angivet grænseværdier for rekreative områder i det åbne land, sommerhusområder, campingpladser og lign., boligområder, børnehaver, vuggestuer, skoler og undervisningsbygninger, plejehjem, hospitaler og lign., kolonihaver, udendørs opholdsarealer og parker, hoteller, kontorer m.v. Der er ikke fastsat grænseværdier for det åbne land (bortset fra rekreative områder).

⁶ Vejledning nr. 4, 2007, om støj fra veje.

Nævnet finder, at det efter omstændighederne i en miljøvurdering for et anlæg på landet, som vil udløse meget og/eller tung trafik, vil kunne være relevant at foretage en beregning af støjpåvirkningen som følge af trafik forbi f.eks. boligområder i nærheden, såfremt det er sandsynligt, at det planlagte vil kunne medføre en overskridelse af grænseværdierne for vejstøj for boligområder.

I den konkrete sag finder Planklagenævnet det imidlertid ikke ud fra sagens oplysninger sandsynligt, at der vil ske en sådan overskridelse af grænseværdierne for vejstøj, og kommunen havde ikke efter nævnets opfattelse pligt til at foretage en støjberegning.

Planklagenævnet finder i øvrigt, at kommunen har tilvejebragt de fornødne oplysninger og foretaget de fornødne vurderinger efter miljøvurderingsloven i forhold til trafik. Nævnet lægger vægt på, at kommunen har tilvejebragt oplysninger om det forventede antal kørsler og har foretaget vurderinger af, i hvilket omfang trafikken må forventes at finde sted gennem Kværs og A3 (herunder skolevejen til V1) og ad A2 . Det fremgår, at antallet af lastbiler gennem Kværs via A1 forventes forøget med op til 205 % om dagen, og at lastbiltrafikken på A2 (nord) forventes forøget med op til 35 %.

Offentligheden og beslutningstagerne har således efter Planklagenævnets opfattelse haft det fornødne grundlag for at kunne vurdere planens sandsynlige væsentlige påvirkning i form af støj fra transportere, også uden for virksomhedens område.

Planklagenævnet kan på baggrund af ovennævnte ikke give medhold i klagepunktet vedrørende støj.

3.3.4. Materielle goder

Klager 2 har gjort gældende, at miljørapporten ikke i tilstrækkelig grad belyser påvirkningen på ejendomspriserne i nærområdet, jf. afsnit 2.5.3.

Det fremgår af § 1, stk. 2, at en miljøvurdering bl.a. omfatter planers sandsynlige væsentlige indvirkning på bl.a. befolkningen, menneskers sundhed, materielle goder, kulturarv samt arkitektonisk arv, og det indbyrdes forhold mellem disse faktorer.

Der skal efter Planklagenævnets opfattelse efter omstændighederne herunder foretages en vurdering af indvirkningerne af en plan på menneskers brug af materielle goder og indvirkningerne på mennesker ved disses brug af de materielle goder. Derimod skal der ikke ske en vurdering af planens indvirkning på formueværdien af materielle goder.⁷

⁷ Svarende til den forståelse af udtrykket ”materielle goder” i VVM-direktivet, som har fundet udtryk i EU-domstolens dom af 14. marts 2013 i sagen C-420/11, Jutta Leth.

Planklagenævnet finder derfor ikke, at kommunen efter miljøvurderingsloven var forpligtet til at foretage en vurdering – herunder en konkret vurdering – af de mulige fald af ejendomspriser i området.

3.4. Forholdet mellem kommuneplan og lokalplan

3.4.1. Reglerne om forholdet mellem kommuneplan og lokalplaner

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

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

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

Ved vedtagelsen af lokalplanen var kommuneplan 2017-2029 gældende. Efterfølgende er kommuneplan 2017-2029 blevet aflyst og kommuneplan 2019-2031 vedtaget. Vurderingen af om lokalplan nr. 7.4-3 er i strid med kommuneplanen er foretaget i relation til kommuneplan 2017-2029, da det var dette kommuneplangrundlag, der var gældende, da lokalplanen blev vedtaget.

3.4.2. Planklagenævnets vurdering af forholdet til kommuneplanen

Klager 1 har henvist til, at kommuneplanen som et af de få krav siger, at placeringen skal være tæt på direkte tilslutning til motorvejen, jf. afsnit 2.5.5.

