

MRF 2022.63

Planklagenævnets afgørelse af 17. marts 2022, j.nr. 20/00979

Miljøvurdering af lokalplan for omdannelse af Ribe Jernstøberi til nyt bolig- og centerområde led af en væsentlig retlig mangel, da der ikke var foretaget undersøgelser af, om der var yngle- og rasteområder for bilag IV-arter (flagermus) i de bygninger og træer, som skulle hhv. nedrives og fældes. Da miljøvurderingen skal gennemføres inden vedtagelsen af planen, var lokalplanen ugyldig.

Esbjerg Kommune vedtog i december 2019 endeligt lokalplan nr. 40-010-0008, Ribe Bykerne, Ribe Jernstøberi, der udlagde det tidligere Ribe Jernstøberi og de omkringliggende arealer til nyt bolig- og centerområde. Planområdet var beliggende nord for Ribe Å og udgjorde et samlet areal på ca. 5,8 ha. Området omfattede en række bygninger tilhørende Ribe Jernstøberi, hvor der var foregået produktionsaktiviteter frem til juli 2020, og realisering af lokalplanen forudsatte, at der skulle nedrives en række af de eksisterende industribygninger og fældes træer i et større beplantningsbælte. Grunden var forurennet og kortlagt på vidensniveau 2. Planområdet var mod nord afgrænset af Tved Å, mod vest af grønne, ubebyggede arealer, og mod syd og øst af bymæssig bebyggelse. Nærmeste Natura 2000-område, N89, Vadehavet, omfattede bl.a. Ribe Å. I forbindelse med planvedtagelsen havde kommunen i august 2019 udarbejdet en miljørapport efter miljøvurderingslovens regler. Den 1. januar 2020 klagede Danmarks Naturfredningsforenings lokalafdeling ”over miljøvurderingen” og anførte bl.a., at jord- og grundvandsforureningen medførte en alvorlig risiko for Natura 2000-området, at miljørapporten ikke indeholdt tilstrækkelige oplysninger om forureningen, og at der ikke var foretaget en vurdering eller undersøgelse af bilag IV-arten flagermus. Planklagenævnet lagde til grund, at en kommune i forbindelse med en vurdering efter planhabitatbekendtgørelsen eller miljøvurderingsloven ikke er forpligtet til at vurdere miljøpåvirkningen som følge af de allerede eksisterende forhold, herunder jordforurening, medmindre planerne kan medføre, at forureningen spredes eller i øvrigt kan påvirke Natura 2000-området i et forøget omfang eller på en anden måde. Nævnet fandt ikke grundlag for at tilsidesætte kommunens vurdering af, at lokalplanen vil påvirke Natura 2000-området væsentligt. Nævnet lagde herved vægt på, at lokalplanen muliggjorde opførelse af ny bebyggelse til bl.a. boliger og butikker, hvorfor det planlagte ikke medførte yderligere udledning af forurening til jorden eller de

nærliggende vandløb, og at det på baggrund af undersøgelser i forbindelse med lokalplanens udarbejdelse var besluttet, at der ikke kunne nedslives overfladevand på grunden for ikke at øge udvaskningen af forureningskomponenter til Natura 2000-området. Nævnet konstaterede i den forbindelse, at det fremgik af lokalplanen, at der skulle etableres arealer til renseforanstaltninger for regnvand inden udledning til Tved Å, hvilket måtte anses for en integreret del af det samlede projekt. Nævnet lagde tillige vægt på, at planens realisering forudsatte en tilladelse efter jordforureningslovens § 8, både i forhold til den fremtidige miljøfølsomme anvendelse inden for lokalplanområdet og i forhold til regnvandstilledning til de omgivende vandløb, og at kommunen kan knytte vilkår til en sådan tilladelse, herunder vilkår der er nødvendige for at forhindre en forøgelse af risikoen for grundvandet, overfladevandet eller Natura 2000-områder. Nævnet fandt, at der i miljørapporten var foretaget en tilstrækkelig vurdering af den kortlagte jordforurening, da der var redegjort for betydningen af kortlægning på vidensniveau 2, og da det fremgik, at de forurenende aktiviteter ville ophøre ved realiseringen af lokalplanen. For så vidt angik påvirkning af flagermus fandt nævnet, at det var sandsynligt, at de eksisterende bygninger og træer i planområdet kunne være yngle- og rasteområde, da det fremgik af miljørapporten, at der var kendskab til forekomst af flere arter af flagermus i området, som anvender bygninger og træer som yngle- og rasteområder. Nævnet bemærkede, at kommunen som udgangspunkt ikke i en sag som den foreliggende, hvor der planlægges for et konkret projekt, som ville medføre nedrivning af bygninger og fældning af træer, må udsætte vurderingen af påvirkningen af flagermus til nedrivningstidspunktet eller fældningen af træerne. Nævnet konstaterede, at kommunen ikke havde foretaget en nærmere vurdering og undersøgelse af, om der var yngle- og rasteområder for flagermus i de bygninger og træer, som skulle henholdsvis nedrives og fældes, ligesom der heller ikke i øvrigt var foretaget

undersøgelser af forekomsten af flagermus i planområdet. Kommunen havde dermed ikke tilvejebragt det fornødne faktuelle grundlag for at kunne vurdere, om planen ville kunne beskadige eller ødelægge yngle- og rasteområder for flagermus, jf. planhabitatbekendtgørelsens § 7, stk. 2, hvorfor miljørapporten var mangelfuld, hvilket udgjorde en væsentlig retlig mangel ved

miljøvurderingen. På baggrund heraf konkluderede nævnet: ”Da miljøvurdering af et planforslag ifølge miljøvurderingslovens § 13 skal gennemføres inden den endelige vedtagelse af planen, konstaterer Planklagenævnet i øvrigt, at lokalplanen lider af en væsentlig retlig mangel og derfor er ugyldig. Det betyder, at lokalplanen ikke længere gælder”.

