

MRF 2021.262

Planklagenævnets afgørelse af 29. september 2021, j.nr. 21/10108

Ikke medhold i klage over lokalplan, da der var truffet de nødvendige foranstaltninger med henblik på at sikre, at lokalplanen ikke ville medføre forsætlig forstyrrelse med skadelig virkning for arten toplærke, der ikke er omfattet af planhabitatbekendtgørelsen, uanset at toplærke er rødlistet i Danmark.

Hjørring Kommune vedtog i juni 2020 endeligt lokalplan nr. 202-L05, Hjørring, Centerområde ved Doggerbanke, Hirtshals. Lokalplanområdet var ubebygget bortset fra et par mindre bygninger, og lokalplanen udlagde området til centerformål i form af kontorer, liberale erhverv, servicevirksomheder og butikker. I lokalplanens redegørelse for natur var der indsat et afsnit benævnt ”Rødlistet art – Toplærken”. Det fremgik heraf, at fuglen toplærken var rødlistet som kritisk truet, da den var ved at forsvinde i Danmark, og at der gennem de sidste 50 år var sket en markant reduktion i ynglepar, fra ca. 300 i 1970 til under 10 ynglepar i 2000. Det fremgik endvidere, at der vurderedes at være 1 ynglepar tilbage, og at dette ynglepar levede i Hirtshals, bl.a. i lokalplanområdet, og tidligere havde haft rede i skrænterne mod A2 og A1. Lokalplanen indeholdt derfor en række foranstaltninger, der skulle sikre, at området fortsat kunne fungere som levested for toplærke. Det fremgik, at skrænterne mod A1 og A2 skulle friholdes fra bebyggelse og blivende anlæg, at 60 % af parkeringsarealerne skulle etableres med græsarmoring, at den nordligste del af arealet skulle henligge som natur, og at minimum 70 % af den samlede tagflade skulle udføres som grønne tage for at sikre potentielle levesteder. Planvedtagelsen blev påklaget af nogle beboere uden for lokalplanområdet, der bl.a. anførte, at lokalplanen

burde ophæves med henblik på at bevare det sidste habitat, hvor toplærken yngede i Danmark. Planklagenævnet traf i august 2021 afgørelse om at stadfæste planvedtagelsen, men besluttede efterfølgende at genoptage sagen af egen drift med henvisning til, at der var begået fejl ved sagens behandling. Nævnet lagde herved vægt på, at der ved den tidligere behandling af sagen var henvist til planhabitatbekendtgørelsens regler om beskyttelse af bestemte dyre- og plantearter, der imidlertid ikke omfattede beskyttelse af fugle. Planklagenævnet (formanden) lagde til grund, at toplærke ikke var omfattet af fuglebeskyttelsesdirektivets bilag I, og at toplærke alene var omfattet af den generelle beskyttelse af fugle i artsfredningsbekendtgørelsen og jagtloven. Toplærke er derfor ikke omfattet af planhabitatbekendtgørelsen. Nævnet fandt ikke grundlag for at tilsidesætte kommunens vurdering af, at der med de i lokalplanen anførte tiltag var truffet de nødvendige foranstaltninger med henblik på at sikre, at lokalplanen ikke ville medføre forsætlig forstyrrelse med skadelig virkning for arten eller bestanden af toplærke. Nævnet lagde herved vægt på, at der ville bygges på afstand af det konkrete yngle-/levested, og at dette areal ville opretholdes som hidtil. Planklagenævnet kunne herefter ikke give medhold i klagen.

Kommentar: Afgørelsen illustrerer, at den meget vidtgående beskyttelse efter planhabitatbekendtgørelsen af bilag IV-arter og truede fugle omfattet af fuglebeskyttelsesdirektivets bilag I, kun gælder for de rødlistede arter, der er omfattet af disse regler, uanset om den pågældende art i Danmark er rødlistet som en truet art.

Genoptagelse af afgørelse i klagesag om Hjørring Kommunes endelige vedtagelse af lokalplan nr. 202-L05, Centerområde ved Doggerbanke, Hirtshals

21/10108

Planklagenævnet traf den 17. august 2021 afgørelse om at stadfæste Hjørrings Kommunes endelige vedtagelse af lokalplan nr. 202-L05, Centerområde ved Doggerbanke, Hirtshals.[1]

Planklagenævnet har af egen drift besluttet at genoptage behandlingen af klagesagen med henblik på præcisering af retsgrundlaget for så vidt angår beskyttelse af toplærke, jf. afsnit 1 neden for.

Hjørring Kommune har den 24. juni 2020 endeligt vedtaget lokalplan nr. 202-L05, Centerområde ved Doggerbanke, Hirtshals.

Planklagenævnet giver ikke medhold i klagen over Hjørrings Kommunens endelige vedtagelse af lokalplan nr. 202-L05, Centerområde ved Doggerbanke, Hirtshals. Det betyder, at lokalplanen fortsat gælder.

Afgørelsen erstatter Planklagenævnets tidligere afgørelse af 17. august 2021.

