

MRF 2021.357

Planklagenævnets afgørelse af 2. december 2021, j.nr. 19/00581 og 19/06138

Ophævet lokalplan for Velkomstcenter for Nationalpark Mols Bjerge med tilhørende parkeringsareal inden for kystnærhedszonen 60 meter fra kysten pga. bl.a. mangelfuld belysning af visuelle påvirkning af omgivelserne og manglende planlægningsmæssig begrundelse for kystnær lokaliserings. Dissens. Screeningafgørelse om ikke-miljøvurderingspligt ophævet, da lokalplanen måtte antages at få væsentlig indvirkning på miljøet henset til projektets størrelse og beliggenhed.

Syddjurs Kommune traf den 3. september 2018 screeningafgørelse om, at der ikke skulle gennemføres en miljøvurdering af forslag til lokalplan nr. 420, Velkomstcenter for Nationalpark Mols Bjerge ved Kalø Slotsruin, Rønne, og kommuneplantillæg nr. 17 til kommuneplan 2016 for Syddjurs Kommune. Kommunen vedtog den 24. april 2019 endeligt planerne. Planområdet er beliggende i landzone inden for kystnærhedszonen ca. 60 meter fra kysten og ca. 1 km nord for Kalø Slotsruin. Hele planområdet på ca. 16.500 m² er beliggende i Natura 2000-område N230, Kaløskovene. Planerne muliggjorde etablering af et nyt velkomstcenter til Nationalpark Mols Bjerge med tilhørende parkeringsareal på ca. 7.650 m² med plads til ca. 160 parkeringspladser. Screeningsafgørelsen og planvedtagelsen blev påklaget af Danmarks Naturfredningsforenings lokalafdeling (DN). Mens klagesagen verserede, vedtog kommunen kommuneplan 2020 og aflyste kommuneplantillæg nr. 17. I klagesagen gjorde DN gældende, at da planområdet lå inden for et Natura 2000-område, var der som udgangspunkt obligatorisk miljøvurdering, jf. miljøvurderingslovens § 8, stk. 1, nr. 2, og at parkeringsanlægget var et trafik anlæg, der var i strid med § 2, stk. 2, i planhabitatbekendtgørelsen, hvorfor de vedtagne planer var vedtaget i modstrid med miljøvurderingsloven. DN anførte endvidere, at der ikke var redegjort for en særlig planlægningsmæssig eller funktionel begrundelse for kystnær lokalisering af projektet, at der skete en forringelse af offentlighedens adgang til kysten i strid med planlovens § 5 b, stk. 1, nr. 5, og § 11 f, stk. 4, nr. 4, og at lokalplanens redegørelse ikke levede op til planlovens § 16, stk. 4. Planklagenævnet afgjorde i det samlede nævn spørgsmålene, om lokalplanen var i overensstemmelse med planhabitatbekendtgørelsens § 2, stk. 2, og planlovens § 5 b, stk. 1, nr. 1 og nr. 5, og om lokalplanens redegørelse var i overensstemmelse med planlovens § 16, stk. 4. De resterende spørgsmål blev afgjort af formanden. Nævnet fandt, at kommunen havde foretaget en tilstrækkelig vurdering af påvirkningen af

Natura 2000-området, da væsentlighedsvurderingen redegjorde for den potentielle påvirkning af udpegningsgrundlaget, og der ikke inden for planområdet var registreret arter og naturtyper på udpegningsgrundlaget. Den omstændighed, at lokalplanens område er beliggende inden for et Natura 2000-område, medfører ikke automatisk pligt til at udarbejde en Natura 2000-konsekvensvurdering. Nævnets flertal (9 mod 2) afviste herefter, at parkeringsarealet med ca. 160 parkeringspladser udgjorde et trafik anlæg omfattet af planhabitatbekendtgørelsens § 2, stk. 2, nr. 3, og henviste i den forbindelse til de i bestemmelsen nævnte eksempler på trafik anlæg som bl.a. luft- og havne, jernbaner og havne. Flertallet (6 mod 5) fandt derimod ikke, at kommunen i lokalplanen havde redegjort tilstrækkeligt for, at der var den fornødne planlægningsmæssige eller funktionelle begrundelse for kystnær lokalisering, og henviste til, at velkomstcenteret skulle placeres i en afstand af kun ca. 60 meter fra kysten og ville være synligt herfra. Placeringen af velkomstcenteret ved indkørslen til nationalparken i tilknytning til Kalø Slotsruin varetog ifølge flertallet ikke hensyn, der i sig selv kunne begrunde en kystnær lokalisering, mens mindretallet fandt, at der forelå den fornødne begrundelse for kystnær lokalisering. For så vidt angik offentlighedens adgang til kysten konstaterede nævnet, at adgangsvejen til Kalø Slotsruin og stranden ikke lå inden for lokalplanområdet, og at den ikke var forudsat nedlagt. Nævnet fandt derfor ikke, at lokalplanen var i strid med planlovens § 5 b, stk. 1, nr. 5, da reglen ikke indebærer et krav om, at der ved planlægning for arealer helt ned til kysten skal planlægges for nye adgangsveje til kysten. Bestemmelsen i § 5 b, stk. 1, nr. 5, er overholdt, når der i forvejen er tilfredsstillende adgangsveje for offentligheden til kysten, og disse adgangsveje ikke nedlægges eller indskrænkes som følge af lokalplanens realisering. Derimod fandt nævnet, at lokalplanens visualiseringer af velkomstcenteret ikke opfyldte kravene i planlovens § 16, stk. 4, og at denne mangel i sig selv medførte ugyldighed. Nævnet

(formanden) afviste at behandle klagen over kommuneplantillægget med henvisning til, at dette var ophævet med vedtagelsen af kommuneplan 2020. I forhold til klagen over manglende miljøvurdering efter miljøvurderingsloven lagde nævnet (formanden) til grund, at planerne var omfattet af miljøvurderingslovens § 8, stk. 2, nr. 2. Henset til den kystnære placering af velkomstcenteret og parkeringsplads fandt nævnet, at planerne i den konkrete sag måtte vurderes at kunne få væsentlig indvirkning på miljøet. Nævnet lagde navnlig vægt på, at planerne muliggjorde et 750 m² stort velkomstcenter ca. 60 meter fra kysten samt udlæg af et parkeringsareal på ca. 7.650

m² med plads til 160 biler, og at planområdet var placeret i et område, der rummede flere særlige beskyttelsesværdier, herunder inden for en landskabsfredning og strandbeskyttelseslinjen. Den omstændighed, at kommunen havde lagt særlig vægt på at tilpasse byggeriet til landskabet, betød ikke, at miljøvurdering kunne undlades, men indikerede, at lokalplanen ville have en væsentlig landskabelig påvirkning. Kommunen var derfor forpligtet til at gennemføre en miljøvurdering af lokalplanforslaget, hvorfor screeningsafgørelsen var ugyldig. Planklagenævnet ophævede på denne baggrund både screeningsafgørelsen og lokalplanen.

Kommentar: Afgørelsen omhandler, ud over den kystnære placering, flere centrale juridiske spørgsmål i planloven. Selve forløbet, hvor et påklaget kommuneplantillæg afløses af en kommuneplan, mens klagesagen verserer, forekommer jævnligt. Når kommuneplantillægget er bortfaldet, kan Planklagenævnet ikke tage stilling til klagen over kommuneplantillægget, men kan tage stilling til en eventuel ny klage over kommuneplanen, som det fremgår af afgørelsen. Et andet tidsmæssigt spørgsmål angik screeningsafgørelsen fra 3. september 2018 efter miljøvurderingslovens § 10, hvor det efter Planklagenævnets afgørelse er uklart, om denne afgørelse blev påklaget rettidigt af DN. For mens Planklagenævnet ved klage over vedtagelsen af en lokalplan kan og skal prøve, om planhabitatbekendtgørelsen er overholdt, kan screeningsafgørelsen efter miljøvurderingslovens § 10 kun prøves, hvis den er påklaget inden for den relevante klagefrist (i denne sag 4 uger, jf. miljøvurderingslovens § 48, stk. 1, jf. planklagebekendtgørelsens (2017/130) § 2), dvs. længe inden lokalplanen er vedtaget. Et tredje spørgsmål er klassificeringen af lokalplanen i forhold til miljøvurderingslovens § 8, stk. 1, der indeholder to spørgsmål i denne sag. Det ene var, at lokalplan i Natura 2000-områder ikke automatisk udløser habitatkonsekvensvurdering, som klagenævnet anførte, hvilket er betingelsen for, at der er obligatorisk miljøvurdering efter miljøvurderingslovens § 8, stk. 1, nr. 2. Det andet var, om parkeringspladsen er omfattet af miljøvurderingslovens bilag 1 eller 2 og dermed omfattet af miljøvurderingslovens § 8, stk. 1, nr. 1. Dette tog Planklagenævnet ikke stilling til, selv om svaret har betydning for, hvornår en screening kan være tilstrækkelig, jf. **MRF 2021.358 Pkn.**

Afgørelse i klagesag om Syddjurs Kommunes screeningsafgørelse om, at forslag til lokalplan nr. 420 og kommuneplantillæg nr. 17 til kommuneplan 2016, ikke skal miljøvurderes, samt endelig vedtagelse af planerne

19/00581, 19/06138

Syddjurs Kommune traf den 3. september 2018 afgørelse om, at der ikke skal gennemføres en miljøvurdering af forslag til lokalplan nr. 420, Velkomstcenter for Nationalpark Mols Bjerger ved Kalø Slotsruin, Rønde og kommuneplantillæg nr. 17 til kommuneplan 2016 for Syddjurs Kommune (screeningsafgørelse). Kommunen vedtog desuden 24. april 2019 endeligt planerne.

