

MRF 2022.324

Planklagenævnets afgørelse af 21. december 2022 j.nr. 21/13863, 21/13859, 21/13857 og 21/13862

Kommuneplans retningslinje, der udlagde et areal til anlæg af en omfartsvej ca. 500 m fra Natura 2000-område, ophævet, da det forhold, at der alene var tale om en vejreservation og ikke en nærmere detailplanlægning, ikke fritog kommunen for at foretage en konkret overordnet væsentlighedsvurdering, der inddrog relevante arter og naturtyper på udpegningsgrundlaget, eller en konkret overordnet vurdering af påvirkningen af bilag IV-arter registreret i området.

Faxe Kommune vedtog den 14. oktober 2021 endeligt kommuneplan 2021-2033 med tilhørende miljørapport. Kommuneplanen indeholdt bl.a. retningslinjer for vejreservationer, herunder en vejreservation til en ny østlig omfartsvej ved Haslev. Den endelige linjeføring for omfartsvejen ville blive fastlagt gennem lokalplanlægning, og der var ikke i kommuneplanen fastsat konkrete rammebestemmelser til brug for denne lokalplanlægning. Vejreservationen til omfartsvejen var beliggende i et område mellem Haslev og Bregnemade skov og lå i en afstand af ca. 500 meter til Natura 2000-område nr. N161, Søer ved Bregentved og Gisselfeld, som omfattede et habitatområde og et fuglebeskyttelsesområde. På udpegningsgrundlaget for habitatområdet var naturtypen kransnålalge-sø, mens der på udpegningsgrundlaget for fuglebeskyttelsesområdet var arterne grågås, troldand og rørhøg. Det fremgik af miljørapporten, at kommuneplanen fortsat ville varetage beskyttelsen af Natura 2000-områder, og at kommuneplanen ikke ville medføre væsentlige negative påvirkninger af arter eller naturtyper, som Natura 2000-områderne var udpeget for, ligesom det fremgik, at kommuneplanen ikke ville medføre negativ påvirkning af bilag IV-arter. Planvedtagelsen blev påklaget af tre beboere og en erhvervsdrivende, der navnlig gjorde gældende, at der ikke var foretaget en tilstrækkelig og konkret vurdering af påvirkning af Natura 2000-området eller bilag IV-arter. Planklagenævnet (formanden) lagde til grund, at hverken kommuneplanen eller miljørapporten indeholdt en konkret vurdering af, om udlæg af et areal til anlæg af en østlig omfartsvej kunne påvirke det nærliggende Natura 2000-område væsentligt. Kommunens vurdering af, hvorvidt en væsentlig påvirkning kunne udelukkes, var således ikke tilstrækkelig. Nævnet bemærkede i den sammenhæng, at Natura 2000-området lå i kort afstand fra det areal, som var omfattet af retningslinjen, og at Natura 2000-området omfattede både et habitat og et fuglebeskyttelsesområde. Nævnet bemærkede endvidere, at en væsentlighedsvurdering som følge af kommuneplanlægningens overordnede karakter nødvendigvis tilsvarende må være

af en mere overordnet karakter, men at det fortsat må kræves, at der foretages en mere konkret overordnet væsentlighedsvurdering, som dels inddrager relevante arter og/eller naturtyper på udpegningsgrundlagene for det/de relevante Natura 2000-område(r), dels de potentielle typer af påvirkning, den pågældende planlægning kan medføre. Det forhold, at der for så vidt angik retningslinjen alene var tale om et arealudlæg til en vejreservation og ikke en nærmere detailplanlægning for en kommende vej, kunne derfor ikke føre til, at kommunen kunne undlade at foretage en konkret overordnet væsentlighedsvurdering. Nævnet fandt derfor, at kommuneplanen led af en væsentlig retlig mangel. For så vidt angik bilag IV-arter lagde nævnet til grund, at der var registreret forekomster af bilag IV-arter inden for det område, hvor kommuneplanen udlagde arealet til omfartsvej. Nævnet lagde ligeledes til grund, at miljørapporten ikke indeholdt en konkret vurdering af, om det nye arealudlæg kunne beskadige eller ødelægge yngle- eller rasteområder for bilag IV-arter. Nævnet fandt herefter, at kommunen heller ikke i relation til bilag IV-arter havde foretaget en tilstrækkelig vurdering, og lagde i den forbindelse navnlig vægt på, at der ikke i miljørapporten var foretaget konkrete vurderinger af, hvilke bilag IV-arter der var registreret forekommende i området, ligesom det ikke var inddraget i vurderingen, hvilke mulige påvirkninger anlæg af en omfartsvej vil kunne medføre for disse arter. Det forhold, at der ikke som følge af kommuneplanen skete reduktion af eksisterende naturområders udbredelse eller tilstand, kunne ikke medføre, at der ikke skulle foretages en konkret overordnet vurdering, når der var tale om konkrete arealudlæg som den foretagne vejreservation. Kommuneplanen led derfor også på dette punkt af en væsentlig retlig mangel. Nævnet bemærkede, at manglerne ved kommuneplanen var så væsentlige, at det som udgangspunkt førte til hele planens ugyldig. Nævnet fandt imidlertid ikke grundlag for at tilsidesætte kommuneplanen i sin helhed. Nævnet lagde herved særligt vægt på, at klagerne og den konstaterede mangel alene angik retningslinjen om det konkrete arealudlæg, og fandt i lyset

heraf, at en ophævelse af kommuneplanen i sin helhed for hele kommunens geografiske område ville stå i et misforhold til den konstaterede mangel. En sådan ophævelse kunne få utilsigtede retlige konsekvenser, herunder i forhold til kommuneplanens funktion som administrationsgrundlag

og i forhold til endelig vedtagelse af lokalplaner. Planklagenævnet ophævede på denne baggrund kommuneplanen for så vidt angik retningslinjen om udlæg af et areal til omfartsvej.

***Kommentar:** Planklagenævnets begrænsning af ugyldighedsvirkning af mangler i vurdering af EU-beskyttet natur og begrundelsen herfor forekommer overbevisende. Det modsatte vil således enten føre til, at fejl i miljøvurdering af kommuneplaners påvirkning af EU-beskyttet natur rammer hele kommuneplanen, eller at Planklagenævnet i en klagesag som den foreliggende af egen drift skulle foretage en nærmere undersøgelse af, om de øvrige dele af kommuneplanen kunne give anledning til tilsvarende mangler i miljøvurderingen af EU-beskyttet natur.*

Afgørelse i klagesag om Faxe Kommunes endelige vedtagelse af kommuneplan 2021-2033 med tilhørende miljørapport

21/13863, 21/13859, 21/13857, 21/13862

Faxe Kommune vedtog den 14. oktober 2021 endeligt kommuneplan 2021-2033 med tilhørende miljørapport.

Tre beboere og en erhvervsdrivende med adresse i kommunen har klaget over planvedtagelsen og miljøvurderingen.