Indhold

[1. Beslutning om genoptagelse. 3](#)

[2. Klagen til Planklagenævnet 4](#)

[3. Sagens oplysninger 5](#)

[3.1. Området 5](#)

[3.2. Forløbet før vedtagelsen af lokalplanen. 5](#)

[3.3. Vedtagelsen af lokalplanen. 5](#)

[3.4. Den vedtagne lokalplan. 6](#)

3.5. Klagen og bemærkningerne hertil 7

3.5.1. Korrespondance i klagesagen. 7

3.5.2. Bevarelse af habitat for toplærken. 7

3.5.3. Arbejdsrapport fra Danmarks Miljøundersøgelser 7

3.5.4. Vejledning hos National Center for Miljø og Energi 8

3.5.5. Planlovens § 16, stk. 1. 9

3.5.6. Planlovens § 16, stk. 6. 9

3.5.7. Planlovens formål 10

3.5.8. Lighedsgrundsætningen. 10

3.5.9. Øvrige klagepunkter 10

4. Planklagenævnets bemærkninger og afgørelse. 10

4.1. Planklagenævnets kompetence. 10

4.2. Påvirkning af toplærken. 11

4.2.1. Generelt om beskyttelse af fugle. 11

4.2.2. Planklagenævnets vurdering. 12

4.2.3. Arbejdsrapport fra Danmarks Miljøundersøgelser 12

4.3. Beslutningsgrundlaget 13

4.3.1. Generelt om officialprincippet ved planvedtagelser 13

4.3.2. Planklagenævnets vurdering i forhold til officialprincippet 14

4.3.3. Generelt om materiale til byrådsmedlemmerne. 14

4.3.4. Planklagenævnets vurdering i forhold til materialet til byrådet 15

4.4. Krav til lokalplanens redegørelse 15

4.4.1. Generelt om redegørelseskravet i § 16, stk. 1. 15

4.4.2. Planklagenævnets vurdering vedrørende redegørelsen for øvrig planlægning 15

4.4.3. Generelt om krav til redegørelse ved planlægning for butikker 16

4.4.4. Planklagenævnets vurdering vedrørende redegørelsen ved planlægning for butikker 16

4.5. Planlovens formål 17

4.6. Lighedsgrundsætningen. 17

4.7. Planklagenævnets afgørelse. 18

1. Beslutning om genoptagelse

En myndighed er forpligtet til af egen drift at genoptage behandlingen af en sag, hvis der, efter afgørelse er truffet, er fremkommet nye faktiske oplysninger af så væsentlig betydning, at der er en vis sandsynlighed for, at sagen havde fået et andet udfald, hvis oplysningerne havde foreligget i forbindelse med den tidligere behandling af sagen. En myndighed kan også have pligt til at genoptage behandlingen af en sag, hvis der ved den tidligere sagsbehandling er begået væsentlige fejl. Desuden kan væsentlige nye retlige forhold betyde, at der er en forpligtelse til at genoptage behandlingen af en sag. Dette kan f.eks. være tilfældet, hvis domstolene i en tilsvarende sag har underkendt myndighedens fortolkning eller praksis, eller der er sket en væsentlig ændring med tilbagevirkende kraft i det retsgrundlag, der forelå på tidspunktet for den tidligere afgørelse.

Planklagenævnet finder, at der er begået fejl ved sagens behandling, der kan begrunde, at behandlingen af klagesagen vedrørende endelig vedtagelse af lokalplan nr. 202-L05, Centerområde ved Doggerbanke, Hirtshals af 17. august 2021 genoptages.

Planklagenævnet har ved vurderingen lagt vægt på, at der ved den tidligere behandling af sagen er henvist til planhabitatbekendtgørelsens regler om beskyttelse af bestemte dyre- og plantearter, der imidlertid ikke omfatter beskyttelse af fugle.

Afgørelsen er, for så vidt angår de øvrige klagepunkter, uændret.

2. Klagen til Planklagenævnet

Nogle beboere uden for lokalplanområdet klagede den 29. juli 2020 til Planklagenævnet over kommunens afgørelse om vedtagelse af lokalplan.

Planklagenævnet modtog klagen den 17. august 2020 fra kommunen.

Klagerne har navnlig anført:

- At lokalplanen bør ophæves med henblik på at bevare det sidste habitat, hvor toplærken yngler i Danmark.
- At lokalplanen burde være i overensstemmelse med anbefalingerne i en arbejdsrapport fra Danmarks Miljøundersøgelser.

- At kommunen efter officialprincippet burde have været søgt vejledning hos Nationalt Center for Miljø og Energi.
- At lokalplanens redegørelse ikke opfylder kravene i planlovens § 16, stk. 1 og stk. 6.
- At lokalplanen ikke er i overensstemmelse med planlovens formål.
- At lokalplanen er uforenelig med lighedsgrundsætningen.

Indholdet af klagen gengives nærmere i afsnit 3.5.

Klagerne har endvidere den 29. juli 2020 påklaget Hjørring Kommunes screeningsafgørelse af 3. marts 2020, om at der ikke skal ske miljøvurdering af forslag til lokalplan nr. 202-L05, Centerområde ved Doggerbanke, Hirtshals.

Planklagenævnet har den 18. december 2020 truffet afgørelse om at afvise at behandle klagen over denne afgørelse, da klagefristen var overskredet.[2]

3. Sagens oplysninger

3.1. Området

Klagesagen vedrører et område ved Doggerbanke i Hirtshals. Området er ubebygget bortset fra et par mindre bygninger.

Før vedtagelse af lokalplan 202-L05, Centerområde ved Doggerbanke, Hirtshals var området omfattet af lokalplan nr. 273.3, centerområde ved P. Rimmensgade, Hirtshals. Området var udlagt til centerformål og planen havde til formål at sikre områdets anvendelse til boliger, butikker, kontorer mv.