Danmarks Naturfredningsforening, Syddjurs, har klaget over screeningsafgørelsen og planvedtagelsen.

I denne afgørelse har Planklagenævnet behandlet følgende spørgsmål:

- Om planvedtagelsen er i strid med reglerne om Natura 2000-områder, herunder om lokalplanen er i overensstemmelse med planhabitatbekendtgørelsens § 2, stk. 2.
- Om planlægningen er i overensstemmelse med planlovens § 5 b, stk. 1, nr. 1 og nr. 5.
- Om lokalplanens redegørelse er i overensstemmelse med planlovens § 16, stk. 4.
- Om der skulle være foretaget en miljøvurdering af planerne.

Planklagenævnet kan ikke behandle eller har ikke fundet anledning til at behandle de øvrige klagepunkter i sagen.

Planklagenævnet ophæver screeningsafgørelsen.

Planklagenævnet ophæver tillige kommunens afgørelse om endelig vedtagelse af lokalplanen.

Det betyder, at screeningsafgørelsen og lokalplanen ikke længere gælder.

Indhold

1. Sagens oplysninger 4

1.1. Området og plangrundlaget 4

1.2 Kommunens screeningsafgørelse. 7

1.3. Klagerne og bemærkningerne hertil 8

2. Planklagenævnets bemærkninger og afgørelse. 8

2.1. Planklagenævnets behandling af sagen. 8

2.2. Planklagenævnets kompetence og prøvelse. 9

2.2.1. Regler, som sagen er behandlet efter 9

2.2.2. Generelt om Planklagenævnets kompetence og prøvelse. 9

2.2.3. Forhold, som ikke behandles. 10

2.3. Påvirkning af Natura 2000-områder 10

2.3.1. Klagen. 10

2.3.2. Generelt om Natura 2000-områder i forbindelse med planvedtagelser 11

2.3.3. Generelt om planhabitatbekendtgørelsens § 2, stk. 2. 12

2.3.4. Kommunens undersøgelser og vurderinger 12

2.3.5. Planklagenævnets vurdering i forhold til Natura 2000-områder 13

2.3.6. Planklagenævnets vurdering vedrørende planhabitatbekendtgørelsens § 2, stk. 2. 14

2.4. Planlægning i kystnærhedszonen. 14

2.4.1. Klagen. 14

2.4.2. Lokalplanen og kommunens bemærkninger vedrørende planlægningsmæssig begrundelse for kystnær lokalisering. 15

2.4.3. Regler om kystnærhedszonen. 16

2.4.4. Generelt om begrundelse for planlægning i kystnærhedszonen. 17

2.4.5. Planklagenævnets vurdering vedrørende den planlægningsmæssige begrundelse. 17

2.4.6. Offentlighedens adgang til kysten. 18

2.4.7. Generelt om krav til redegørelsen. 19

2.4.8. Planklagenævnets vurdering af redegørelsen. 20

2.5. Kommuneplantillægget 20

2.5.1. Klage over ophævet kommuneplantillæg. 20

2.5.2. Planlovens § 11 f, stk. 4. 21

2.6. Kommunens miljøscreening. 21

2.6.1. Klagen. 21

2.6.2. Miljøscreening eller obligatorisk miljøvurdering. 22

2.6.3. Generelt om kravene til miljøscreening. 22

2.6.4. Planklagenævnets vurdering af miljøscreeningen. 23

3. Afsluttende bemærkninger 24

4. Meddelelse og offentliggørelse af afgørelsen. 25

1. Sagens oplysninger

1.1. Området og plangrundlaget

Området

Sagen vedrører lokalplan nr. 420, Velkomstcenter for Nationalpark Mols Bjerge ved Kalø Slotsruin, Rønde (https://dokument.plandata.dk/20_9537592_1557144382910.pdf) og kommuneplantillæg nr. 17 (https://dokument.plandata.dk/12_9538219_1557145388210.pdf) til kommuneplan 2016 for Syddjurs Kommune.[1]

Planområdet ligger i landzone inden for kystnærhedszonen. Planområdet ligger ca. 60 m fra kysten (nævnets opmåling). Planområdet ligger ca. 1 km nord for Kalø Slotsruin. Området kan ses af bilag 1.

Hele planområdet ligger desuden i Natura 2000-område N230, Kaløskovene og Kaløvig, som omfatter habitatområde H230. Udpegningsgrundlaget for habitatområdet omfatter bl.a. arterne sumpvindelsnegl og stor vandsalamander samt en række naturtyper, herunder tidsvis eng, rigkær, bøg, ege-blandskov og elle- og askeskov.

Planområdet er ca. 16.500 m² og anvendes i dag til kro, kiosk, overdækning til ophold og offentlige toiletter. Inden for planområdet findes endvidere en bolig kaldet [EJENDOM1], som skal bevares.

En realisering af velkomstcenteret forudsætter, at den eksisterende slotskro, iskiosk og toiletbygning fjernes.

En del af planområdet anvendes desuden i dag til landbrugsmæssig drift. Dette areal udlægges i lokalplanen til parkeringsareal. Det udlagte parkeringsareal er ca. 7.650 m² (nævnets opmåling).

Umiddelbart øst for planområdet findes endvidere et eksisterende parkeringsareal. Dette parkeringsareal er omfattet af lokalplan nr. 41, Formidlingscenter ved Kalø Slotsruin. Dette parkeringsareal er ca. 1.750 m² (nævnets opmåling).

Det vedtagne plangrundlag

Lokalplanen og kommuneplantillægget muliggør etablering af et nyt velkomstcenter til Nationalpark Mols Bjerge.

Det fremgår desuden af lokalplanens redegørelse (s. 12), at der udlægges arealer til parkering, som vurderes at kunne rumme ca. 160 parkeringspladser. Det fremgår videre, at der med lokalplanen stilles krav om, at parkeringspladserne følger det eksisterende terræn og/eller delvist nedgraves, ligesom der stilles krav om, at parkeringspladserne begrønnes.

Af lokalplanens redegørelse (s. 8) fremgår desuden vedrørende landskab og natur:

Lokalplanområdet ligger i bunden af Aarhus Bugten ved Slotsvigen og Egens Vig, som er adskilt af halvøen Kalø, hvorpå Kalø Slotruin ligger.

Området ligger nedenfor en sydvendt bakke, som har sit udspring ved Rønde by. Bakken er omkranset af de store skove Hestehave og Ringelmose Skov, som indrammer udsigten til Kalø Slotruin. Den sydvendte bakke er overvejende i landbrugsmæssig omdrift.

Umiddelbart syd for lokalplanområdet er en strandeng, som forløber fra Slotsvigen sydvest for området over halvøen Kalø til Egens Vig beliggende sydøst for området.

Indenfor lokalplanområdet falder terrænet fra kote ca. 10 til kote ca. 5 midt i området og kote ca. 2,5 langs områdets sydlige grænse.

Der findes indenfor området beplantning i form af løvfældende træer og hække i forbindelse med bebyggelserne.

Det fremgår desuden af lokalplanens redegørelse (s. 12) vedrørende bebyggelse og anlæg:

Bebyggelse og anlæg

Lokalplanområdet opdeles ikke i delområder, men der fastlægges et byggefelt indenfor hvilket Velkomstcentret skal etableres. Velkomstcentret må maksimalt udgøre et bruttoetageareal på 750 m² eksklusiv [EJENDOM1], en eventuel sammenbygning samt mindre servicebygninger.

