

MRF 2023.55

Planklagenævnets afgørelse af 23. februar 2023, j.nr. 22/08959, 22/10495, 22/10578 og 22/10579

Ophævet lokalplan og kommuneplantillæg for 60 ha stort solcelleanlæg, da der ikke var foretaget tilstrækkelige undersøgelser i relation til planernes påvirkning af bilag IV-arten spidssnudet frø, hvorfor miljøvurderingslovens minimumskrav til en miljøvurdering tilsvarende ikke var opfyldt. Dissens.

Helsingør Kommune vedtog den 20. juni 2022 endeligt kommuneplantillæg nr. 10 til kommuneplan 2019 og lokalplan nr. 4.38, Solceller ved Skibstrup, med tilhørende miljørapport, hvor lokalplanen var tillagt bonusvirkning og erstattede landzonetilladelse. Planerne muliggjorde etablering af solcelleanlæg på et ca. 60 ha stort areal i landzone inden for kystnærhedszonen. Solcellerne kunne udformes som sydvendte paneler på faste stativer i øst-vestvendte rækker eller som øst-vestvendte paneler monteret som små sadeltag i nord-sydvendte rækker. Solcellepanelernes højde måtte være op til 4 meter over terræn. Derudover kunne der inden for planområdet etableres anlæg og faciliteter, som var nødvendige for anlæggets drift og udvikling. Området bestod af eksisterende landbrugsarealer og rundt om markerne lå der flere helårsboliger. Nærmeste fuglebeskyttelsesområde var det svenske område Nordvästra Skånes havområde (SE0420360), som lå ca. 5,8 km nord for planområdet, mens det nærmeste danske fuglebeskyttelsesområde var F108 Gribskov, som lå 7,3 km sydvest for planområdet. Planvedtagelsen blev påklaget af to naboer, der bl.a. anførte, at der ikke var foretaget tilstrækkelige undersøgelser af bilag IV-arter, herunder navnlig spidssnudet frø, der ville blive påvirket af planerne, og at solcelleanlægget kunne føre til fortrængning af fuglearter som f.eks. sanglærke, gæs og svaner, der forekom i området. Klagerne gjorde endvidere gældende, der ikke var den fornødne særlige planlægningsmæssige begrundelse for kystnær lokalisering af solcelleanlægget, jf. planlovens § 5 b, stk. 1, nr. 1, og at lokalplanen var vedtaget i strid med planlovens § 13, stk. 1, nr. 1. Planklagenævnet bemærkede indledningsvis, at beskyttelsen af bilag IV-arter dels omfatter artens yngleområder, dels artens rasteområder. Nævnets flertal (7 mod 4) fandt, at kommunen ikke havde udført tilstrækkelige undersøgelser af bestandene af spidssnudet frø i området, herunder disses spredning og rasteområder. Flertallet lagde herved vægt på, at arten ved kortlægningen af ynglesteder var konstateret inden for planområdet, nærmere bestemt i et vandhul, som

var en periodevist udtørret lavning i den sydlige del af planområdet. Kommunens undersøgelse havde primært karakter af en kortlægning af ynglevandhuller, dvs. undersøgelser af, hvor æg, halletuder og voksne individer befinder sig i yngletiden. Undersøgelsen var dog udført efter retningslinjerne i NOVANA-overvågning for kortlægning af forekomst af paddearter, hvilket var tilstrækkelig i relation til at kortlægge ynglevandhuller for padder. Der var imidlertid for spidssnudet frø ikke foretaget en konkret undersøgelse af bestandenes udbredelse, af artens rasteområder og udstrækningen heraf, herunder vinterrasteområder, hvorfor flertallet fandt kommunens undersøgelser mangelfulde. Flertallet lagde desuden til grund, at de permanente græsarealer på ca. 15 % af planområdet kunne være egnet som rasteområde for arten, og at der ikke var andre oplagte alternative rasteområder nær vandhullet. Flertallet fandt derfor, at kommunen burde have foretaget konkrete undersøgelser af bestandenes udbredelse i området, da det uden disse undersøgelser ikke kunne udelukkes, at planerne ville medføre en påvirkning af den økologiske funktionalitet af yngle- og rasteområder for spidssnudet frø, navnlig set i lyset af det forhold, at der var fundet æg fra spidssnudet frø i vandhullet. Vedtagelsen af plangrundlaget led derfor af en væsentlig retlig mangel, da kommunen ikke havde haft det fornødne grundlag for at vurdere, om planerne kunne beskadige eller ødelægge yngle- eller rasteområder i det naturlige udbredelsesområde for spidssnudet frø, jf. planhabitatbekendtgørelsens § 7, stk. 2. Mindretallet fandt omvendt, at kommunen havde givet tilstrækkelige oplysninger om påvirkningen af spidssnudet frø i miljørapporten, og fandt desuden ikke grundlag for at tilsidesætte vurderingen af, at planerne ikke ville medføre ødelæggelse eller beskadigelse af artens yngle- og rasteområder. Mindretallet lagde herved vægt på, at der var foretaget konkrete undersøgelser af relevante vandhuller i området i overensstemmelse med retningslinjerne i NOVANA-overvågning, og at der var udlagt et areal omkring vand-

hullet i den sydlige del af lokalplanområdet, herunder en respektafstand på 7 meter, som skulle friholdes for solceller. For så vidt angik påvirkningen af fugle bemærkede nævnet, at gæs, svaner og sanglærker er trækfugle og derfor er omfattet af beskyttelsen i fuglebeskyttelsesdirektivets artikel 4, stk. 4, 2. pkt. Nævnet fandt, at kommunens undersøgelse og vurdering i forhold til tilstedeværelsen af fugle i området og påvirkningen heraf, var af begrænset omfang, men fandt dog ikke grundlag for at tilsidesætte kommunens generelle vurdering af, at planerne ikke ville medføre en væsentlig påvirkning af fuglelivet i området. Særligt i forhold til sanglærke lagde nævnet vægt på, at størstedelen af planområdet var dækket af opdyrkede marker, og at planens realisering medførte, at landbrugsdriften ophørte, hvilket kunne fremme egnede yngle- og rastelokaliteter. Særligt i forhold til gæs og svaner lagde nævnet vægt på, at der var flere mulige fouragerings- og rasteområder i nærområdet. Et flertal (10 mod 1) fandt endvidere, at kommunen havde godtgjort, at der var den fornødne særlige planlægningsmæssige begrundelse for kystnær lokalisering af solcelleanlægget, jf. planlovens § 5 b, stk. 1, nr. 1, da planområdet i sin helhed var placeret bag bymæssigbebyggelse og eksisterende beplantning med

en afstand til kysten på 1,7 km. Hertil kom, at der var tale om et område, som i forvejen var præget af tekniske anlæg. For så vidt angik planlovens § 13, stk. 1, nr. 1, konstaterede et flertal (9 mod 2), at kommuneplantillæggets rammebestemmelser for det nye rammeområde svarede til afgrænsningen af lokalplanområdet, og at lokalplanen var i overensstemmelse med kommuneplantillægget. Men da kommuneplantillægget fastsatte, at området skulle anvendes til tekniske anlæg, mens kommuneplanens retningslinjer udpegede området som bevaringsværdigt landskab samt en del af området som værdifuldt kulturmiljø, var der uoverensstemmelse mellem kommuneplanens retningslinjer og den med kommuneplantillægget fastsatte ramme for området. Flertallet fandt, at en generelt formuleret retningslinje af denne type, som udgangspunkt ikke lever op til de minimumskrav, der er til klarhed og præcision for selv overordnede retningslinjer i kommuneplanlægningen, men at der sammenholdt med kommuneplantillæggets rammebestemmelser ikke var grundlag for at statuere ugyldighed. Flertallet fandt herefter ikke, at lokalplanen var vedtaget i strid med planlovens § 13, stk. 1, nr. 1, men grundet manglende vurdering af spidssnudet frø blev lokalplanen og kommuneplantillægget ophævet.

Kommentar: Afgørelsen følger mht. beskyttelse af bilag IV-arter Planklagenævnets praksis i de senere år. I lyset af andre klagesager, hvor der under klagesagen fra kommunen fremkommer supplerende miljøvurderinger, kan det undre, at dette ikke skete i denne sag. Ophævelsen af plangrundlaget blev efterfulgt af, at Miljø- og Fødevarerklagenævnet den 16. marts 2023 (j.nr. 22/11294) ophævede VVM-tilladelsen til projektet.

Afgørelse i klagesag om Helsingør Kommunes endelige vedtagelse af kommuneplantillæg nr. 10 og lokalplan nr. 4.38, Solceller ved Skibstrup, med tilhørende miljørapport

22/08959, 22/10495, 22/10578 og 22/10579

Helsingør Kommune vedtog den 20. juni 2022 endeligt kommuneplantillæg nr. 10 til kommuneplan 2019 og lokalplan nr. 4.38, Solceller ved Skibstrup, med tilhørende miljørapport.

To naboer til planområdet har klaget over planvedtagelsen og miljøvurderingen.