3.2. Forløbet før vedtagelsen af lokalplanen

Hjørring Kommune vedtog den 26. februar 2020 forslag til lokalplan nr. 202-L05, Hjørring, Centerområde ved Doggerbanke, Hirtshals.

Planforslaget var herefter i offentlig høring fra 3. marts 2020 til 17. maj 2020.

I løbet af høringsperioden modtog kommunen 24 høringsvar.

3.3. Vedtagelsen af lokalplanen

Lokalplanen blev behandlet på byrådets møde den 24. juni 2020.

Af dagsordenspunktet fra byrådsmødet fremgik bl.a.:

Bevaring af naturen

Mange indsigelser omhandler paradokset om områdets naturkvaliteter med især fuglen Toplærken, der er rødlistet som kritisk truet, og sommerfuglen Okkergul Pletvinge, der er rødlistet som sårbar, samtidig med, at Hjørring Kommune udnævner sig selv som Naturkommune. Desuden gives mulighed for at udnytte lokalplanområdet lige til grænsen af det beskyttede naturområde efter Naturbeskyttelseslovens § 3, der ligger i den nordlige del af lokalplanområdet.

I indsigelserne gives udtryk for, at afværgeforanstaltningerne er nødløsninger, og alt andet lige forringes levestederne for toplærken og okkergul pletvinge, ligesom det beskyttede naturområde kommer under pres.

Administrationen vurderer, at området vil komme under pres i forhold til naturkvaliteterne. Afværgeforanstaltningerne er fastlagt ud fra kyndig vejledning om, hvordan arterne kan forblive i området samtidig med, at der skal kunne planlægges for en dagligvarebutik

Lokalplanen blev endeligt vedtaget af Hjørring Kommunes byråd den 24. juni 2020.

Planen er offentliggjort den 1. juli 2020

3.4. Den vedtagne lokalplan

Af lokalplanens formålsbestemmelse i § 1.1 fremgår, at formålet med lokalplanen er:

- at fastlægge områdets anvendelse til centerformål,
- at fastlægge områdets maksimale butiksareal,
- at fastlægge placeringen af den nye bebyggelse,
- at sikre en graduering i belægningen af parkeringsarealerne,
- at sikre vejadgang,
- at friholde skråningerne mod A2 og A1 fra bebyggelse.

Af lokalplanens § 3.2 fremgår bl.a.:

[...] Min. 70 % af den samlede tagflade skal udføres som grønne tage. [...]

Endvidere følger det af note til bestemmelsen:

Bestemmelsen om grønne tage skal sikre, at disse udføres med lokale planter eller tilsvarende og en sammensætning af plantetyper, der vil kunne fungere som potentielt levested for det lokale dyreliv, herunder toplærken og sommerfuglen okkergul pletvinge.

Af lokalplanens anvendelsesbestemmelse i § 1.2 fremgår:

Lokalplanområdet må kun anvendes til centerformål i form af kontorer og liberale erhverv, off. og private servicevirksomheder samt butikker.

Der kan indenfor området etableres butikker med et samlet bruttoareal på max. 2.500 m².

Af lokalplanens redegørelse for natur, landskab og kulturarv, side 27, fremgår bl.a.:

Rødlistet art - Toplærken

Fuglen toplærken er rødlistet som kritisk truet, da den er ved at forsvinde i Danmark. Gennem de sidste 50 år er der sket en markant reduktion i ynglepar, fra ca. 300 i 1970 til under 10 ynglepar i 2000. I dag vurderes der er at være 1 ynglepar tilbage. Dette ynglepar lever i Hirtshals bl.a. ved arealet omfattet af lokalplanen. Fuglen har tidligere haft rede i skrænterne mod A2 og A1.

[...]

Lokalplanen indeholder en række foranstaltninger, der skal sikre, at området fortsat kan fungere som levested for fuglen.

Skrænterne mod A1 og A2 skal friholdes fra bebyggelse og blivende anlæg.

60 % af parkeringsarealerne skal etableres med græsarmering.

Den nordligste del af arealet skal henligge som natur.

Lokalplanen indeholder et redegørende afsnit om forholdet til kommuneplanen og øvrig planlægning. Der er redegjort for forholdet til Helårsplanen for Hirtshals, kommuneplanen, kommuneplantillægget og den hidtidige lokalplan nr. 273.3.

3.5. Klagen og bemærkningerne hertil

3.5.1. Korrespondance i klagesagen

I sagen indgår klagen af 29. juli 2020. Klagerne har uddybet klagen den 19. august 2020 og den 20. august 2020. Kommunen er kommet med bemærkninger til klagen den 12. august 2020 og den 17. august 2020.

Klagen og bemærkningerne er i hovedtræk gengivet nedenfor.

3.5.2. Bevarelse af habitat for toplærken

Klagernes bemærkninger

Klagerne anfører, at lokalplanen bør ophæves med henblik på at bevare det sidste habitat, hvor toplærken yngler i Danmark.

Kommunens bemærkninger

Kommunen anfører, at toplærken er registreret i området, og er rødlistet som kritisk truet.

Kommunen gør gældende, at toplærken ikke er udpeget som bilag IV-art, hvilket betyder, at der ikke er direkte lovgivningsmæssige krav til at beskytte levestederne.