Kommentar: Afgørelsen er endnu et eksempel på, at Planklagenævnet antager, at der kan klages selvstændigt over en miljøvurdering af et planforslag, når blot klagen indgives efter den endelige vedtagelse af planen, jf. f.eks. NoMO nr. 69 og Planklagenævnets afgørelse af 8. april 2022 (j.nr. 22/03198 m.fl.). Rigtigheden af denne praksis er meget tvivlsom, eftersom beslutninger truffet i forbindelse med selve miljøvurderingen nødvendigvis må kvalificeres som procesledende beslutninger, der ikke kan være genstand for selvstændig klage efter miljøvurderingslovens § 48, stk. 2, og planlovens § 58, stk. 1. Det ændrer ikke herpå, at miljøvurderingslovens § 48, stk. 2, bestemmer, at ”[m]yndighedens afgørelse, som træffes ved gennemførelsen af en miljøvurdering efter § 8, stk. 1, kan påklages efter reglerne fastsat i den lovgivning, som planen eller programmet udarbejdes i henhold til” (understreget her). Der er ingen holdepunkter i forarbejderne til bestemmelsen (eller den tidligere miljøvurderingslovs § 16, stk. 1) for, at der med denne formulering åbnes for en særskilt klageadgang over selve miljøvurderingen. Tværtimod indikerer motiverne, at formuleringen alene sigter til afgørelsen om den endelige vedtagelse af den miljøvurderede plan efter f.eks. planloven (lovforslag nr. L 147 af 28. januar 2004, bem. til § 16). For en uddybning af Planklagenævnets begrundelse for denne praksis samt kritikken heraf se **MRF 2021.79 Pkn** med kommentar. Det er i øvrigt værd at bemærke, at mens Planklagenævnet i MRF 2021.79 Pkn fandt, at miljøvurderingen var ”ugyldig”, og derfor ”ophævede” miljørapporten, er sprogbrugen ændret i MRF 2022.63 Pkn. I sidstnævnte sag begrænsede nævnet sig således til at udtale, at miljørapporten var mangelfuld, og at miljøvurderingen derfor led af en væsentlig retlig mangel, mens hverken miljørapporten eller miljøvurderingen blev ophævet som ugyldige. I konsekvens heraf konstaterede nævnet – med rette – at lokalplanen var ugyldig. Den nye terminologi ændrer ikke på det ovenfor anførte, men rejser i sig selv det påtrængende spørgsmål, hvorfor det ikke er tilstrækkeligt med en klageadgang over selve planen uden en særskilt klageadgang over miljøvurderingen. Dertil kommer, at den ændrede terminologi ikke synes at være slået konsekvent igennem i Planklagenævnets praksis, som det f.eks. ses i nævnets senere afgørelse af 9. maj 2022 (j.nr. 21/09515), hvor nævnet ikke gav medhold i en klage over en miljøvurdering af et kommuneplantillæg og lokalplan, men herefter tilføjede, at ”[d]et betyder, at miljørapporten fortsat gælder”. Endelig er det ikke helt dækkende, når Planklagenævnet i MRF 2022.63 Pkn anfører, at ”miljøvurderingen af et planforslag ifølge miljøvurderingslovens § 13 skal gennemføres inden den endelige vedtagelse af planen”. Problemet er, at miljøvurderingen skal i offentlig høring sammen med lokalplanforslaget, jf. miljøvurderingslovens § 32. Der er ikke i planloven eller miljøvurderingsloven et direkte samtidighedskrav om, at miljøvurderingen skal i offentlig høring sammen med lokalplanforslaget, men miljøvurderingen (miljørapporten) skal ikke blot have været udarbejdet, men også have været i offentlig høring på en måde, der opfylder kravene i miljøvurderingslovens § 32, før lokalplanen kan endelig vedtages.

Afgørelse i klagesag om Esbjerg Kommunes miljøvurdering af lokalplan nr. 40-010-0008

20/00979

Esbjerg Kommune vedtog den 2. december 2019 endeligt lokalplan nr. 40-010-0008, Ribe Bykerne, Ribe Jernstøberi, med tilhørende miljørapport.

Danmarks Naturfredningsforening, Esbjerg, har klaget over miljøvurderingen.

I denne afgørelse har Planklagenævnet behandlet følgende spørgsmål:

- Om planhabitatbekendtgørelsens regler om Natura 2000-områder er overholdt som følge af påvirkning af Tved Å og Ribe Å.
- Om planhabitatbekendtgørelsens regler om bilag IV-arter er overholdt som følge af påvirkningen af flagermus.
- Om miljøvurderingslovens minimumskrav til en miljøvurdering er opfyldt i forhold til jordforurening og hugorme.

Planklagenævnet finder, at miljøvurderingen lider af en væsentlig retlig mangel, idet kommunen ikke har tilvejebragt det fornødne faktuelle grundlag for at kunne vurdere, om planen vil kunne beskadige eller ødelægge yngle- og rasteområder for flagermus, jf. planhabitatbekendtgørelsens § 7, stk. 2.

Da miljøvurdering af et planforslag ifølge miljøvurderingslovens § 13 skal gennemføres inden den endelige vedtagelse af planen, konstaterer Planklagenævnet i øvrigt, at lokalplanen lider af en væsentlig retlig mangel og derfor er ugyldig.

Det betyder, at lokalplanen ikke længere gælder.

Indhold

1. Sagens oplysninger 3
 - 1.1. Området og plangrundlaget 3
 - 1.2. Klagen og bemærkningerne hertil 3
2. Planklagenævnets bemærkninger og afgørelse. 4
 - 2.1. Planklagenævnets behandling af sagen. 4
 - 2.2. Planklagenævnets kompetence og prøvelse. 4

- 2.2.1. Generelt om Planklagenævnets kompetence. 4
- 2.2.2. Miljøvurderingslov, som sagen er behandlet efter 4
- 2.3. Påvirkning af Natura 2000-område (Tved Å og Ribe Å) 4
 - 2.3.1. Klagen. 4
 - 2.3.2. Generelt om Natura 2000-områder i forbindelse med planvedtagelser 5
 - 2.3.3. Lokalplanens redegørelse, miljørapporten og kommunens bemærkninger 7
 - 2.3.4. Planklagenævnets vurdering. 8
- 2.4. Påvirkning af bilag IV-arter (flagermus) 9
 - 2.4.1. Klagen. 9
 - 2.4.2. Generelt om bilag IV-arter i forbindelse med miljøvurderinger og planvedtagelser 9
 - 2.4.3. Miljørapporten og kommunens bemærkninger 13
 - 2.4.4. Planklagenævnets vurdering. 15
- 2.5. Kommunens miljøvurdering. 17
 - 2.5.1. Miljøvurderingsloven generelt 17
 - 2.5.2. Indhold af miljørapporten. 17
 - 2.5.3. Jordforurening. 18
 - 2.5.4. Hugorme. 19
- 3. Afsluttende bemærkninger 21
- 4. Meddelelse og offentliggørelse af afgørelsen. 22

1. Sagens oplysninger

1.1. Området og plangrundlaget

Området

Sagen vedrører lokalplan nr. 40-010-0008, Ribe Bykerne, Ribe Jernstøberi.[1]

Planområdet ligger i den centrale del af Ribe, nord for Ribe Å, og udgør et samlet areal på ca. 5,8 ha. Området omfatter en række bygninger, som huser det nuværende Ribe Jernstøberi, i hvilke der har foregået produktionsaktiviteter frem til juli 2020. Grunden er forurenet og kortlagt på vidensniveau 2.