I denne afgørelse har Planklagenævnet behandlet følgende spørgsmål:

- Om planhabitatbekendtgørelsens regler om bilag IV-arter er overholdt i forhold til påvirkning af spidssnudet frø, stor vandsalamander og flagermus.
- Om planvedtagelsen er i strid med fuglebeskyttelsesdirektivets regler for så vidt angår påvirkning af svaner, gæs og sanglærker.
- Om planlægningen er i overensstemmelse med planlovens § 5 b, stk. 1, nr. 1.
- Om lokalplanen er i strid med kommuneplanen, jf. planlovens § 13, stk. 1, nr. 1.
- Om kommunen har overholdt almindelige forvaltningsretlige grundsætninger, herunder lighedsgrundsætningen.
- Om lokalplanen er i strid med planlovens § 29.

Planklagenævnet har ikke behandlet de øvrige klagepunkter i sagen.

Planklagenævnet ophæver lokalplan nr. 4.38 og kommuneplantillæg nr. 10, Solceller ved Skibstrup, med tilhørende miljørapport, da planhabitatbekendtgørelsens § 7, stk. 2 om bilag IV-arter ikke er overholdt og da miljøvurderingslovens minimumskrav til en miljøvurdering ikke er opfyldt i relation til bilag IV-arten spidssnudet frø.

Det betyder, at lokalplanen og kommuneplantillægget ikke længere gælder.

Indhold

1. Sagens oplysninger
 - 1.1. Området og plangrundlaget
 - 1.2. Klagerne og bemærkninger hertil
2. Planklagenævnets bemærkninger og afgørelse

- 2.1. Planklagenævnets behandling af sagen
- 2.2. Planklagenævnets kompetence
- 2.3. Retsgrundlag for miljøvurderingen
- 2.4. Påvirkning af bilag IV-arter (flagermus, spidssnudet frø og stor vandsalamander)
 - 2.4.1. Klagen
 - 2.4.2. Generelt om bilag IV-arter i forbindelse med miljøvurderinger
 - 2.4.3. Kommunens undersøgelser og vurderinger
 - 2.4.4. Planklagenævnets vurdering i forhold til spidssnudet frø, stor vandsalamander og flagermus
- 2.5. Fugle
 - 2.5.1. Klagen
 - 2.5.2. Generelt om fugle
 - 2.5.3. Kommunens undersøgelser og vurderinger
 - 2.5.4. Planklagenævnets vurdering
- 2.6. Kommunens miljøvurdering i øvrigt
 - 2.6.1. Miljøvurderingsloven generelt
 - 2.6.2. Generelt om indhold af miljørapporten
 - 2.6.3. Hjortevildt
- 2.7. Kystnærhedszonen
 - 2.7.1. Klagen
 - 2.7.2. Regler om kystnærhedszonen
 - 2.7.3. Generelt om begrundelse for planlægning i kystnærhedszonen
 - 2.7.4. Lokalplanen og kommunens bemærkninger under klagesagen
 - 2.7.5. Planklagenævnets vurdering
- 2.8. Uoverensstemmelse mellem lokalplanen og kommuneplanens retningslinjer
 - 2.8.1. Klagen
 - 2.8.2. Generelt om forholdet mellem kommuneplan og lokalplan
 - 2.8.3. Lokalplanen og kommuneplanen
 - 2.8.4. Planklagenævnets vurdering
- 2.9. Lighedsgrundsætningen

- 2.9.1. Klagen
- 2.9.2. Generelt om lighedsbetragtninger i forbindelse med planvedtagelser
- 2.9.3. Planklagenævnets vurdering
- 2.10. Planlovens § 29
 - 2.10.1. Klagen
 - 2.10.2. Generelt om statslige interesser i kommuneplanlægningen
 - 2.10.3. Planklagenævnets vurdering
- 2.11. Forhold, som ikke behandles
- 3. Afsluttende bemærkninger

1. Sagens oplysninger

1.1 Området og plangrundlaget

Området

Sagen vedrører lokalplan nr. 4.38, Solcelleanlæg ved Skibstrup (https://dokument.plandata.dk/20_10967568_1656502597506.pdf) og kommuneplantillæg nr. 10 (https://dokument.plandata.dk/12_10851708_1656341208210.pdf) til kommuneplan 2019 for Helsingør Kommune.

Planområdet er ca. 60 ha stort og ligger i landzone inden for kystnærhedszonen, ca. 2 km fra kysten. Lokalplanområdet omfatter [matr.nr. 1], dele af [matr.nr. 2] og [matr.nr. 3], samt [matr.nr. 4] og en del af [matr.nr. 5], begge [F1], Hornbæk.

Området består af eksisterende landbrugsarealer og rundt om markerne ligger der flere helårsboliger. I den sydvestlige del af området løber en højspændingsledning og inden for planområdet er der flere eksisterende læhegn samt et § 3-naturområde. Det fremgår af lokalplanens redegørelse (s. 5), at landskabet opleves som et kuperet landskab, der varierer i kote fra 37,5 m til 33 m med et større fald ned mod vådområdet til kote 28.

Nord for planområdet ligger landsbyen Skibstrup og øst for området ligger Skibstrup Affaldscenter.

Området kan ses af Bilag 1 med billedmateriale sidst i denne afgørelse.

Det vedtagne plangrundlag

Planerne muliggør etablering af et ca. 60 ha stort solcelleanlæg. Solcellerne kan udformes som sydvendte paneler på faste stativer i øst-vestvendte rækker eller som øst-vestvendte paneler monteret som små sadeltag i nordsydvendte rækker. Solcellepanelernes maksimale højde må være op til 4 m over terræn.

Foruden solcelleanlægget må der inden for planområdet etableres anlæg og faciliteter som er nødvendige for anlæggets drift og udvikling.

Det fremgår af lokalplanens redegørelse (s. 6), at planen sikrer, at eksisterende ejendomsstruktur og læhegn bevares, samt at solcellerne skal placeres naturligt i terrænet, så terrænets fald fastholdes. Desuden fremgår det, at der ved etablering af solcelleanlægget, skal placeres afskærmende grønne beplantningsbælter. Efter endt drift, skal anlægget tages ned og området vil herefter overgå til landbrug. Det er målet, at området efterfølgende i videst muligt omfang tilbageføres til nuværende form og eksisterende anvendelse.

I forbindelse med planvedtagelsen er der udarbejdet:

- Miljørapport, september 2021.
- Besigtigelsesnotat Skibstrup Solcelleanlæg, udarbejdet af et rådgivningsfirma, dateret 23. august 2021 (herefter omtalt "besigtigelsesnotatet").
- Sammenfattende redegørelse, juni 2022.

Kommuneplangrundlaget

Da lokalplanen blev vedtaget endeligt, gjaldt kommuneplan 2019 for Helsingør Kommune. Lokalplanområdet er ikke i kommuneplan 2019 omfattet af en kommuneplanramme.

For at sikre den nødvendige overensstemmelse mellem lokalplanen og kommuneplanen, er der udarbejdet et tillæg til kommuneplan 2019, som blev vedtaget samtidig med lokalplanen.

Kommuneplantillægget udlægger således en ny kommuneplanramme for området (4.T4) med anvendelse til tekniske anlæg i form af solcelleenergi og forsyningsanlæg. Af rammebestemmelserne fremgår det, at området skal fastholdes i landzone, og at planlægningen skal forholde sig til højspændingsledningen samt landskab og kulturmiljø.

Kommuneplantillægget omfatter desuden en ny retningslinje, som muliggør planlægning for større, sammenhængende solcelleanlæg på op til 65 ha i udpegede kommuneplanrammer.

1.2 Klagerne og bemærkninger hertil

Planklagenævnet har under sagens behandling modtaget de dokumenter vedrørende sagens indhold, der fremgår af Bilag 2 sidst i denne afgørelse.

Planklagenævnet modtog klagerne fra kommunen henholdsvis den 26. august 2022, den 4. oktober 2022 og den 5. oktober 2022.

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 klagesagerne modtaget anmodninger om at tillægge klagerne opsættende virkning.

Planklagenævnet traf den 16. september 2022[1] og den 28. oktober 2022[2] afgørelse om ikke at tillægge klagerne opsættende virkning.

Der er også klaget over kommunens afgørelse om § 25-tilladelse til etablering af solcelleanlæg ved Skibstrup. Sagen behandles af Miljø- og Fødevarerklagenævnet.

2. Planklagenævnets bemærkninger og afgørelse

2.1 Planklagenævnets behandling af sagen

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

2.2 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.

De planer, 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.[3]

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

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

2.3 Retsgrundlag for miljøvurderingen

De miljøvurderede planer blev endeligt vedtaget i juni 2022 og var ikke under tilvejebringelse før 16. maj 2017. Miljørapporten er dog udarbejdet i 2021, hvorfor Planklagenævnet har behandlet nedenstående efter den bekendtgørelse af miljøvurderingsloven, som blev udstedt i 2020.[4]

2.4 Påvirkning af bilag IV-arter (flagermus, spidssnudet frø og stor vandsalamander)

2.4.1 Klagen

Det er i klagesagen anført, at kommunen ikke i tilstrækkelig grad har redegjort for anlæggets påvirkning af spidssnudet frø, herunder at det ikke fremgår af kommunens planer eller miljørapport, hvor stort et areal omkring vandhullet i planområdet sydlig del, der skal friholdes for solceller, for at sikre yngle-, raste- og fourageringsområder for arten. En af klagerne henviser i den forbindelse til, at engområdet omkring vandhullet er et egnet yngle-

raste- og fourageringsområde for spidssnudet frø, og at dette område ikke er undersøgt. Klageren har ligeledes anført, at kommunens undersøgelser af spidssnudet frø er foretaget på et tidspunkt hvor vejsituationen ikke var optimal i forhold til at undersøge spidssnudet frø.