3.5.3. Arbejdsrapport fra Danmarks Miljøundersøgelser

Klagernes bemærkninger

Klagerne anfører, at lokalplanen burde være i overensstemmelse med anbefalingerne i en arbejdsrapport fra Danmarks Miljøundersøgelser om overvågning af toplærken.[3]

Klagerne gør gældende, at under lokalplanens udarbejdelse har kommunen været vidende om, at den påtænkte anvendelse af arealet er i modstrid med anbefalingerne fra arbejdsrapporten. Dette er bekymrende, og lever ikke op til det udskrevne krav om saglighed i forvaltningen.

Klagerne anfører endvidere, at kommunen har undladt at inkludere anbefalingerne i sagsfremstillingerne, som byrådet er blevet forelagt under processen forud for vedtagelsen af lokalplanen. Det er klagerens opfattelse, at medlemmerne af byrådet kan være forledt til at tro, at lokalplanen bestemmelser var sagligt funderede, selvom det modsatte var tilfældet.

Klagerne anfører desuden, at det er kritisabelt og usagligt, når kommunen i redegørelsen for formålet med lokalplanen fremfører, at planen indeholder bestemmelser der skal sikre, at toplærken fortsat kan leve på arealet og i området efter en fremtidig realisering af de rammer for anlæg, som planen giver mulighed for, når kommunen er bekendt med anbefalingerne i arbejdsrapporten.

3.5.4. Vejledning hos National Center for Miljø og Energi

Klagerens bemærkninger

Klagerne anfører, at kommunen efter officialprincippet burde have været søgt vejledning hos Nationalt Center for Miljø og Energi ved Aarhus Universitet (DCE), da DCE er den saglige, kompetente myndighed i forhold til rådgivning vedrørende arter, der er optaget på rødlisten.

Klagerne anfører, at kommunen har undladt at søge vejledning hos DCE, til trods for at toplærken er opført som kritisk truet på rødlisten. Kommunen har i stedet rådført sig med en navngiven person, som efter klagerens opfattelse er amatørornitolog, og hvis interesse for toplærken tilsyneladende har været aftagende siden 2017. Det er efter klagerens opfattelse usagligt og i strid med officialprincippet.

Kommunens bemærkninger

Kommunen anfører, at der løbende arbejdes på at lave naturpleje på potentielle ynglepladser i og omkring Hirtshals, ligesom det bemærkes at kommunen vurderer, at de to lokaliteter Cirkuspladsen og Doggerbanke forsat vil være udmærkede ynglesteder for toplærken.

Kommunen anfører, at vurderingen af levesteder samt design af arealer og naturpleje er udarbejdet i samarbejde med V1s arts koordinator for toplærken. Kommunen vurderer, at dialogen med arts koordinatoren er fuldt dækkende, og har derfor ikke rettet henvendelse til DCE, idet DCE vil indhente deres oplysninger fra arts koordinatoren, hvorfor kommunen mener, at officialprincippet er iagttaget.

Kommunen anfører desuden, at der er taget udgangspunkt i det bedst mulige vidensgrundlag, og at DCE's anbefalinger er fulgt med hensyn til design af arealerne og tagfladerne.

3.5.5. Planlovens § 16, stk. 1

Klagernes bemærkninger

Klagerne anfører, at efter planlovens § 16, stk. 1, skal lokalplanen indeholde en redegørelse om forholdet til øvrig planlægning. Lokalplanen grænser op til et andet lokalplanområde, som der ikke er redegjort for i lokalplanen, hvilket klagerne finder er en væsentlig retlig mangel.

Klagerne anfører, at realisering af de rammer for anlæg som lokalplanen giver mulighed for, kan få markante indvirkninger på anden lokalplan, da den visuelle kontakt til havet og havnen kan blive reduceret i betydeligt omfang.

Kommunens bemærkninger

Kommunen anfører, at lokalplanens redegørelsesdel omfatter et afsnit med "Kommuneplan og øvrig planlægning", side 23 – 28, jf. bilag 1. Her er der redegjort for øvrig overordnet planlægning i forhold til kommuneplanens retningslinjer og kommuneplanrammer og indholdet i kommuneplanens rammeområder.

Kommunen har vurderet, at de to lokalplaner ikke vil påvirke hinanden i forhold til realisering, gener fra det fremtidige byggeri og beskyttelse af toplærkens levesteder, idet begge planer regulerer bebyggelsens placering og omfang samt indeholder bestemmelser til sikring af toplærkens levesteder, og at lokalplanen derfor ikke behøver redegøre for nabolokalplanen.

Kommunen anfører, at lokalplanens redegørelsesdel lever op til planlovens redegørelseskrav ved lokalplanlægning.

3.5.6. Planlovens § 16, stk. 6

Klagernes bemærkninger

Klagerne anfører, at det af planlovens § 16 stk. 6, fremgår, at der i redegørelsen til lokalplanforslag, der muliggør etablering af butikker, skal redegøres for bebyggelsens påvirkning af bymiljøet, herunder den eksisterende bebyggelse i området, friarealer og trafikale forhold.

Klagerne anfører, at redegørelsen i lokalplanen ikke gav byrådet grundlag for at vurdere, hvordan og i hvilket omfang en realisering af den påklagede lokalplan nr. 202-L05 kan påvirke det rekreative friareal udpeget i delområde II i lokalplan nr. 202- L06.

Klagerne anfører, at det er en retlig mangel, at lokalplan nr. 202-L06 ikke er inddraget i redegørelsesdelen, eftersom planlovens § 16, stk. 6, ikke giver mulighed for, at lokalplanforslaget undlader at redegøre for indvirkningen på friarealer.