I denne afgørelse har Planklagenævnet behandlet følgende spørgsmål:

- Om planhabitatbekendtgørelsens regler om Natura 2000-områder er overholdt.
- Om planhabitatbekendtgørelsens regler om bilag IV-arter er overholdt.
- Om miljøvurderingslovens minimumskrav til en miljøvurdering er opfyldt i forhold til alternative placeringer.
- Om kommunen i forbindelse med planvedtagelsen har overholdt planlovens § 24, stk. 3.
- Om kommunen i forbindelse med planvedtagelsen har overholdt officialprincippet og proportionalitetsprincippet i forbindelse med beslutningsgrundlaget, og om der ligger saglige hensyn bag planvedtagelsen.
- Om der er intern overensstemmelse i kommuneplanen.

Planklagenævnet har ikke behandlet de øvrige klagepunkter i sagen.

Planklagenævnet ophæver kommuneplan 2021-2033 for så vidt angår retningslinje nr. 7.4.1, om udlæg af et areal til en omfartsvej mellem [vejnavn1] og [vejnavn2].

Det betyder, at kommuneplanen ikke længere gælder for dette areal.

1. Sagens oplysninger

1.1 Området og plangrundlaget

Området og plangrundlaget

Sagen vedrører Faxe Kommunes kommuneplan 2021-2033 (https://dokument.plandata.dk/11_10553530_1635445003109.pdf) med tilhørende miljørapport.

Faxe Kommune vedtog den 14. oktober 2021 endeligt kommuneplan 2021-2033 med tilhørende miljørapport. Kommuneplanen blev offentliggjort den 29. oktober 2021.

Kommuneplanen indeholder bl.a. retningslinjer for vejreservationer, herunder en vejreservation til en ny østlig omfartsvej ved Haslev. Det fremgår således af kommuneplanens retningslinje nr. 7.1.4 om vejreservationer (s. 98), at: "*Øst for Haslev udlægges et areal til en omfartsvej mellem [vejnavn1] og [vejnavn2]. Den endelige linjeføring vil blive fastlagt gennem lokalplanlægning.*" Vejreservationen fremgår af et luftfoto med markeringer i kommuneplanen (s. 97). Der er ikke i kommuneplanen fastsat konkrete rammebestemmelser til brug for lokalplanlægningen for omfartsvejen.

I forbindelse med planvedtagelsen er der udarbejdet:

- Miljørapport, marts 2021
- Sammenfattende redegørelse, august 2021

Vejreservationen til den østlige omfartsvej er beliggende i et område mellem Haslev og Bregnemade skov, der indeholder to områder med § 3-beskyttet natur og et beskyttet dige. En del af området er beliggende inden for skovbeskyttelseslinjen.

Af miljørapporten (s. 41) fremgår bl.a. om arealreservationen for omfartsvejen, at denne er bindende, men ikke ændrer områdets tilstand før en konkret planlægning af en omfartsvej bliver aktuel.

Natura 2000

Området mellem Haslev og Bregnemade skov, hvor vejreservationen er beliggende i en afstand af ca. 500 meter (nævnets opmåling) til Natura 2000-område, nr. N161, Søer ved Bregentved og Gisselfeld, som omfatter habitatområde H142 og fuglebeskyttelsesområde F101.

På udpegningsgrundlaget for habitatområdet er naturtypen kransnålalge-sø, mens der på udpegningsgrundlaget for fuglebeskyttelsesområdet er arterne grågås, troland og rørhøg.

Forløbet før den endelige vedtagelse af kommuneplanen

Kommunen fik udarbejdet en trafikanalyse for Haslev i 2015 samt igen i februar 2020. Trafikanalysen fra 2020 skulle bl.a. vurdere behovet for en ny østlig ringvej ved Haslev.

Kommunen besluttede efterfølgende at udarbejde en masterplan for den østlige omfartsvej. Masterplanen skulle undersøge vejens placering og muligheder for byudvikling.

I foråret 2021 gennemførte kommunen en idefase forud for udarbejdelsen af masterplanen samt kommuneplantillæg for omfartsvejen. Kommunens idefase til en masterplan forløb sideløbende med, at kommunen udarbejdede forslag til kommuneplan 2021-2033. Miljørapporten med miljøvurdering af kommuneplan 2021-2033 blev udarbejdet i marts 2021.

Hen over sommeren 2021 blev der gennemført feltundersøgelser i forbindelse med kommunens udarbejdelse af masterplanen. I samme periode var forslag til kommuneplan 2021-2033 i høring fra den 12. maj 2021 til 1. august 2021.

Masterplanen blev godkendt af byrådet på et byrådsmøde den 23. september 2021, og det følger af sagens oplysninger, at masterplanen skal følges op af et kommuneplantillæg og en lokalplan for omfartsvejen.

1.2 Klagerne og bemærkninger hertil

Planklagenævnet har under sagens behandling modtaget de dokumenter vedrørende sagens indhold, der fremgår af Bilag 1 sidst i denne afgørelse.

Planklagenævnet modtog klagerne fra kommunen den 9. november 2021.

Klagerne og de bemærkninger, der er modtaget i klagesagen, er alene kort gengivet i afgørelsen, men de er indgået i sagsbehandlingen i deres helhed.

Planklagenævnet har i forbindelse med en af klagesagerne modtaget en anmodning om at tillægge klagen opsættende virkning.[1]

Planklagenævnet traf den 1. marts 2022 afgørelse om ikke at tillægge klagen opsættende virkning.

2. Planklagenævnets bemærkninger og afgørelse

2.1 Planklagenævnets kompetence

2.1.1 Generelt om Planklagenævnets kompetence

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

Den plan, der er klaget over i denne sag, er udarbejdet i henhold til planloven, og overholdelsen af miljøvurderingslovens bestemmelser i forbindelse med planvedtagelsen kunne derfor påklages til Planklagenævnet.

Planklagenævnet kan 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.

2.1.2 Planklagenævnets prøvelse

Planklagenævnet har behandlet de dele af klagerne, som fremgår af afsnit 2.3-2.8.
Planklagenævnet har ikke behandlet de dele af klagerne, som fremgår af afsnit 2.9.

Klagerne må efter nævnets opfattelse forstås således, at det alene er retningslinje 7.1.4, som udlægger et areal øst for Haslev til en omfartsvej mellem [vejnavn1] og [vejnavn2], der ønskes ophævet. Planklagenævnet har derfor begrænset prøvelsen til denne retningslinje.

Planklagenævnet har af hensyn til en ny behandling af sagen besluttet at prøve en række klagepunkter på trods af afgørelsens resultat.