Planområdet afgrænses mod nord af Tved Å, og mod vest af grønne, ubebyggede arealer. Mod syd og øst afgrænses området af bymæssig bebyggelse.

Området kan ses af bilag 1.

Det vedtagne plangrundlag

Lokalplanen muliggør omdannelse af Ribe Jernstøberi og de omkringliggende arealer til nyt bolig- og centerområde.

I forbindelse med planvedtagelsen er der udarbejdet:

- Miljørapport, august 2019.

Natura 2000

Nærmeste Natura 2000-område, N89, Vadehavet, omfatter bl.a. habitatområde H78, Vadehavet med Ribe Å, Tved Å og Varde Å vest for Varde. Tved Å løber vest for og umiddelbart uden for planområdet, mens Ribe Å løber umiddelbart syd for planområdet.

Udpegningsgrundlaget for habitatområde H78, Vadehavet med Ribe Å, Tved Å og Varde Å, er bl.a. naturtypen vandløb samt arterne stavsild, snæbel, laks, flodlampret, bæklampret, havlampret og odder.

1.2. Klagen og bemærkningerne hertil

I sagen indgår følgende materiale fra klageren: Klagen af 1. januar 2020.

Kommunen er kommet med bemærkninger til klagen den 7. februar 2020 og den 5. januar 2022.

Planklagenævnet modtog klagen fra kommunen den 7. februar 2020.

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 behandling af sagen

I sagens behandling har følgende medlemmer deltaget: Helle T. Anker (formand), Ulf Kjellerup, Thomas Klyver, Flemming D. Larsen, Jonas V. K. Nielsen, Susanne Ogstrup, Torsten S. Pedersen, Henrik Stjernholm, Helle Søeberg, Flemming Thornæs og Jan Woollhead.

2.2. Planklagenævnets kompetence og prøvelse

2.2.1. Generelt om Planklagenævnets kompetence

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

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

Planklagenævnet kan alene tage stilling til retlige spørgsmål i forbindelse med en kommunes afgørelser efter planloven, jf. § 58, stk. 1, nr. 3, i planloven.[2]

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

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

2.2.2. Miljøvurderingslov, som sagen er behandlet efter

Den miljøvurderede plan blev endeligt vedtaget i august 2019 og var ikke under tilvejebringelse før 16. maj 2017. Planklagenævnet har derfor behandlet klagepunkter i forhold til miljøvurderingen efter den bekendtgørelse af miljøvurderingsloven, som blev udstedt i 2018.[3]

2.3. Påvirkning af Natura 2000-område (Tved Å og Ribe Å)

2.3.1. Klagen

Klageren anfører, at der er alvorlig risiko for det nærliggende Natura 2000-område, da der er forurening i både jord og grundvand på grunden. Klageren bemærker hertil, at grundvandets strømning (placering af vandløb og grundvandsspejl) i området viser, at eventuelt forurenede vand vil løbe ud i grøfterne nord for lokalplanområdet, samt ud til vandløbet mod syd.

Klageren anfører i forlængelse heraf, at der bør laves en vurdering af, om der forekommer organisk materiale i fyldet under arealet, og om der kan forekomme anaerobe forhold i grundvandet, som kan mobilisere metaller og andre stoffer som ellers bindes under aerobe forhold. Klageren anfører i forlængelse heraf, at såfremt dette er tilfældet, udgør det en væsentlig risiko for Natura 2000-området.

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

Væsentligheds- og konsekvensvurderinger

I fuglebeskyttelsesdirektivet[4] og habitatdirektivet[5] 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 omfatter bestemte naturtyper

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

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

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

Habitatdirektivet er implementeret i dansk ret i flere regelsæt, bl.a. planhabitatbekendtgørelsen.[6]

I redegørelsen til planforslag efter planloven, som i sig selv eller i forbindelse med andre planer og projekter kan påvirke et Natura 2000-område væsentligt, skal der indgå en vurdering af forslagets virkninger på området under hensyn til områdets bevaringsmålsætninger, jf. bekendtgørelsens § 3, stk. 1.[7]

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

Bestemmelsen i planhabitatbekendtgørelsens § 3, stk. 2, kan dog fraviges i særlige tilfælde, såfremt betingelserne i bekendtgørelsens § 6 er opfyldt.

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.

Lokalitetens integritet

Et Natura 2000-områdes integritet omfatter dets grundlæggende kendetegn og økologiske funktioner. Det kan defineres som en sammenhængende sum af områdets økologiske struktur, funktion og de økologiske processer på tværs af området, som gør det i stand til at fastholde de naturtyper, den kombination af naturtyper og/eller artsbestande, som området er udpeget for.[8]

En lokalitets integritet som naturtype skades ikke, hvis lokaliteten opretholdes i en gunstig bevaringsstatus, hvilket indebærer en varig opretholdelse af de grundlæggende kendetegn ved den berørte lokalitet, der er knyttet til tilstedeværelsen af naturtypen på udpegningsgrundlaget.[9]

Der ligger 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:[10]

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.

2.3.3. Lokalplanens redegørelse, miljørapporten og kommunens bemærkninger

Det fremgår af lokalplanens redegørelse (s. 30), at planområdet både mod nord og syd er afgrænset af Natura 2000-område N89, Vadehavet, hvorfor der som en del af miljørapporten er gennemført en Natura 2000-væsentlighedsvurdering. Videre fremgår det, at de gennemførte vurderinger viser, at planlægningen for området hverken i sig selv eller i kumulation med andre planer eller projekter vil medføre væsentlige påvirkninger af udpegningsgrundlaget for Natura 2000-området.

Det fremgår af miljørapporten (s. 45), at de vandløb, der ligger nord og syd for planområdet, begge er kortlagt som habitatnaturtype 3260: vandløb. Ligeledes er der med stor sandsynlighed en række arter på udpegningsgrundlaget for habitatområde H78, som lever i eller i tilknytning til vandløbene. Videre fremgår det, at planlægningen for området ikke medfører fysiske påvirkninger af vandløbene og dermed heller ikke af de arter, der lever i tilknytning til vandløb, ligesom vandløbenes funktion som passage for vandrende fiskearter og odder heller ikke vil blive forringet af planlægningen.

