

## MRF 2022.132

Planklagenævnets afgørelse af 9. maj 2022, j.nr. 21/01589

***Ophævet screeningafgørelse efter miljøvurderingslovens § 10 om, at kommuneplantillæg og lokalplan for turisme- og fritidsaktiviteter ikke var miljøvurderingspligtig, da der ikke var foretaget undersøgelser af forekomst af bilag IV-arter og områdets status som yngle- og rasteområde for bilag IV-arter. Lokalplanen, der var påklaget, blev som følge heraf også ophævet, mens nævnet konstaterede, at det ikke-påklagede kommuneplantillæg ligeledes var ugyldigt.***

Aabenraa Kommune traf i oktober 2020 screeningafgørelse om, at der ikke skulle gennemføres en miljøvurdering af forslag til kommuneplantillæg nr. 20 og lokalplan nr. 21, Krusmølle. Planområdet udgjorde ca. 7,5 ha og var beliggende i landzone inden for kystnærhedszonen. Efter offentlig høring vedtog kommunen i februar 2021 endeligt kommuneplantillæg og lokalplan, som blev tillagt bonusvirkning i forhold til planlovens § 35. Lokalplanområdet lå ca. 500 meter syd for Aabenraa fjord i et varieret landskab med kuperet terræn, skovarealer, marker, søer, overdrev og vådområder. Inden for lokalplanområdet fandtes 2 søer beskyttet efter naturbeskyttelseslovens § 3. En stor del af lokalplanområdet var udpeget som et område med særlige naturbeskyttelsesinteresser med stort potentiale for at kunne indeholde et naturligt og alsidigt dyre- og planteliv. Planområdet grænsede mod syd og øst op til en slugt i forbindelse med vandløbet Rudebæk/Møllebæk med større og sammenhængende beskyttede naturarealer i form af mose, sø og fersk eng. Med lokalplanen blev området udlagt til turisme-, ferie- og fritidsaktiviteter samt kildevandstapperi, lager af kildevand, køkken, café og delikatesseområde, etablering af ny aftægtsbolig til en samlet bebyggelse på maksimalt 6.000 m<sup>2</sup> etageareal samt parkeringsfaciliteter, og med mulighed for langs søen at etablere ti flytbare glampinghytter og en toiletbygning. Screeningsafgørelsen og den senere vedtagne lokalplan blev begge påklaget af Danmarks Naturfredningsforenings lokalafdeling, der navnlig anførte, at kommunens vurdering af bilag IV-arter var mangelfuld. Planklagenævnet (formanden) fandt, at kommunen i den konkrete sag ikke havde været i besiddelse af de fornødne oplysninger eller foretaget den fornødne vurdering af, om planerne ville kunne påvirke padder omfattet af habitatdirektivets bilag IV. Nævnet lagde vægt på, at kommunen havde lagt til grund, at padder sandsynligt var til stede i området, men ikke havde undersøgt forekomsten af arter eller

nærmere vurderet bestandenes størrelse, udbredelse, tilstand mv. Kommunen havde endvidere ikke undersøgt områdets naturarealer i forhold til dets status som yngle- og rasteområde for arterne og dets værdi for bestandene. Det var nævnets vurdering, at bilag IV-arter kunne være relativt udbredte i området, herunder have yngle- og/eller rasteområder i forbindelse med søerne inden for planområdet, da stor vandsalamander og spidssnudet frø generelt er relativt udbredte, og da der fandtes en del våde og fugtige naturarealer i området, bl.a. fordi de nærliggende søer var åbne for solens indstråling og derfor tidligt på året kunne være opvarmet og anvendelige i forbindelse med padderne yngleadfærd. Nærområdets moser, enge, skove og trætilvoksede arealer var sandsynlige rasteområder for padder, og det måtte antages, at padder vandrede mellem disse naturarealer i forbindelse med yngleadfærd, sommer- og vinterrast mv. Nævnet konstaterede, at planerne tillod fjernelse af flere arealer, som kunne være rasteområde for padderne. Således skulle et græsningsareal og et vejareal nord for den vestlige sø ændres til p-plads afskærmet af tæt beplantning, et areal mellem søerne skulle bebygges til et vejareal, et tilvokset område skulle ændres til vej, og et delvist tilvokset område nord for den østlige sø skulle ændres til bebyggelse. Nævnet fandt på denne baggrund, at kommunen ikke i tilstrækkelig grad havde vurderet eller beskrevet, hvilken påvirkning ændringerne ville have for padderne, ligesom det fremstod usikkert, om trafikken ville ændres eller øges med planerne, og om glampinghytterne og anvendelsen heraf ville medføre en påvirkning af padderne. Planklagenævnet ophævede herefter screeningafgørelsen efter miljøvurderingslovens § 10. Nævnet bemærkede, at en miljøvurdering af planforslag ifølge miljøvurderingslovens § 13 skal gennemføres inden den endelige vedtagelse af planen, hvorfor lokalplanen blev ophævet som ugyldig, mens nævnet tillige konstaterede, at kommuneplantillægget var ugyldigt.