2.2 Retsgrundlag for miljøvurderingen

Den miljøvurderede plan blev endeligt vedtaget i oktober 2021 og var ikke under tilvejebringelse før 16. maj 2017. Planklagenævnet har derfor behandlet nedenstående efter den bekendtgørelse af miljøvurderingsloven, som blev udstedt i 2020.[2]

2.3 Påvirkning af Natura 2000-områder

2.3.1 Klagen

Det er i klagesagen anført, at miljørapporten ikke indeholder en konkret vurdering af, hvilke konsekvenser forslaget om omfartsvejen vil få i forhold til Natura 2000-områder. Det er desuden anført, at hverken miljørapporten eller den sammenfattende redegørelse er ordentligt gennemarbejdet af kommunen, herunder at naturundersøgelserne ikke er tilstrækkelige. Det er ligeledes gjort gældende, at mindstekravene til oplysning om miljøpåvirkningen må tage udgangspunkt i det beskyttelsesniveau, der gælder for arterne.

Endelig klages der over, at kommunen har udskudt vurderingen af Natura 2000-områderne til der foreligger en mere konkret planvedtagelse for området. Det anføres i den sammenhæng, at hensynet til så tidligt som muligt i processen at få foretaget en vurdering af påvirkning af væsentlige Natura 2000-arter eller naturtyper ikke skal vige for, at kommuneplanlægningen er af en overordnet karakter.

2.3.2 Generelt om Natura 2000 i forbindelse med planvedtagelser

Væsentligheds- og konsekvensvurderinger

I fuglebeskyttelsesdirektivet[3] og habitatdirektivet[4] 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. Nogle af Natura 2000-områderne omfatter desuden Ramsar-områder efter Ramsar-konventionen. Habitatområderne er udpeget til beskyttelse af bestemte naturtyper og/eller dyre- eller plantearter, og fuglebeskyttelsesområderne til beskyttelse af 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^[5] og habitatbekendtgørelsen.^[6]

Det følger således af planhabitatbekendtgørelsens § 3, stk. 1, at der i redegørelsen til planforslag i medfør af planloven, som i sig selv eller i forbindelse med andre planer og projekter kan påvirke et Natura 2000-område væsentligt, skal indgå en vurdering af forslaget virkninger på området.

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 følger desuden af habitatbekendtgørelsens § 6, jf. § 8, stk. 8, nr. 2, at der ligeledes skal foretages en sådan vurdering ved godkendelse eller vedtagelse af en plan eller et program efter miljøvurderingslovens § 13.

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.

Der ligger således allerede i forbindelse med udarbejdelsen af planen en forpligtelse til at varetage Natura 2000-reglerne. Herunder skal en eventuel konsekvensvurdering foretages i forbindelse med planlægningsprocessen.

Planlægning uden for Natura 2000-området

Med hensyn til den geografiske udstrækning af beskyttelsen har EU-domstolen i Moorburg-sagen fastslået følgende:^[7]

Den omstændighed, at det projekt, hvis miljøvurdering er omtvistet, ikke er beliggende i de berørte Natura 2000-områder, men i væsentlig afstand af disse, længere nede ad Elben, ikke udelukker, at kravene i habitatdirektivets artikel 6, stk. 3, finder anvendelse. Som det nemlig følger af ordlyden af denne bestemmelse, underkastes »alle« planer eller projekter, der ikke er direkte forbundet med eller nødvendige for lokalitetens forvaltning, men som kan påvirke denne væsentligt, den deri fastsatte miljøbeskyttelsesforanstaltning.

Habitatdirektivets krav om væsentligheds- og konsekvensvurdering gælder således også for en plan uden for Natura 2000-området, når denne kan påvirke arter på udpegningsgrundlaget væsentligt.

Krav til oplysningsgrundlaget og vurderingen

EU-domstolen har fastslået, at der ikke kan gives tilladelse til et projekt eller en plan, hvis myndigheden mangler oplysninger og troværdige og opdaterede data om udpegningsgrundlaget, hvilket fremgår af EU-domstolens dom af 11. september 2012 i sag C-43-10 (Nomarchiaki Aftodioikisi Aitoloakarnanias), præmis 117:

Det 11. spørgsmål skal derfor besvares med, at direktiv 92/43 og navnlig direktivets artikel 6, stk. 3 og 4, skal fortolkes således, at det er til hinder for, at et vandomledningsprojekt, som ikke er direkte forbundet med eller nødvendigt for bevarelsen af et særligt beskyttelsesområde, men som kan påvirke en sådan lokalitet væsentligt, kan tillades, når der mangler oplysninger og troværdige og opdaterede data vedrørende fuglelivet i dette område.

EU-domstolen har desuden fastslået, at der gælder et forsigtighedsprincip i forhold til væsentligheds- og konsekvensvurderinger i henhold til habitatdirektivets artikel 6, stk. 3.

EU-domstolen fortolker således habitatdirektivets artikel 6, stk. 3, sådan, at myndigheden skal foretage en vurdering af, om det kan udelukkes, at projektet eller planen i sig selv eller i forbindelse med andre planer og projekter kan påvirke opnåelse af gunstig bevaringsstatus for det udpegede område væsentligt, herunder om bevaringsstatus for de arter og/eller naturtyper, som området er udpeget for at beskytte (udpegningsgrundlaget), vil blive påvirket væsentligt. Hvis en sådan påvirkning på baggrund af objektive kriterier ikke kan udelukkes, skal der, såfremt projektet eller planen ønskes fremmet, gennemføres en nærmere vurdering (konsekvensvurdering). Denne vurdering skal omfatte alle aspekter af projektet/planen, som kan påvirke den omhandlede lokalitet, og vurderingen skal udføres på baggrund af den bedste videnskabelige viden på området.

Der kan herefter kun vedtages en plan, såfremt det ud fra et videnskabeligt synspunkt uden rimelig tvivl kan fastslås, at planen ikke har skadelige virkninger på den omhandlede lokalitets integritet.

2.3.3 Planklagenævnets vurdering

Den konkrete sag vedrører retningslinje 7.1.4 i kommuneplan 2021-2033, som fastlægger, at der øst for Haslev udlægges et areal til en ny østlig omfartsvej mellem [vejnavn1] og [vejnavn2]. Det fremgår af retningslinjen, at den endelige linjeføring vil blive fastlagt gennem lokalplanlægning.

Planklagenævnet konstaterer indledningsvist, at området med vejreservationen ligger i en afstand af ca. 500 meter (nævnets opmåling) til Natura 2000-område nr. N161, Søer ved Bregentved og Gisselfeld, som omfatter habitatområde H142 og fuglebeskyttelsesområde F101. Udpegningsgrundlagene for habitat- og fuglebeskyttelsesområdet er beskrevet i afsnit 1.1.

Miljørapporten indeholder alene generelle vurderinger i forhold til kommuneplanens påvirkning af Natura 2000-områder. Det fremgår således af miljørapporten (det ikke-tekniske resume, s. 15), at kommuneplanen fortsat vil varetage de internationalt beskyttede naturområder og at der ikke, som følge af vedtagelse af kommuneplanen, vil ske væsentlige negative påvirkninger af arter eller naturtyper, som disse områder er udpeget for.