Af retningslinje 1.1.1 om biogasanlæg i kommuneplan 2017-2029 fremgik bl.a., at det i et konkret biogasprojekt skal det sikres, at der er gode til- og frakørselsforhold, således at generne for miljø og naboer minimeres.

Planklagenævnet har forstået klagerens bemærkninger som en klage over, at lokalplanen er i strid med denne del af kommuneplanens retningslinje 1.1.1.

Planklagenævnet finder ikke, at det er muligt ud fra retningslinjen at udlede så konkrete krav til lokalplanlægningen, at den konkrete lokalplan kan siges at være i strid med kommuneplanen. Nævnet har herved lagt vægt på, at det fremgår, at det skal sikres, at der er gode til- og frakørselsforhold, men at det

ikke er nærmere defineret, hvordan gode til- og frakørselsforhold skal sikres, eller hvad der udgør gode til- og frakørselsforhold. Desuden ligger anlægget ca. 1 km fra en forbindelse til motorvejen, som muliggør transporter til og fra motorvejen mod vest.

På den baggrund finder Planklagenævnet ikke, at lokalplanen strider mod retningslinje i 1.1.1. i kommuneplan 2017-2029.

3.5. Inddragelse af offentligheden

3.5.1. Høring over lokalplanforslaget

Klagerne er kommet med en række bemærkninger vedrørende inddragelse af offentligheden, jf. afsnit 2.5.5.

En kommunes vedtagelse af planer skal ske i overensstemmelse med de retningslinjer, som er fastsat i planlovens kapitel 6.

En kommune kan vedtage et forslag til en lokalplan endeligt, når forslaget har været fremlagt offentligt med en frist på mindst 4 uger til fremsættelse af indsigelser, jf. planlovens § 24, stk. 5. Kommunen kan for forslag til lokalplaner af mindre betydning fastsætte en kortere frist, dog på mindst 2 uger, jf. planlovens § 24, stk. 6. Fristen skal være passende og tillade rimelig tid til at informere offentligheden og til, at offentligheden kan forberede sig på og opnå reel deltagelse i processen, jf. planlovens § 24, stk. 7.

Lokalplanforslaget har været fremlagt offentligt i 8 uger i perioden 20. marts 2019 til 15 maj 2019.

Planklagenævnet bemærker indledningsvis, at der ikke i planloven er noget til hinder for, at et lokalplanforslag sendes i offentlig høring samtidig med en tilhørende miljørapport eller et udkast til godkendelse efter miljøbeskyttelsesloven.

Planklagenævnet finder endvidere, på baggrund af det offentliggjorte lokalplanforslags karakter, omfang og kompleksitet, herunder at lokalplanen alene omfatter et enkelt biogasanlæg, at en 8 ugers høringsfrist må anses for passende, og at høringsfristen tillod rimelig tid til at informere offentligheden og til at offentligheden havde mulighed for at forberede sig og deltage i processen. Nævnet finder således, at planlovens § 24, stk. 7, er overholdt ved den fastsatte høringsfrist.

Klager 1 har anført, at klageren ikke havde reel mulighed for at tage stilling til lokalplanforslaget, da der ikke forelå tilladelse fra politiet, jf. afsnit 2.5.4.

Planklagenævnet har forstået dette som et klagepunkt om, at høringsmaterialet fra den offentlige høring har været mangelfuldt, fordi der ikke, forud for offentliggørelsen af lokalplanforslaget, var sket høring af politiet vedrørende vejadgang til A2, og fordi der ikke forelå tilladelse fra politiet til denne

vejadgang.

Et lokalplanforslag skal være tilstrækkeligt præcist og entydigt til, at det er muligt for offentligheden at tage stilling til forslaget.

Der gælder imidlertid ikke i planloven et krav om, at der, der forud for offentliggørelsen af lokalplanforslag, eller forud for den endelige vedtagelse af lokalplaner, skal foreligge tilladelser eller lignende fra andre myndigheder, herunder samtykke fra politiet til etablering af vejanlæg. Der er således ikke efter planloven er noget til hinder for, at en kommune vedtager en lokalplan, selvom den endelige realisering af planen afhænger af en tilladelse eller en dispensation fra anden lovgivning som f.eks. færdselsloven.

Tværtimod fremgår det af planlovens § 16, stk. 2, at lokalplanens redegørelse skal angive, om lokalplanens virkeliggørelse er afhængig af tilladelser eller dispensationer fra andre myndigheder eller kommunalbestyrelsen.