## MRF 2022.132

**Kommentar:** Afgørelsen er i på linje med en række andre afgørelser, hvor Planklagenævnet har ophævet lokalplaner med den begrundelse, at der mangler en tilstrækkelig vurdering af lokalplanforslagets påvirkning af bilag IV-arter, og at kravene i planhabitatbekendtgørelsens § 7 ikke er opfyldt, hvor bl.a. kan nævnes **MRF 2022.63 Pkn**. I andre sager har nævnet fundet vurderingen af bilag IV-arter tilstrækkelig som f.eks. **MRF 2022.129 Pkn**, hvor fourageringsområdet ikke fandtes omfattet af vurderingskravet, og **MRF 2022.127/2 Pkn**, hvor der blev lagt vægt på, at der under klagesagen var indsendt supplerende oplysninger, og at der i VVM-tilladelsen var fastsat vilkår om driftsstop. Afgørelsen angår en klage over en screeningsafgørelse efter miljøvurderingslovens § 10 og den endeligt vedtagne lokalplan, men som det fremgår af nævnets afgørelse, er retsvirkningen af klagen også ugyldighed af kommuneplantillægget, hvilket er i overensstemmelse med fast praksis. I denne og tidligere afgørelser har nævnet begrundet dette med, at en eventuel miljøvurdering af en plan ifølge miljøvurderingslovens § 13 skal være gennemført inden den endelige vedtagelse af planen. Hertil må dog føjes, at når screeningsafgørelsen ophæves som følge af mangelfuld vurdering af påvirkningen af bilag IV-arter, er begrundelsen for lokalplanens og kommuneplantillæggets ugyldighed tillige, at planhabitatbekendtgørelsens § 7 er tilsidesat. Dette har den vigtige betydning, at selv hvis der ikke rettidigt er indgivet klage over en screeningsafgørelse efter miljøvurderingslovens § 10, fordi denne afgørelse er truffet før den offentlige høring, kan der fortsat klages over, at lokalplanen og kommuneplantillægget er vedtaget i modstrid med planhabitatbekendtgørelsen frem til fire uger efter planernes vedtagelse. Oplysningen i resuméet om, at lokalplanen blev tillagt bonusvirkning, fremgår ikke af nævnets afgørelse, men er hentet fra forslaget til lokalplanen på kommunens hjemmeside, se [https://dokument.plandata.dk/20\\_9632117\\_1561965885002.pdf](https://dokument.plandata.dk/20_9632117_1561965885002.pdf).

---

# Afgørelse i klagesag om Aabenraa Kommunes screeningsafgørelse om, at kommuneplantillæg nr. 20 og lokalplan nr. 21, ikke skal miljøvurderes, samt endelig vedtagelse af lokalplanen

21/01589

Aabenraa Kommune traf den 28. oktober 2020 afgørelse om, at der ikke skal gennemføres en miljøvurdering af forslag til kommuneplantillæg nr. 20 og lokalplan nr. 21, Krusmølle (screeningsafgørelse). Kommunen vedtog desuden 24. februar 2021 endeligt planerne.

Danmarks Naturfredningsforening, Aabenraa, har klaget over screeningsafgørelsen og vedtagelsen af lokalplanen.

I denne afgørelse har Planklagenævnet behandlet følgende spørgsmål:

- Om miljøvurderingslovens minimumskrav til en miljøscreening er opfyldt i forhold til bilag IV-arter.

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

Planklagenævnet ophæver screeningsafgørelsen og lokalplanen.

Planklagenævnet konstaterer i øvrigt, at kommuneplantillægget lider af en væsentlig retlig mangel og derfor er ugyldig.

Det betyder, at screeningsafgørelsen, kommuneplantillægget og lokalplanen ikke længere gælder.

## Indhold

### 1. Sagens oplysninger

#### 1.1. Området og plangrundlaget

#### 1.2. Klagen og bemærkningerne hertil

### 2. Planklagenævnets bemærkninger og afgørelse

## 2.1. Planklagenævnets kompetence og prøvelse

### 2.1.1. Generelt om Planklagenævnets kompetence og prøvelse

### 2.1.2. Forhold, som ikke behandles

### 2.1.3. Miljøvurderingslov, som sagen er behandlet efter

## 2.3. Miljøscreening eller obligatorisk miljøvurdering

## 2.4. Indholdet af kommunens miljøscreening

### 2.4.1. Generelt om kravene til indholdet af en miljøscreening

## 2. 2. Påvirkning af padder omfattet af habitatdirektivets bilag IV

### 2.2.1. Klagen

### 2.2.2. Generelt om bilag IV-arter i forbindelse med miljøscreeninger

### 2.2.3. Økologisk funktionalitet

### 2.2.4. Krav til tilvejebringelsen af oplysninger om bilag IV-arter

### 2.2.5. Tidspunktet for vurderingen af bilag IV-arter

### 2.2.6. Planklagenævnets vurdering

## 3. Afsluttende bemærkninger

### 1. Sagens oplysninger

#### 1.1. Området og plangrundlaget

##### Området

Sagen vedrører lokalplan nr. 21, Krusmølle, og kommuneplantillæg nr. 20 til kommuneplan 2015 for Aabenraa Kommune.[1]

Planområdet udgør ca. 7,5 ha og ligger i landzone inden for kystnærhedszonen. Området er beliggende ca. 500 meter syd for Aabenraa fjord i et varieret landskab med kuperet terræn, skovarealer, marker, søer, overdrev og vådområder. Området kan ses af bilag 1.