Desuden fremgår det, at de mulige påvirkninger af vandløb og de arter, der lever i tilknytning hertil, knytter sig til håndteringen af overfladevand fra planområdet. I forbindelse med planlægningen for området har der derfor været fokus på at sikre, at der etableres de nødvendige tiltag for at undgå, at der sker ændringer i udledningen af overfladevand til vandløbene, som kan være til skade for disse. Lokalplanen fastlægger desuden, at der udarbejdes en samlet vandhåndteringsplan for hele området. Derved sikres det, at udledning af overfladevand fra planområdet ikke medfører væsentlige påvirkninger af levesteder for naturtypen vandløb, samt de arter på udpegningsgrundlaget for habitatområdet, der lever i vandløbet. Det fremgår således bl.a. af lokalplanens § 9.17, om overfladevand, at der skal etableres arealer til rensesforanstaltninger for regnvand inden udledning til Tved Å.

Det fremgår af miljørapporten (s. 51), at planområdet er forurenede og kortlagt på vidensniveau 2 i henhold til jordforureningsloven, hvilket betyder, at der er dokumenteret jordforurening på grunden i en sådan grad og koncentration, at forureningen kan have skadelig virkning på mennesker og miljø. Det fremgår, at denne kortlægning medfører, at der er krav om tilladelse efter jordforureningslovens § 8 både i forhold til den fremtidige miljøfølsomme anvendelse inden for lokalplanområdet og i forhold til regnvandstilledning til de omgivende vandløb. Videre fremgår det, at der i tilladelserne vil blive stillet de nødvendige krav som sikrer, at der ikke vil være væsentlige miljøpåvirkninger i forhold til hverken menneskers sundhed eller naturen. Når byggeprojektet er gennemført vil hverken den afgravede jord eller den efterladte jord udgøre en større miljørisiko end i den nuværende situation.

Kommunen har under klagesagen oplyst, at risikoen for påvirkning af det nærliggende Natura 2000-område ikke forøges ved gennemførelse af lokalplanen, og at dette sikres ved, at der i forbindelse med de konkrete projekter skal gives tilladelse efter jordforureningslovens § 8, stk. 2, samt at der vil blive stillet vilkår i disse tilladelser, som vil sikre, at de konkrete projekter ikke udgør en risiko for Natura 2000-området.

Videre fremgår det af kommunens bemærkninger, at Region Syddanmark i juli 2019 har udvidet den tidligere kortlægning af forurening inden for planområdet, således at aspektet "beskyttelse af internationalt naturområde" kom med i kortlægningen. Kommunen anfører, at det dermed er sikret, at hensynet til de internationale naturbeskyttelsesområder skal belyses og indgå i overvejelserne i forhold til de fremtidige § 8-tilladelser til projektet. Det fremgår konkret, at det på baggrund af undersøgelser i forbindelse med lokalplanens udarbejdelse er besluttet, at der ikke kan nedsives overfladevand på grunden, netop for ikke at øge udvaskningen af forureningskomponenter til Natura 2000-området.

2.3.4. Planklagenævnets vurdering

Den konkrete sag vedrører en planvedtagelse for at muliggøre omdannelse af Ribe Jernstøberi til nyt bolig- og centerområde, som ligger umiddelbart nord og syd for Natura 2000-område N89, Vadehavet, som bl.a. omfatter habitatområde H78, Vadehavet med Ribe Å, Tved Å og Varde Å vest for Varde.

Planområdet er forurenede og kortlagt på vidensniveau 2 i henhold til jordforureningsloven, hvilket betyder, at der er dokumenteret jordforurening på grunden i en sådan grad og koncentration, at forureningen kan have skadelig virkning på mennesker og miljø.

Planklagenævnet bemærker indledningsvis, at formålet med planhabitatbekendtgørelsens § 3 er at sikre, at der ikke sker skade på et Natura 2000-områdes integritet *som følge af planer, som vedtages*. En kommune er således ikke i forbindelse med en vurdering efter planhabitatbekendtgørelsen eller miljøvurderingsloven forpligtet til at vurdere miljøpåvirkningen som følge af de *allerede eksisterende forhold*, herunder eksisterende jordforurening, medmindre planerne kan medføre, at denne forurening spredes eller i øvrigt kan påvirke Natura 2000-området i et forøget omfang eller på en anden måde.

Planklagenævnet finder ikke grundlag for at tilsidesætte kommunens vurdering af, at planen hverken i sig selv eller i kumulation med andre planer og projekter, vil påvirke Natura 2000-område N89, Vadehavet, som omfatter habitatområde H78, Vadehavet med Ribe Å, Tved Å og Varde Å vest for Varde, væsentligt.

Nævnet lægger vægt på, at lokalplanen muliggør opførelse af ny bebyggelse til bl.a. boliger og butikker i planområdet. Der sker således ikke med det planlagte en yderligere udledning af forurening til jorden eller de nærliggende vandløb. Nævnet lægger desuden vægt på, at det fremgår af kommunens bemærkninger til klagesagen, at det på baggrund af undersøgelser i forbindelse med lokalplanens udarbejdelse er besluttet, at der ikke kan nedsives overfladevand på grunden for ikke at øge udvaskningen af forureningskomponenter til Natura 2000-området. Nævnet konstaterer i den forbindelse, at det fremgår af lokalplanens § 9.17, at der skal etableres arealer til renseforanstaltninger for regnvand inden udledning til Tved Å. Disse foranstaltninger må betragtes som en integreret del af det samlede projekt.

Nævnet lægger herudover særlig vægt på, at planens realisering forudsætter en tilladelse efter jordforureningslovens § 8, både i forhold til den fremtidige miljøfølsomme anvendelse inden for lokalplanområdet og i forhold til regnvandstilledning til de omgivende vandløb. Nævnet forstår miljørapporten og jordforureningslovens § 8 på den måde, at tilladelsen også vil omfatte gravearbejdet i forbindelse med et kommende byggeri. Efter jordforureningslovens § 8, stk. 4, nr. 2, kan en kommune knytte vilkår til en sådan tilladelse, herunder vilkår, der er nødvendige for at forhindre en forøgelse af risikoen for grundvandet, overfladevandet eller internationale naturbeskyttelsesområder.