En af klagerne har derudover anført, at planerne kan medføre påvirkning af flagermus, da der er risiko for, at træer, som er egnede som yngle- og rasteområder for flagermus, vil blive fældet i forbindelse med realiseringen af planerne for at sikre, at træerne ikke vælter ned over solcellerne.

En af klagerne har desuden om stor vandsalamander anført, at den udarbejdede undersøgelse ikke er retvisende i forhold til påvirkningen af arten.

2.4.2 Generelt om bilag IV-arter i forbindelse med miljøvurderinger

Der er i habitatdirektivet[5] 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 bl.a. 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, 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 af yngle- og rasteområder er generel og vedrører ikke kun særligt udpegede områder. Beskyttelsen omfatter desuden både forsætlig og uforsætlig beskadigelse og ødelæggelse.

Alle arter af flagermus, samt paddearterne spidssnudet frø og stor vandsalamander, er oplistet i habitatdirektivets bilag IV.

Habitatdirektivet er implementeret i dansk ret i flere regelsæt, bl.a. planhabitatbekendtgørelsen[6] og habitatbekendtgørelsen.[7]

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 bekendtgørelsens bilag IV.

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 program efter miljøvurderingslovens § 13.

Bestemmelserne i planhabitatbekendtgørelsens § 7 og habitatbekendtgørelsens § 10, kan dog fraviges i særlige tilfælde, såfremt en række nærmere betingelser er opfyldt, jf. planhabitatbekendtgørelsens § 8 og habitatbekendtgørelsens § 11.

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.

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, der er yngle- eller rasteområde for en bilag IV-art, hvis der inden for bestandens netværk etableres et 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. Det drejer sig f.eks. om spidssnudet frø, stor vandsalamander og flere arter af flagermus.[11]

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.[12]

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.[13]

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

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

2.4.3 Kommunens undersøgelser og vurderinger

Spidssnudet frø

Af lokalplanens redegørelse (s. 11) fremgår det, at der i området er registreret spidssnudet frø i flere vandhuller uden for projektområdet.

Herudover fremgår det, at der i den sydlige del af lokalplanområdet, under højspændingsledningen, er en lavning, der nogle år fremtræder som vandlidende på luftfoto, og at lavningen ved besigtigelsen i 2021 var næsten udtørret. Arealet var således ved besigtigelsen græsdomineret og med en smule vand. Der blev ved besigtigelsen fundet æg fra spidssnudet frø, men de var ved at udtørre.

Det fremgår, at forekomsten af vand i det temporære vandhul eller lavning i projektområdets sydlige del er undersøgt på alle tilgængelige luftfotos på Miljøportalen og Helsingørs Web-gis. Ud af 28 tilgængelige årgange er der fundet et år med egentligt vandspejl (2020) og to år med lidt vand (1993 og 2014). De fleste luftfotos er optaget i det tidligere forår, hvorfor disse vurderes at være yderst relevante i forhold til vurdering af muligheden for paddeyngel.

Kommunens konklusion er på baggrund af ovenstående, at det er så sjældent, at det temporære vandhul kan fungere som ynglevandhul for padder, at det ikke kan have betydning for bestanden i området. Det fremgår desuden, at lokalplanen friholder det temporære vandhul under højspændingsledningen for solceller, inklusiv en respektafstand på 7 m.

Om rasteadsler fremgår det af lokalplanens redegørelse, at spidssnudet frø ofte raster nedgravet i jorden i enge og moser, og at der ikke forekommer egentlige enge og moser i projektområdet. Hvis spidssnudet frø raster i projektområdet, vil det således være i områder med permanent græs uden pløjning, der kan ligne en eng. Det fremgår herefter, at ud fra områdets anvendelse i 2021, er 65 % af projektområdet udsat for årlig pløjning og derfor ikke egnet som rastested. De resterende 35 % er markvej, levende hegn og arealer med permanent græs eller MFO-brak med sommerslåning, hvor sidstnævnte vurderes ikke at være egnet som rastested for spidssnudet frø, mens arealer med permanent græs kan være det i begrænset omfang. Areal med permanent græs dækker i dag ca. 15 % af projektområdet. Påvirkningen i anlægsfasen af arealer med permanent græs er begrænset til plantning af læhegn og nedbringning af spyd fra stativer til solcellepaneler, og disse aktiviteter er så begrænsede, at de ikke vurderes at have betydning for bestanden af rastende frøer i området. Det fremgår i forlængelse heraf, at i driftsfasen vil hele projektområdet, bortset fra driftsvej og en transformatorstation, have karakter af vedvarende græs, hvorfor muligheden for at raste på arealet vil blive væsentligt forbedret.

Om vandringsveje fremgår det, at padderne mulighed for at krydse projektområdet bliver væsentligt forbedret på grund af den ændrede arealanvendelse, der alt andet lige vil betyde mere ro i forhold til beplantningen på området. Desuden fremgår det, at de begrænsede aktiviteter i anlægsfasen vil have en meget kort tids udstrækning og primært vil foregå i almindelig arbejdstid, hvor padderne ikke normalt vandrer. Det fremgår ligeledes af lokalplanen, at der i § 25-tilladelsen vil blive fastsat krav om, at anlægsfasen skal ske mens padderne er i hi. Alternativt skal der etableres afværgeforanstaltninger i form af paddehegn mv.

Det fremgår af lokalplanens § 6.1, at der ikke må placeres solceller inden for områder udlagt til beplantningsbælter, vandhuller, sikkerhedszone mv. Det fremgår derudover af lokalplanens § 6.8, at det temporære vandhul i områdets sydlige del skal friholdes for solceller. Der er i bestemmelsen henvist til lokalplanens kortbilag 2, hvorpå vandhullet er markeret sammen med en respektafstand på 7 m fra vandhullets afgrænsning.

Natur, flora og fauna er beskrevet i miljørapportens afsnit 7 (s. 28 ff.). Det fremgår (s. 28), at der er en kendt forekomst af spidssnudet frø tæt på planområdet, der er kortlagt sammen med andre særligt beskyttelseskrævende arter. Det fremgår videre (s. 30), at der rundt om

lokalplanområdet ligger flere vandhuller og mose, og at der er undersøgt for padder ved disse. Ligeledes fremgår det, at der er et vandhul midt i lokalplanområdet, som er en gammel mergelgrav, og at der i den sydlige del af lokalplanområdet er en lavning, der nogle år fremtræder som vandlidende på luftfoto. Ved besigtigelsen foretaget i 2021 var lavningen udtørret, og arealet var græsdomineret med en smule vand. Der var æg fra butsnudet og spidssnudet frø, men de var ved at udtørre.

Om vandhullerne uden for lokalplanområdet fremgår det, at der i disse er fundet spidssnudet og butsnudet frø. Vandhullerne er af meget forskellig kvalitet og rummer alt fra klarvandede vandhuller til mudrede vandhuller med mørkt vand.

Det fremgår desuden af miljørapporten, at områdets levende hegn og krat er gennemgået for at undersøge, hvilke levesteder og naturværdier der findes. De levende hegn er generelt karakteriserede ved at have mange gode levesteder. Der er ligeledes mange stendynger, stendiger, kvasbunker, store og små gamle træer med hulheder og skader, og derudover er der en del blomstrende plantearter i og i forbindelse med de levende hegn.

Videre fremgår det af miljørapporten (s. 33), at der i vandhuller rundt om lokalplanområdet er registreret spidssnudet frø, der også havde forsøgt æglægning i den udtørrede lavning i den sydlige del af lokalplanområdet. Desuden fremgår det, at der i Helsingørs Grønne Vestkile tidligere er fundet spidssnudet frø. Arten blev ikke genfundet ved undersøgelsen i 2021, men flere lokaliteter blev vurderet som egnede levesteder, så det fremgår af miljørapporten, at der i vurderingerne tages udgangspunkt i, at arten forekommer i området.

Det er i miljørapporten (s. 37) om påvirkninger i anlægsfasen for så vidt angår det sydvendte alternativ konkluderet, at spidssnudet frø primært raster og fouragerer på enge og i moser tæt på ynglevandhuller, og da disse naturtyper ikke forekommer i lokalplanområdet i dag, er der ikke risiko for at påvirke arten. Det fremgår, at det samme gør sig gældende for det øst-vestvendte alternativ.

Videre fremgår det (s. 38), at der ikke vil være en negativ påvirkning af bilag IV-arter i driftsfasen. Ved anlæg af vandhuller og overgang til en drift, der ikke medfører årlige jordbehandlinger, vil forholdene for bilag IV-padder blive forbedret væsentligt. Projektet vil derfor ikke beskadige eller ødelægge yngle- eller rasteområder for bilag IV-arter, men forbedre ynglemulighederne.