Kommunens bemærkninger

Kommunen anfører, at lokalplanens redegørelsesdel lever op til planlovens redegørelseskrav ved lokalplanlægning.

3.5.7. Planlovens formål

Klagerne anfører, at lokalplanen har retlige mangler og er vedtaget på et usagligt grundlag, hvormed planen ikke er i overensstemmelse med planlovens formål.

3.5.8. Lighedsgrundsætningen

Klagerne anfører, at lokalplanen er uforenelig med lighedsgrundsætningen, da der er praksis for, at der udarbejdes visualiseringer, som viser, hvordan lokalplaner påvirker friarealer i området.

Klagerne gør gældende, at lokalplanen hverken har visualiseringer eller skriftlige beskrivelser, der redegør for, hvordan realiseringen af anlægsrammen vil påvirke det rekreative friareal i delområde II.

Klagerne anfører således, at kommunen burde have udarbejdet visualiseringer til redegørelsesdelen, som kan give indtryk af, hvordan realiseringen af lokalplanen vil påvirke friarealet udpeget i planen i lighed med visualiseringer i anden lokalplan. Klagerne oplyser, at lokalplan nr. 101-L15 har 3 visualiseringer i redegørelsen.

3.5.9. Øvrige klagepunkter

Miljøbeskyttelsesloven

Klagerne anfører, at ved at undlade at inddrage lokalplan nr. 202-L06 i lokalplan nr. 202-L05, har kommunen ikke sikret sig retligt grundlag for, at støjberegningerne opfylder miljøbeskyttelseslovens § 1, stk. 1, § 2, stk. 2, og § 14, stk. 1.

4. Planklagenævnets bemærkninger og afgørelse

4.1. Planklagenævnets kompetence

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

Følgende betragtes som retlige spørgsmål:

- Om lokalplanen er ugyldig fordi den eventuelt påvirker et habitat for toplærken.
- Om lokalplanen er ugyldig som følge af en eventuel uoverensstemmelse med en arbejdsrapport fra Danmarks Miljøundersøgelser.
- Om kommunen har overholdt almindelige forvaltningsretlige principper og regler, herunder lighedsgrundsætningen og officialprincippet.
- Om lokalplanens redegørelse opfylder kravene i planlovens § 16, stk. 1 og stk. 6.
- Om lokalplanen er i strid med planlovens § 1.

Uenighed i planers indhold eller hensigtsmæssighed er derimod ikke et retligt spørgsmål, som kan efterprøves.

Det som klagerne har anført om, at nogle støjberegninger ikke opfylder en række bestemmelser i miljøbeskyttelsesloven, jf. afsnit 3.5.9, vedrører ikke retlige spørgsmål efter planloven, og Planklagenævnet har derfor ikke kompetence til at tage stilling til klagepunktet.

4.2. Påvirkning af toplærken

Klagerne har anført, at lokalplanen bør ophæves med henblik på at bevare det sidste habitat i Danmark, hvor toplærken yngler, jf. afsnit 3.5.2.

4.2.1. Generelt om beskyttelse af fugle

Det følger af fuglebeskyttelsesdirektivets artikel 1,[5] at direktivet vedrører beskyttelse af alle de fuglearter, som i vild tilstand har deres naturlige ophold på medlemsstaternes område i Europa, hvor traktaten finder anvendelse. Det omhandler bevarelse, forvaltning og regulering af de pågældende arter og fastsætter regler for udnyttelse af de nævnte arter. Direktivet gælder for fugle samt for deres æg, reder og levesteder.

For fugle, der ikke er optaget på et af bilagene til direktivet gælder, at medlemsstaterne skal træffe de nødvendige foranstaltninger til at indføre en generel ordning til beskyttelse af alle de i artikel 1 omhandlede fuglearter, herunder især forbud mod:

- a) forsætligt at dræbe eller indfange dem, uanset hvilken metode der anvendes
- b) forsætligt at ødelægge eller beskadige deres reder og æg samt fjerne deres reder
- c) at indsamle deres æg i naturen og opbevare disse, også selv om de er tomme
- d) forsætligt at forstyrre fuglene navnlig i yngletiden, i det omfang, en sådan forstyrrelse har væsentlig betydning for formålet med dette direktiv, og

e) at være i besiddelse af fugle af arter, som det ikke er tilladt at jage og indfange.

Toplærke er ikke en bilagsart efter fuglebeskyttelsesdirektivet, det vil sige, at toplærke alene er omfattet af den generelle beskyttelse af fugle.

Fuglebeskyttelsesdirektivet er primært implementeret i Danmark i form af dels en områdebeskyttelse (de udpegede fuglebeskyttelsesområder efter habitatbekendtgørelsen) og dels en artsbeskyttelse (artsfredningsbekendtgørelsen og jagtloven).

Det følger af jagtlovens § 7, stk. 2,^[6] at fugle ikke forsætligt må forstyrres med skadelig virkning for arten eller bestanden. Det følger endvidere af § 6 a, stk. 2, at fugles reder ikke forsætligt må ødelægges, beskadiges eller fjernes, ligesom æg ikke forsætligt må ødelægges eller beskadiges. Miljøministeren kan ifølge § 46, stk. 2, under bestemte betingelser gøre undtagelse fra lovens § 7, stk. 2, og § 6 a, stk. 2.