Det forhold, at der ikke forud for offentliggørelsen af planforslaget forelå en tilladelse fra politiet til vejforbindelsen, ses heller ikke have nogen betydning for offentlighedens mulighed for at tage stilling til lokalplanforslaget. Hvis forslaget gav borgerne anledning til bekymring i forhold til de trafikikkerhedsmæssige aspekter, ville dette under alle omstændigheder kunne anføres i en indsigelse.

Planklagenævnet kan på den baggrund ikke give medhold i klagepunktet.

3.5.2. Planlovens § 1, stk. 2, nr. 6

Klager 1 har henvist til planlovens § 1, stk. 2, nr. 6, jf. afsnit 2.5.5.

Planklagenævnet har forstået dette som et klagepunkt om, at denne bestemmelse ikke er overholdt.

Planlovens § 1 angiver formålet med loven. I planlovens § 1 er angivet de generelle hensyn, som skal varetages efter loven. Bestemmelsen stiller ikke specifikke krav til afvejningen af de hensyn, som er nævnt i bestemmelsen eller til det konkrete indhold af planer. Dette reguleres af andre bestemmelser i planloven.

Planklagenævnet finder, som beskrevet i afsnit 3.5.1, at planlovens regler om offentlighedens inddragelse i lovens kapitel 6 er overholdt i forbindelse med vedtagelsen af den konkrete plan.

Planklagenævnet kan på den baggrund ikke give medhold i klagepunktet.

3.6. Beslutningsgrundlag for planvedtagelsen

3.6.1. Generelt om officialprincippet ved planvedtagelser

Det er et grundlæggende forvaltningsretligt princip, at kommunen selv, eventuelt i samarbejde med andre myndigheder, skal fremskaffe de nødvendige oplysninger om en sag eller sørge for, at private (typisk parten eller parterne i en sag) medvirker til oplysning af sagen. Dette princip kaldes officialprincippet eller undersøgelsesprincippet. Princippet sikrer, at der er et tilstrækkeligt faktisk og retligt grundlag for afgørelsen. Kravene til oplysning af faktum kan dog ikke præciseres generelt, og de er i vid udstrækning skønsmæssige.

Særligt ved vedtagelse af planer tilkommer der kommunen et meget vidt planlægningsmæssigt skøn i forhold til indholdet. Dette skøn kan ikke efterprøves af Planklagenævnet. Nævnet kan herunder ikke efterprøve, om planlægningen er hensigtsmæssig eller rimelig. Nævnet kan prøve, om planlægningen er i overensstemmelse med planlovens udtrykkelige bestemmelser om indholdet af lokalplaner. Nævnet kan desuden prøve, om planen varetager planlægningsmæssige hensyn, men nævnet kan ikke kræve, at bestemte hensyn inddrages, medmindre et sådant krav fremgår udtrykkeligt af lovgivningen, f.eks. planlovens detailregler.

Kommunens meget vidtgående skønsmæssige beføjelser i forhold til indholdet af en plan, herunder i forhold til afvejningen af forskellige hensyn, indebærer, at der også tilkommer kommunen et meget vidtgående skøn i forhold til omfanget og karakteren af de oplysninger og vurderinger, som tilvejebringes i forbindelse med planvedtagelsen.

3.6.2. Planklagenævnets vurdering i forhold til officialprincippet

Klager 2 har anført, at kommunen ikke havde præcise oplysninger om leverandører, mængder mv. af gylle, jf. afsnit 2.5.7.

Klager 1 har desuden anført, at man ikke havde oplyst, at til- og frakørselsanlægget til motorvejen ca. 1 km fra ikke har afkørsel til A2 for trafik fra Sønderborg eller tilkørsel mod Sønderborg, jf. afsnit 2.5.7.

Planklagenævnet har forstået dette som klagepunkter om, at kommunen ikke havde et utilstrækkeligt beslutningsgrundlag vedrørende gylletransporterne til biogasanlægget, og at kommunen har lagt vægt på ukorrekte oplysninger om til- og frakørselsforholdene.

Planklagenævnet finder ikke, at kommunen havde pligt til at tilvejebringe oplysninger om leverandører eller mængder af gylle til biogasanlægget forud for vedtagelsen af lokalplanen.

Planklagenævnet har herved lagt vægt på, at der ikke i planlovens gælder krav om, at der tilvejebringes sådanne oplysninger forud for planlægningen for biogasanlæg.