I besigtigelsesnotatet er en række vandhuller inden for og omkring lokalplanområdet beskrevet. Det fremgår (s. 1), at der er udført undersøgelser af padder ad to omgange, dels i slutningen af april, hvor der primært er eftersøgt æg, dels i starten af juni, hvor haletudser samt adulte individer er eftersøgt.

Videre fremgår det, at der blev foretaget en besigtigelse af 8 vandhuller den 27. april 2021. Den 1. juni 2021 blev vandhullerne undersøgt igen, ligesom 5 yderligere vandhuller i området blev undersøgt. De undersøgte vandhuller med nummerering kan ses af Bilag 1, billede 2.

Om besigtigelsen den 27. april 2021 fremgår det af notatet (s. 5 f.), at der i vandhul 1 blev fundet en del skjulesten i vandet, hvor der også var ægklumper fra spidssnudet frø. En del af ægklumperne havde misdannede haletudser og hvor gele var "støvet", hvilket er et tegn på, at der har været mange partikler eller hård frost. Der blev ligeledes fundet mange døde haletudser på bunden af søen. Vandhul 7, som ligger i den sydlige del af planområdet, er beskrevet som en næsten udtørret, græsdomineret og våd lavning, med en smule vand. Der

blev fundet æg fra spidssnudet og butsnudet frø, der dog var ved at udtørre. Ved besigtigelsen blev der således alene fundet spidssnudet frø, eller spor efter spidssnudet frø, ved vandhul 1 og 7.

Om besigtigelsen den 1. juni 2021 fremgår det af notatet (s. 15), at der i 1990 blev registreret spidssnudet frø i vandhul 5, og at lodsejer mener, at arten stadig findes i søen. Der blev ikke fundet spidssnudet frø eller andre padder ved besigtigelserne af søen, men det fremgår af notatet, at vandhullet må antages fortsat at være ynglevandhul for spidssnudet frø, dog var der generelt få haletudser i vandhullerne ved besigtigelserne, så de kunne have gemt sig i vegetationen på modsatte bred, der ikke var fremkommelig. Desuden fremgår det (s. 16), at vandhul 6, 7 og 8 blev besigtiget, men var udtørrede. Herudover blev et mindre vandløb umiddelbart syd for vandhul 6 besigtiget. Vandløbet var kanaliseret og med stejle brinker og ikke egnet som levested for spidssnudet frø, men vil kunne anvendes som en spredningskorridor. Det fremgår (s. 19), at der i den vestlige del af det undersøgte område er et vandhul, som tidligere er besøgt, hvor der var æg fra spidssnudet frø, men hvor alle æggene var gået til. Derudover blev en række andre vandhuller besøgt, for at undersøge den potentielle udbredelse af den lokale bestand af spidssnudet frø og andre padder. Det fremgår videre, at der i nærheden af vandhul 1 blev fundet to adulte individer af spidssnudet frø, men at der ikke er fundet larver eller andre adulte padder i selve vandhullet. I vandhul 9 blev der fanget en enkelt larve af spidssnudet frø.

Stor vandsalamander

Af besigtigelsesnotatet fremgår det (s. 2), at der på luftfoto er identificeret flere vandhuller og grøfter, der kan være yngle- og rastesteder for stor vandsalamander. Et mindre vandløb umiddelbart syd for vandhul 6 er besigtiget. Vandløbet er kanaliseret og med stejle brinker. Vandløbet er ikke egnet som levested for stor vandsalamander, men vil kunne anvendes som spredningskorridor. Der blev således ikke fundet stor vandsalamander, herunder æg og haletudser, ved besigtigelserne af området henholdsvis den 27. april og 1. juni 2021.

Flagermus

Af lokalplanens redegørelse (s. 12) fremgår det, at der i forbindelse med udarbejdelse af miljørapporten blev gennemført feltundersøgelser, og at det i den forbindelse blev konstateret, at der i de eksisterende hegn, specielt i randen, er mulige gode levesteder for flagermus. Videre fremgår det, at da det er en del af projektet at fastholde den eksisterende beplantning, vil levestederne ikke blive påvirket, og da der tilføjes yderligere hegn vil der på sigt måske være mulighed for, at der bliver flere velegnede levesteder for flagermus.

Det fremgår af miljørapporten (s. 29), at planområdets levende hegn, stendiger og ældre træer er vurderet som egnede levesteder for flagermus, mindre pattedyr og insekter. Eftersøgningen af flagermus har fulgt retningslinjerne i TA-A04 med bilag[14] samt forvaltningsplan for flagermus.[15] Det fremgår ligeledes (s. 37), at træer i levende hegn bevares, og at der dermed ikke er risiko for at påvirke rastende flagermus eller deres væsentlige levesteder. Af lokalplanens bestemmelse § 8.7 fremgår det således, at eksisterende læhegn og stensætninger inden for lokalplanområdet og i skel skal bevares, og at eksisterende læhegn kan udbygges.

Det fremgår af besigtigelsesnotatet (s. 4), at der i forbindelse med besigtigelserne for padder, ligeledes er udført en besigtigelse af områdets træer for at vurdere om der er egnede raste- eller ynglehabitater for flagermus. Det fremgår ligeledes (s. 3), at især de levende hegn, stendiger og ældre træer er vurderet som levesteder for flagermus, mindre pattedyr og insekter. Videre fremgår det, at hvis projektet medfører fældning af egnede raste- eller ynglesteder, skal de undersøges af to omgange, for at afklare forekomsten af flagermusaktiviteten i området.

Om selve besigtigelsen fremgår det af notatet (s. 4), at alle læhegn blev gennemgået ved visuel inspektion den 27. april 2021, og at stort set alle læhegn indeholder gamle træer og buske med stor biologisk værdi. Af notatets figur 2 fremgår en oversigt over bl.a. værdifulde træer i planområdet, og det fremgår ligeledes heraf, at der i læhegnene inden for planområdet og i skel er værdifulde træer (bilag 1, billede 3).

2.4.4 Planklagenævnets vurdering i forhold til spidssnudet frø, stor vandsalamander og flagermus

Spidssnudet frø

Planklagenævnet bemærker indledningsvist, at beskyttelsen af bilag IV-arter dels omfatter artens *yngle*områder, dels artens *raste*områder.

Et flertal på 7 medlemmer (Helle T. Anker, Ulf Kjellerup, Thomas Klyver, Jonas V. K. Nielsen, Susanne Ogstrup, Flemming Thornæs og Jan Woollhead) finder, at kommunen ikke har udført tilstrækkelige undersøgelser af bestandene af spidssnudet frø i området, herunder disses spredning og rasteområder. Flertallet lægger ved vurderingen navnlig vægt på, at arten ved kortlægningen af ynglesteder er konstateret inden for planområdet, nærmere bestemt ved vandhul 7, som er en periodevist udtørret lavning i den sydlige del af planområdet.

Flertallet bemærker, at kommunens undersøgelse således primært har karakter af en kortlægning af ynglevandhuller, det vil sige en undersøgelse af, hvor æg, haletudser og voksne individer befinder sig i yngletiden. Denne undersøgelse af ynglevandhuller er udført efter retningslinjerne i NOVANA-overvågning for kortlægning af forekomst af paddearter, herunder spidssnudet frø, hvilket må betegnes som de mest retningsgivende for ekstensiv overvågning af padder. Flertallet finder således, at en undersøgelse i overensstemmelse med disse retningslinjer er tilstrækkelig i relation til at kortlægge ynglevandhuller for padder.

Der er imidlertid for spidssnudet frø ikke foretaget en konkret undersøgelse af bestandenes udbredelse, af artens rasteområder og udstrækningen heraf, herunder vinterrasteområder.

Det er flertallets vurdering, at kommunen – særligt set i lyset af det forhold, at der er fundet æg fra spidssnudet frø i vandhul 7 inden for planområdet – ikke i tilstrækkelig grad har undersøgt eller redegjort for, om der er en selvstændig bestand af spidssnudet frø inden for planområdet, herunder dennes udbredelse. Flertallet lægger herved vægt på, at spredning af spidssnudet frø sker langsomt og at arten i løbet af tre år alene spredes over afstande på op til 500 m.^[16] Flertallet bemærker i den forbindelse, at det fremgår af sagens oplysninger, at der fra vandhul 7 er 500 m (nævnets opmåling) til nærmeste vandhul uden for planområdet, og at afstanden fra vandhul 7 til den nærmeste lokalitet, hvor der ved besigtigelserne i øvrigt er fundet æg eller individer af spidssnudet frø, eller som er vurderet som oplagte paddevandhuller, er ca. 700 m (nævnets opmåling).

Flertallet lægger ved vurderingen desuden til grund, at de permanente græsarealer, som ifølge kommunens oplysninger udgør ca. 15 % af planområdet, og som ligger øst og nord for vandhullet, potentielt kan være egnet som rasteområde for spidssnudet frø, og at der ikke er andre oplagte alternative rasteområder nær vandhullet. Flertallet bemærker i den sammenhæng, at spidssnudet frø oftest raster tæt på ynglevandhuller.