Det fastlægges med lokalplanen, at ny bebyggelse indenfor byggefeltet må have en højde der ikke overstiger kote 10 jf. DVR 90. Dette er fastlagt for at sikre, at Velkomstcentret i skala tilpasses og underordnes [EJENDOM1] samt for at sikre at der fra landskabet bagved Velkomstcentret er mulighed for kig til Kalø Slotsruin. Derfor må bygningshøjden på Velkomstcentret som udgangspunkt ikke være højere end [EJENDOM1]s facader.

Ovenstående begrænsning i højden betyder også, at Velkomstcentret tilpasses terrænet, som indenfor byggefeltet falder ca. 3 meter fra nord mod syd. Byggeriet nedgraves således delvist for den nordligste del, og der er mulighed for en større rumhøjde i den sydlige del, hvor det er hensigten, at en glasfacade skal åbne op mod udsigten til Kalø Slotsruin.

Det bestemmes med lokalplanen, at Velkomstcentrets facader skal fremstå i glas, tegl, træ og/eller beton. Det er desuden hensigten, at Velkomstcentrets tag skal fremstå som et træbeklædt tag.

Det bestemmes desuden med lokalplanen, at en sammenbygning mellem Velkomstcentret og [EJENDOM1] skal være en let, åben overdækning eller et transparent glasparti.

Lokalplanen fastlægger endvidere bestemmelser, som sikrer en bevaring af [EJENDOM1]s ydre fremtræden. Derfor er hensigten med lokalplanen, at taget på [EJENDOM1] fortsat skal dækkes med strå, at pudsede overflader fortsat skal pudses med kalkmørtel og kalkes hvide, at kampestensfacaden skal bevares samt at bygningsdetaljer, originale vinduer og døre så vidt muligt skal bevares og sættes i stand.

Af lokalplanen (s. 15) fremgår vedrørende landskabsfredning:

Området er omfattet af landskabsfredning jf. Naturbeskyttelseslovens §35 - §38. Landskabsfredningens omfang fremgår af kortudsnit på side 17.

[...]

Fredningsnævnet udtaler i brev af 24. oktober 2014 "Fredningen af Kalø Vig blev gennemført bl.a. af hensyn til betydningen for almenheden, herunder udsigten over det skønne og videnskabeligt overordentligt interessante landskab..."

"... Det er bl.a. på den baggrund Fredningsnævnets opfattelse, at det vil være i god overensstemmelse med fredningen, at fjerne en række uensartede bygninger og erstatte dem med en bygning, som placeres mere skjult og længere væk fra det naturlige sted for udsynet til Kalø Slotsruin".

Fredningsnævnet har tilkendegivet, at de vil se positivt på en ansøgning om dispensation med en størrelse og en placering som nærværende lokalplan muliggør. Den endelige godkendelse skal imidlertid afvente et konkret projekt, med en nærmere beskrivelse af byggeriet udformning.

Endelig fremgår af lokalplanen (s. 21) vedrørende Nationalpark Mols Bjerge:

Lokalplanområdet er en del af Nationalpark Mols Bjerge og er beliggende indenfor nationalparkens zone 1, som omfatter de eksisterende Natura 2000-områder jf. illustration på modstående side. Her skal kommunen overholde reglerne for Natura 2000 jf. afsnit side 16.

Lokalplanen giver mulighed for at Nationalparken kan etablere et Velkomstcenter. Placeringen af Velkomstcentret er i overensstemmelse med Nationalparkplan 2018-2024 for Nationalpark Mols Bjerge, ligesom formidling er en del af Nationalparkens vision.

I Nationalparkplanens visioner, formål og målsætninger fremgår følgende om formidling.

"... Etablering af et velkomstcenter i Nationalparken ved Kalø Slotsruin er et meget vigtigt element til udviklingen af Nationalparken. Som en indgangsportal til Nationalparken skal centret informere og stimulere til læring og oplevelser. Centret skal tilbyde relevante lokale kvalitetsprodukter og merchandiseprodukter til branding af Nationalparken. Placeringen af Velkomstcentret støttes af bl.a. Syddjurs Kommune, Destination Djursland, Danmarks Jægerforbund, Museum Østjylland, Naturstyrelsen, Djurslands Landboforening, Turistforeningen for Ebeltoft og Mols, Rønde Distriktsråd, Handelsstandsforeningen i Ebeltoft, Visit Aarhus og, Distriktsrådet i Ebeltoft."

Det er endvidere Nationalparkens vision, at Velkomstcentret skal understøtte og udvikle de mange forskellige aktiviteter, som i dag finder sted i området omkring Kalø Slotsruin. Velkomstcentret vil ligge som en gateway til Nationalparken og skal som indgangsportal tiltrække gæster fra ind- og udland.

Det fremgår af lokalplanens § 3.1, at der i tilknytning til velkomstcenteret må etableres opholdsarealer, parkeringsarealer, veje og stier i princippet som vist på kortbilag 2. Af lokalplanens kortbilag 2 fremgår, at parkeringsarealerne etableres i den nordlige del af lokalplanområdet, nord for velkomstcenteret.

En del af planområdet var tidligere omfattet af lokalplan nr. 41, Formidlingscenter ved Kalø Slotsruin. Med vedtagelsen af lokalplan nr. 420 ophæves lokalplan nr. 41 for det område, som er omfattet af lokalplan nr. 420.

Den del af planområdet, der i dag anvendes til landbrugsmæssig drift, og som udlægges til parkeringsareal, var ikke tidligere omfattet af en lokalplan.

Kommuneplan 2020

Syddjurs Kommune vedtog den 16. december 2020 kommuneplan 2020 for Syddjurs Kommune.

Kommuneplanen blev offentliggjort den 9. februar 2021.

I forbindelse med vedtagelsen af kommuneplan 2020 blev kommuneplantillæg nr. 17 til kommuneplan 2016 aflyst.

Lokalplanområdet er i kommuneplan 2020 omfattet af rammeområde 3.14.05 – Område til offentlige formål.

Af rammebestemmelserne for rammeområdet fremgår, at områdets anvendelse er velkomstcenter for Nationalpark Mols Bjerge og Kalø Slotsruin, restaurant, café, offentlige toiletter, parkeringsplads m.v.

Rammebestemmelserne er videreført uændrede fra kommuneplantillæg nr. 17 til kommuneplan 2016.

1.2 Kommunens screeningsafgørelse

Kommunen har den 3. september 2018 truffet screeningsafgørelse i henhold til miljøvurderingsloven om, at der ikke skal gennemføres en miljøvurdering af lokalplan nr. 420 samt det tilhørende kommuneplantillæg nr. 17. Det fremgår heraf, at screeningen bygger på en ansøgning af 14. august 2018.

Kommunen har sammenfattende vurderet, at planerne ikke vil få væsentlig indvirkning på miljøet, og at der derfor ikke skal gennemføres en miljøvurdering, jf. miljøvurderingslovens § 8, stk. 2, nr. 2.

De forhold, der er vurderet i forbindelse med screeningen, er beskrevet og vurderet i screeningsafgørelsen og i et af kommunen udarbejdet screeningsskema.

Det fremgår af screeningsafgørelsen, at kommunen har lagt vægt på, at planerne ikke berører udpegningsgrundlaget for Natura 2000-området, og at det ansøgte ikke vurderes at kunne beskadige eller ødelægge yngle- eller rastelokaliteter for bilag IV-arter. Videre lægger kommunen vægt på, at planerne ikke omfatter projekter i lovens bilag 1 og 2, og at planernes positive og negative indvirkninger på miljøet ikke vurderes at være væsentlige, samt at planernes samlede effekt ikke vurderes at få væsentlig indvirkning på miljøet. Det vurderes yderligere, at naturværdierne i selve planområdet er begrænsede, herunder at § 3-beskyttede

naturområder og vandløb ikke påvirkes væsentligt. Endelig lægger kommunen vægt på, at der er indarbejdet håndtering af overfladevand, og at etableringsarbejderne skal tilpasses landskabet og omgivelserne.

Af det tilhørende screeningskema fremgår det bl.a., at planerne ikke åbner op for, at der kan ske forstyrrelse af oplevelsen af landskabet. Derimod vurderes det, at der vil ske en forbedring, da det nuværende parkeringsområde genoprettes, og at der i stedet skal parkeres nord for det eksisterende byggeri. Videre vurderes det, at planerne ikke vil ændre negativt på oplevelsen af det karakteristiske område og dets landemærker. Det vurderes yderligere, at det nye velkomstcenter vil have en positiv påvirkning, da det er tilpasset landskabet, idet det er placeret i et eksisterende bebygget område, og der samtidig fjernes anden bebyggelse.