Inden for lokalplanområdet findes 2 søer, der er beskyttet efter naturbeskyttelseslovens § 3.[2] En stor del af lokalplanområdet er udpeget som et område med særlige naturbeskyttelsesinteresser, og vurderes at indeholde eller have stort potentiale for at kunne indeholde et naturligt og alsidigt dyre- og planteliv. Den resterende del af lokalplanområdet er udpeget som et område med potentielle naturbeskyttelsesinteresser. Lokalplanområdet er endvidere beliggende inden for en udpeget økologisk forbindelse.

Planområdet grænser mod syd og øst op til en slugt i forbindelse med vandløbet Rudebæk/Møllebæk. I slugten forekommer udbredte, større og sammenhængende beskyttede naturarealer i form af primært mose, men også sø og fersk eng. Mod sydvest og nordøst for planområdet ligger flere søer.

### Det vedtagne plangrundlag

Planerne muliggør udvidelse af eksisterende anvendelse til turisme-, ferie- og fritidsaktiviteter samt kildevandstapperi. Planområdet udvides med planerne til 7,5 ha inddelt i 4 delområder.

Der gives inden for delområde 1 og 2 mulighed for at øge arealerne til produktion og lager af kildevand, køkken, café og delikatesseområde samt etablere ny aftægtsbolig til en samlet bebyggelse på maksimalt 6.000 m<sup>2</sup> etageareal. Langs søen gives der mulighed for etablering af 10 flytbare glampinghytter og en toiletbygning.

I delområde 4 gives mulighed for at etablere yderligere parkeringsfaciliteter.

Endvidere medfører planerne mulighed for at etablere en vejadgang til varelevering samt en vendeplads.

### Kommuneplangrundlaget

Da planerne blev vedtaget gjaldt Kommuneplan 2015-2026 for Aabenraa Kommune.

#### *1.2. Klagen og bemærkningerne hertil*

I sagen indgår følgende materiale fra klageren: Klagen af 9. december 2020, uddybende klage af 18. december 2020, samt klage af 30. marts 2020.

Kommunen er kommet med bemærkninger til klagen den 5. februar 2021 samt den 15. april 2021.

Planklagenævnet modtog klagerne fra kommunen henholdsvis den 9. december 2020 og den 22. april 2021.

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

## 2. Planklagenævnets bemærkninger og afgørelse

### *2.1. Planklagenævnets kompetence og prøvelse*

#### *2.1.1. Generelt om Planklagenævnets kompetence og prøvelse*

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.[3]

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.

### *2.1.2. Forhold, som ikke behandles*

Det er i klagesagen anført, at der i afgørelsen ikke er taget stilling til spildevandsforhold.

Udledning af spildevandsforhold er reguleret af anden lovgivning, og kan ikke reguleres i en lokalplan. Dette vedrører således ikke retlige forhold efter planloven, og Planklagenævnet har derfor ikke kompetence til at behandle dette spørgsmål.

I lyset af afgørelsens resultat har Planklagenævnet endvidere ikke fundet anledning til at behandle klagepunkterne om, at lokalplanen er i strid med kommuneplanens retningslinjer for værdifulde geologiske interesseområder, værdifuldt kystlandskab, områder med særlige naturbeskyttelsesinteresser og økologiske forbindelser, om manglende planlægningsmæssigt belæg for at rammebelægge landzone til bymæssig formål, om at de nødvendige retlige rammer er tilstede for en aftægtsbolig, og om at planlægningen er uklar.

### *2.1.3. Miljøvurderingslov, som sagen er behandlet efter*

Den nugældende miljøvurderingslov trådte i kraft den 16. maj 2017.[4]

Den påklagede screeningsafgørelse er truffet i oktober 2020, 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 2020.[5]

### *2.3. 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, hvis planerne eller programmerne kan påvirke et Natura 2000-område væsentligt, jf. § 8, stk. 1, nr. 2 (obligatorisk miljøvurdering).

Det samme gælder som udgangspunkt for planer og programmer, der er omfattet af lovens bilag 1 og 2, jf. § 8, stk. 1, nr. 1. Hvis en plan 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).