Det fremgår af artsfredningsbekendtgørelsens § 4, at der er forbud mod forsætligt at dræbe eller indfange fugle, uanset hvilken metode der anvendes, medmindre det er tilladt at jage dem i henhold til jagtloven eller regulere efter reglerne i bekendtgørelse om vildtskader. Ifølge artsfredningsbekendtgørelsens § 1, stk. 1, nr. 1^[7] omfatter bekendtgørelsen de fuglearter, som i vild tilstand har deres naturlige ophold på medlemsstaternes område i Europa, hvor traktaten om Den Europæiske Union finder anvendelse. Miljøstyrelsen kan under bestemte betingelser meddele dispensation fra bekendtgørelsens § 4, stk. 1, jf. § 9.

Toplærken er opført som CR (kritisk truet) på den danske rødliste 2019. Rødlisten er en oversigt over en række arters status, og giver dermed et overblik over, hvor truet arten er og om artens antal og levesteder er stabile eller har frem- eller tilbagegang. Rødlisten fastsætter ikke i sig selv bindende bestemmelser for, hvordan arter på listen skal sikres beskyttelse.

4.2.2. Planklagenævnets vurdering

Lokalplanen indeholder en række foranstaltninger, der skal sikre, at området fortsat kan fungere som levested for toplærke.

Nævnet bemærker hertil, at det fremgår af lokalplanen at skrænterne mod A1 og A2 skal friholdes fra bebyggelse og blivende anlæg. Endvidere fremgår det, at 60 % af parkeringsarealerne skal etableres med græsarmering, at den nordligste del af arealet skal henligge som natur, og at minimum 70 % af den samlede tagflade skal udføres som grønne tage for at sikre potentielt levesteder for det lokale dyreliv, herunder toplærken.

Planklagenævnet finder på den baggrund ikke, at der er grundlag for at tilsidesætte kommunens vurdering af, at der med de i lokalplanen anførte tiltag, er truffet de nødvendige foranstaltninger med henblik på at sikre, at lokalplanen ikke vil medføre forsætlig forstyrrelse med skadelig virkning for arten eller bestanden af toplærke.

Nævnet lægger herved vægt på, at der bygges på afstand af det konkrete yngle-/levested, og at dette areal opretholdes som hidtil.

Planklagenævnet kan dermed ikke give medhold i klagen.

4.2.3. Arbejdsrapport fra Danmarks Miljøundersøgelser

Klagerne har endvidere anført, at lokalplanen burde være i overensstemmelse med anbefalinger i en arbejdsrapport fra Danmarks Miljøundersøgelser, jf. afsnit 3.5.3.

Klagerne har navnlig anført, at kommunen under udarbejdelse af lokalplanen har været vidende om, at planen er i strid med anbefalingerne, hvilket ikke lever op til forvaltningens saglighed, jf. afsnit 3.5.3.

Planloven indeholder ikke krav om, at lokalplaner skal være i overensstemmelse med anbefalinger i rapporter fra Danmarks Miljøundersøgelser, og det påvirker således ikke lokalplanens gyldighed, at denne eventuelt ikke er i overensstemmelse med anbefalinger fra en sådan rapport.

Hvorvidt lokalplanen er, eller burde være, i overensstemmelse med anbefalingerne i den nævnte rapport, vedrører således ikke retlige spørgsmål efter planloven, men eventuelt lokalplanens hensigtsmæssighed og/eller den fremtidige realisering af planen, og Planklagenævnet har derfor ikke kompetence til at behandle spørgsmålet.

Planklagenævnet kan på den baggrund ikke give medhold i dette klagepunkt.

4.3. Beslutningsgrundlaget

4.3.1. Generelt om officialprincippet ved planvedtagelser

Klagerne har anført, at kommunen efter officialprincippet burde have søgt vejledning hos Nationalt Center for Miljø og Energi, jf. afsnit 3.5.4.

Kommunen skal ved vedtagelsen af en lokalplan overholde almindelige forvaltningsretlige principper.

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.

4.3.2. Planklagenævnets vurdering i forhold til officialprincippet

Planklagenævnet finder ikke, at kommunen har handlet i strid med officialprincippet i den konkrete sag ved at undlade at søge rådgivning hos DCE i forbindelse med udarbejdelsen af lokalplanen.

Planklagenævnet finder ikke grundlag for at tilsidesætte kommunens vurdering af, at sagen var tilstrækkelig oplyst på tidspunktet for byrådets endelige vedtagelse af lokalplanen.

Planklagenævnet lægger navnlig vægt på, at der ikke i planloven gælder et krav om, at kommunen skal søge vejledning hos DCE inden vedtagelse af lokalplaner.

Nævnet lægger desuden vægt på, at kommunen har et meget vidtgående skøn i forhold til at tilvejebringe oplysninger og kontrollere oplysninger i forbindelse med vedtagelsen af planer.

Planklagenævnet kan på den baggrund ikke give medhold i klagepunktet.

4.3.3. Generelt om materiale til byrådsmedlemmerne

Klagerne har anført, at kommunen har undladt at inkludere anbefalingerne i arbejdsrapporten fra Danmarks Miljøundersøgelser i sagsfremstillingen, som byrådet er blevet forelagt under processen forud for vedtagelsen af lokalplanen, jf. afsnit 3.5.3.