1.3. Klagerne og bemærkningerne hertil

I sagen indgår følgende materiale fra Danmarks Naturfredningsforening, Syddjurs: Klagerne af 4. januar 2019 og 3. juni 2019.

Kommunen er kommet med bemærkninger til klagerne den 22. januar 2019 og den 9. august 2019.

Planklagenævnet modtog klagerne fra kommunen den 22. januar 2019 og den 9. august 2019.

Klagerne og bemærkningerne er i deres helhed indgået i sagsbehandlingen. Klagen er kort gengivet nedenfor under afsnit 2.

2. Planklagenævnets bemærkninger og afgørelse

2.1. Planklagenævnets behandling af sagen

Det samlede nævn har behandlet følgende spørgsmål:

- Om lokalplanen er i overensstemmelse med planhabitatbekendtgørelsens § 2, stk. 2,
- om planlægningen er i overensstemmelse med planlovens § 5 b, stk. 1, nr. 1 og nr. 5.
- Om lokalplanens redegørelse er i overensstemmelse med planlovens § 16, stk. 4.

I behandlingen af disse spørgsmål har følgende medlemmer deltaget: Helle T. Anker (formand), Ole Gregor, Henrik Høegh, Ulf Kjellerup, Karsten Lauritsen, Peter Mortensen, Jonas V. K. Nielsen, Susanne Ogstrup, Torsten S. Pedersen, Helle Søeberg og Flemming Thornæs.

De resterende spørgsmål er behandlet af formanden.

2.2. Planklagenævnets kompetence og prøvelse

2.2.1. Regler, som sagen er behandlet efter

Planklagenævnet har behandlet sagen efter reglerne i planloven,[2] planhabitatbekendtgørelsen[3] og miljøvurderingsloven.[4]

2.2.2. Generelt om Planklagenævnets kompetence og prøvelse

Den påklagede screeningsafgørelse er truffet i september 2018, og de miljøscreenede planer var ikke under tilvejebringelse før 16. maj 2017. Planklagenævnet har derfor behandlet klagepunkter i forhold til screeningsafgørelsen efter den bekendtgørelse af miljøvurderingsloven, som blev udstedt i 2017.

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.

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

Planklagenævnet kan alene tage stilling til retlige spørgsmål i forbindelse med en kommunes udarbejdelse af en plan, jf. § 58, stk. 1, nr. 3, i planloven.

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 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.

2.2.3. Forhold, som ikke behandles

Bekendtgørelse om Nationalpark Mols Bjerge

Klageren har anført, at det planlagte parkeringsanlæg er et trafik anlæg, og at planlægningen derfor er i strid med bekendtgørelsen om Nationalpark Mols Bjerge.

Bekendtgørelsen vedrører oprettelsen af Nationalpark Mols Bjerge, og er udstedt i medfør af lov om nationalparker. Denne lov henhører ikke under Planklagenævnet, og nævnet har derfor ikke kompetence til at tage stilling til, om lokalplanen er i strid med bekendtgørelsen. Nævnet afviser på den baggrund at realitetsbehandle klagepunktet.

Bonusvirkning af lokalplanen

Klageren har anført, at lokalplanen ikke lever op til betingelserne for bonusvirkning.

Om bonusvirkningen indtræder for et eventuelt kommende konkret projekt, afhænger af, om lokalplanen i forhold til det ønskede projekt har en vis detaljeringsgrad, der som minimum svarer til den præcision, der ville være krævet ved landzonetilladelse. Dette vedrører imidlertid ikke lokalplanens gyldighed, men er et spørgsmål, som kommunen i givet fald må tage stilling til i forbindelse med en konkret ansøgning. Hvis kommunen træffer afgørelse om, at forholdet ikke kræver landzonetilladelse, enten som en udtrykkelig afgørelse eller i form af en indirekte afgørelse i forbindelse med en byggetilladelse, vil denne afgørelse kunne påklages til Planklagenævnet.

2.3. Påvirkning af Natura 2000-områder

2.3.1. Klagen

Klageren anfører, at planområdet ligger inden for et Natura 2000-område, hvorfor udgangspunktet må være, at der er en væsentlig miljøpåvirkning, og at planerne på den baggrund er miljøvurderingspligtige.

Videre anfører klageren, at et parkeringsanlæg er et trafik anlæg, og at planlægningen derfor er i strid med § 2, stk. 2, i planhabitatbekendtgørelsen.

2.3.2. Generelt om Natura 2000-områder i forbindelse med planvedtagelser

I fuglebeskyttelsesdirektivet[5] og habitatdirektivet[6] er der fastsat regler om oprettelse af internationale beskyttelsesområder. Der er på den baggrund oprettet Natura 2000-områder, som omfatter habitatområder efter habitatdirektivet og/eller fuglebeskyttelsesområder efter fuglebeskyttelsesdirektivet. Habitatområderne omfatter bestemte naturtyper og/eller dyre-

eller plantearter, og fuglebeskyttelsesområderne omfatter bestemte fuglearter. De naturtyper eller arter, der er beskyttede i det konkrete habitat- eller fuglebeskyttelsesområde, kaldes udpegningsgrundlaget for området.

Det fremgår af habitatdirektivets artikel 6, stk. 3, at:

Alle planer eller projekter, der ikke er direkte forbundet med eller nødvendige for lokalitetens forvaltning, men som i sig selv eller i forbindelse med andre planer og projekter kan påvirke en sådan lokalitet væsentligt, vurderes med hensyn til deres virkninger på lokaliteten under hensyn til bevaringsmålsætningerne for denne. På baggrund af konklusionerne af vurderingen af virkningerne på lokaliteten, og med forbehold af stk. 4, giver de kompetente nationale myndigheder først deres tilslutning til en plan eller et projekt, når de har sikret sig, at den/det ikke skader lokalitetens integritet, og når de - hvis det anses for nødvendigt - har hørt offentligheden.

Habitatdirektivet er implementeret i dansk ret i flere regelsæt, bl.a. planhabitatbekendtgørelsen.[7]

I redegørelsen til planforslag efter planloven, som i sig selv eller i forbindelse med andre planer og projekter kan påvirke et Natura 2000-område væsentligt, skal der indgå en vurdering af forslagens virkninger på området under hensyn til områdets bevaringsmålsætninger, jf. bekendtgørelsens § 3, stk. 1.[8]

Viser vurderingen, at det ikke kan udelukkes, at projektet kan skade det internationale naturbeskyttelsesområdes integritet, kan planen ikke vedtages, jf. bekendtgørelsens § 3, stk. 2.

Det forudsættes således i bestemmelserne, at der først skal foretages en vurdering af, om planen kan påvirke et habitatområde væsentligt (væsentlighedsvurdering). Hvis dette er tilfældet, skal der foretages en vurdering af virkningen på området (konsekvensvurdering), og denne vurdering skal indgå i planens redegørelse.

Det følger desuden af miljøvurderingslovens bilag 4, jf. § 12, at der i en miljørapport skal indgå oplysninger om ethvert eksisterende miljøproblem, som er relevant for planen, herunder navnlig problemer på områder af særlig betydning for miljøet som f.eks. de områder, der er udpeget efter direktiv 79/409/EØF og 92/43/EØF, det vil sige Natura 2000-områder.

2.3.3. Generelt om planhabitatbekendtgørelsens § 2, stk. 2

Det følger af § 2, stk. 2, i planhabitatbekendtgørelsen, at der i de internationale naturbeskyttelsesområder ikke må

1. udlægges nye arealer til byzone eller til sommerhusområde,
2. planlægges nye større vejanlæg eller sideanlæg i form af servicestationer, materialepladser og lignende,
3. eller planlægges nye eller væsentlige udvidelser af andre trafikanlæg og tekniske anlæg og lign., som f. eks. lufthavne, flyvepladser, jernbaner, havne, opfyldninger på søterritoriet, luftledningsanlæg, vindmølleklynger og parker, lossepladser og anlæg for deponering.

Af Naturstyrelsens vejledning[9] til den tidligere gældende habitatbekendtgørelse,[10] fremgår vedrørende en enslydende bestemmelse, at der ved større vejanlæg bl.a. forstås motorveje, motortrafikveje samt veje, der udlægges som eller er forberedt til firesporede veje.

Det fremgår endvidere, at opregningen af trafikanlæg og tekniske anlæg i § 2, stk. 2, nr. 3, der ikke må placeres i Natura 2000-områderne, ikke er udtømmende.

Som eksempler på anlæg, der ikke er nævnt, men som må anses for værende omfattet af bestemmelsen nævnes i vejledningen rensningsanlæg og genbrugsanlæg. Det fremgår videre, at havne omfatter både erhvervshavne og lystbådehavne. Udvidelse og sanering (herunder kabellægning), af f. eks. højspændingsanlæg eller naturgasledninger er også omfattet af forbuddet.