Med udtrykket "mindre område på lokalt plan" menes, at planen er udarbejdet af en lokal myndighed (i dette tilfælde en kommune), og at planen omfatter et område af mindre fysisk størrelse set i forhold til hele det område, som hører under den lokale myndigheds stedlige kompetence (det vil sige hele kommunens areal).[6] Der skal i hvert tilfælde foretages en konkret vurdering af, om planen omfatter et område, der er af begrænset størrelse set i forhold til kommunens størrelse, og det er således ikke tilstrækkeligt, at der tale om et geografisk område, som blot er mindre end kommunens samlede areal.[7]

Planklagenævnet finder ikke ud fra klagen eller sagens oplysninger i øvrigt grundlag for at antage, at det planlagte i den konkrete sag kan påvirke et Natura 2000-område væsentligt.

Planklagenævnet finder desuden, at planområdet i den konkrete sag har en mindre fysisk størrelse set i forhold til hele kommunens område.

De miljøscreenede planer skal derfor kun miljøvurderes efter denne bestemmelse, hvis det planlagte kan få væsentlig indvirkning på miljøet.

#### 2.4. Indholdet af kommunens miljøscreening

##### 2.4.1. Generelt om kravene til indholdet af en 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, lokalplanområdets sårbarhed og udstrækning, den eksisterende planlægning samt de muligheder, planlægningens realisering medfører.

Der er ikke et krav om, at en kommune skal inddrage alle tænkelige miljøparametre, men alene *relevante* kriterier, jf. lovens § 10.

Det fremgår således også af bilag 3, at der i en miljøscreening skal tages hensyn til indvirkningens størrelsesorden og rummelige udstrækning (det geografiske område og størrelsen af den befolkning, som kan blive berørt). Der skal desuden være tale om en væsentlig indvirkning, jf. lovens § 8, stk. 2, før det udløser en pligt til miljøvurdering.

Med hensyn til omfanget af de oplysninger, som skal tilvejebringes, bemærkes, at en miljøscreening er en oversigtlig vurdering eller et umiddelbart skøn over, om et konkret planforslag, der *ikke* er omfattet af kravet om obligatorisk miljøvurdering, vil skulle miljøvurderes. Der stilles således ikke i forbindelse med en miljøscreening de samme krav til detaljeringsgraden af vurderingen som ved en miljøvurdering.

Miljøvurderingsloven indeholder herunder ikke krav om, at der i sager om miljøscreening af planer, skal foretages detaljerede undersøgelser af planområdet. Et sådant krav kan heller ikke udledes af officialprincippet. I de situationer, hvor der ikke er obligatorisk miljøvurderingspligt, er det tvært imod forudsat i loven, at der i første omgang alene skal ske en oversigtlig vurdering/et umiddelbart skøn, hvilket ofte kan ske ud fra eksisterende registre og oplysninger i kommunen.

## *2.2. Påvirkning af padder omfattet af habitatdirektivets bilag IV*

### *2.2.1. Klagen*

Klageren anfører, at kommunens vurdering af, at planerne ikke vil kunne påvirke bilag IV-arter er mangelfuld, idet kommunen ikke har undersøgt området og foretaget en konkret vurdering af, hvilke arter, der benytter spredningskorridoren, og hvordan disse arter potentielt kan blive påvirket af de planlagte aktiviteter.

Klageren bemærker, at det fremgår af lokalplanen, at der er flere moser og søer i området, som vil kunne fungere som levested for padder, at området generelt er naturrigt, og at det er sandsynligt, at der er padder i området.

Klageren gør endvidere gældende, at den økologiske forbindelse ikke alene påvirkes af byggeri, men også af tekniske anlæg, events mv. Hertil anfører klageren, at kørsel med biler nær mosen i høj grad påvirker risikoen for trafikdrab af bilag IV-arter

### *2.2.2. Generelt om bilag IV-arter i forbindelse med miljøscreeninger*

Der er i habitatdirektivet[8] fastsat regler om beskyttelse af bestemte dyre- og plantearter (bilag IV-arter).

For dyrearter nævnt i habitatdirektivets bilag IV, litra a, er der forbud mod forsætlig forstyrrelse af disse arter, i særdeleshed i perioder, hvor dyrene yngler, udviser yngelpleje, overvintrer eller vandrer, jf. artikel 12, stk. 1, litra b. Der er desuden forbud mod beskadigelse eller ødelæggelse af yngle- eller rasteområder, jf. artikel 12, stk. 1, litra d. Beskyttelsen er generel og vedrører ikke kun særligt udpegede områder. Beskyttelsen omfatter desuden både forsætlig og uforsætlig beskadigelse og ødelæggelse.

Markfirben, stor vandsalamander og spidssnudet frø er oplistet i habitatdirektivets bilag IV.