Reglerne om, hvilket materiale der skal udsendes til de politiske beslutningstagere inden udvalgs- og byrådsmøder, fremgår af den kommunale styrelseslovs § 8, stk. 4, og § 20, stk. 3. [8] Planklagenævnet har ikke kompetence til at tage stilling til, om disse bestemmelser er overholdt, og nævnet kan således som udgangspunkt ikke efterprøve, om de oplysninger, som forvaltningen i en kommune forelægger for de politiske beslutningstagere, er tilstrækkelige.

Et utilstrækkeligt dagsordenmateriale kan dog efter omstændighederne indebære, at de politiske beslutningstagere ikke har inddraget hensyn eller oplysninger, som efter lovgivningen skal inddrages i forbindelse med vedtagelsen af en plan. Dette kan efterprøves af nævnet, og det kan efter omstændighederne medføre, at afgørelsen er ugyldig.

Hvis der derimod er tale om, at de politiske beslutningstagere ikke er blevet gjort bekendt med oplysninger af betydning for de mere skønsmæssige hensyn, som en kommune kan vælge at inddrage i forbindelse med afgørelsen, medfører dette ikke afgørelsens ugyldighed.

4.3.4. Planklagenævnets vurdering i forhold til materialet til byrådet

Planklagenævnet finder ikke, at lokalplanen lider af en væsentlig retlig mangel, som følge af, at byrådet ikke har inddraget oplysninger om anbefalingerne fra arbejdsrapporten fra Danmarks Miljøundersøgelser, idet der ikke efter lovgivningen er et krav om, at sådanne inddrages i beslutningen.

4.4. Krav til lokalplanens redegørelse

4.4.1. Generelt om redegørelseskravet i § 16, stk. 1

Klagerne har anført, at lokalplanen ikke indeholder en redegørelse for lokalplanens forhold til øvrig planlægning, hvilket udgør en væsentlig retlig mangel, jf. afsnit 3.5.5.

En lokalplan skal ledsages af en redegørelse for, hvorledes planen forholder sig til kommuneplanen og øvrig planlægning for området jf. planlovens § 16, stk. 1.

Der er ikke i selve bestemmelsen eller i forarbejderne til bestemmelsen angivet nærmere krav til redegørelsen, herunder hvilke dele af kommuneplanen redegørelsen skal omhandle.

Efter Planklagenævnets opfattelse skal kravene til redegørelsens indhold vedrørende forholdet til kommuneplanen primært ses i forhold til de mere konkret fastsatte retningslinjer og rammer for det pågældende lokalplanområde. Nævnet antager således, at redegørelseskravet ikke gælder i forhold til de mere overordnede afsnit i kommuneplanens hovedstruktur, som har karakter af generelle politikker eller visioner, i det omfang det ikke er muligt at udlede konkrete krav til lokalplanlægningen af disse afsnit. I det omfang, kommuneplanens hovedstruktur har fundet mere konkret udtryk i kommuneplanens retningslinjer og rammer, vil redegørelsen også skulle gives i forhold til disse, og ikke i forhold til hovedstrukturen.

Ved 'øvrig planlægning for området' forstås – ifølge forarbejder til planloven – (opretholdt) regionplanlægning, relevant sektorplanlægning, eventuelle landsplandirektiver og statslige anlægsbeslutninger.[9]

4.4.2. Planklagenævnets vurdering vedrørende redegørelsen for øvrige planlægning

Planklagenævnet finder ikke, at bestemmelsen i planlovens § 16, stk. 1, indeholder krav om, at der i lokalplanens redegørelse skal redegøres for tilgrænsende lokalplaner.

Planklagenævnet finder således, at lokalplanen er ledsaget af en redegørelse i overensstemmelse med planlovens § 16, stk. 1.

Planklagenævnet kan på den baggrund ikke give medhold i dette klagepunkt.

4.4.3. Generelt om krav til redegørelse ved planlægning for butikker

Klagerne har anført, at lokalplanforslaget undlader at redegøre for indvirkningen på friarealer, jf. 3.5.6.

I redegørelsen til lokalplanforslag, der muliggør etablering af butikker, skal der gøres rede for bebyggelsens påvirkning af bymiljøet, herunder den eksisterende bebyggelse i området, friarealer og trafikale forhold, jf. planlovens § 16, stk. 6.

Det fremgår af forarbejderne til bestemmelsen, at interessekonflikterne mellem de forskellige arealanvendelsesinteresser skærpes med flere investeringer i de historiske bymidter, og at redegørelseskravet til lokalplanforslag, der giver mulighed for arealanvendelse til butiksformål, derfor udvides til også at angå bebyggelsens påvirkning af bymiljøet, herunder den eksisterende bebyggelse i området. Bymiljøet omfatter bl.a. mulighederne for blandet arealanvendelse, bevaring og indpasning af boliger og friarealer, indpasningen i den byarkitektoniske helhed og de trafikale konsekvenser. Bestemmelsen sikrer, at offentligheden kan vurdere byggeriets indflydelse på bymiljøet. Lokalplanens redegørelse skal omhandle forholdene i og umiddelbart op til lokalplanområdet.[10]

Redegørelseskravet gælder kun i forhold til den eller de butikker, der muliggøres med lokalplanen, og ikke eventuelle andre elementer i lokalplanen. Kravene til redegørelsen er desuden mere begrænsede, når indretningen af den eller de pågældende butikker sker i en eksisterende bygning.^[11]

4.4.4. Planklagenævnets vurdering vedrørende redegørelsen ved planlægning for butikker

I henhold til § 1.2 i lokalplanen kan der etableres butikker med et samlet bruttoareal på max. 2.500 m². Da lokalplanen således muliggør etablering af butikker, er lokalplanen omfattet af planlovens § 16, stk. 6, og skal indeholde en redegørelse for bebyggelsens påvirkning af bymiljøet.