Planklagenævnet kan således ikke give medhold i klagepunktet.

2.4. Påvirkning af bilag IV-arter (flagermus)

2.4.1. Klagen

Klageren anfører, at der ikke er foretaget nogen vurdering eller undersøgelse af bilag IV-arter, herunder flagermus. Videre anfører klageren, at den udarbejdede miljørapport udelukkende baserer sig på skrivebordsarbejde og ikke reelle feltundersøgelser, på trods af, at der i området er kendskab til 7-8 arter af flagermus. Klageren henviser i den forbindelse til en afgørelse fra Naturklagenævnet,[11] hvoraf det ifølge klageren fremgår, at det kræver nærmere undersøgelser, hvis der er indikationer på tilstedeværelse af bilag IV-arter.

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

Der er i habitatdirektivet[12] 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 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.

Alle arter af flagermus er oplistet i habitatdirektivets bilag IV.

Habitatdirektivet er implementeret i dansk ret i flere regelsæt, bl.a. planhabitatbekendtgørelsen fra 2016.[13]

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.

Planmyndigheden kan dog fravige planhabitatbekendtgørelsens § 7, hvis betingelserne i bekendtgørelsens § 8 er opfyldt.

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 § 7, stk. 2, jf. bilag 1, 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.

Beskadigelse af yngle- og rasteområder

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.[14]

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.[15]

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.[16]

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.

I forhold til spørgsmålet om, hvorvidt der sker en beskadigelse eller ødelæggelse af yngle- og rasteområder, er det imidlertid ikke afgørende, hvor mange enheder af den berørte art, der findes i det pågældende område. Det er heller ikke afgørende, at der er risiko for, at den berørte arts bevaringsstatus forringes.[17]

Forbuddet i planhabitatbekendtgørelsens § 7, stk. 2, mod beskadigelse eller ødelæggelse af yngle- og rasteområder retter sig navnlig mod planer, som kan medføre beskadigelse eller ødelæggelse af de konkrete lokaliteter, hvor bilag IV-arterne yngler eller raster. I forhold til flagermus gælder det f.eks. fældning af træer eller nedrivning af bygninger, som benyttes af flagermusene som yngle- eller rastelokalitet.

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.[18]

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.[19]

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.[20]

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 eventuelle 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, f.eks. i 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.[21]

Kendes karakteren og placeringen af et påtænkt anlæg, vil kommunen ofte ikke have grundlag for at udsætte en 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.

2.4.3. Miljørapporten og kommunens bemærkninger

Det fremgår af miljørapporten (s. 33), at der i det 10x10 km kvadrat, som planområdet ligger indenfor, bl.a. er registreret vandflagermus, sydflagermus og pipistrelflagermus. Desuden fremgår det, at det i VVM-redegørelsen til et andet projekt i kommunen er beskrevet, at der i området er i alt 7-8 arter flagermus, som ud over arterne nævnt ovenfor, omfatter

brunflagermus, skimmelflagermus, dværgflagermus, troldflagermus og langøret flagermus. Det fremgår i den forbindelse, at lokalplanområdet ligger øst for den sydlige del af omfartsvejen, hvorfor det er usikkert, hvorvidt alle flagermusarterne kan forventes at forekomme i eller i nærheden af planområdet, men at det dog fremgår af den pågældende VVM-redegørelse, at den største artsdiversitet af flagermus bl.a. findes i området omkring Ribe by.[22]

Videre fremgår det af miljørapporten (s. 34), at der ingen registreringer af flagermus er nær lokaliteten, men at det ikke kan udelukkes, at én eller flere arter af flagermus kan have levested i træer inden for lokalplanområdet eller i nogle af de bygninger, der skal nedrives i forbindelse med realiseringen af planerne.

I miljørapporten er det herefter beskrevet (s. 46), at det som en del af den nærmere planlægning sikres, at nedrivning sker uden påvirkning af eventuelle flagermus, hvorfor der skal foretages en undersøgelse af, om der er flagermus, som benytter de eksisterende bygninger. Det fremgår videre, at hvis der ved undersøgelserne findes flagermus, skal der laves en plan for, hvordan nedrivning kan ske uden påvirkning af disse, og at dette for eksempel kan ske ved at nedrive bygningerne i en periode, hvor flagermusene ikke anvender dem som yngle- og rasteområde, eller ved at foretage udslusning af flagermus, inden nedrivningen igangsættes. Det vurderes herefter, at ved at undgå påvirkninger af eventuelle flagermus i de perioder, hvor de er mest sårbare, vil flagermusene kunne finde andre egnede bygninger i nærheden som vil kunne anvendes som sommer- og/eller vinterkvarter. På baggrund heraf vurderes det i miljørapporten, at planlægningen ikke vil påvirke den økologiske funktionalitet af yngle- og rasteområder for eventuelle flagermus.

I forhold til de eksisterende træer i planområdet, fremgår det af miljørapporten (s. 46), at nogle af de træer, som skal fældes, potentielt kan fungere som levested for flagermus. Det fremgår, at der i lokalplanen er udpeget en række træer som skal bevares, og at dette med stor sandsynlighed også vil være de største og ældste træer, der potentielt kan indeholde hulheder, som kan være levesteder for flagermus. Det kan dog ikke udelukkes, at der skal fældes træer, som er levested for arter af flagermus, hvorfor det som en del af den nærmere planlægning skal sikres, at fældning sker uden påvirkning af flagermus, jf. også beskrivelsen af processen vedrørende nedrivning af bygninger ovenfor.

Kommunen har under klagesagen oplyst, at bygherre som led i første etape af planens realisering har gennemført en feltundersøgelse af en mindre gruppe træer i nærheden af første etape-området, hvor der kan etableres en dagligvarebutik. Ved feltundersøgelsen blev aktuelle træer kortlagt og træerne blev vurderet på baggrund af deres egnethed som levested for flagermus.

Ved undersøgelsen blev det ifølge kommunen konstateret, at beplantningen udgjordes af henholdsvis ældre beskårne popler samt elm og ask, og at poplerne var angrebet af svamp og råd. Enkelte af poplerne havde spor efter hak fra spætter, men egentlige huller og hulheder var meget svære at iagttage.

På grund af poplernes beskaffenhed blev det vurderet, at disse var mindre egnede for flagermus. Træbevoksningen af elm og ask var alle sunde og uden hulheder eller spættehuller, hvorfor bevoksningen ikke vurderedes egnet for flagermus. Træerne ved første etape-området blev fældet i oktober 2019.