Flertallet finder på baggrund af ovenstående, at kommunen i den konkrete sag burde have foretaget konkrete undersøgelser af bestandenes udbredelse i området. Uden disse undersøgelser kan det således efter flertallets opfattelse ikke udelukkes, at planerne vil medføre en påvirkning af den økologiske funktionalitet af yngle- og rasteområder for spidssnudet frø.

Særligt i forhold til rasteområder for spidssnudet frø er det flertallets vurdering, at kommunen ikke i tilstrækkeligt omfang har undersøgt potentielle rasteområder inden for planområdet samt udbredelsen af disse. Hertil kommer, at kommunen ikke har sikret sig, at egnede rasteområder for spidssnudet frø ikke vil blive påvirket i anlægsfasen ved plantning af læhegn, opsætning af solceller og arbejdskørsel, samt i driftsfasen ved en potentiel skyggepåvirkning fra solcellerne. Flertallet bemærker i den sammenhæng, at en sådan undersøgelse vil kunne afgrænse det potentielle rasteområde nærmere, og eventuelt danne baggrund for en tilpasning af planerne, herunder begrunde anvendelse af afværgeforanstaltninger.

Flertallet bemærker i forlængelse heraf desuden, at der hverken i miljørapporten eller planerne er redegjort for, på hvilken baggrund kommunen i lokalplanen har angivet, at der skal være en respektafstand på 7 m rundt om vandhullet, herunder om overholdelse af en sådan respektafstand er tilstrækkelig til, at det sikres, at et eventuelt rasteområde for spidssnudet frø inden for planområdet ikke beskadiges.

Flertallet finder på den baggrund, at der ikke i den konkrete sag er tilvejebragt tilstrækkelige oplysninger til at kunne konkludere, at planerne ikke vil medføre en beskadigelse af yngle- og rasteområder for spidssnudet frø.

Flertallet finder således, at der i miljørapporten ikke er givet tilstrækkelige oplysninger om påvirkningen af spidssnudet frø. Miljøvurderingslovens minimumskrav til en miljørapport er således ikke opfyldt.

Tilsvarende indebærer ovennævnte, at vedtagelsen af lokalplanen og kommuneplantillægget lider af en væsentlig retlig mangel, da kommunen ikke har haft det fornødne grundlag for at vurdere, om gennemførelse af planerne kan beskadige eller ødelægge yngle- eller rasteområder i det naturlige udbredelsesområde for spidssnudet frø, jf. § 7, stk. 2, i planhabitatbekendtgørelsen. Lokalplanen og kommuneplantillægget er derfor ugyldige.

Et mindretal på 4 medlemmer (Lise Buchreitz, Henrik Høegh, Henrik Stjernholm og Helle Søbørg) finder, at kommunen i miljørapporten har givet tilstrækkelige oplysninger om påvirkningen af spidssnudet frø. Mindretallet finder desuden, at der ikke er grundlag for at tilsidesætte kommunens faglige vurdering af, at planerne ikke vil medføre ødelæggelse eller beskadigelse af artens yngle- og rasteområder.

Mindretallet lægger ved vurderingen vægt på, at der er foretaget konkrete undersøgelser af relevante vandhuller i området i overensstemmelse med retningslinjerne i NOVANA-overvågning for kortlægning af forekomst af paddearter, herunder spidssnudet frø.

Mindretallet lægger derudover vægt på, at der er udlagt et areal omkring vandhullet i den sydlige del af lokalplanområdet, herunder en respektafstand på 7 m, som skal friholdes for solceller, jf. lokalplanens § 6.8, sammenholdt med lokalplanens kortbilag 2.

I øvrigt bemærker mindretallet, at planlægningen medfører, at landbrugsdriften ophører i hele planområdet, hvorfor spidssnudet frø fremadrettet kan anvende hele planområdet som potentielt rasteområde.

Der træffes afgørelse i overensstemmelse med flertallets stemmeafgivning.

Stor vandsalamander

Planklagenævnet finder, at kommunen i forhold til stor vandsalamander har haft et tilstrækkeligt grundlag for at vurdere, at planerne ikke vil påvirke den økologiske funktionalitet af yngle- og rasteområder for arten. Nævnet finder desuden ikke grundlag for at tilsidesætte kommunens faglige vurdering af, at planerne ikke vil medføre en sådan påvirkning.

Nævnet lægger vægt på, at det af besigtigelsesnotatet fremgår, at der ikke er fundet individer af eller æg fra stor vandsalamander ved besigtigelserne i området, og at der således ikke er en bestand af stor vandsalamander i planområdet, der påvirkes af opstillingen af solceller.

Nævnet kan således ikke give medhold i klagepunktet.

Flagermus

Planklagenævnet finder, at kommunen har haft et tilstrækkeligt grundlag for at vurdere, at planerne ikke vil påvirke den økologiske funktionalitet af yngle- og rasteområder for flagermus. Nævnet finder desuden ikke grundlag for at tilsidesætte kommunens faglige vurdering af, at planerne ikke vil medføre en sådan påvirkning.

Nævnet lægger vægt på, at det fremgår af sagens oplysninger, at området er gennemgået for forekomst af flagermus, ligesom egnede levesteder for flagermus er blevet undersøgt. Det bemærkes i den sammenhæng, at eftersøgningen af flagermus er gennemført efter gældende retningslinjer, herunder forvaltningsplan for flagermus. Nævnet lægger desuden vægt på, at det af lokalplanens § 8.7 fremgår, at eksisterende læhegn og stensætninger inden for lokalplanområdet og i skel skal bevares, og at der således ikke i forbindelse med lokalplanens realisering skal fældes levende hegn eller træer, der er egnede som yngle- og rasteområder for flagermus, ligesom der ikke skal nedrives bygninger i området.

Nævnet kan således ikke give medhold i klagepunktet.

2.5 Fugle

2.5.1 Klagen

Det er i klagesagen anført, at solcelleanlægget kan føre til fortrængning af fuglearter, som f.eks. sanglærke, og at disse ifølge miljørapporten forekommer i området. Der er desuden henvist til, at gæs og svaner vil blive fortrængt fra området.

2.5.2 Generelt om fugle

Fuglebeskyttelsesdirektivet[17] er i dansk ret primært implementeret dels i form af en områdebeskyttelse (de udpegede fuglebeskyttelsesområder, som indgår i en række af Natura 2000-områderne) og dels i form af en artsbeskyttelse (artsfredningsbekendtgørelsen[18] samt jagtloven[19]).

Desuden fremgår det af direktivets artikel 4, stk. 4, 2. pkt., at for bilag I-arter og trækfugle skal medlemsstaterne bestræbe sig på at undgå forurening eller forringelse af levesteder også uden for de beskyttede områder. Med "levesteder" menes både områder, hvor fuglene yngler, og områder, som fuglene regelmæssigt gæster for at fælde fjer, raste eller overvintre. Bestemmelsen skal ses i sammenhæng med direktivets artikel 2, jf. artikel 1, ifølge hvilken medlemsstaterne træffer alle nødvendige foranstaltninger til at opretholde eller tilpasse bestanden af alle vilde fuglearter på et niveau, som især imødekommer økologiske, videnskabelige og kulturelle krav, og samtidig tilgodeser økonomiske og rekreative hensyn.

Ifølge direktivets artikel 5 gælder der herudover et forbud mod forsætligt at dræbe (litra a) eller forsætligt at forstyrre fugle navnlig i yngleperioden, i det omfang, en sådan forstyrrelse har væsentlig betydning for formålet med direktivet (litra d). Beskyttelsen efter denne bestemmelse er ikke begrænset til fugle, som er opregnet på fuglebeskyttelsesdirektivets bilag I, som er truede på et givet niveau, eller som har en langsigtet faldende tendens i bestanden. [20]

Forbuddet mod forsætlige drab er gennemført i artsfredningsbekendtgørelsens § 4, stk. 1, og det er Miljøstyrelsen, der kan meddele dispensation fra forbuddet, jf. artsfredningsbekendtgørelsens § 9. Forbuddet mod forsætlig forstyrrelse af fugle er gennemført i jagt- og vildtforvaltningslovens § 7, stk. 2, og det er ligeledes Miljøstyrelsen, der kan meddele dispensation fra dette forbud, jf. lovens § 46, stk. 2.

Der skal i en miljørapport gives oplysninger om ethvert eksisterende miljøproblem, som er relevant for planen eller programmet, herunder navnlig problemer på områder af særlig betydning for miljøet som f.eks. de områder, der er udpeget efter habitatdirektivet, jf. bilag 4, litra d, jf. § 12, stk. 1. Desuden skal miljørapporten indeholde oplysninger om den sandsynlige væsentlige indvirkning på miljøet i forhold til fauna, jf. bilag 4, litra f, jf. § 12, stk. 1.

Planklagenævnet finder som følge af fuglebeskyttelsesdirektivets artikel 4, stk. 4, 2. pkt., at det i forbindelse med en miljøvurdering af en plan efter omstændighederne skal inddrages, om realiseringen af planen vil medføre sådanne forringelser af levestederne for en given bilag I-fugleart eller trækfugleart, at det kan påvirke arten på bestandsniveau. Dette uanset, at det planlagte ikke ligger i eller i nærheden af et fuglebeskyttelsesområde. Endvidere bør det som følge af fuglebeskyttelsesdirektivets artikel 5 inddrages, om realiseringen af planen kan medføre forsætlige drab af fugle eller forsætlig forstyrrelse navnlig i yngleperioden, i det omfang, en sådan forstyrrelse har væsentlig betydning for formålet med direktivet.