2.3.4. Kommunens undersøgelser og vurderinger

Kommunen har udarbejdet en Natura 2000-væsentlighedsvurdering (herefter benævnt væsentlighedsvurderingen). Væsentlighedsvurderingen fremgår af lokalplanforslagets redegørelse (s. 17). Det fremgår, at hele lokalplanområdet ligger inden for afgrænsningen af Natura 2000-område N230, som omfatter habitatområde H230, Kaløskovene og Kaløvig, og at udpegningsgrundlaget bl.a. omfatter arterne sumpvindelsnegl og stor vandsalamander samt en række naturtyper, herunder tidsvis eng, rigkær, bøg, ege-blandskov og elle- og askeskov.

I væsentlighedsvurderingen belyses det overordnet, at der inden for det lokalplanlagte område ikke er registreret arter eller naturtyper, der er en del af udpegningsgrundlaget for Natura 2000-området. Det vurderes, at en realisering af lokalplanen derfor ikke vil have betydning for de naturområder, der er en del af udpegningsgrundlaget for Natura 2000-området.

Det vurderes på den baggrund sammenfattende, at det kan afvises, at lokalplanforslaget vil kunne medføre skader på arter og naturtyper omfattet af udpegningsgrundlaget.

2.3.5. Planklagenævnets vurdering i forhold til Natura 2000-områder

Det fremgår af lokalplanen, at planområdet ligger i Natura 2000-område N230, Kaløskovene og Kaløvig, som omfatter habitatområde H230.

Planklagenævnet finder, at kommunen har foretaget en tilstrækkelig vurdering af påvirkningen af det nærmeste Natura 2000-område. Nævnet finder desuden ikke grundlag for at tilsidesætte kommunens faglige vurdering af, at der ikke vil ske en væsentlig påvirkning af naturtyper og arter på udpegningsgrundlaget for Natura 2000-området.

Nævnet lægger vægt på, at kommunen har udarbejdet en væsentlighedsvurdering, som redegør for den potentielle påvirkning af Natura 2000-områdets udpegningsgrundlag. Videre lægger nævnet vægt på, at der ikke inden for planområdet er registreringer af arter og naturtyper, som er på udpegningsgrundlaget for Natura 2000-området. Yderligere lægger nævnet vægt på, at søen, der ligger ca. 100 m øst for planområdet, og som beskrives som yngleområde for stor vandsalamander, ligger på den modsatte side af [A1] i forhold til planområdet, og at der ved søen er kratbevoksning, som er velegnet som rasteområde for arten. Nævnet finder dermed ikke grundlag for at tilsidesætte kommunens vurdering af, at planområdet ikke er et rasteområde af betydning for arten.

Planklagenævnet bemærker i forhold til det i klagen anførte, at den omstændighed, at en plan ligger inden for et Natura 2000-område, ikke i sig selv medfører en miljøvurderingspligt, eller at der skal udarbejdes en Natura 2000-konsekvensvurdering. Det afgørende herfor er derimod planernes påvirkning af Natura 2000-området, herunder om det kan udelukkes, at 2000-områdets integritet og bevaringsmålsætninger påvirkes væsentligt af planerne.

Planklagenævnet kan således ikke give medhold i klagepunktet.

2.3.6. Planklagenævnets vurdering vedrørende planhabitatbekendtgørelsens § 2, stk. 2

Det fremgår af lokalplanen, at der udlægges arealer til parkering, som vurderes at kunne rumme ca. 160 parkeringspladser.

Et flertal på 9 medlemmer (Helle T. Anker, Ole Gregor, Henrik Høegh, Peter Mortensen, Jonas V. K. Nielsen, Susanne Ogstrup, Torsten S. Pedersen, Helle Søeberg og Jan Woollhead) finder ikke, at parkeringsarealet til ca. 160 parkeringspladser, som udlægges i lokalplanen, udgør et trafikantlægg omfattende af planhabitatbekendtgørelsens § 2, stk. 2, nr. 3.

Nævnet har herved lagt vægt på, at de eksempler på trafikantlægg, som er nævnt i bestemmelsen, bl.a. er lufthavne, jernbaner og havne. Der er således tale om anlæg af en væsentlig anden karakter og størrelse end det omhandlede parkeringsareal i denne sag.

Nævnet henviser endvidere til, at de tekniske anlæg, som er nævnt i Naturstyrelsens vejledning som eksempler på anlæg, som ikke er nævnt i bestemmelsen, men som dog må antages at være omfattet af bestemmelsen, ligeledes er af en væsentlig anden karakter end parkeringsarealet i denne sag.

Nævnet bemærker i den forbindelse, at der alene er tale om udlæg af et areal til parkeringspladser. Det fremgår endvidere af lokalplanen, at parkeringspladserne skal etableres i niveau med terræn, og at parkeringsarealerne skal begrønnes samt anlægges med diffusionsåben belægning som f.eks. grus, græs eller græsarmeringssten (lokalplanens §§ 5.16 og 5.17). Det er i øvrigt ikke efter habitatdirektivet afgørende, om et projekt etableres inden for (eller uden for) et Natura 2000-område, men om et projekt kan skade Natura 2000-områdets integritet.

Et mindretal på 2 medlemmer (Ulf Kjellerup og Flemming Thornæs) finder, at et parkeringsareal i den i planerne forudsatte størrelsesorden udgør et trafik anlæg i planhabitatbekendtgørelsens § 2, stk. 2, nr. 3's forstand.

Der træffes afgørelse efter flertallets stemmeafgivelse.

2.4. Planlægning i kystnærhedszonen

2.4.1. Klagen

Klageren anfører, at der ikke er redegjort for en særlig planlægningsmæssig eller funktionel begrundelse for kystnær lokalisering af velkomstcenteret og det tilhørende parkeringsareal.

Klageren anfører endvidere, at vedtagelsen af lokalplanen og ophævelsen af den hidtidigt gældende lokalplan nr. 41, medfører en forringelse af offentlighedens adgang til kysten i strid med planlovens § 5 b, stk. 1, nr. 5.

Endelig har klageren anført, at lokalplanens redegørelse ikke lever op til planlovens krav om at oplyse den visuelle påvirkning af omgivelserne, jf. planlovens § 16, stk. 4 (tidligere planlovens § 16, stk. 3).

2.4.2. Lokalplanen og kommunens bemærkninger vedrørende planlægningsmæssig begrundelse for kystnær lokalisering

Af lokalplanens redegørelse (s. 20) fremgår følgende vedrørende kystnærhedszonen:

Ifølge Planlovens kapitel 2a skal kommunen tage særlige hensyn i kystnærhedszonen, som er en 3 km bred zone langs landets kyster.

Ifølge §16 stk. 3 skal der ved bebyggelse og anlæg indenfor kystnærhedszonen oplyses om den visuelle påvirkning af omgivelserne og der skal gives en begrundelse for bygningshøjder der overstiger 8,5 m.

Lokalplanområdet ligger umiddelbart ud til kysten ved Egens Vig og Slotsvigen. Lokalplanen giver ikke mulighed for at nyt byggeri kan overstige et niveau, der er højere end det byggeri der allerede findes indenfor området. Den højeste bygning i området er [EJENDOM1], som når op i ca. kote 15, svarende til en bygningshøjde på ca. 11 meter over naturligt terræn. Lokalplanen fastlægger bestemmelser, som sikrer, at nyt byggeri ikke overstiger kote 10 jf DVR 90, svarende til en bygningshøjde på ca. 6 meter over naturligt terræn. Nyt byggeri underordnes således [EJENDOM1]. Det nye byggeri er desuden placeret nedenfor en skråning og det vurderes, at nybyggeriet vil være en integreret del af landskabsprofilen.

Velkomstcentret med tilhørende parkerings- og servicefaciliteter er placeret ved den naturlige indkørsel til Nationalparken, som overvejende er fra Rønde-siden.

Det vurderes på baggrund af ovenstående, at det planlagte nybyggeri ikke vil medføre nogen væsentlig visuel påvirkning af omgivelserne set i forhold til eksisterende bebyggelser og aktiviteter i området i dag.

Af lokalplanen fremgår desuden bl.a. følgende (s. 9):

På de næste sider gengives visualiseringer, tegninger samt beskrivelser af vinderprojektet, som er udarbejdet af [et arkitektfirma] og som danner baggrund for lokalplanen.