Det fremgår ikke af sagens oplysninger, hvorvidt der på nuværende tidspunkt er blevet foretaget en undersøgelse af de øvrige træer, der er i beplantningsbæltet langs planområdets nord- og nordvestlige afgrænsning.

2.4.4. Planklagenævnets vurdering

I den konkrete sag forudsætter realisering af lokalplanen, at der nedrives en række eksisterende større industribygninger inden for lokalplanområdet, ligesom der skal fældes flere træer i et større beplantningsbælte som løber langs planområdets nord- og nordvestlige afgrænsning.

Det samlede bygningsareal udgør ifølge lokalplanens redegørelse (s. 5) ca. 26.000 m². Lokalplanen forudsætter, at hovedbygningens ydre skal bevares, jf. lokalplanens § 7.42, ligesom lokalplanen giver mulighed for, at fem yderligere bygninger kan bevares, jf. lokalplanens §§ 6.8 og 7.41. Al yderligere eksisterende bebyggelse, herunder produktionsbygninger, skorsten og lignende, forudsættes nedrevet. Nævnet lægger til grund, at bygningerne har været i brug frem til juli 2020.

Planklagenævnet finder, at det er sandsynligt, at de eksisterende bygninger og træer i planområdet kan være yngle- og rasteområde, inklusive vinterkvarter, herunder for de arter af flagermus, som benytter bygninger som yngle- og rasteområder. Nævnet lægger herved vægt på miljørapportens oplysninger om, at der er kendskab til forekomst af flere arter af flagermus i området som anvender bygninger og træer som yngle- og rasteområder, herunder bl.a. pipistrelflagermus og sydflagermus,[23] ligesom det fremgår, at artsdiversiteten for så vidt angår flagermus er størst i bl.a. området omkring Ribe by.

Planklagenævnet bemærker indledningsvis, at kommunen som udgangspunkt ikke i en sag som den foreliggende, hvor der planlægges for et konkret projekt, som vil medføre nedrivning af bygninger og fældning af træer, må udsætte vurderingen af påvirkningen af flagermus til nedrivningstidspunktet eller fældningen af træerne.

Nævnet finder således, at kommunen i forbindelse med planlægning for sådanne projekter, som minimum bør foretage en indledende vurdering af, om vedtagelsen af lokalplanen vil kunne medføre beskadigelse eller ødelæggelse af yngle- eller rastelokaliteter for flagermus. Kommunen kan f.eks. undersøge, om der foreligger tidligere flagermusobservationer, ligesom kommunen bør vurdere bygningernes og træernes umiddelbare egnethed som yngle- eller rastelokaliteter. Hvis en sådan indledende vurdering viser, at der kunne være yngle- eller rastelokaliteter for flagermus i træerne eller bygningerne, skal kommunen belyse sagen nærmere.

Nævnet kan konstatere, at kommunen ikke har foretaget en nærmere konkret vurdering og undersøgelse af, om der er yngle- og rasteområder for flagermus i de bygninger og træer, som skal henholdsvis nedrives og fældes i forbindelse med realiseringen af planen, ligesom der heller ikke i øvrigt er foretaget undersøgelser af, hvorvidt der forekommer flagermus i planområdet. Miljørapporten indeholder således ikke konkrete oplysninger om omfanget af flagermusaktiviteten eller forekomst af flagermusarter i og omkring planområdet.

Et enstemmigt Planklagenævn finder, at det er en mangel ved miljørapporten, at kommunen ikke har foretaget en nærmere flagermusundersøgelse i og omkring planområdet, eksempelvis med detektor, som det er anbefalet i forvaltningsplanen for flagermus (s. 22-24).

[24]

Nævnet lægger vægt på, at kommunen i miljørapporten (s. 34) anfører, at det ikke kan udelukkes, at én eller flere arter af flagermus kan have levested i træer og bygninger inden for planområdet, og at bygningerne er egnede som yngle- og rasteområder for flagermus. Hertil kommer, at der fra andre projekter er kendskab til forekomst af mange flagermusarter i området. Der er imidlertid ikke tilvejebragt konkrete oplysninger om omfanget af flagermusaktiviteten eller forekomst af flagermusarter i og omkring planområdet.

Nævnet lægger desuden vægt på, at der er tale om en lokalplan for et konkret projekt, hvor der er klarhed om, at størstedelen af de eksisterende industribygninger skal rives ned for at realisere planlægningen, og at der er tale om flere ældre bygninger af en ganske betydelig størrelse. Det kan efter nævnets vurdering således ikke afvises, at der ved nedrivningen af bygningerne kan ske en beskadigelse af yngle- eller rasteområder for flagermus. Kommunen burde derfor på tidspunktet for lokalplanens vedtagelse have foretaget en nærmere vurdering og undersøgelse af en eventuel påvirkning af flagermus som følge af projektet som helhed. Nævnet bemærker i den forbindelse, at det fremgår af sagens oplysninger, at de enkelte bygninger og træer i området vil blive nedrevet og fældet i etaper, hvorfor nævnet lægger til grund, at der ikke vil blive foretaget en samlet undersøgelse og vurdering af planområdets egnethed for flagermus.

Nævnet lægger endelig vægt på, at miljørapportens vurdering af, at der er flere andre flagermusegnede bygninger i området, ikke er foretaget på baggrund af en egentlig undersøgelse af de konkrete forhold, ligesom det ikke er beskrevet, om der er eksisterende viden om hvor og hvor mange flagermusegnede bygninger, der er i nærheden.

Planklagenævnet finder således ikke, at kommunen i miljørapporten har tilvejebragt det fornødne faktuelle grundlag for at kunne vurdere, om planen vil kunne beskadige eller ødelægge yngle- og rasteområder for flagermus, jf. planhabitatbekendtgørelsens § 7, stk. 2. Der er således heller ikke i miljørapporten givet tilstrækkelige oplysninger om ethvert eksisterende miljøproblem, hvorfor miljøvurderingslovens minimumskrav til en miljørapport ikke er opfyldt.

Nævnet finder på den baggrund, at miljøvurderingen lider af en væsentlig retlig mangel.

2.5. Kommunens miljøvurdering

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 hensynstagen til områdets bevaringsmålsætning, jf. lovens § 8, stk. 1, nr. 2.

Planklagenævnet konstaterer, at kommunen har valgt at gennemføre en miljøvurdering. Idet miljøvurderingen allerede er foretaget, har nævnet ikke fundet anledning til at efterprøve, om der var krav om at foretage en sådan miljøvurdering efter miljøvurderingsloven.