Habitatdirektivet er implementeret i dansk ret i flere regelsæt, bl.a. planhabitatbekendtgørelsen fra 2016.[9]

Det følger af bekendtgørelsens § 7, stk. 2, at et planforslag ikke kan vedtages, hvis gennemførelse af planen kan beskadige eller ødelægge yngle- eller rasteområder i det naturlige udbredelsesområde for de dyrearter, der er optaget i habitatdirektivets bilag IV, litra a. Vurderingen heraf skal fremgå af redegørelsen til planforslaget, jf. § 7, stk. 3, i bekendtgørelsen.

I de sager, hvor der er et formelt krav om screening, f.eks. i sager om miljøscreening efter miljøvurderingsloven, kan vurderingen i forhold til bilag IV-arter ske i sammenhæng med screeningen, jf. habitatvejledningen.[10] I en miljøscreening skal der desuden bl.a. tages



hensyn til miljøproblemer af relevans for planen og faren for miljøet, jf. miljøvurderingslovens § 10, jf. bilag 3. Dette indebærer, at der i en miljøscreening skal indgå en vurdering af en eventuel påvirkning af bilag IV-arter som følge af planen.

### 2.2.3. Økologisk funktionalitet

Det fremgår af vejledningen til habitatbekendtgørelsen, at yngle- eller rasteområder kan bestå af flere lokaliteter, der tjener som levesteder for den samme bestand. En bredere økologisk forståelse af yngle- og rasteområder giver mulighed for en mere fleksibel tilgang i områder med især mere udbredte bilag IV-arter.

Forudsætningen er, at den økologiske funktionalitet af et yngle- eller rasteområde for bilag IV-arter opretholdes på mindst samme niveau som hidtil.

Nogle arter er organiseret i delbestande, som står i forbindelse med hinanden gennem udvandring og indvandring, og som benytter et netværk af levesteder over tid og rum (eksempelvis padder og flagermus). Netværket kan ses som et samlet yngle- eller rasteområde for samlingen af delbestande, som står i forbindelse med hinanden. De enkelte lokaliteter har hver især betydning for bestanden. Nogle vil ofte have mere betydning end andre. En skade på et levested et sted i netværket, kan muligvis afværges ved at fremme kvaliteten eller udstrækningen af levestederne andetsteds i netværket.

Det kan eksempelvis efter en konkret vurdering accepteres at nedlægge et vandhul, hvis der inden for bestandens netværk etableres en eller flere nye vandhuller eller andre naturtyper, som samlet set sikrer, at den økologiske funktionalitet af den lokale bestands yngle- eller rasteområde opretholdes på samme niveau som før nedlæggelsen af vandhullet (afværgeforanstaltninger). Det kan i mange tilfælde også være muligt at forbedre kvaliteten af et nuværende yngle- eller rasteområde, f.eks. ved at rense et "dårligt" vandhul op, fjerne vegetation, der skygger for vandfladen, udlægge mere dødt ved, forbedre ledelinjer m.m. [11]

Generelt bør man først søge at tilpasse en plan, så man i videst muligt omfang undgår at skade den økologiske funktionalitet, før man tyr til at afværge skader gennem afværgeforanstaltninger. Det kan f.eks. dreje sig om, at man justerer et vejtracés forløb så meget som overhovedet muligt under hensyntagen til andre interesser, før man indbygger afværgeforanstaltninger.[12]

Habitatdirektivet er også implementeret i dansk ret ved naturbeskyttelseslovens § 29 a, som blev vedtaget i 2009. Af forarbejderne til denne bestemmelse fremgår bl.a. følgende:

*Et yngle- eller rasteområde forstås som en samling af lokaliteter, hvor en bestand af en art yngler eller raster, og ikke som hver enkelt lokalitet eller forekomst, medmindre der ikke er økologisk sammenhæng med andre lokaliteter eller forekomster. Ofte vil de enkelte lokaliteter i et sådant "netværk" af lokaliteter, der udgør et yngle- eller rasteområde, indbyrdes supplere hinanden i at opretholde bestanden. Betydningen af de enkelte lokaliteter i netværket kan afhænge af bestandens tæthed og spredningsmuligheder. Ved at opretholde den samlede økologiske funktionalitet i et område for en bestand af en art, anses direktivkravet for opfyldt. Opretholdelse af den økologiske funktionalitet betyder, at det vil være muligt inden for rammerne af direktivet at nedlægge/beskadige en lokalitet, hvis dette modsvares af forbedringer et andet sted i samme økologiske netværk.*

[...]

*Formålet med forbuddet er at bidrage til at sikre arternes eller bestandenes bevaringsstatus i overensstemmelse med direktivets formål. Forbuddet kan således betragtes som overholdt, hvis yngle- eller rasteområder og bestande opretholdes på samme niveau som hidtil, og den økologiske funktionalitet af områderne opretholdes. Der er ikke en direkte forpligtelse til effektivt at forbedre bevaringsstatus.*

#### 2.2.4. Krav til tilvejebringelsen af oplysninger om bilag IV-arter

Spørgsmålet om, i hvilket omfang der skal foretages en nærmere undersøgelse af, om et område er et naturligt udbredelsesområde for en beskyttet art efter habitatdirektivets bilag IV, er ikke reguleret. Spørgsmålet om, i hvilket omfang en myndighed generelt er forpligtet til at foretage konkrete undersøgelser af bilag IV-arters forekomst og omfanget af disse, er heller ikke reguleret.