Det fremgår desuden af miljørapporten (s. 20), at der i kommunen er tilstedeværelse af fem Natura 2000-områder: N159, N161, N163, N167 og N168. Videre fremgår det, at der i den gældende kommuneplan er fokus på indsatsen i forhold til handleplanerne for Natura 2000-områder, som primært omhandler forbedringen eller fastholdelsen af gunstig bevaringsstatus, herunder blandt andet varetagelsen af områdernes bilag IV-arter.

Herudover er det i miljørapporten (s. 31) anført, at de nuværende retningslinjer for håndteringen af Natura 2000-områdernes handleplaner for 2016-2021, fastholdes i forslaget til kommuneplanen, hvilket også gælder handleplanerne for 2022-2027, når disse på et senere tidspunkt er endeligt udarbejdet. Det fremgår herefter, at det således fortsat er fastlagt, at der ikke må ske forringelse af naturtyper eller ske en negativ påvirkning af arter på områdernes udpegningsgrundlag.

Videre fremgår det, at håndteringen af planerne, udover konkrete handleplaner for hvert Natura 2000-område, omfatter en række retningslinjer for f.eks. byggeri i det åbne land, udpegningen af særlige værdifulde landbrugsområder, tilskud til naturforbedrende tiltag og udpegningen af nye potentielle beskyttede naturområder, som kan øge Natura 2000-områdernes robusthed. Det fremgår, at der ved at værne om de danske naturtyper også tages overordnet hensyn til blandt andet fugle og bilag IV-arter på Natura 2000-områdernes udpegningsgrundlag.

På denne baggrund vurderes det samlet set i miljørapporten, at der ikke som følge af vedtagelsen af kommuneplanen er risiko for en negativ påvirkning af arter eller naturtyper på Natura 2000-områdernes udpegningsgrundlag.

Den sammenfattende redegørelse indeholder et tilsvarende afsnit om påvirkningen af Natura 2000-områder (s. 5).

Det fremgår af desuden af kommunens bemærkninger til klagesagen, at miljørapporten er udarbejdet på baggrund af aktuel viden i form af foreliggende planer, rapporter, udpegninger og registreringer mv. Kommunen har således ikke tilvejebragt ny data gennem feltobservationer eller lignende i forbindelse med miljøvurderingen.

Planklagenævnet lægger på baggrund af ovenstående til grund, at hverken kommuneplanen eller miljørapporten indeholder en konkret vurdering af, om udlæg af et areal til anlæg af en østlig omfartsvej ved Haslev kan påvirke det nærliggende Natura 2000-område væsentligt.

Planklagenævnet finder på baggrund af ovenstående, at kommunens vurdering af, hvorvidt det kan udelukkes, at udlæg af et areal til anlæg af en omfartsvej kan påvirke det nærmeste Natura 2000-område væsentligt, ikke er tilstrækkelig.

Planklagenævnet lægger vægt på, at der ikke ses at være foretaget en konkret væsentlighedsvurdering i forhold til, om retningslinjen, der udlægger et nyt konkret areal til en kommende omfartsvej, kan medføre en væsentlig påvirkning af Natura 2000-område N161. Nævnet bemærker i den sammenhæng, at Natura 2000-området ligger i kort afstand fra det areal, som er omfattet af retningslinjen, og at Natura 2000-området omfatter både et habitat- og et fuglebeskyttelsesområde.

Planklagenævnet bemærker i forlængelse heraf, at en væsentlighedsvurdering som følge af kommuneplanlægningens overordnede karakter nødvendigvis tilsvarende må være af en mere overordnet karakter, men at det dog fortsat må kræves, at der foretages en mere konkret overordnet væsentlighedsvurdering, som dels inddrager relevante arter og/eller naturtyper på

udpegningsgrundlagene for det/de relevante Natura 2000-område(r), dels de potentielle typer af påvirkning, den pågældende planlægning kan medføre. Det er således ikke tilstrækkeligt at henvise til den generelle planlægning mv. af hensyn til Natura 2000-områder.

Det forhold, at der for så vidt angår den påklagede retningslinje alene er tale om et arealudlæg til en vejreservation og ikke en nærmere detailplanlægning for en kommende vej, kan således efter nævnets opfattelse ikke føre til, at kommunen kunne undlade at foretage en konkret overordnet væsentlighedsvurdering for så vidt angår arealudlæggets påvirkning af udpegningsgrundlaget for Natura 2000-området. Nævnet finder således ikke, at det er tilstrækkeligt, at der i miljøvurderingen generelt henvises til, at der ikke må ske en påvirkning af Natura 2000-områder.

Da kommunen således ikke har foretaget den fornødne vurdering af, om kommuneplanen kan påvirke et Natura 2000-område væsentligt, jf. planhabitatbekendtgørelsens § 3, stk. 1, finder Planklagenævnet, at kommuneplan 2021, med tilhørende miljørapport, lider af en væsentlig retlig mangel. En sådan væsentlig retlig mangel vil som udgangspunkt føre til, at en plan er ugyldig i sin helhed.

Planklagenævnet finder dog efter en konkret vurdering af sagens omstændigheder, at der i den konkrete sag ikke er grundlag for at tilsidesætte kommuneplanen i sin helhed. Nævnet lægger herved særligt vægt på, at klagerne og den konstaterede mangel alene angår retningslinje 7.4.1 om det konkrete arealudlæg til en ny østlig omfartsvej mellem [vejnavn1] og [vejnavn2]. Nævnet finder i lyset heraf, at en ophævelse af kommuneplanen i sin helhed for hele kommunens geografiske område, vil stå i et misforhold til den konstaterede mangel. Nævnet bemærker i den forbindelse, at en sådan ophævelse kan få utilsigtede retlige konsekvenser, herunder i forhold til kommuneplanens funktion som administrationsgrundlag og i forhold til endelig vedtagelse af lokalplaner.

Planklagenævnet ophæver således på baggrund af ovenstående alene kommuneplan 2021-2033 for så vidt angår retningslinje nr. 7.4.1, om udlæg af et areal til en omfartsvej mellem [vejnavn1] og [vejnavn2].

2.4 Påvirkning af bilag IV-arter

2.4.1 Klagen

Klagerne anfører, at kommunen ikke har foretaget en vurdering af, om anlæg af en omfartsvej kan beskadige yngle- og rasteområder for bilag IV-arter, herunder springfrø, stor vandsalamander, samt en række arter af flagermus, herunder bredøret flagermus, vandflagermus, frynseflagermus, brun flagermus m.fl.

2.4.2 Generelt om bilag IV-arter i forbindelse med miljøvurderinger og planvedtagelser

Der er i habitatdirektivet fastsat regler om beskyttelse af bestemte dyre- og plantearter (bilag IV-arter). Disse regler gælder også uden for Natura 2000-områderne.