Planklagenævnet bemærker, at der ikke i planhabitatbekendtgørelsen eller andre danske regler er et forbud mod vedtagelse af planer, som kan have en sådan påvirkning. Såfremt en plan kan medføre forsætlige drab på fugle eller forstyrrelse, forudsætter realiseringen af planen en dispensation fra Miljøstyrelsen, jf. artsfredningsbekendtgørelsens § 9, henholdsvis jagt- og vildtforvaltningslovens § 46, stk. 2.

2.5.3 Kommunens undersøgelser og vurderinger

Det fremgår af miljørapporten (s. 30), at området i dag anvendes til landbrug, hvor det store sammenhængende areal dyrkes med korn eller raps, og de mindre østlige arealer anvendes til dyrkning af kartofler, grøntsager og græs. De opdyrkede arealer rummer ingen botaniske værdier og er ikke et egnet levested for arter af interesse. Der er dog enkelte fugle, der anvender området til fouragering.

Videre fremgår det, at hele området omkring Helsingør er kendt for et stort fugletræk hvert år, der kan flyve hen over lokalplanområdet. De ruter, som fuglene anvender over land, kan variere lidt fra år til år.

Af miljørapporten (s. 37) fremgår det desuden, at lokalplanområdet i driftsfasen vil blive drevet efter en plejeplan, der sikrer, at der kan udvikles en rig biodiversitet i området. Der er i miljørapporten henvist til en tysk undersøgelse af en stor række solcelleparker, hvoraf det bl.a. fremgår, at der for fugle fandtes en positiv effekt, særligt for agerlandets fugle, der kan finde føde og redepladser, der ikke forstyrres af landbrugsdrift eller vokser til i træer og buske, særligt hvis der er mere end 3 m mellem rækkerne af solpaneler.

Det er på den baggrund kommunens vurdering, at planerne ikke vil påvirke trækkende fugle, der flyver i stor højde.

Kommunen har i forbindelse med klagesagens behandling fremsendt supplerende bemærkninger om bl.a. påvirkningen på fugle. Kommunen henviser bl.a. til, at det fremgår af arter.dk, at der er begrænsede fugleobservationer på arealet, hvilket understøtter, at arealet ikke er en vigtig yngle- eller rastelokalitet. Solcelleparken vurderes derfor at have meget begrænset indvirkning på fuglelivet og vil ikke påvirke de trækkende fugle, der vælger ruten over det nordøstlige Sjælland. Kommunen bemærker i den sammenhæng, at planlægningen har været drøftet med Dansk Ornitologisk Forening (DOF), som ikke havde nogen bemærkninger i forhold til projektet eller den konkrete placering.

Kommunen har desuden anført, at planområdet udgør ca. 60 ha, hvilket er en lille del i forhold til området med fugletræk som helhed.

I forhold til en eventuel lake effect anfører kommunen, at det af lokalplanens § 7.4 fremgår, at solcellepanelerne skal være antireflekterende, og at kommunen på den baggrund ikke er gået videre med nærmere konkrete undersøgelser i forhold til lake effect.^[21]

2.5.4 Planklagenævnets vurdering

Planklagenævnet bemærker indledningsvist, at hverken planområdet eller andre områder i nærheden af planområdet er udlagt som Ramsar-område eller fuglebeskyttelsesområde efter fuglebeskyttelsesdirektivet. Nærmeste fuglebeskyttelsesområde, er det svenske fuglebeskyttelsesområde Nordvästra Skånes havområde (SE0420360), som ligger ca. 5,8 km nord for planområdet. Det nærmeste danske fuglebeskyttelsesområde er F108 Gribskov, som ligger 7,3 km vest-sydvest for planområdet.

Nævnet har dog fundet anledning til at vurdere påvirkningen af de af klageren nævnte fugle i forhold til den generelle beskyttelse, om følger af fuglebeskyttelsesdirektivets regler.

Nævnet bemærker i forlængelse heraf, at gæs, svaner og sanglærker er trækfugle og derfor er omfattet af beskyttelsen i fuglebeskyttelsesdirektivets artikel 4, stk. 4, 2. pkt.

Planklagenævnet bemærker indledningsvist, at kommunens undersøgelse og vurdering i forhold til tilstedeværelsen af fugle i området og påvirkningen heraf, er af begrænset omfang. Nævnet bemærker i den sammenhæng, at det ikke fremgår af miljørapporten, at kommunen i forbindelse med udarbejdelsen heraf har inddraget eksisterende viden om fugleregistreringer i området fra relevante databaser, herunder f.eks. arter.dk og DOF-basen.

Planklagenævnet finder dog, at dette forhold ikke i sig selv kan føre til en ophævelse af planerne med tilhørende miljørapport, idet nævnet ikke finder grundlag for at tilsidesætte kommunens generelle vurdering af, at planerne ikke vil medføre en væsentlig påvirkning af fuglelivet i området.

Særligt i forhold til sanglærke, lægger nævnet vægt på, at størstedelen af planområdet er dækket af opdyrkede marker, og at planens realisering medfører, at landbrugsdriften ophører og at vegetationen således holdes lav og åben i området. Nævnet bemærker i den forbindelse, at sanglærken findes i det åbne agerland, på enge og heder. Når landbrugsdriften, herunder sprøjtning, ophører i området, vil det således kunne fremme egnede yngle- og rastelokaliteter for sanglærken, da arealet vil bestå af vedvarende græs.

Særligt i forhold til gæs og svaner, lægger nævnet vægt på, at der er flere lokaliteter i nærområdet som kan anvendes som fouragerings- og rasteområder for arterne, hvorfor planerne ikke vil medføre en væsentlig påvirkning af arterne.

Nævnet kan således ikke give medhold i klagepunktet.

2.6 Kommunens miljøvurdering i øvrigt

2.6.1 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.

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.

2.6.2 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.

2.6.3 Hjortevildt

Klagen

Det er i klagesagen anført, at solcelleanlægget vil udgøre en barriere for hjortevildt i området og at vildtets bevægelsesfrihed vil blive begrænset. Klageren anfører derudover, at det ikke fremgår, hvilke dyr der kan passere heget i faunapassagen.

Planklagenævnet har forstået dette som en klage over, at planernes indvirkning på hjortevildt ikke er tilstrækkeligt beskrevet i miljørapporten.

Generelt om dyreliv

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

Dette indebærer ikke, at det planlagte skal vurderes i forhold til alle tænkelige forekomster af 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.

Der kan således efter Planklagenævnets opfattelse efter omstændighederne være en pligt til, også uden for særligt beskyttede områder, at tage hensyn til dyreliv, som ikke er omfattet af bilag IV, f.eks. hvis der er tale om betydningsfulde habitater for bestemte arter, og navnlig hvis der er tale om sjældne arter.

Kommunens undersøgelser og vurderinger

Det fremgår af miljørapporten (s. 30), at der er flere veksler fra hjortevildt, som bevæger sig hen over det opdyrkede areal.

Af lokalplanens § 8.14, fremgår det, at der skal etableres minimum en vildtpassage fra øst til vest, så vildt kan passere gennem området. Det fremgår videre, at passagen skal gå syd om byggefeltet. Byggefeltet er udpeget på lokalplanens kortbilag 3, og det fremgår af lokalplanens § 6.3, at der inden for dette byggefelt må opføres transformestationer, koblingsbygninger, invertere, elpatroner eller andre tekniske anlæg.

Kommunen har i sine supplerende bemærkninger til klagesagen anført, at hvis hjortene ikke ønsker at anvende passagen, vil de kunne passere rundt om solcelleparken inde i beplantningsbæltet, da hegn placeres på indersiden af beplantningsbæltet. Kommunen anfører ligeledes, at hegnet skal være bredmasket og placeres ca. 20 cm over eksisterende terræn, så det ikke kan forceres af hjortevildt. Hegnet skal give mulighed for, at fugle, ræve, grævlinger mv. kan passere gennem solcelleområdet.

Det fremgår ligeledes af kommunens supplerende bemærkninger, at der i lokalplanen ikke er fastsat bredde på vildtkorridoren, da denne fastlægges endeligt i forbindelse med en konkret vurdering i byggesagen. Der har tidligere været regnet med en bredde på 12 m med reference til den bredde, som Vejdirektoratet bruger på hjortetunneler under de danske motorveje. Der er ikke foretaget en nærmere vurdering af vildtpassagens betydning for hjortevildt i området.

Det fremgår yderligere, at råvildt er almindeligt forekommende i Helsingør Kommune, og at dåvildt og kronvildt har spredt sig fra Gribskovområdet. Hjortevildtsgruppens vurdering er, at der i Fredensborg og Helsingørområdet er ca. 125 stk. kronvildt og ca. 50 stk. dåvildt. Der er en formodning om, at der er ved at etablere sig en mere eller mindre fast bestand af kronvildt i Horserød Hegn og mere eller mindre fast bestand af dåvildt i Danstrup Hegn. Begge de nævnte skove ligger vest og syd for arealet, og der er således ikke noget der tyder på, at planområdet er af afgørende betydning for hjortevildtets vandringer i området. I øvrigt planlægges den nærliggende skov Teglstup Hegn indhegnet i forbindelse med etableringen af ny naturnationalpark. Det vil i givet fald gøre planområdet endnu mindre betydende for hjortens bevægelser i landskabet.