En eventuel undersøgelsespligt og det potentielle omfang af denne, afhænger således af lovgivningen om bilag IV-arter og de ulovbestemte forvaltningsretlige principper, herunder officialprincippet (undersøgelsesprincippet), som kommunen skal påse overholdt. Kravene til forvaltningens sagsoplysning angår tilvejebringelsen af et fyldestgørende grundlag for afgørelsen. Kravene til oplysning af faktum kan ikke præciseres generelt og er i vid udstrækning af skønsmæssig karakter.

I sager om vurdering af bilag IV-arter kan der foretages en indledende vurdering (en slags "screening") af, om de konkrete aktiviteter, en plan giver mulighed for, vil kunne beskadige eller ødelægge yngle- og rasteområder. Dette kan ske ud fra en faglig viden om arternes overordnede fordeling, levevis og levesteder. I de situationer, hvor den indledende vurdering viser, at bilag IV-arter kan påvirkes, skal kommunen belyse sagen nærmere for at vurdere, om yngle- og rasteområder bliver beskadiget eller ødelagt eller forskellige livsstadier af bilag IV-planter bliver ødelagt.[13]

Det antages desuden, at jo mere udbredte arterne er, desto større er sandsynligheden for, at der skal tages højde for dem i forbindelse med bl.a. planer. Det drejer sig f.eks. om spidssnudet frø, stor vandsalamander, flere arter af flagermus og odder.[14]

Der kan ikke fastlægges entydige kriterier for omfanget og karakteren af de oplysninger, der er nødvendige. Det afhænger af den konkrete situation. Der kan bl.a. i tilfælde af ældre oplysninger være behov for at vurdere, om oplysningerne skal opdateres for at afgøre, om arten rent faktisk fortsat forekommer i de berørte områder. Der kan ikke fastsættes præcise kriterier for, hvornår oplysninger er for gamle, da arterne er meget forskellige, ligesom den naturlige udvikling (f.eks. tilgroning) af et område kan have betydning for, om en art er til stede.[15]

#### 2.2.5. Tidspunktet for vurderingen af bilag IV-arter

Hensynet til beskyttede arter bør inddrages så tidligt som muligt i beslutningsprocessen, hvor der ansøges om en tilladelse eller lign. eller udarbejdes en plan. Derved vil der i god tid kunne tilvejebringes de nødvendige oplysninger, så evt. konflikter mellem artsbeskyttelsen og en plan kan afværges. Der kan være situationer, hvor den meget konkrete håndtering af bilag IV-arterne kan være vanskelig at vurdere i f.eks. en overordnet planlægning, der skal følges op af efterfølgende konkret sagsbehandling eller detailplanlægning. Kravet om at vurdere

påvirkningen af bilag IV-arter gælder også for disse typer af sager, men det kan være nødvendigt at udskyde den endelige stillingtagen. En helt afgørende forudsætning for at kunne udskyde endelig stillingtagen i disse sager er, at det ikke i selve planlægningsfasen er muligt at vurdere de helt konkrete påvirkningsfaktorer. Det kan f.eks. være tilfældet, hvor der kan gå lang tid mellem plan og realisering, og at de konkrete forhold kan have ændret sig på tilladelsestidspunktet i forhold til planlægningstidspunktet.[16]

Kendes karakteren og placeringen af et påtænkt anlæg, vil kommunen ofte ikke have grundlag for at udsætte den nærmere vurdering af påvirkningen af de mulige bilag IV-arter.

Kravet om at foretage bilag IV-vurderingen så tidligt som muligt i forbindelse med en miljøvurdering af en plan skal også ses i lyset af, at formålet med en miljøvurdering netop er at sikre, at integrationen af miljøhensyn foretages i forbindelse med udarbejdelse af planen og dermed på et så tidligt tidspunkt, at det er muligt at inddrage (kendte/sandsynlige) miljømæssige aspekter i planens udformning.

### 2.2.6. Planklagenævnets vurdering

Det fremgår af screeningskemaets bilag 1, *Vurdering af lokalplanens betydning for Bilag IV-arter*, at der ikke er registreret fund af bilag IV-arter inden for lokalplanområdet eller i umiddelbar nærhed heraf, men at det er sandsynligt, at der findes padder i området, da det er naturrigt med flere moser og søer, som kan fungere som levested for padder. Det fremgår videre, at området og de tilstødende arealer ikke vurderes egnet som leve- eller ynglested for markfirben, da jordbunden består af lerblandede jordtyper.