Det bemærkes for en god ordens skyld, at der efter nævnets praksis heller ikke er krav om tilvejebringelse af nærmere oplysninger om leverandører eller mængder af gylle i forbindelse med en miljørapport.⁸

Planklagenævnet finder endvidere ikke, at kommunen har handlet i strid med officialprincippet, fordi det i forbindelse med sagens behandling har været anført, at der ved placeringen af biogasanlægget på den pågældende placering var gode logistiske- og infrastrukturelle forhold i kraft af en placering ca. en km fra motorvejen, men uden oplysning om de begrænsede til- og frakørselsforhold til motorvejen ved det nærliggende tilslutningsanlæg.

Nævnet finder ikke, at der er tale om objektivt set ukorrekte oplysninger, idet det i vidt omfang udgør en skønsmæssig vurdering, hvad der udgør *gode logistiske- og infrastrukturelle forhold*.

Planklagenævnet bemærker endvidere, som nævnt i afsnit 3.6.1, at der, ved vedtagelsen af planer, tilkommer kommunen et meget vidtgående skøn i forhold til, hvilke oplysninger, der tilvejebringes i forbindelse med planvedtagelsen.

Planklagenævnet kan således ikke give medhold i klagepunktet.

3.7. Kommuneplantillægget

3.7.1. Klage over ophævet kommuneplantillæg

Klagerne er kommet med klagepunkter i forhold til kommuneplantillæg nr. 15, jf. afsnit 2.5.7.

Kommuneplantillæg er ikke længere gældende, idet tillægget blev ophævet i forbindelse med vedtagelsen af kommuneplan 2019-2031. Planklagenævnet vil derfor ikke kunne ophæve tillægget, hvis nævnet konstaterer, at tillægget led af en væsentlig retlig mangel. Efter nævnets praksis vil klageren dog i en situation, hvor det påklagede indhold i et ophævet kommuneplantillæg er blevet *genvedtaget* i den nye kommuneplan, kunne klage over dette indhold i forhold til den nye kommuneplan. Nævnet vil desuden efter omstændighederne behandle en sådan klage på trods af udløbet af klagefristen for klager over den nye kommuneplan.

I lyset af de konkrete klagepunkters karakter samt af hensyn til klagerens mulighed for at vurdere, om en sådan klage vil kunne føre til en ophævelse af (de relevante dele) af kommuneplan 2019-2031, og om der således er grund til at klage, har Planklagenævnet fundet det mest hensigtsmæssigt at tilkendegive sin vurdering af det påklagede spørgsmål.

⁸ Planklagenævnets afgørelse af 1. juli 2019 i sagsnr. 18/06064 m.fl. Afgørelsen kan ses på afgørelsesportalen: <https://pkn.naevneneshus.dk/>.

3.7.2. Foroffentlighedsfase

Klagerne mener, at høringsperioden for idéoplægget var for kort, og at idéfasen ikke kunne påbegyndes før overførslen af VVM-kompetencen.

Det fremgår af sagen, at kommunen gennemførte en offentlig høring på 3 uger fra den 9. januar 2019. I forbindelse med høringen udsendte kommunen et idéoplæg med overskrifterne *Indkaldelse af idéer og forslag i forbindelse med planlægning og miljøvurdering af biogasanlæg ved Kværs og Har du nye idéer eller forslag til det nye biogasanlæg?*.

Planklagenævnet opfatter denne offentlige høring på den måde, at den udgjorde en foroffentlighedsfase, jf. planlovens § 23 c. Nævnet bemærker, at det muligvis også udgjorde en offentlighedsfase efter miljøvurderingslovens regler for projekter. Nævnet har imidlertid ikke kompetence til at forholde sig til disse regler, som henhører under Miljø- og Fødevareklagenævnet.

Planklagenævnet bemærker, at der ikke er fastsat frister i planloven i forhold til § 23 c.

Der er desuden ikke noget til hinder for, at en kommune gennemfører en foroffentlighedsfase efter planlovens § 23 c før en eventuel overdragelse af VVM-kompetence. Kommunerne har under alle omstændigheder kompetencen til at vedtage kommuneplanlægning, uafhængig af VVM-kompetencen.