Forsyning Helsingør har ligeledes sendt bemærkninger i forhold til etablering af vildtheqn. Forsyningen skriver, at de på området ønsker at opsætte vildtheqn, som skal være bredmasket og placeres ca. 20 cm over eksisterende terræn, så det ikke kan forceres af hjortevildt. Hegnet skal give mulighed for at fasaner, agerhøns, ræve og grævlinger med videre skal kunne passere gennem planområdet. Inspiration til indhegningsmodel, hegnstype og højde, er hentet fra Dyrehaven, hvor hegn opsættes omkring nye plantninger og forhindrer hjortevildtet i at passere. Vildthegnet kan bruges omkring de ca. 6-7 områder der naturligt opstår, når man respekterer de grønne bæltter der ifølge lokalplanen skal etableres i skel og på tværs af lokalplanområdet.

Planklagenævnets vurdering

Planklagenævnet finder på baggrund af ovenstående, at miljørapporten indeholder en tilstrækkelig beskrivelse af planernes indvirkning på den biologiske mangfoldighed og fauna for så vidt angår hjortevildt, og at minimumskravene i miljøvurderingslovens bilag 4, litra f, jf. § 12, stk. 1, derfor er opfyldt.

Nævnet har ved vurderingen lagt vægt på, at der i planområdet skal etableres en vildtpassage, ligesom kommunen i deres supplerende bemærkninger har vurderet, at hjortene kan passere rundt om solcelleparken inde i beplantningsbæltet, da hegn placeres på indersiden af beplantningsbæltet, hvis de ikke vil anvende faunapassagen. Nævnet har ligeledes lagt vægt på, at råvildt er almindeligt forekommende i Helsingør Kommune og at kommunen har vurderet, at der ikke er noget der tyder på, at planområdet er af afgørende betydning for hjortevildt.

Planklagenævnet bemærker afslutningsvis, at reglerne i miljøvurderingsloven alene har processuel karakter. Miljøvurderingsloven fastlægger således ikke grænser for, hvad myndighederne kan beslutte af politiske, økonomiske eller andre grunde, og kommunen er derfor ikke afskåret fra at vedtage planerne endeligt, selvom planerne vil medføre en påvirkning af hjortevildt.

Nævnet kan på den baggrund ikke give medhold i klagepunktet.

2.7 Kystnærhedszonen

2.7.1 Klagen

Det er i klagesagen anført, at der ikke er den fornødne funktionelle eller planlægningsmæssige begrundelse for at placere solcelleanlægget inden for kystnærhedszonen. Det er klagerens opfattelse, at der ikke er en tilknytning mellem affaldscenteret og solcelleanlægget og at disse anlæg ikke kan drage nogle funktionelle eller landskabsmæssige fordele af at ligge i umiddelbar nærhed af hinanden. Personalemæssigt kan det heller ikke forventes, at de samme personer kan håndtere opgaver på de to anlæg.

En af klagerne henviser desuden til, at de to anlæg reelt set ikke kommer til at blive drevet af det samme selskab, og at dette argument i forhold til den planlægningsmæssige begrundelse derfor er irrelevant. Klageren har ligeledes anført, at kommunen i begrundelsen har inddraget usaglige hensyn ved at inddrage driftsmæssige fordele som argument for placeringen.

2.7.2 Regler om kystnærhedszonen

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

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

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

2.7.3 Generelt om begrundelse for planlægning i kystnærhedszonen

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

Som eksempler på planlægningsmæssige begrundelser nævnes i lovbemærkningerne[22] boligernes lokalisering i forhold til infrastruktur og servicefunktioner, allerede foretagne investeringer i infrastruktur, og tilfælde hvor byvækst ind i landet vil komme i konflikt med klare natur- og landskabsinteresser.

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

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

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

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

2.7.4 Lokalplanen og kommunens bemærkninger under klagesagen

Lokalplanen

Det fremgår af lokalplanens redegørelse (s. 9) at området ligger inden for kystnærhedszonen, og at lokalplanområdet nordlige del ligger ca. 1,7 km fra kysten bag eksisterende by og bebyggelse. Området skråner mod syd.

Videre fremgår det, at bygningshøjden ikke overstiger 8,5 m og at anlægget ikke vurderes at påvirke landskabet eller hindre befolkningens adgang til kysten. Anlæggets placering vurderes således ikke i strid med formålet med kystnærhedszonen om at bevare de åbne kyststrækninger som landskabelige helheder med væsentlige natur- og landskabstræk.

Det fremgår desuden (s. 10), at Forsyning Helsingør har vurderet, at arealet er velegnet til formålet, da der er tale om et stort og overvejende sammenhængende areal på en overvejende sydvendt skrånning. Derudover er området i direkte tilknytning til Skibstrup

Affaldscenter, som ejes og drives af Forsyning Helsingør, hvilket giver driftsmæssige fordele. Området er desuden udvalgt på grund af, at området ikke direkte berører væsentlige naturinteresser, herunder også nationalparken Kongernes Nordsjælland. Den umiddelbare tilknytning til Skibstrup Affaldscenter vurderes at være en planlægningsmæssig begrundelse, da driften af begge anlæg varetages af samme ejer. Desuden vurderes det ud fra et landskabsmæssigt perspektiv hensigtsmæssigt, at de to tekniske anlæg ligger i umiddelbar nærhed.

Derudover vurderes den sydvendte skråning også at være en planlægningsmæssig begrundelse, da det bidrager positivt til anlæggets effektivitet. Dette skal sammenholdes med de relativt få natur-, landskabs- og kulturmæssige interesser i området sammenholdt med andre placeringer i kommunen.

Det er i den forbindelse også anført, at lokalplanen er udarbejdet som en landzonelokalplan med krav om nedtagning ved endt drift, og at anlægget placeres naturligt i landskabet og den eksisterende ejendomsstruktur fastholdes. Det vurderes således, at placeringen er skånsom i forhold til landskabelige interesser.

Ud fra en helhedsbetragtning er det kommunens samlede vurdering, at anvendelsen er i overensstemmelse med planlovens bestemmelser og formål med kystnærhedszonen. Dette sammenholdes med, at plangrundlaget udarbejdes som landzonelokalplan med krav om nedtagning efter endt drift.

Det fremgår herudover af lokalplanens redegørelse (s. 10), at kommunen har undersøgt mulighederne for placering uden for kystnærhedszonen, og at der er udpeget tre steder, hvor det ikke kan afvises, at der kunne placeres et solcelleanlæg i samme størrelsesorden.

Notat vedrørende alternative placeringsmuligheder

Kommunen har udarbejdet et notat om screening af alternative placeringsmuligheder. Af dette notat fremgår det, at kommunen i forbindelse med planlægningen af solcelleanlægget har foretaget en screening af muligheden for at placere solcelleanlægget andre steder i kommunen, og at screeningen er foretaget, fordi det ansøgte område ligger inden for kystnærhedszonen.

Kommunen har i notatet anført (s. 1), at Helsingør Kommune er beriget med stærke naturkvaliteter, store hegn og skove, Natura 2000-områder og et grønt Danmarkskort, der er opdateret i 2019. Ligeledes findes en række kulturhistoriske værdier i by og land. Derudover er hele kommunens landzoneområde inddelt i bevaringsværdige landskabskarakteristikker.

Det fremgår i forlængelse heraf af notatet, at det er Forsyning Helsingørs hensigt at forsyne 50 % af kommunernes boligforbrug gennem det ønskede solcelleanlæg. For at solcelleanlæg er rentable og sikrer billig energi, er den generelle anbefaling ifølge Forsyningen, at anlæg skal være min. 40 ha. Der er derfor begrænsede muligheder for at lokalisere et tilstrækkeligt areal, der ikke på den ene eller anden måde påvirker landskab og natur og bevæger sig ind i beskyttelseslinjerne.

Der er i notatet udpeget tre alternative placeringer, som ud fra lokaliseringsbetingelserne vurderes at være de mest oplagte alternativer uden for kystnærhedszonen.

Om det første alternativ sydøst for Gurre sø fremgår det af notatet (s. 5-6), at det samlet set ikke vurderes hensigtsmæssigt ud fra et overordnet kommunalt planlægningsmæssigt perspektiv at placere solcelleanlæg på dette areal frem for den foreslåede placering, idet det vil have negativ betydning for kommunens mulighed for byudvikling. Arealet har således stort potentiale som erhvervsområde.

Om det andet alternativ vest for Plejelt, fremgår det (s. 7-8), at denne placering ikke vurderes hensigtsmæssig ud fra et planlægningsmæssigt perspektiv frem for den besluttede placering, idet placeringen i så fald vil have visuel betydning for nationalpark Kongernes Nordsjælland og Esrum Sø og desuden vil være placeret op ad kommunegrænsen, langt fra Forsyning Helsingørs andre aktiviteter.