For dyrearter nævnt i habitatdirektivets bilag IV, litra a, er der forbud mod henholdsvis forsætlig drab og forstyrrelse, jf. artikel 12, stk. 1, litra a og b. Forbuddet mod forsætlig forstyrrelse gælder særligt i perioder, hvor dyrene yngler, udviser yngelpleje,

overvintrer eller vandrer. 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.

Paddearterne springfrø og stor vandsalamander samt alle arter af flagermus er oplistet i habitatdirektivets bilag IV.

Habitatdirektivet er implementeret i dansk ret i flere regelsæt, bl.a. planhabitatbekendtgørelsen og habitatbekendtgørelsen.

Det følger af planhabitatbekendtgørelsens § 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.

Det følger herudover af habitatbekendtgørelsens § 10, jf. § 8, stk. 8, nr. 2, at der ligeledes skal foretages en sådan vurdering ved godkendelse eller vedtagelse af en plan eller et program efter miljøvurderingslovens § 13.

En miljøvurdering skal indeholde oplysninger om bl.a. den sandsynlige væsentlige indvirkning på miljøet, herunder på spørgsmål som den biologiske mangfoldighed, fauna og flora, jf. miljøvurderingslovens § 12, stk. 1, jf. bilag 4, litra f, og en miljøvurdering skal således også indeholde oplysninger herom, hvis gennemførelse af planen kan beskadige eller ødelægge yngle- og rasteområder for bilag IV-arter.

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.[8]

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.[9]

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.[10]

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.

Der kan ikke fastlægges entydige kriterier for omfanget og karakteren af de oplysninger, der er nødvendige.[11] 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.

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.[12]

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 så tidligt et tidspunkt, at det er muligt at inddrage (kendte/sandsynlige) miljømæssige aspekter i planens udformning.

2.4.3 Planklagenævnets vurdering

For så vidt angår bilag IV-arter fremgår det af miljørapporten (s. 31) og den sammenfattede redegørelse (s. 16), at arealerne med § 3-beskyttet natur forøges med forslaget til kommuneplan, samt at forøgelsen af beskyttede naturområder eventuelt kan forøge muligheden for tilstedeværelse af bilag IV-arter. Videre er det anført, at idet der som følge af kommuneplanen ikke sker reduktion af eksisterende naturområders udbredelse eller tilstand, vurderes det heller ikke, at der som følge af vedtagelsen af kommuneplanen vil ske en negativ påvirkning af bilag IV-arter.

Det fremgår i øvrigt af sagens oplysninger, at miljørapporten er udarbejdet på baggrund af aktuel viden i form af foreliggende planer, rapporter, udpegninger, registreringer mv. Kommunen har således ikke i forbindelse med miljøvurderingen tilvejebragt ny data gennem feltobservationer eller lignende.

Kommunen har i sine bemærkninger til klagesagen anført, at kommunen efterfølgende har vedtaget en masterplan for vejen og efterfølgende besluttet en endelig linjeføring, og at kommunen herefter skal udarbejde kommuneplantillæg samt lokalplan, hvortil der udarbejdes en miljørapport, herunder med eventuel gennemførelse af yderligere undersøgelser af bl.a. bilag IV-arter.

Kommunen har desuden under klagesagen oplyst, at der i forbindelse med masterplanen for omfartsvejen er blevet lavet feltundersøgelser, som skulle undersøge tilstedeværelsen af bilag IV-arter og udbredelsen af § 3-arealer i området. Undersøgelserne er foretaget hen over forår og sommer 2021 samtidig med at forslag til kommuneplan med miljørapport var i høring. Feltundersøgelserne udgør derfor ikke en del af kommunens miljørapport.

Af disse undersøgelser fremgår det bl.a., at der i området findes flere typer af flagermus og springfrø, hvorfor Planklagenævnet lægger til grund, at der er registreret forekomster af bilag IV-arter inden for det område, hvor kommuneplanen udlægger et areal til en fremtidig omfartsvej.

Planklagenævnet lægger endvidere på baggrund af ovennævnte til grund, at miljørapporten ikke indeholder en konkret vurdering af, om kommuneplanens nye arealudlæg i form af en vejreservation til en østlig omfartsvej ved Haslev kan beskadige eller ødelægge yngle- eller rasteområder i det naturlige udbredelsesområde for bilag IV-arter.

Planklagenævnet finder herefter, at kommunen ikke har foretaget en tilstrækkelig vurdering af, om det nye arealudlæg i form af en vejreservation til en østlig omfartsvej, vil kunne beskadige yngle- og rasteområder for bilag IV-arter. Nævnet lægger herved navnlig vægt på, at der ikke i miljørapporten er foretaget konkrete vurderinger af, hvilke bilag IV-arter der er registreret forekommende i området, ligesom det ikke er inddraget i vurderingen, hvilke mulige påvirkninger anlæg af en omfartsvej vil kunne medføre for disse arter.

Det forhold, at der ikke som følge af kommuneplanen sker reduktion af eksisterende naturområders udbredelse eller tilstand, kan efter nævnets opfattelse ikke medføre, at der ikke skal foretages en konkret overordnet vurdering i forhold til bilag IV-arter, når der er tale om konkrete arealudlæg som den foretagne vejreservation.

Da kommunen således ikke har foretaget den fornødne vurdering af, om kommuneplanen kan medføre en påvirkning af bilag IV-arter, jf. planhabitatbekendtgørelsens § 7, stk. 2, finder Planklagenævnet, at kommuneplan 2021, med tilhørende miljørapport, lider af en væsentlig retlig mangel. En sådan væsentlig retlig mangel vil som udgangspunkt føre til, at en plan er ugyldig i sin helhed.

Planklagenævnet finder dog efter en konkret vurdering af sagens omstændigheder, at der i den konkrete sag ikke er grundlag for at tilsidesætte kommuneplanen i sin helhed. Nævnet lægger herved særligt vægt på, at klagerne og den konstaterede mangel alene angår retningslinje 7.4.1 om det konkrete arealudlæg til en ny østlig omfartsvej mellem [vejnavn1] og [vejnavn2]. Nævnet finder i lyset heraf, at en ophævelse af kommuneplanen i sin helhed for hele kommunens geografiske område, vil stå i et misforhold til den konstaterede mangel. Nævnet bemærker i den forbindelse, at en sådan ophævelse kan få utilsigtede retlige konsekvenser, herunder i forhold til kommuneplanens funktion som administrationsgrundlag og i forhold til endelig vedtagelse af lokalplaner.

Planklagenævnet ophæver således på baggrund af ovenstående alene kommuneplan 2021-2033 for så vidt angår retningslinje nr. 7.4.1, om udlæg af et areal til en omfartsvej mellem [vejnavn1] og [vejnavn2].