Det er kommunens vurdering, at planerne ikke vil påvirke søerne eller moserne, idet disse skal fremstå som uberørte naturarealer. Det er endvidere kommunens vurdering, at paddernes spredningsveje ikke vil forringes af de aktiviteter, der planlægges for i området. Kommunen oplyser uddybende, at de aktiviteter, der kommer til at foregå i umiddelbar nærhed af det store moseområde, betegnes som *stille aktiviteter*, og at der ikke vil blive etableret permanente bygninger i umiddelbar nærhed af naturarealerne, hvilket bidrager til, at spredningsmulighederne for dyr og planter, samt mulighederne for rast ikke vil blive forringet i væsentlig grad.

Af kommunens bemærkninger til klagen fremgår, at det er kommunens vurdering, at virksomheden bidrager positivt til naturens udviklingsmuligheder i forhold til eksempelvis et intensivt landbrug. Videre fremgår det, at der ikke åbnes for etablering af væsentlige nye vejanlæg, samt at der ikke forventes en væsentlig øget trafik. Endelig bemærker kommunen, at de planlagte udvidelser primært er relaterede til kildevandsproduktionen, og at der allerede afholdes arrangementer og events på ejendommen, hvorfor ændringerne ikke vurderes at være væsentlige.

Af Danmarks Miljøportal (Naturdata) og Naturbasen[17] fremgår, at der i planområdet ikke er registreret bilag IV-arter. De bilag IV-arter der jf. Naturdata senest er registreret nærmest planområdet udgøres dels af markfirben registreret i 2015 i strandkanten ca. 500 meter nordøst for planområdet,[18] dels stor vandsalamander registreret i vandhuller 1,5-2 km syd og vest for planområdet,[19] [20] [21] [22] [23] [24] og dels spidssnudet frø registreret i 2001 i dels ellesump ca. 1,5 km vest for planområdet[25] dels en sø ca. 1,8 km sydøst for planområdet.[26]

Planklagenævnet finder, at kommunen i den konkrete sag ikke har været i besiddelse af de fornødne oplysninger eller har foretaget den fornødne vurdering af, om planerne vil kunne påvirke padder omfattet af habitatdirektivets bilag IV.

Nævnet lægger vægt på, at kommunen har lagt til grund, at padder sandsynligt er til stede i området, men at kommunen ikke, forud for deres vurdering af, at den økologiske funktionalitet vil opretholdes ved projektet, har undersøgt forekomsten af arter, nærmere vurderet bestandenes størrelse, udbredelse, tilstand mv. Kommunen har endvidere ikke undersøgt områdets naturarealer i forhold til dets status som yngle- og rasteområde for arterne og dets værdi for bestandene.

Nævnet bemærker, at i de situationer, hvor den indledende vurdering viser, at bilag IV-arter kan påvirkes, skal kommunen belyse sagen nærmere for at vurdere, om yngle- og rasteområder bliver beskadiget eller ødelagt eller forskellige livsstadier af bilag IV-planter bliver ødelagt.[27]

Det er nævnets vurdering, at bilag IV-arter kan være relativt udbredte i området og have yngle- og/eller rasteområder i forbindelse med søerne inden for planområdet og i områderne umiddelbart omkring planområdet.

Nævnet lægger herved vægt på, at padderne stor vandsalamander og spidssnudet frø generelt er relativt udbredte, at der forefindes en del våde og fugtige naturarealer i området, og at søerne på planområdet og umiddelbart nordøst og sydvest herfor synes at være åbne for solens indstråling og derved tidligt på året kan være opvarmet og anvendelige i forbindelse med padderne yngleadfærd. Endvidere vurderes nærområdets moser, enge, skove og trætilvoksede arealer at være sandsynlige rasteområder for padder, og det må antages, at padder vandrer mellem disse naturarealer i forbindelse med yngleadfærd, sommer- og vinterrast mv. I den forbindelse vurderes det øst-/vestvendte trace med søer og tilvoksede arealer nord for de nuværende bygninger at være af væsentlig betydning for padderne.

Planerne tillader fjernelse af flere arealer, som kan være rasteområde for padderne. Således tillades det med planerne, at et græsningsareal og et vejareal nord for den vestlige sø ændres til p-plads afskærmet af tæt beplantning, at der mellem søerne bebygges et vejareal, at et tilvokset område ændres til vej, og et delvist tilvokset område nord for den østlige sø ændres til bebyggelse, ligesom et delvist tilvokset område ændres ved etablering af glampinghytter.

Nævnet finder, at kommunen ikke i tilstrækkelig grad har vurderet eller beskrevet, hvilken påvirkning ændringerne vil have for padderne, ligesom det fremstår usikkert, om trafikken ændres eller øges med planerne, og om glampinghytterne og anvendelsen heraf vil medføre en påvirkning af padderne.

Nævnet bemærker i den forbindelse, at vurderingen af, hvorvidt bilag IV-arter vil blive påvirket af planer for et område, skal ske på baggrund af konkrete oplysninger om blandt andet forekomsten af arten i det berørte område. Det påhviler derfor kommunen at foretage tilstrækkelige undersøgelser til at belyse en bestands tilstedeværelse, størrelse, udbredelse, tilstand mv., som grundlag for vurderingen af, om den økologiske funktionalitet findes at kunne opretholdes ved planernes gennemførelse.