"...Vores tilbygning er ikke et hus i klassisk forstand men nærmere et landskab. [EJENDOM1]s præcise volumen og solitære beliggenhed bevares, idet vores Velkomstcenter delvist nedgraves. Et diskret svung i bygningens tag tegner en mindre bakke, som bliver det mest synlige element der tilføjes det eksisterende. Det bestående hierarki mellem landskabet, slotsruinen og [EJENDOM1] udfordres således ikke, men komplimenteres med en ny bakke..."

"...Samme sted som bakken trækkes op af landskabsfladen, viger huset fra [EJENDOM1]s vestgavl og skaber en indgangsport i rummet mellem centeret og [EJENDOM1]. Når man kommer fra parkeringspladsen fra nord, bliver man sluset gennem porten og ført over mod den gamle middelaldervej, der fører videre ud til ruinen. Indgangen til velkomstcentret bliver et punkt på bevægelsen på vej ud til- eller tilbage fra ruinen..."

"...Velkomstcentret er placeret ved korsvejen for vandringsmænd, cykellister og bilister, ved porten til Nationalpark Mols Bjerge. Her stopper man op for at få sig et overblik og en introduktion til den forstående rejse ind i nationalparken, eller blot for at få et hvil og nyde udsigten over Kalø Slotsruin og Kalø Vig..."

Lokalplanens redegørelse (s. 9) indeholder i forlængelse af dette en visualisering af velkomstcenteret set fra nært hold i retning mod kysten.

Lokalplanens redegørelse (s. 10) indeholder derudover en skitse, der viser et tværsnit af velkomstcenteret og en illustrationsplan, der viser hvordan lokalplanområdet kan udnyttes i henhold til lokalplanen.

Lokalplanens redegørelse (s. 11) indeholder endelig to visualiseringer inde fra velkomstcenteret.

Forslaget til lokalplanen indeholdt de samme visualiseringer og skitser af velkomstcenteret, og indeholdt ikke i øvrigt flere visualiseringer.

Kommunen har i forbindelse med klagesagen anført, at det er udgangspunktet for planlægningen, at det nye velkomstcenter skal ligge ved indkørslen til nationalparken i tilknytning til en af parkens store attraktioner Kalø Slotsruin, hvor centeret samtidig kan give en moderne, pædagogisk formidling af slottets historie, landskabelige placering og naturomgivelser. Med dette udgangspunkt er det nødvendigt, at centeret placeres, som planlægningen muliggør.

2.4.3. Regler om kystnærhedszonen

Kystnærhedszonen omfatter kystområderne i ca. 3 km's afstand fra kysten i landzone og sommerhusområder. Kystnærhedszonen er ikke en forbudszone, men der stilles særlige krav til planlægningen i disse områder.

Hensigten med kystbestemmelserne er dels at friholde kystområderne for bebyggelse og anlæg, som ikke er afhængige af kystnærhed, dels at sikre, at nye arealer til byzone og anlæg i landzone placeres i størst mulig afstand fra kystlinjen og fortrinsvis bag eksisterende bebyggelse. Det gælder især for de åbne kyststrækninger. Kystbestemmelserne skal desuden medvirke til at sikre og udbygge befolkningens adgang til kysterne.

Reglerne om planlægning i kystnærhedszonen fremgår af planlovens § 5 a og § 5 b (generelt om planlægning i kystnærhedszonen), § 11 a, stk. 1, nr. 21, og § 11 e, stk. 1, nr. 11, og stk. 2 (krav til kommuneplanen), § 16, stk. 4 (krav til lokalplaner) og § 29, stk. 2 (indsigelse fra ministeren).

2.4.4. Generelt om begrundelse for planlægning i kystnærhedszonen

Kystnærhedszonen uden for udviklingsområder skal søges friholdt for bebyggelse og anlæg, som ikke er afhængige af kystnærhed, jf. planlovens § 5 a, stk. 1. Der må i kystnærhedszonen kun inddrages nye arealer i byzone og planlægges for anlæg i landzone, såfremt der er en

særlig planlægningsmæssig eller funktionel begrundelse for kystnær lokalisering, jf. § 5 b, stk. 1, nr. 1.

Som eksempler på planlægningsmæssige begrundelser nævnes i lovbemærkningerne^[11] boligens lokalisering i forhold til infrastruktur og servicefunktioner, allerede foretagne investeringer i infrastruktur, og tilfælde hvor byvækst ind i landet vil komme i konflikt med klare natur- og landskabsinteresser. På øer, halvøer og lignende kan der fortsat inddrages arealer til nødvendig byudvikling. Byudviklingen skal indpasses i kystlandskabet og primært lokaliseres bag eksisterende bebyggelse, hvis dette er muligt.

Det fremgår desuden, at en funktionel begrundelse f.eks. kan være, at anlæg har behov for kystnær placering af hensyn til søværts transport, udøvelse af fiskerierhvervet, kølevand, vindforhold og lign.

Endelig fremgår det af lovforarbejderne, at privatøkonomiske interesser, grundejerforhold eller behov for en gunstig beliggenhed ikke i sig selv kan anses for planlægningsmæssige eller funktionelle begrundelser.

Kravene til den særlige planlægningsmæssige eller funktionelle begrundelse skærpes, jo tættere det konkrete område ligger på kysten. Begrundelsen for kystnær lokalisering skal desuden afvejes mod kystnærhedszonens natur- og landskabsinteresser.

Det fremgår endvidere af lovbemærkningerne, at § 5 b pålægger de planlæggende myndigheder at godtgøre behovet for kystnær beliggenhed, herunder i fornødent omfang at belyse mulighederne for placering uden for kystnærhedszonen.

2.4.5. Planklagenævnets vurdering vedrørende den planlægningsmæssige begrundelse

Et flertal på 6 medlemmer (Ole Gregor, Ulf Kjellerup, Peter Mortensen, Susanne Ogstrup, Flemming Thornæs og Jan Woollhead) finder ikke, at kommunen i den konkrete lokalplan har redegjort tilstrækkeligt for, at der er den fornødne særlige planlægningsmæssige eller funktionelle begrundelse for kystnær lokalisering af velkomstcenteret med tilhørende anlæg, herunder parkeringsarealet.

Nævnet har navnlig lagt vægt på, at velkomstcenteret placeres i en afstand af kun ca. 60 m fra kysten, og at centeret vil være synligt fra kysten. Nævnet har endvidere lagt vægt på, at kommunen vedrørende den planlægningsmæssige begrundelse for kystnær lokalisering alene har anført, at det er udgangspunktet for planlægningen, at det nye velkomstcenter skal ligge ved indkørslen til nationalparken i tilknytning til Kalø Slotsruin. Nævnet finder ikke, at dette hensyn i sig selv kan begrunde kystnær lokalisering.

Et mindretal på 5 medlemmer (Helle T. Anker, Henrik Høegh, Jonas V. K. Nielsen, Torsten S. Pedersen og Helle Søeberg) finder, at kommunen har godtgjort, at der er den fornødne særlige planlægningsmæssige begrundelse for kystnær lokalisering af velkomstcenteret med tilhørende anlæg, herunder parkeringsarealet.

Planklagenævnet har herved navnlig lagt vægt på, at velkomstcenteret har til formål at formidle information om Nationalpark Mols Bjerge, hvorfor centerets naturlige placering er nær indkørslen til nationalparken.

Nævnet har endvidere lagt vægt på kommunens oplysninger om, at det er et udgangspunkt for planlægningen, at velkomstcenteret skal ligge ved Kalø Slotsruin, som er en af nationalparkens store attraktioner, og at dette nødvendiggør en kystnær lokalisering.

Endelig har nævnet lagt vægt på, at der er tale om et lokalplanområde af en beskeden størrelse, og et byggeri af et beskedent omfang, som opføres i tilknytning til eksisterende bebyggelse. Hertil kommer, at en række mindre og uensartede bygninger skal nedrives som led i realiseringen af planerne.

Særligt for så vidt angår det af klageren anførte vedrørende parkeringsarealet, bemærker nævnet, at planlægning for parkeringspladser i tilknytning til velkomstcenteret, er et sagligt planlægningsmæssigt hensyn. Nævnet bemærker i den forbindelse, at kommunen under klagesagen har oplyst, at det er hensigten, at den eksisterende parkeringsplads sydøst for lokalplanområdet nedlægges og tilbageføres til naturtilstanden som strandeng.

Afgørelsen træffes i overensstemmelse med flertallets stemmeafgivning. Dette indebærer, at vedtagelsen af lokalplanen er ugyldig.

2.4.6. Offentlighedens adgang til kysten

Det følger af planlovens § 5 b, stk. 1. nr. 5, at det for planlægningen i kystnærhedszonen gælder, at offentlighedens adgang til kysten skal sikres og udbygges.