2.5 Kommunens miljøvurdering i øvrigt

2.5.1 Miljøvurderingsloven generelt

Når en myndighed i medfør af lovgivningen tilvejebringer planer og programmer inden for fysisk planlægning og arealanvendelse, som fastlægger rammerne for fremtidige anlægstilladelser til projekter omfattet af miljøvurderingslovens bilag 1 og 2, skal der efter lovens § 8, stk. 1, nr. 1, udarbejdes en miljøvurdering. Hvis planen fastlægger anvendelsen af mindre områder på lokalt plan eller alene angiver mindre ændringer i sådanne planer, skal der kun gennemføres en miljøvurdering, hvis gennemførelsen af planen må antages at få væsentlig indvirkning på miljøet, jf. § 8, stk. 2, nr. 1. Efter miljøvurderingslovens § 8, stk. 1, nr. 3, skal der endvidere udarbejdes en miljøvurdering af andre planer, som i øvrigt fastlægger rammerne for fremtidige anlægstilladelser til projekter, når myndigheden vurderer, at planen

kan få væsentlig indvirkning på miljøet. Derudover skal der gennemføres en miljøvurdering, hvis planen medfører krav om en vurdering af virkningen på et internationalt naturbeskyttelsesområde under hensyntagen til områdets bevaringsmålsætning, jf. lovens § 8, stk. 1, nr. 2.

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

Ved den endelige vedtagelse af en plan skal kommunen bl.a. inddrage miljørapporten, jf. miljøvurderingslovens § 13, stk. 1.

2.5.2 Generelt om indhold af miljørapporten

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

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

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

Kravene til omfanget og intensiteten af vurderingen afhænger således af planens karakter, på hvilket trin i beslutningsforløbet planen befinder sig, og om bestemte forhold vurderes bedre på et senere trin i det pågældende forløb, således at dobbeltvurderinger undgås. Hvis der er tale om en helt overordnet planlægning, har nævnet således i sin praksis givet udtryk for, at der efter omstændighederne må indrømmes den ansvarlige myndighed et vist råderum ved vurderingen af, hvilke oplysninger det vil være nødvendigt at indhente til brug for en miljørapport.

Loven fastlægger ikke, hvilke konkrete undersøgelser en myndighed skal foretage i forbindelse med en miljørapport, hvorfor dette i et vist omfang må afgøres ud fra almindelige forvaltningsretlige krav til myndigheders sagsoplysning, herunder officialprincippet. Eksisterende, relevante oplysninger, som er tilgængelige for kommunen, skal indgå, uanset om de er indsamlet til et andet formål. Miljøvurderingsloven og officialprincippet kan efter omstændighederne føre til, at der konkret skal tilvejebringes eller inddrages bestemte oplysninger forud for en planvedtagelse. Dette gælder i særdeleshed, hvor en konkret viden eller oplysninger giver en myndighed særlig anledning til at søge forholdet nærmere oplyst.

2.5.3 Alternative placeringer

Klagen

Klagerne anfører, at kommunen ikke i tilstrækkelig grad har undersøgt alternativer til den valgte placering af omfartsvejen.

Generelt om alternative placeringer

En miljørapport skal fastlægge, beskrive og evaluere *rimelige* alternativer, jf. miljøvurderingslovens § 12, stk. 1.

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

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

Der er under alle omstændigheder alene krav om at beskrive *rimelige/realistiske* alternativer. At alternativerne skal være realistiske, betyder, at de skal være teknisk, praktisk og økonomisk mulige. De skal desuden falde ind under den pågældende myndigheds retlige og geografiske kompetence.[13]

Planklagenævnets vurdering

Det fremgår af miljørapporten (s. 8), at der i miljøvurderingen er fokuseret på de ændringer, som kommuneplan 2021 medfører i forhold til generel viden om de miljøpåvirkninger, som planens udlæg af områder og arealer til bestemte aktiviteter giver anledning til. Ændringerne er i denne sammenhæng vurderet i forhold til det gældende plangrundlag, der udgør 0-alternativet.

Videre fremgår det (s. 13), at planforslaget i miljørapporten udelukkende sammenlignes med et referencescenarie, hvor planforslaget ikke vedtages og reguleringen af aktiviteter fortsætter i henhold til det eksisterende plangrundlag.

Planklagenævnet finder, at der ikke i den konkrete sag er grundlag for at tilsidesætte kommunens vurdering om udelukkende at sammenholde planforslaget med 0-alternativet. Nævnet lægger navnlig vægt på, at der alene er tale om en vejreservation, og at den endelige linjeføring ikke var fastlagt, da kommunen vedtog kommuneplan 2021-2033. I lyset af heraf finder Planklagenævnet, at kommunen har belyst alternative placeringer tilstrækkeligt.

2.6 Inddragelse af offentligheden og håndtering af indsigelser

2.6.1 Klagen

Det er i klagesagen anført, at et hørings svar til kommuneplanen var blevet inkluderet i et fællessvar omkring omfartsvejen og dermed ikke blev behandlet i forbindelse med godkendelsen af kommuneplanen.

Planklagenævnet har forstået dette som en klage over kommunens inddragelse af offentligheden og håndtering af indsigelser.

Det anføres også i klagesagen, at luftfotos med angivelse af vejreservationen i kommuneplan 2021-2033 ikke er retvisende, da der er sket en ændring af et luftfoto efter kommuneplanforslaget havde været i offentlig høring.

Planklagenævnet har forstået dette som en klage over, at planlovens § 27, stk. 2, om rammerne for ændringer i offentliggjorte planforslag, ikke er overholdt.

2.6.2 Generelt om inddragelse af offentligheden og håndtering af indsigelser

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

En kommune kan vedtage et forslag til en kommuneplan endeligt, når forslaget har været fremlagt offentligt med en frist på mindst 8 uger, jf. planlovens § 27, stk. 1, 1. pkt., jf. § 24, stk. 3.

Kommunen er ikke efter planloven forpligtet til at imødekomme indsigelser mod et planforslag. Kommunen er heller ikke forpligtet til at besvare indsigelser eller begrunde, hvorfor kommunen ikke følger indsigelserne.

Planklagenævnet finder i øvrigt ikke, at det generelt medfører ugyldighed af en plan, at forvaltningen i et indsigelsesnotat ikke gengiver indsigelser fuldt ud eller ikke gengiver indsigelserne på en bestemt måde. Dette gælder især, hvis indsigelserne også er medtaget i fuld udgave i forbindelse med sagens behandling i udvalg og/eller byråd.

2.6.3 Generelt om ændringer af en plan ved endelig vedtagelse

Der kan i forbindelse med den endelige vedtagelse af en lokalplan foretages ændring af det offentliggjorte planforslag, jf. planlovens § 27, stk. 2, 1. pkt. Hvis ændringen er så omfattende, at der reelt foreligger et helt nyt planforslag, skal dette offentliggøres m.v. efter reglerne i planlovens §§ 24-26, jf. § 27, stk. 2, 5. pkt.