3.7.3. Planlovens § 11 e

Klager 1 har anført, at en kommune ifølge planlovens § 11 e, stk. 1, nr. 15, har pligt til at redegøre for sammenhængen med planlægningen i nabokommuner. Klageren har i den forbindelse henvist til, at Aabenraa Kommune har planlagt for et biogasanlæg i Kliplev.

Det følger af planlovens § 11 e, stk. 1, nr. 15, at kommuneplanen skal ledsages af en redegørelse for planens forudsætninger, herunder om kommuneplanens sammenhæng med kommuneplanlægningen i nabokommunerne.

Redegørelsen skal sikre, at kommuneplanen tager højde for planlægningen og arealudviklingen i nabokommunerne, og for at sikre koordinering af de mange arealudpegninger – specielt i det åbne land – som går på tværs af kommunegrænser. Bestemmelsen skal endvidere ses i sammenhæng med planlovens § 29 b, stk. 1, hvorefter en kommunalbestyrelse kan fremsætte indsigelse mod en nabokommunes planforslag, hvis forslaget har væsentlig betydning for kommunens udvikling.⁹

Med bestemmelsen tilsigtes at sikre, at tværkommunal koordinering af byggeri, arealinteresser, infrastrukturanlæg mv., der rækker over kommunegrænsen, indtænkes i kommuneplanprocessen.¹⁰

⁹ Miljøministeriet, Vejledning om kommuneplanlægning, maj 2008, side 53-54.

¹⁰ Lovforslag nr. 93 af 24. februar 2005.

Planklagenævnet finder ikke, at der af planlovens § 11 e, stk. 1, nr. 15, kan udledes et krav om, at en kommune ved vedtagelsen af kommuneplanlægning for et biogasanlæg er forpligtet til at redegøre for, om der er tilstrækkeligt gylleopland for eksisterende og planlagte biogasanlæg i området, herunder biogasanlæg i nabokommuner. En sådan kommuneplanlægning har således ikke karakter af en udpegning eller et infrastrukturanlæg på tværs af kommunegrænser eller lign. forhold, som kan have væsentlig betydning for nabokommunens udvikling, og bestemmelsen har desuden efter nævnets opfattelse ikke til formål at sikre, at der er det fornødne økonomiske grundlag for private virksomheder.

Planklagenævnet bemærker endvidere, at der er tale om et redegørelseskrav for kommuneplanlægningen, der ikke i sig selv sætter grænser for, hvad der kan kommuneplanlægges for, heller ikke tæt på kommunegrænserne.

Planloven indeholder heller ikke i øvrigt krav til eller begrænsninger for, hvor en kommune kan planlægge for placeringen af biogasanlæg, herunder krav til gyllegrundlag eller afstand til andre biogasanlæg.

Planloven er således under alle omstændigheder ikke til hinder for, at en kommune vedtager planlægning for et biogasanlæg, som ligger tæt på et andet eksisterende eller planlagt biogasanlæg.

3.8. Planklagenævnets afgørelse

Planklagenævnet kan ikke give medhold i klagen over miljørapporten.

Planklagenævnet kan ikke give medhold i klagen over vedtagelsen af lokalplan nr. 7.4-3, Biogasanlæg ved Kværs.

Afgørelsen er truffet af formanden på nævnets vegne, jf. § 4, stk. 1, i lov om Planklagenævnet.¹¹

Planklagenævnets afgørelse er endelig og kan ikke indbringes for anden administrativ myndighed, jf. § 3, stk. 3, i lov om Planklagenævnet. Eventuel retssag til prøvelse af afgørelsen skal være anlagt inden 6 måneder, jf. § 3, stk. 4, i lov om Planklagenævnet.

Planklagenævnet beklager den lange sagsbehandlingstid.

4. Gebyr

De indbetalte klagegebyrer tilbagebetales ikke. Klagegebyrer tilbagebetales kun, hvis nævnet har afvist at behandle sagen, hvis klagen tilbagekaldes, eller hvis nævnet giver klageren medhold eller i øvrigt ændrer den afgørelse, der

¹¹ Lovbekendtgørelse nr. 1658 af 20. december 2016 om Planklagenævnet.

er klaget over. Det er ikke tilfældet i denne sag. Planklagenævnets afgørelse vedrørende klagegebyret kan ikke indbringes for anden administrativ myndighed. Der henvises til § 3 i gebyrbekendtgørelsen for Planklagenævnet¹².

¹² Bekendtgørelse nr. 108 af 28. januar 2017 om gebyr for indbringelse af klager for Planklagenævnet.