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. 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 af planen, der forventes at få væsentlig indvirkning på miljøet. Alle aspekter af gennemførelsen af planen skal dog undersøges, da de tilsammen kan få væsentlig indvirkning på miljøet.

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

2.5.3. Jordforurening

Klagen

Klageren anfører, at der ikke foreligger tilstrækkelige oplysninger om forureningen af grunden, og hvilke forureningstyper, der findes i grundvand, jord og poreluft.

Klageren anfører i den forbindelse, at miljørapporten ikke fremviser nogen poreluftmålinger, hvilket vil afklare, om der er risiko for chlorerede kulbrinter i grundvand og jord under planområdet og dermed risiko for indeklimaet i lokalplanens boliger.

Generelt om jordforurening og påvirkning af grundvand

I en miljørapport skal der bl.a. indgå oplysninger om den sandsynlige væsentlige indvirkning på miljøet, herunder befolkningen, menneskers sundhed og vand, jf. miljøvurderingslovens bilag 4, litra f, jf. § 12.

Miljøvurderingslovens regler om miljøvurdering har bl.a. til formål at belyse miljømæssige påvirkninger af de *planer, som vedtages*. En kommune er således ikke forpligtet til at vurdere miljøpåvirkningen som følge af de *allerede eksisterende forhold*, herunder jordforureningen på ejendommen, medmindre planerne kan medføre, at denne forurening f.eks. spredes eller i øvrigt påvirker miljøet i et forøget omfang.

Ændret anvendelse af arealer med kortlagt forurening til f.eks. boliger, forudsætter en tilladelse efter jordforureningslovens § 8, stk. 1, jf. § 6, stk. 2. I den forbindelse kan der stilles krav om, at der udføres nødvendige forureningsundersøgelser eller på anden måde dokumenteres, at det planlagte bygge- og anlægsarbejde er miljø- og sundhedsmæssigt forsvarligt, jf. lovens § 8, stk. 3.

Kommunen kan desuden knytte vilkår til en tilladelse om gennemførelse af miljø- og sundhedsmæssigt nødvendige foranstaltninger af hensyn til arealanvendelse og i øvrigt vilkår, der er nødvendige for at forhindre en forøgelse af risikoen for grundvandet, jf. § 8, stk. 4. Der kan f.eks. stilles vilkår om fjernelse af forurenede jord.

Planklagenævnets vurdering

Planklagenævnet finder, at kommunen i miljørapporten har foretaget en tilstrækkelig vurdering af den kortlagte jordforurening.

Nævnet har herved lagt vægt på, at det fremgår af miljørapporten (s. 51), at planområdet er forurenede og kortlagt på vidensniveau 2 i henhold til jordforureningsloven, hvilket betyder, at der er dokumenteret jordforurening på grunden i en sådan grad og koncentration, at forureningen kan have skadelig virkning på mennesker og miljø. Nævnet har videre lagt vægt på, at det planlagte ikke i sig selv medfører jordforurening, samt at det efter nævnets opfattelse ikke er sandsynligt, at der med det planlagte sker en spredning af den eksisterende jordforurening, eller at denne forurening i øvrigt påvirker miljøet i et forøget omfang. Det fremgår således også af miljørapporten (s. 53), at de forurenende aktiviteter vil ophøre ved realiseringen af lokalplanen, hvorfor risikoen for miljøpåvirkning mindskes.

Nævnet har desuden særligt lagt vægt på, at det fremgår af miljørapporten (s. 53), at der er krav om tilladelse efter jordforureningslovens § 8, hvor der kan varetages hensyn både i forhold til den fremtidige miljøfølsomme anvendelse inden for lokalplanområdet og i forhold til regnvandstilledning til de omgivende vandløb. Det fremgår, at der som grundlag for at få en § 8-tilladelse skal udføres en mere detaljeret forureningsundersøgelse med henblik på en vurdering af forureningsituationen fra tidligere og nuværende potentielle kilder til jordforurening på ejendommen. Det fremgår desuden, at der i tilladelserne vil blive stillet de nødvendige krav som sikrer, at der ikke vil være væsentlige miljøpåvirkninger i forhold til hverken menneskers sundhed eller naturen. Når byggeprojektet er gennemført vil således hverken den afgravede jord eller den efterladte jord udgøre en større miljørisiko end i den nuværende situation.

Nævnet bemærker i den forbindelse også, at kommunen i forbindelse med klagen har oplyst, at der som grundlag for tilladelsen efter jordforureningslovens § 8 skal laves projektilpassede forureningsundersøgelser, herunder poreluftundersøgelser.

Planklagenævnet kan derfor ikke give medhold i klagepunktet.

2.5.4. Hugorme

Klagen

Klageren anfører, at borgere har observeret hugorme på grunden. Klageren henviser til, at hugorme er omfattet af artsfredningsbekendtgørelsen.

Generelt om krybdyr

I en miljørapport skal der bl.a. indgå oplysninger om den sandsynlige væsentlige indvirkning på miljøet, herunder på spørgsmål som den biologiske mangfoldighed, fauna og flora, jf. miljøvurderingslovens bilag 4, litra f, jf. 12, stk. 1.

Det indebærer ikke, at det planlagte skal vurderes i forhold til alle tænkelige forekomster af flora og fauna, men navnlig, hvis der er tale om betydningsfulde habitater for bestemte arter, især hvis der er tale om sjældne arter, og hvis det planlagte i øvrigt kan påvirke disse. Vurderingen skal endvidere ske ud fra, hvad der med rimelighed kan forlanges med hensyn til aktuel viden og gængse vurderingsmetoder.

For vildtlevende dyr, som er naturligt forekommende i den danske natur er der bl.a. forbud mod alle former for forsætlig indfangning eller drab, jf. artsfredningsbekendtgørelsens § 10. Alle vildtlevende krybdyr, herunder hugorme, er fredede, jf. artsfredningsbekendtgørelsens § 1, jf. bilag 1.[25]

Planklagenævnets vurdering

Det fremgår af miljørapporten s. 48-49, at planlægningen ikke vil medføre direkte påvirkninger af naturområder, der kan fungere som levested for beskyttelseskrævende arter, og at det ikke forventes, at området er særligt egnet som levested for krybdyr. Videre fremgår det, at de mulige påvirkninger af beskyttelseskrævende arter som følge af planlægningen for området primært omfatter støj og forstyrrelser, og at en eventuel mindre forøgelse i støj og forstyrrelser fra den rekreative brug af nærliggende naturområder ikke vurderes at medføre væsentlige påvirkninger af beskyttelseskrævende arter.