Om ændringerne i lokalplanen indebærer, at planen ikke kan vedtages endeligt, før offentligheden har fået lejlighed til at udtale sig efter en fornyet offentliggørelse af planforslaget, beror på en konkret vurdering af ændringernes karakter og omfang.

2.6.4 Planklagenævnets vurdering

Den indsigelse, som der i klagesagen er henvist til, er gengivet i kommunens notat om indsigelser mod planforslaget, som hørings svar nr. 11. Det fremgår af notatet, at indsigelsen vedrører arealreservationen for en østlig omfartsvej i Haslev mellem [vejnavn1] og [vejnavn2]. I kommunens bemærkninger i notatet er anført "*se fællessvar om omfartsvejen omkring Haslev.*"

Det fremgår af notatet (s. 1), at omfartsvejen har afstedkommet en række hørings svar, men at kommuneplanen alene udlægger en arealreservation øst for Haslev, og at der vil skulle udarbejdes kommuneplantillæg samt lokalplan, før omfartsvejen kan realiseres. Det fremgår derfor, at: "*alle hørings svar som udelukkende relaterer sig til omfartsvejen er derfor ikke besvaret her, men vil blive overleveret og indgå i en eventuel fremtidig planproces for omfartsvejen.*"

Planklagenævnet finder på den baggrund, at kommunen har inddraget den i klagesagen anførte indsigelse i behandlingen af planforslaget. Desuden konstaterer nævnet, at alle indsigelser indgik i deres fulde ordlyd som et bilag til dagsordenen.

Da kommunen som nævnt ikke efter planloven er forpligtet til at imødekomme indsigelser, og da der i øvrigt tilkommer kommunerne et meget vidt skøn i forhold til indholdet af en kommuneplan, finder Planklagenævnet ikke, at det udgør en retlig mangel ved kommuneplanen, at kommunen ikke har imødekommet indsigelserne. Nævnet kan således ikke give medhold i klagepunktet.

I forhold til klagepunktet om, at kommuneplanen er blevet ændret efter høringsperioden, bemærker Planklagenævnet, at det offentliggjorte kommuneplanforslag, som var sendt i høring indeholdt et luftfoto med angivelse af vejreservationer, som både viste en østlig omfartsvej på strækningen ([vejnavn1]-[vejnavn3]) samt en nordøstlig omfartsvej på strækningen (forlængelse af [vejnavn4] til [vejnavn5]).

I den endeligt vedtagne kommuneplan var luftfotoet udskiftet med et luftfoto, der alene viser den østlige omfartsvej på strækningen [vejnavn1]-[vejnavn3]. Til de to luftfotos var indsat teksten "*Vejreservationer for østlig og nordøstlig omfartsvej, Haslev*". Teksten er ikke blevet ændret undervejs.

Planklagenævnet finder på den baggrund, at ændringen af luftfotoet med angivelse af vejreservationen ikke udgør en så væsentlig ændring i forhold til planforslaget, at der burde have været gennemført en supplerende høring før den endelige vedtagelse af kommuneplanen.

Planklagenævnet kan således ikke give medhold i klagepunkterne.

2.7 Beslutningsgrundlaget (Trafikanalysen)

2.7.1 Klagen

Det anføres i klagesagen, at det ikke inden udlæg af vejreservationen er konkluderet, at der er behov for en omfartsvej, og at de samfundsmæssige fordele ved en østlig omfartsvej ikke er påvist i det faglige grundlag. Det anføres desuden, at kommunens planer om etablering af en omfartsvej ikke er proportional, hensigtsmæssig, konkret og sagligt begrundet.

Planklagenævnet har forstået disse klagepunkter som en klage vedrørende officialprincippet, herunder hvorvidt sagen har været tilstrækkelig oplyst forud for kommunens vedtagelse af kommuneplanen i forhold til udlæg af et areal til østlig omfartsvej ved Haslev.

2.7.2 Generelt om officialprincippet ved planvedtagelser

Kommunen skal ved vedtagelsen af lokalplaner og kommuneplantillæg overholde almindelige forvaltningsretlige principper.

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

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

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

2.7.3 Planklagenævnets vurdering

Planklagenævnet bemærker indledningsvist, at nævnet ikke har kompetence til at efterprøve, om kommunens vurdering af de trafikale forhold er korrekt eller hensigtsmæssig, idet nævnets prøvelse er begrænset til retlige spørgsmål.

Planloven indeholder desuden ikke krav om, at kommuner skal udarbejde trafikanalyser i forbindelse med planvedtagelser. Kommunen udarbejder således eventuelle trafikanalyser på eget initiativ.

Det bemærkes, at kommunen har meget vidtgående skønsmæssige beføjelser i forhold til indholdet af en plan, herunder i forhold til afvejningen af forskellige hensyn, og Planklagenævnet finder, at der ikke i den konkrete sag er grundlag for at antage, at kommunens skønsafvejning ikke overholder de forvaltningsretlige principper om saglighed og proportionalitet.

Planklagenævnet har ikke kompetence til at prøve indholdet af kommunens skønsafvejning, eller om afvejningen i øvrigt er hensigtsmæssig.

Planklagenævnet kan således ikke give medhold i klagepunktet.

2.8 Intern overensstemmelse i kommuneplanen

2.8.1 Klagen

Det er anført i klagesagen, at vejreservationen er udlagt i et beskyttet område i strid med kommunens egne retningslinjer. Der henvises i denne sammenhæng til, at det af Kommuneplan 2021-2033, s. 68-69, fremgår, at: *"Vi ønsker at bevare og styrke de værdifulde landskaber. Det gælder især for landskaber med en særlig karakter eller som rummer særlige oplevelser. Vi har udpeget de værdifulde landskaber, hvor samspillet mellem natur- og kulturgrundlag endnu er bevaret, og hvor man kan få en æstetisk landskabsoplevelse."* Klagerne anfører hertil, at vejreservationen er beliggende i et af de områder, der er udpeget som et særligt bevaringsværdigt landskab, der skal beskyttes.

Planklagenævnet har forstået dette som en klage over, at der er en intern uoverensstemmelse i kommuneplanens bestemmelser.

2.8.2 Generelt om overensstemmelse i kommuneplangrundlaget

En kommuneplan indeholder dels en hovedstruktur, som angiver de overordnede mål for udviklingen og arealanvendelsen i kommunen, jf. planlovens § 11, stk. 2, nr. 1, dels retningslinjer for arealanvendelsen m.v., jf. planlovens § 11, stk. 2, nr. 2, og dels rammer for lokalplanernes indhold for de enkelte dele af kommunen, jf. § 11, stk. 2, nr. 3.

En lokalplan må hverken være i strid med kommuneplanens hovedstruktur, retningslinjer eller rammebestemmelser, jf. planlovens § 13, stk. 1, nr. 1. Dette er en del af planlovens rammestyringsprincip, der indebærer, at den mere detaljerede planlægning er begrænset af den overordnede planlægning.