Klageren har i forbindelse med klagepunktet henvist til en eksisterende adgangsvej til Kalø Slotsruin og til stranden, som ligger umiddelbart sydøst for det kommende velkomstcenter.

Kommunen har i forbindelse med klagesagen oplyst, at lokalplanen ikke omfatter vejen til Kalø Slotsruin, som fortsat er omfattet af lokalplan nr. 41. Kommunen oplyser, at der ikke er tanker om at nedlægge vejen, ligesom der fortsat skal være fri adgang til fods af vejen til slotsruinen. Det er derimod hensigten, at parkeringspladsen nedlægges og tilbageføres til naturtilstanden som strandeng.

Planklagenævnet finder på den baggrund ikke, at lokalplanen er i strid med planlovens § 5 b, stk. 1, nr. 5.

Nævnet har herved lagt vægt på, at adgangsvejen til Kalø Slotsruin og til stranden ikke ligger inden for lokalplanområdet og ikke forudsættes nedlagt i forbindelse med realiseringen af lokalplanen.

Planklagenævnet bemærker i den forbindelse, at planlovens § 5 b, stk. 1, nr. 5, ikke indebærer et krav om, at der i enhver situation, hvor der planlægges for arealer helt ned til kysten, også skal planlægges for adgangsveje til kysten, der kan benyttes af offentligheden.

Nævnet finder derimod, at bestemmelsen vil være overholdt, hvor der i forvejen i området er tilfredsstillende adgangsveje for offentligheden til kysten, og hvis disse adgangsveje ikke nedlægges eller indskrænkes som følge af lokalplanens realisering.

2.4.7. Generelt om krav til redegørelsen

I redegørelsen til lokalplanforslag for bebyggelse og anlæg i kystnærhedszonen skal oplyses om den visuelle påvirkning af omgivelserne, og der skal ved bygningshøjder over 8,5 m anføres en begrundelse for den større højde, jf. planlovens § 16, stk. 4.

Det fremgår af lovbemærkningerne^[12], at når der i henhold til bestemmelserne i § 16 skal redegøres for den visuelle påvirkning af omgivelserne, skal lokalplanforslagets redegørelse oplyse om projektets visuelle påvirkning af kystlandskabet, så det er muligt at vurdere forslaget i forhold til det overordnede formål, som er at sikre kystområdernes landskabelige karakter. Oplysning om den visuelle påvirkning af omgivelserne bør normalt ske ved en visuel gengivelse af kystområdet med det påtænkte byggeri/anlæg.

Det fremgår dog også af forarbejderne, at formen og karakteren af oplysningerne afhænger af lokaliseringen af lokalplanområdet, områdets karakter og tilknytning til kystlandskabet og hvilket anlæg, der er tale om. Det medfører som hovedregel større krav til oplysningerne om påvirkningen af omgivelserne, jo tættere lokalplanområdet tilknytning til vandet eller havneområdet er.

Kravet om oplysning om den visuelle påvirkning af omgivelserne vil dog i en række tilfælde være opfyldt ved, at det i lokalplanforslagets redegørelsesdel dokumenteres, at bebyggelsen/anlægget ikke har visuel påvirkning af kystlandskabet. [13]

2.4.8. Planklagenævnets vurdering af redegørelsen

Et enstemmigt Planklagenævn finder ikke, at kommunen i redegørelsen til lokalplanforslaget har redegjort tilstrækkeligt for den visuelle påvirkning af omgivelserne.

Planklagenævnet finder således ikke, at lokalplanens visualiseringer af velkomstcenteret set henholdsvis fra nært hold og inde fra centeret, samt skitsetegningerne af velkomstcenteret har en sådan karakter, at det på baggrund af disse har været muligt for offentligheden at danne sig et indtryk af, hvorledes den planlagte bebyggelse vil påvirke kysten og det omgivende kystlandskab. Nævnet bemærker, at lokalplanen ikke indeholder visualiseringer af den planlagte bebyggelse set fra kysten eller fra det omkringliggende kystlandskab i øvrigt. Der er heller ingen visualiseringer af det samlede projekt med parkeringspladsen.

Nævnet finder, at visualiseringskravet må veje særligt tungt i en sag som den foreliggende, hvor den planlagte bebyggelse ligger næsten helt ud til kysten. Dette bør efter nævnets opfattelse medføre, at en visualisering viser den planlagte bebyggelse set fra flere perspektiver.

Planklagenævnet bemærker, at kravet om en redegørelse for den visuelle påvirkning af omgivelserne er gældende uanset, at lokalplanen ikke giver mulighed for byggeri, hvis højde overstiger allerede eksisterende byggeri i området.

Da planlovens § 16, stk. 4, må betragtes som en væsentlig forskrift for tilvejebringelsen af lokalplaner i kystnære områder, finder Planklagenævnet, at den manglende visualisering i lokalplanforslagets redegørelse må medføre lokalplanens ugyldighed.

2.5. Kommuneplantillægget

2.5.1. Klage over ophævet kommuneplantillæg

Klageren har endvidere klaget over kommuneplantillæg nr. 17 til kommuneplan 2016 for Syddjurs Kommune.

Kommuneplantillægget er ikke længere gældende, idet tillægget blev ophævet i forbindelse med vedtagelsen af kommuneplan 2020. 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 2020, og om der således er grund til at klage, har Planklagenævnet fundet det mest hensigtsmæssigt at tilkendegive sin vurdering af det påklagede spørgsmål.

2.5.2. Planlovens § 11 f, stk. 4

Klageren har anført, at kommunen i henhold til planlovens § 11 f, stk. 4, nr. 4, ved ændring af kommuneplanen skal sikre offentlighedens adgang til kysten.

Kommunalbestyrelsen skal ved revision af kommuneplanen, jf. § 23 a, stk. 2, nr. 1 og 2, foretage de nødvendige ændringer af planen i overensstemmelse med bestemmelserne i § 5 a, stk. 1, og § 5 b, jf. planlovens § 11 f, stk. 1.

Det fremgår desuden af planlovens § 11 f, stk. 4, at kommunalbestyrelsen – for de kystnære dele af byzonerne – skal vurdere de fremtidige bebyggelsesforhold, herunder bygningshøjder, bl.a. med henblik på, at offentligheden sikres adgang til kysten m.m. Det er hensigten med bestemmelsen, at kommunen skal tilvejebringe et samlet grundlag for vurderingen af fremtidige projekter i forhold til såvel eksisterende bebyggelse som det omgivne kystlandskab.

Bestemmelsen i planlovens § 11 f, stk. 4, omhandler således de kystnære dele af byzonerne. Planområdet i den aktuelle klagesag ligger ikke i de kystnære dele af byzonen, men i kystnærhedszonen, hvorfor planlovens § 11 f, stk. 4, ikke finder anvendelse.

2.6. Kommunens miljøscreening

2.6.1. Klagen

Klageren har anført, at screeningen er mangelfuld, fejlagtig og i strid med miljøvurderingsloven. Klageren fremhæver, at planområdet er omfattet af en lang række beskyttende retningslinjer, herunder en landskabsfredning, Natura 2000, strandbeskyttelse, skovbyggelinje og kystnærhedszone. Udgangspunktet må derfor ifølge klageren være, at planerne kan medføre en væsentlig miljøpåvirkning, og derfor er miljøvurderingspligtige.

Desuden anfører klageren, at indholdet i screeningen er kendetegnet ved mangelfuldt underbyggede vurderinger, som konkluderer, at planerne generelt vil have en positiv virkning, hvilket ikke er retvisende.

Klageren bemærker, at det meget store byggeri og ikke mindst den større parkeringsplads kan risikere at få stor landskabelig påvirkning, uanset at der arbejdes med en landskabstilpasning. Videre bemærker klageren, at placeringen af det nye parkeringsanlæg ligger i en højere terrænkote end den forrige placering, hvorfor anlægget kan påvirke oplevelsen af udsigten over kystlandskabet, ligesom der med realisering af planerne åbnes op for belysning af langt større dele af området, end der er mulighed for i dag, hvilket også vil påvirke landskabet. Endvidere anfører klageren, at der findes en god mulighed for alternativ placering af det nye store parkeringsanlæg.

Klageren anfører yderligere, at der i forbindelse med en miljøvurdering er behov for visualisering og nærmere vurdering af de landskabelige, samt natur- og miljømæssige konsekvenser ved placering af det samlede anlæg.