Redegørelsen i forslaget til lokalplan nr. 202-L05 indeholder ikke en egentlig redegørelse for den planlagte bebyggelses påvirkning af bymiljøet, herunder den eksisterende bebyggelse i området, friarealer og trafikale forhold.

Planklagenævnet finder på den baggrund ikke, at redegørelsen i lokalplanforslaget opfylder redegørelseskravet i planlovens § 16, stk. 6.

Planklagenævnet finder dog ikke, at den manglende redegørelse i lokalplanforslaget konkret udgør en væsentlig retlig mangel.

Nævnet har herved lagt vægt på, at lokalplanområdet også hidtil har været udlagt til centerformål, med henblik på opførelse af bl.a. butikker. Nævnet lægger desuden vægt på, at det lokalplanlagte område ligger op ad andre arealer udlagt til butikformål m.v., hvorfor ændringen af bymiljøet som følge af den nye lokalplan vurderes at være begrænset. Det samme gælder ændringen i forhold til de planlagte friarealer og trafikale forhold i området. Det forhold, at området i en årrække konkret har været ubebygget, kan ikke føre til et andet resultat.

4.5. Planlovens formål

Klagerne har anført, at lokalplanen har retlige mangler og er vedtaget på et usagligt grundlag, hvormed planen ikke er i overensstemmelse med planlovens formål, jf. afsnit 3.5.7.

Planklagenævnet har forstået dette som en klage over, at lokalplanen er i strid med planlovens § 1.

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.

På den baggrund kan Planklagenævnet ikke give medhold i klagepunktet.

4.6. Lighedsgrundsætningen

Klagerne har anført, at lokalplanen er uforenelig med lighedsgrundsætningen, da der er praksis for, at der udarbejdes visualiseringer, som viser, hvordan lokalplaner påvirker friarealer i området, jf. afsnit 3.5.8.

Planklagenævnet har forstået dette som en klage over, at kommunen har overtrådt lighedsgrundsætningen ved vedtagelsen af lokalplanen.

Lighedsgrundsætningen indebærer, at sager om forhold, der i det væsentlige er ens, som udgangspunkt skal have samme resultat. Kommunen må ikke udøve usaglig forskelsbehandling, dvs. at der skal være en saglig og planlægningsmæssig relevant begrundelse for at nå til forskellige resultater i sådanne sager.

Kommunen kan imidlertid som udgangspunkt frit beslutte, om den ønsker at tilvejebringe en lokalplan, og hvad indholdet af planen skal være, så længe dette sker inden for rammerne af planloven.

Planklagenævnet bemærker i øvrigt, at der ikke i planloven gælder et generelt krav om udarbejdelse af visualiseringer i forbindelse med vedtagelse af lokalplaner.

Lighedsgrundsætningen er således ikke til hinder for, at kommunen vedtager en lokalplan, som ikke indeholder visualiseringer af påvirkningen på friarealer, selv om andre lokalplaner måtte gøre det.

Planklagenævnet kan således ikke give medhold i dette klagepunkt.

4.7. Planklagenævnets afgørelse

Planklagenævnet kan ikke give medhold i klagen over lokalplan nr. 202-L05, Centerområde ved Doggerbanke, Hirtshals, som er endeligt vedtaget af Hjørring Kommune den 24. juni 2020.

Planklagenævnets afgørelse er endelig og kan ikke indbringes for anden administrativ myndighed, jf. § 3, stk. 3, i lov om Planklagenævnet.^[12] Eventuel retssag til prøvelse af afgørelsen skal være anlagt inden 6 måneder, jf. § 3, stk. 4, i lov om Planklagenævnet.

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

[1] Sagsnummer 20/09143.

[2] Planklagenævnets sagsnr. 20/11989.

[3] Arbejdsrapport fra DMU nr. 171: Overvågning af toplærke *Galerida cristata*, med en gennemgang og vurdering af de danske ynglehabitater, Danmarks Miljøundersøgelser, Miljøministeriet, 2002.

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

[5] Rådets direktiv 79/409/EØF om beskyttelse af vilde fugle.

[6] Lovbekendtgørelse nr. 265 af 21. marts 2019 om jagt og vildtforvaltning.

[7] Bekendtgørelse af 25. marts 2021 om fredning af visse dyre- og plantearter og pleje af tilskadekommet vildt.

[8] Lovbekendtgørelse nr. 47 af 15. januar 2019 af lov om kommunernes styrelse.

[9] Vejledning om lokalplanlægning, 2009, afsnit 3.2.

[10] Lovforslag nr. 118 af 11. december 1996.

[11] Der henvises til Planklagenævnets afgørelse af 15. september 2020 i sagen [19/02580](https://pkn.naevneneshus.dk/afgoerelse/83440545-5958-464f-b0e1-5b5cb93ba392?highlight=b) (<https://pkn.naevneneshus.dk/afgoerelse/83440545-5958-464f-b0e1-5b5cb93ba392?highlight=b>). Afgørelsen kan læses på afgørelsesportalen: <https://pkn.naevneneshus.dk/> (<https://pkn.naevneneshus.dk/>).

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

Sag:

21/10108

Dato:

29. september
2021.

Emner:

Planloven, retlig (...)

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