På baggrund af ovenstående finder nævnet, at Aabenraa Kommunes vurderinger i den konkrete sag ikke har været fyldestgørende, idet der ikke er foretaget de fornødne undersøgelser, forud for kommunens vurdering af, at den økologiske funktionalitet for padder omfattet af habitatdirektivets bilag IV vil kunne opretholdes ved planernes realisering.

Planklagenævnet ophæver derfor screeningsafgørelsen.

### 3. Afsluttende bemærkninger

Planklagenævnet ophæver Aabenraa Kommunes afgørelse af 28. oktober 2020 om, at der ikke skal gennemføres en miljøvurdering af planerne som beskrevet på s. 1.

Da miljøvurdering af et planforslag ifølge miljøvurderingslovens § 13 skal gennemføres inden den endelige vedtagelse af planen, finder Planklagenævnet tillige, at lokalplanen og kommuneplantillægget, lider af en væsentlig retlig mangel og derfor er ugyldige.

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

- Kommunen skal foretage de fornødne undersøgelser til at afdække forekomsten af bilag IV-arter, bestandenes størrelse, udbredelse, tilstand mv.
- Kommunen skal endvidere undersøge området naturarealer i forhold til dets status som yngle- og rasteområde for arterne og dets værdi for eventuelle tilstedeværende bestande.

Planklagenævnet beklager den lange sagsbehandlingstid.

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

Planklagenævnets afgørelse er endelig og kan ikke indbringes for anden administrativ myndighed, jf. § 3, stk. 3, i lov om Planklagenævnet.<sup>[28]</sup> Eventuel retssag til prøvelse af afgørelsen skal være anlagt inden 6 måneder, jf. § 3, stk. 4, i lov om Planklagenævnet.

---

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

[2] Lovbekendtgørelse nr. 1986 af 27. oktober 2021 om naturbeskyttelse.

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

[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, lovbekendtgørelse nr. 973 af 25. juni 2020 og senest lovbekendtgørelse nr. 1976 af 27. oktober 2021, som dog i vidt omfang indeholder enslydende bestemmelser.

[5] Lovbekendtgørelse nr. 973 af 25. juni 2020 om miljøvurdering af planer og programmer og af konkrete projekter (VVM).

[6] Jf. EU-domstolens dom i sag C-444/15, Associazione Italia Nostra Onlus, præmis 71-74.

[7] Planklagenævnets afgørelse af 2. december 2021 i sagsnr. [20/00789 m.fl](https://pkn.naevneneshus.dk/afgoerelse/38ef3f43-0001-4b18-b235-08ae88da0503?highlight=20%2F00789) (<https://pkn.naevneneshus.dk/afgoerelse/38ef3f43-0001-4b18-b235-08ae88da0503?highlight=20%2F00789>). Afgørelsen kan ses på afgørelsesportalen: <https://pkn.naevneneshus.dk/> (<https://pkn.naevneneshus.dk/>).

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

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

[10] Habitatvejledningen, december 2020, afsnit 9.6.3.

[11] Habitatvejledningen, december 2020, afsnit 9.7.1.4.

[12] Habitatvejledningen, afsnit 9.7.1.5.

[13] Habitatvejledningen, afsnit 9.6.3.

[14] Habitatvejledningen, afsnit 9.7.1.

[15] Habitatvejledningen, afsnit 9.6.5.

[16] Habitatvejledningen, afsnit 9.6.1.

[17] <https://www.naturbasen.dk/search> (<https://www.naturbasen.dk/search>).

[18] <https://naturereport.miljoportal.dk/743676> (<https://naturereport.miljoportal.dk/743676>).

[19] <https://naturereport.miljoportal.dk/100> (<https://naturereport.miljoportal.dk/100>).

[20] <https://naturereport.miljoportal.dk/1473> (<https://naturereport.miljoportal.dk/1473>).

[21] <https://naturereport.miljoportal.dk/1475> (<https://naturereport.miljoportal.dk/1475>).

[22] <https://naturereport.miljoportal.dk/106> (<https://naturereport.miljoportal.dk/106>).

[23] <https://naturereport.miljoportal.dk/1478> (<https://naturereport.miljoportal.dk/1478>).

[24] <https://naturereport.miljoportal.dk/110> (<https://naturereport.miljoportal.dk/110>).

[25] <https://naturereport.miljoportal.dk/1471> (<https://naturereport.miljoportal.dk/1471>).

[26] <https://naturereport.miljoportal.dk/1643> (<https://naturereport.miljoportal.dk/1643>).

[27] Habitatvejledningen, afsnit 9.6.3.

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

**Sag:**

21/01589

**Dato:**

9. maj 2022.

**Emner:**

Miljøvurderingslo...

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