2.6.2. Miljøscreening eller obligatorisk miljøvurdering

Der skal gennemføres en miljøvurdering af en række nærmere angivne planer og programmer, som fastlægger rammerne for fremtidige anlægstilladelser til projekter, der er omfattet af lovens bilag 1 og 2, jf. § 8, stk. 1, nr. 1 (obligatorisk miljøvurdering).

Hvis en plan, der er omfattet af denne bestemmelse, fastlægger anvendelsen af et mindre område på lokalt plan eller alene indeholder mindre ændringer i en sådan plan, skal der dog kun gennemføres en miljøvurdering, hvis planen må antages at kunne få væsentlig indvirkning på miljøet, jf. § 8, stk. 2, nr. 1 (miljøscreening).

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

2.6.3. Generelt om kravene til miljøscreening

Formålet med miljøvurderingsloven er at sikre et højt miljøbeskyttelsesniveau og at bidrage til integrationen af miljøhensyn under udarbejdelsen og vedtagelsen af bl.a. planer.

Grundlaget for en miljøscreening fremgår af bilag 3, jf. § 10. Af bilaget fremgår en række kriterier for bestemmelse af den sandsynlige betydning af planens indvirkning på miljøet, herunder kriterier i forhold til planens karakteristika og kendetegn ved indvirkningen og det område, som kan blive berørt.

Kravene til, hvilke forhold/miljøparametre i og eventuelt uden for lokalplanområdet, der skal inddrages i screeningen (screeningens omfang), og detaljeringsgraden af screeningen afhænger desuden af de konkrete forhold. Omfanget og detaljeringsgraden må således tilpasses indholdet af det enkelte planforslag, hvilket altid er en konkret vurdering i henhold til bl.a. lovens formål, lokalplanrådets sårbarhed og udstrækning, den eksisterende planlægning samt de muligheder, planlægningens realisering medfører.

2.6.4. Planklagenævnets vurdering af miljøscreeningen

Planklagenævnet finder indledningsvist, at planerne i den konkrete sag er omfattet af miljøvurderingslovens § 8, stk. 2, nr. 2. Planerne fastlægger således ikke rammerne for fremtidige anlægstilladelser til et projekt omfattet af miljøvurderingslovens bilag 1 og 2, hvorfor udgangspunktet er, at der kun skal foretages en miljøvurdering af planerne, hvis de kan forventes at få en væsentlig indvirkning på miljøet.

Planklagenævnet finder – særligt henset til den særdeles kystnære placering af velkomstcenteret samt den landskabelige påvirkning, som centeret og parkeringsarealet må antages at medføre – at planerne i den konkrete sag må vurderes at kunne få væsentlig indvirkning på miljøet.

Nævnet lægger navnlig vægt på, at planerne muliggør et 750 m² stort velkomstcenter ca. 60 m fra kysten samt udlæg af et parkeringsareal på ca. 7.650 m² (nævnets opmåling) med plads til 160 biler. Hertil kommer, at planområdet er placeret i et område, som rummer flere særlige beskyttelsesværdier, herunder inden for en landskabsfredning og inden for strandbeskyttelseslinjen.

Nævnet bemærker særligt, at kommunen ikke i tilstrækkelig grad i screeningsafgørelsen ses at have forholdt sig til, hvordan parkeringsarealet vil påvirke miljøet og oplevelsen af landskabet omkring velkomstcenteret. Kommunen anfører således alene, at det vil medføre en forbedring af oplevelsen af landskabet, at det nye parkeringsareal placeres bag velkomstcenteret og den eksisterende bebyggelse, mens den eksisterende parkeringsplads øst for bygningerne nedrives.

Nævnet bemærker, at kommunen i sin miljøscreening ses at lægge afgørende vægt på, at projektet er tilpasset de landskabelige forhold i området. Nævnet finder ikke, at en sådan tilpasning kan medføre, at det kan lægges til grund, at planerne ikke vil medføre en væsentlig

påvirkning af miljøet. Nævnet finder derimod, at det forhold, at der er behov for at tilpasse et byggeri ind i landskabet netop indikerer, at planerne vil have en væsentlig landskabelig påvirkning.

Det fremgår af miljøvurderingslovens § 8, stk. 1, nr. 3, at planer der vurderes at kunne få væsentlig indvirkning på miljøet, skal miljøvurderes. Nævnet finder således, at kommunen i den konkrete sag var forpligtet til at udarbejde en miljøvurdering af planerne, og at screeningsafgørelsen derfor er ugyldig.

3. Afsluttende bemærkninger

Planklagenævnet ophæver Syddjurs Kommunes afgørelse af 24. april 2019 om endelig vedtagelse af lokalplan nr. 420, Velkomstcenter for Nationalpark Mols Bjerger ved Kalø Slotsruin, Rønde.

Planklagenævnet ophæver desuden Syddjurs Kommunes afgørelse af 3. september 2018 om, at der ikke skal gennemføres en miljøvurdering af lokalplan nr. 420, Velkomstcenter for Nationalpark Mols Bjerger ved Kalø Slotsruin, Rønde og kommuneplantillæg nr. 17 til kommuneplan 2016 for Syddjurs Kommune.

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

- Planlovens § 5 b, stk. 1, nr. 1, om særlig planlægningsmæssig eller funktionel begrundelse.
- Planlovens § 16, stk. 4, om planlægningsmæssig redegørelse for den visuelle påvirkning af omgivelserne.
- Der skal gennemføres en miljøvurdering af planerne, jf. miljøvurderingslovens § 8, stk. 1, nr. 3, om gennemførelse af miljøvurdering af planer og programmer, som kan få væsentlig indvirkning på miljøet, jf. § 8, stk. 2, nr. 2.

Planklagenævnet beklager den lange sagsbehandlingstid.

Afgørelsen er truffet af nævnet og formanden, jf. § 4, stk. 1 og stk. 2, i lov om Planklagenævnet.

Planklagenævnets afgørelse er endelig og kan ikke indbringes for anden administrativ myndighed, jf. § 3, stk. 3, i lov om Planklagenævnet.^[14] Eventuel retssag til prøvelse af afgørelsen skal være anlagt inden 6 måneder, jf. § 3, stk. 4, i lov om Planklagenævnet.

De indbetalte klagegebyrer tilbagebetales. Beløbet vil blive overført til indbetalerens NemKonto inden for ca. en måned.

[1] Planerne kan søges frem på plandata.dk: <http://kort.plandata.dk/searchlist/#/> (<http://kort.plandata.dk/searchlist/#/>).

[2] Bekendtgørelse af lov om planlægning, jf. lovbekendtgørelse nr. 1157 af 1. juli 2020 med senere ændringer.

[3] Bekendtgørelse nr. 1383 af 26. november 2016 om administration af planloven i forbindelse med internationale naturbeskyttelsesområder samt beskyttelse af visse arter.

[4] Oprindeligt lov nr. 425 af 18. maj 2016 om miljøvurdering af planer og programmer og af konkrete projekter (VVM), afløst af lovbekendtgørelse nr. 448 af 10. maj 2017, som var gældende ved lovens ikrafttræden. Lovbekendtgørelse nr. 448 er efterfølgende afløst af lovbekendtgørelse nr. 1225 af 25. oktober 2018 og senest lovbekendtgørelse nr. 973 af 25. juni 2020, som dog i vidt omfang indeholder enslydende bestemmelser.

[5] Oprindeligt Rådets direktiv 79/409/EØF af 2. april 1979 om beskyttelse af vilde fugle. Det oprindelige direktiv og senere ændringer er nu kodificeret i Europa-Parlamentet og Rådets direktiv 2009/147/EF af 30. november 2009 om beskyttelse af vilde fugle.

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

[7] Bekendtgørelse nr. 1383 af 26. november 2016 om administration af planloven i forbindelse med internationale naturbeskyttelsesområder samt beskyttelse af visse arter.

[8] Dette gælder dog ikke planforslag, som er direkte forbundet med eller nødvendige for et Natura 2000-områdets forvaltning.

[9] Vejledning til bekendtgørelse nr. 408 af 1. maj 2007 om udpegning og administration af internationale naturbeskyttelsesområder samt beskyttelse af visse arter, juni 2011.

[10] Bekendtgørelse nr. 408 af 1. maj 2007, om udpegning og administration af internationale naturbeskyttelsesområder samt beskyttelse af visse arter.

[11] Lovforslag nr. 191/1994, de specielle bemærkninger til § 5 b.

[12] Forslag til lov nr. 439/1994, de specielle bemærkninger til § 16, stk. 3-5.

[13] Forslag til lov nr. 439/1994, de specielle bemærkninger til § 16, stk. 3-5.

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

Sag:

19/00581, 19/06138

Dato:

2. december 2021.

Emner:

Miljøvurderingslo...
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>)