Kommuneplaner er ofte meget omfattende, og det forekommer, at der ikke er (fuld) overensstemmelse mellem de enkelte dele af kommuneplanen. Rammestyringsprincippet efter planloven gælder imidlertid ikke internt i en kommuneplan, og der er således ikke et egentligt retligt hierarki mellem de forskellige dele af kommuneplanen.

Det forhold, at dele af en kommuneplan muligvis strider mod andre dele af kommuneplanen, påvirker generelt ikke kommuneplanens eller de pågældende deles gyldighed. Kommunen har tværtimod mulighed for at ændre tidligere kommuneplanlægning med kommuneplantillæg.

Uoverensstemmelser kan dog f.eks. have betydning i forhold til, hvilke lokalplanbestemmelser der efterfølgende vil kunne vedtages, jf. planlovens § 13, stk. 1, nr. 1. Vedtager kommunen efterfølgende en lokalplan, vil denne kunne påklages til Planklagenævnet, for så vidt angår retlige spørgsmål. Herunder kan det påklages, om lokalplanen er i overensstemmelse med kommuneplanen. Dette vil i så fald bero på en konkret fortolkning af den konkrete lokalplan i forhold til de tilsyneladende uoverensstemmende dele af kommuneplanen efter almindelige juridiske fortolkningsprincipper.

Planklagenævnet henleder dog opmærksomheden på, at det i forbindelse med en vurdering efter § 13, stk. 1, nr. 1, skal være muligt ud fra kommuneplanen at udlede konkrete krav til lokalplanlægningen. Mere overordnede målsætninger, som ikke vedrører det konkrete område, vil således ikke nødvendigvis være til hinder for en lokalplanlægning for området, der i øvrigt er i overensstemmelse med konkrete rammebestemmelser for området.

2.8.3 Planklagenævnets vurdering

I den konkrete sag er der ikke klaget over en lokalplanvedtagelse eller en anden afgørelse, hvor fortolkningen af kommuneplanen har betydning. Planklagenævnet tager derfor ikke stilling til spørgsmålet om en mulig intern uoverensstemmelse i kommuneplanen. Det bemærkes hertil, at rammestyringsprincippet efter planloven ikke gælder internt i en kommuneplan.

Planklagenævnet kan derfor ikke give medhold i dette klagepunkt.

2.9 Forhold, som ikke behandles

2.9.1 Masterplan

Der er i klagesagen anført en række forhold vedrørende kommunens masterplan for omfartsvejen. Det er herunder anført, at en større forekomst af orkidéer ikke er belyst i masterplanen for omfartsvejen, og at det af kommunen anvendte rådgivningsfirma har været inhabilt i forbindelse med de biologfaglige undersøgelser til brug for udarbejdelse af masterplanen, da det samme rådgivningsfirma står for projektering af den kommende omfartsvej. Klagerne mener, at der er et økonomisk interessesammenfald, og at de faglige vurderinger, som er lagt til grund derfor ikke kan anses for at være objektive.

Kommunens masterplan er ikke en afgørelse truffet i medfør af planloven eller miljøvurderingsloven, der kan påklages til Planklagenævnet. Masterplanen er derimod et politisk værktøj, som ikke er retligt bindende for kommunen på samme måde som en kommuneplan. Kommunen har desuden oplyst, at det rådgivende firmas notat og masterplanen er en del af en sideløbende proces, som har til formål at tilvejebringe lokalplan og kommuneplantillæg for omfartsvej.

Nævnet kan således ikke behandle klagepunkterne vedrørende masterplanen.

Nævnet bemærker dog, at det ikke generelt udgør en retlig mangel, at en kommune lader sig bistå af et eksternt rådgivningsfirma i forbindelse med undersøgelse af mulige miljøpåvirkninger. Kommunen er således fortsat ansvarlig for det faglige indhold og endelige resultat af undersøgelserne.

2.9.2 Kommunens tilsyn

Det er i klagesagen anført, at kommunen har tilsidesat sin tilsynsforpligtelse efter naturbeskyttelsesloven i relation til en mose beliggende i området for arealreservationen til ny østlig omfartsvej ved Haslev.

Planklagenævnet har ikke kompetence til at behandle en klage over kommunens udførelse af tilsyn efter naturbeskyttelsesloven, og nævnet kan derfor ikke behandle klagepunktet.

2.9.3 Forhold vedrørende VVM

Der er i klagesagen fremsat en række klagepunkter i relation til kommunens kommende VVM-proces i forbindelse med omfartsvejen. Klagepunkterne vedrører ikke den afgørelse, som der er klaget over i den konkrete sag, nemlig kommuneplan 2021-2033 med tilhørende miljørapport. Planklagenævnet kan derfor ikke behandle de nævnte klagepunkter.

3. Afsluttende bemærkninger

Planklagenævnet ophæver Faxe Kommunes afgørelse om endelig vedtagelse af kommuneplan 2021-2033, med tilhørende miljørapport, for så vidt angår retningslinje nr. 7.4.1, om udlæg af et areal til en omfartsvej mellem [vejnavn1] og [vejnavn2].

Planklagenævnet gør opmærksom på, at kommunens nye behandling af sagen skal ske i overensstemmelse med følgende:

- Kommunen skal foretage en konkret vurdering af arealudlæggets påvirkning af arter og naturtyper på udpegningsgrundlaget for Natura 2000område N161.
- Kommunen skal foretage en konkret vurdering af arealudlæggets påvirkning af yngle og rasteområder for bilag IV-arter.

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.^[14] Eventuel retssag til prøvelse af afgørelsen skal være anlagt inden 6 måneder, jf. § 3, stk. 4, i lov om Planklagenævnet.

[1] Sagsnr. 21/13863, klagenr. 1028658.

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

[3] 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.

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

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

[6] Bekendtgørelse nr. 2091 af 12. november 2021 om udpegning og administration af internationale naturbeskyttelsesområder samt beskyttelse af visse arter.

[7] EU-Domstolens dom af 26. april 2017 i sag C-142/16 (Moorburg), præmis 29.

[8] Habitatvejledningen, december 2020, afsnit 9.7.1.4.

[9] Habitatvejledningen, afsnit 9.7.1.5.

[10] Habitatvejledningen, afsnit 9.6.3.

[11] Habitatvejledningen, afsnit 9.6.5.

[12] Habitatvejledningen, afsnit 9.6.1.

[13] Vejledning om miljøvurdering af planer og programmer, Miljøministeriet, juni 2006, afsnit 5.

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

Sag:

21/13863,

21/13859,

21/13857,

21/13862

Dato:

21. december 2022.

Emner:

Miljøvurderingslo...

Planloven, retlig (...)

Planklagenævnet (<https://naevneneshus.dk/start-din-klage/planklagenaevnet/>) • Nævneshuset • 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>)