Det fremgår desuden af kommunens bemærkninger til klagen, at der ikke er registreringer af hugorm i planområdet.

Planklagenævnet finder på den baggrund, at kommunen har beskrevet og foretaget en tilstrækkelig vurdering af, om lokalplanen vil medføre væsentlige påvirkninger af beskyttelseskrævende arter, herunder krybdyr.

Planklagenævnet finder desuden ikke, at kommunen i den konkrete sag har haft anledning til at iværksætte konkrete undersøgelser vedrørende forekomst af hugorme. Nævnet lægger herved vægt på, at der ikke er registreringer af hugorme inden for planområdet.[26]

Nævnet finder på den baggrund, at miljøvurderingslovens minimumskrav til en miljøvurdering er opfyldt, og nævnet kan således ikke give medhold i klagepunktet.

Planklagenævnet bemærker i øvrigt, at hvis der er tale om, at planen medfører drab af hugorme på en måde og i et omfang, der er i strid med artsfredningsbekendtgørelsens § 10, forudsætter realiseringen af planen en dispensation fra Miljøstyrelsen, jf. artsfredningsbekendtgørelsens § 12.

3. Afsluttende bemærkninger

Planklagenævnet finder, at den miljøvurdering, som er gennemført i forbindelse med Esbjerg Kommunes endelige vedtagelse af lokalplan nr. 40-010-0008, Ribe Bykerne, Ribe Jernstøberi, lider af en væsentlig retlig mangel, idet kommunen ikke har tilvejebragt det fornødne faktuelle grundlag for at kunne vurdere, om planen vil kunne beskadige eller ødelægge yngle- og rasteområder for flagermus, jf. planhabitatbekendtgørelsens § 7, stk. 2.

Da miljøvurdering af et planforslag ifølge miljøvurderingslovens § 13 skal gennemføres inden den endelige vedtagelse af planen, konstaterer Planklagenævnet i øvrigt, at lokalplan nr. 40-010-0008, Ribe Bykerne, Ribe Jernstøberi, lider af en væsentlig retlig mangel og derfor er ugyldig.

Planklagenævnet gør opmærksom på, at hvis kommunen behandler planforslaget igen og gennemfører en ny miljøvurdering, skal dette ske i overensstemmelse med følgende:

- Kommunen skal afklare, om der findes yngle- og rasteområder for flagermus i planområdet, herunder foretage konkrete undersøgelser til belysning af forekomsten af flagermus i planområdet. Kommunen bør desuden i forhold til de enkelte bygninger og træer i planområdet undersøge den konkrete betydning af disse som yngle- og rasteområde for flagermus.
- Kommunen skal på baggrund af disse undersøgelser foretage en vurdering af, hvorvidt den økologiske funktionalitet for de pågældende arter af flagermus kan opretholdes. Denne vurdering skal fremgå af lokalplanredegørelsen, jf. planhabitatbekendtgørelsens § 7, stk. 3.[27]

Planklagenævnet beklager den lange sagsbehandlingstid.

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

Planklagenævnets afgørelse er endelig og kan ikke indbringes for anden administrativ myndighed, jf. § 3, stk. 3, i lov om Planklagenævnet.[28] 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] Bekendtgørelse af lov om planlægning, jf. lovbekendtgørelse nr. 1157 af 1. juli 2020 med senere ændringer.
- [3] Lovbekendtgørelse nr. 1225 af 25. oktober 2018 om miljøvurdering af planer og programmer og af konkrete projekter (VVM).
- [4] 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.
- [5] Rådets direktiv 92/43/EØF af 21. maj 1992 om bevaring af naturtyper samt vilde dyr og planter.
- [6] Bekendtgørelse nr. 1383 af 26. november 2016 om administration af planloven i forbindelse med internationale naturbeskyttelsesområder samt beskyttelse af visse arter.
- [7] Dette gælder dog ikke planforslag, som er direkte forbundet med eller nødvendige for et Natura 2000-områdets forvaltning.
- [8] EU-Kommissionens meddelelse "Forvaltning af Natura 2000-lokaliteter – Bestemmelserne i artikel 6 i habitatdirektivet 92/43/EØF", 2018, afsnit 3.6.4.
- [9] EU-Domstolens dom af 11. april 2013 i sag C-258/11 (Sweetman), præmis 39.
- [10] EU-Domstolens dom af 26. april 2017 i sag C-142/16 (Moorburg), præmis 29.
- [11] Naturklagenævnets afgørelse af 14. marts 2005 i sagsnr. 03-33/150-0237, optrykt i MAD 2005.425.
- [12] Rådets direktiv 92/43/EØF af 21. maj 1992 om bevaring af naturtyper samt vilde dyr og planter.
- [13] Bekendtgørelse nr. 1383 af 26. november 2016 om administration af planloven i forbindelse med internationale naturbeskyttelsesområder samt beskyttelse af visse arter.
- [14] Habitatvejledningen, december 2020, afsnit 9.7.1.4.
- [15] Habitatvejledningen, december 2020, afsnit 9.7.1.4.
- [16] Habitatvejledningen, afsnit 9.7.1.5.
- [17] EU-domstolens dom af 4. marts 2021, C-473/19 og C474/19, Skydda Skogen, præmis 83 og 84.
- [18] Habitatvejledningen, afsnit 9.6.3.
- [19] Habitatvejledningen, afsnit 9.7.1.
- [20] Habitatvejledningen, afsnit 9.6.5.
- [21] Habitatvejledningen, afsnit 9.6.1.

[22] VVM-redegørelsen for en omfartsvej ved Ribe, Vejdirektoratet, 2015.

[23] Håndbog om dyrearter på habitatdirektivets bilag IV, tabel 3.1. og 3.2.

[24] Forvaltningsplan for flagermus. Beskyttelse og forvaltning af de 17 danske flagermus-arter og deres levesteder. Naturstyrelsen 2013.

[25] Bekendtgørelse nr. 521 af 25. marts 2021 om fredning af visse dyre- og plantearter og pleje af tilskadekommet vildt.

[26] Se hertil www.arter.dk (<http://www.arter.dk>).

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

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

Sag:

20/00979

Dato:

17. marts 2022.

Emner:

Miljøvurderingslo...

Highlight:

 Vis/skjul highlight

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