Om det tredje alternativ mellem Borsholm og Horserød, fremgår det af notatet (s. 9-10), at det samlet set ikke vurderes mere hensigtsmæssigt ud fra et planlægningsmæssigt perspektiv at placere solcelleanlæg på dette areal frem for den besluttede placering. Selvom arealet ligger lige uden for kystnærhedszonen, berører arealet skovbyggelinjer og kulturmiljøer omkring særlige landsbyer.

Det fremgår af notatet (s. 2), at den konkrete placering af solcelleanlægget er udpeget af Forsyning Helsingør, fordi området muliggør det fornødne areal, fordelt på få lodsejere, hvilket er fremmende for projektets realiserbarhed. Projektet har mulighed for at tilslutte sig et elværk med tilstrækkelig kapacitet. Derudover ligger placeringen i direkte forbindelse med Skibstrup Affaldscenter, der også er en del af Forsyning Helsingør, og der forventes mulighed for driftsmæssige fordele, ligesom affaldscentret også råder over et deponi, hvor der på sigt vil kunne etableres solcelleanlæg på 10-15 ha af arealet. Ved at placere solcelleanlægget tæt på Affaldscenteret, mindskes den landskabelige påvirkning.

Inden for det valgte areal er der desuden meget begrænsede naturbeskyttelsesinteresser. Arealet syd for planområdet er karakteriseret som særligt sårbart landskab, og øst for området ligger Teglstup Hegn og tilhørende skovbyggelinje. Området er kategoriseret som særligt værdifuldt landbrugsområde, hvilket stemmer overens med kravet om at tilbageføre arealet til landbrug efter endt anvendelse som solcelleanlæg.

Videre fremgår det (s. 3), at arealet ligger i kystnærhedszonen, men syd for byområdet Alsgårde, herunder et nybygget boligområde Skibstrup og dermed uden nogen direkte visuel kontakt til kysten. Arealet ligger lige syd for landsbyen Skibstrup, hvor det primært er selve landsbyen, der har interesse som særlig landsby.

Samlet set vurderes det i notatet, at det valgte areal er et hensigtsmæssigt område at placere solcelleanlægget i, da der er tale om større landbrugsflader uden særlige naturbeskyttelses-, kulturhistoriske eller landskabelige værdier, samtidig med at placeringen inden for kystnærhedszonen sker uden direkte påvirkning af de åbne kyster, i betydelig afstand til kysten og bag eksisterende bebyggelse.

Kommunens bemærkninger til klagesagen

Kommunen har i deres bemærkninger til klagesagen anført, at der i plangrundlaget for anlægget er redegjort for forholdet om placering i kystnærhedszonen. Videre fremgår det, at kommunen har undersøgt mulighederne for en placering uden for kystnærhedszonen, og at der er udpeget tre steder, hvor det ikke kan afvises, at der kunne placeres et solcelleanlæg i

samme størrelsesorden. Af kommunens bemærkninger fremgår desuden, at redegørelsen om de alternative placeringer, ikke skal læses som en anbefaling til en anden placering i kommunen.

Kommunen har anført, at vurderingen omkring kystnærhedszonen er et udtryk for en helhedsvurdering. Vurderingen skal ses i sammenhæng med den konkrete placering i forhold til kystlandskab, bag den eksisterende by Ålsgårde, overordnede natur- og miljøinteresser, øvrige placeringer uden for kystnærhedszonen mv., som det fremgår af planforslaget.

Kommunen bemærker ligeledes, at der i forhold til redegørelsens bemærkning om de relativt få natur-, landskab- og kulturmiljømæssige interesser i området, ikke er tale om et subjektivt skøn. Der er få steder i kommunen, hvor der kan placeres et anlæg i den størrelsesorden uden at komme i konflikt med diverse arealbindinger mv.

Kommunens svar på høring om kystnærhedszonen

Kommunen har den 3. oktober 2022 fremsendt svar på nævnets høring om den nærmere begrundelse for placering af anlægget i kystnærhedszonen.

Det fremgår af høringssvaret, at kommunen har vurderet, at anlægget ikke vil påvirke kystlandskabet eller vil være synligt fra hverken stranden eller vandsiden, og at denne vurdering er foretaget på baggrund af, at planområdet er placeret bag eksisterende by, beplantning mv. og at planområdet ligger med en afstand på 1,7 km til kysten. Solcellerne placeres desuden i naturligt terræn og måler maksimalt 4 m i højden, mens den store transformatorstation må have en højde på maksimalt 8,5 m. Mellem lokalplanområdet og kystlinjen findes højere beliggende arealer, tæt bymæssig bebyggelse og beplantning, og det er kommunens vurdering, at anlægget er placeret under den visuelle sigtelinje set fra kysten. Videre fremgår det, at kommunen har fået udarbejdet tværsnit fra kystlinjen og frem til lokalplanområdets højeste punkt, og at tværsnittene understøtter kommunens vurdering. Kommunen har på den baggrund vurderet, at det ikke var nødvendigt at udarbejde visualiseringer.

I forhold til driftsfordele anfører kommunen, at Forsyning Helsingør tidligere har oplyst, at affaldscenteret og solcelleanlægget kan dele mandskab og materiel. Forsyningen har over for kommunen uddybet, at anlægget etableres på en ejendom, hvor der ikke kan og skal opføres tilsynsbolig eller toilet og frokostfaciliteter for driftspersonalet. Det er derfor forsyningens vurdering, at det er en daglig driftsmæssig fordel, at der på Skibstrups Affaldscenter allerede findes personalefaciliteter, således at de medarbejdere der skal gennemføre det daglige tilsyn med solcelleanlægget, kan bruge eksisterende personalefaciliteter og garageanlæg. I anlægsfasen af solcelleanlægget kan leveringer af f.eks. containere med solcellepaneler og stålstativer ske via Skibstrup Affaldscenters indkørsel, således at de omkringliggende landeveje ikke belastes af tung trafik.

Kommunen bemærker afslutningsvis, at punktet om driftsmæssige fordele alene udgør en del af den samlede helhedsvurdering.

I forhold til landskab og den umiddelbare nærhed til Skibstrup Affaldscenter, anfører kommunen, at dette er tillagt en værdi, da det særskilt bidrager til at undgå spredt bebyggelse i kommunen.

2.7.5 Planklagenævnets vurdering

Planklagenævnet bemærker indledningsvist, at planlægning for et solcelleanlæg til forsyning med vedvarende energi er et sagligt planlægningsmæssigt hensyn. Der er imidlertid ikke generelt et særligt funktionelt eller planlægningsmæssigt behov for at placere solcelleanlæg på en kystnær placering.

Det fremgår af sagens oplysninger, at en særlig planlægningsmæssig begrundelse for placering af solcelleanlægget inden for kystnærhedszonen, er den umiddelbare tilknytning, som lokalplanområdet har til Skibstrup Affaldscenter, da driften af begge anlæg varetages af samme ejer og da der vil være driftsmæssige fordele forbundet med en placering tæt på affaldscenteret. Kommunen vurderer desuden, at det ud fra et landskabsmæssigt perspektiv er hensigtsmæssigt, at de to tekniske anlæg ligger i umiddelbar nærhed. Den overvejende sydvendte skråning vurderes ligeledes, at være en planlægningsmæssig begrundelse, da det bidrager positivt til anlæggets effektivitet. Videre fremgår det af lokalplanens redegørelse, at bygningshøjden ikke overstiger 8,5 m og at anlægget ikke vurderes at påvirke landskabet eller hindre befolkningens adgang til kysten. Anlæggets placering vurderes således ikke i strid med formålet med kystnærhedszonen om at bevare de åbne kyststrækninger som landskabelige helheder med væsentlige natur- og landskabstræk.

Et flertal på 10 medlemmer (Helle T. Anker, Lise Buchreitz, Henrik Høegh, Ulf Kjellerup, Thomas Klyver, Jonas V. K. Nielsen, Susanne Ogstrup, Henrik Stjernholm, Helle Søeberg og Flemming Thornæs) finder, at kommunen har godtgjort, at der er den fornødne særlige planlægningsmæssige begrundelse for kystnær lokalisering af solcelleanlægget, jf. planlovens § 5 b, stk. 1, nr. 1.

Flertallet lægger herved særlig vægt på, at planområdet i sin helhed er placeret bag bymæssig bebyggelse og eksisterende beplantning, og med en afstand til kysten på 1,7 km. Hertil kommer, at der er tale om et område, som i forvejen er præget af tekniske anlæg, herunder særligt Skibstrup Affaldscenter.

Flertallet lægger desuden på baggrund af kommunens oplysninger, herunder særligt kommunens høringssvar af 3. oktober 2022, til grund, at solcelleanlægget som følge af de terrænæssige forhold samt den eksisterende bebyggelse og beplantning, ikke kan ses fra kysten, og at anlægget dermed ikke vil medføre en visuel påvirkning af kystlandskabet. Flertallet bemærker i forlængelse heraf, at kravene til den særlige planlægningsmæssige begrundelse under sådanne omstændigheder efter praksis er begrænsede.

Flertallet har endelig lagt vægt på, at kommunen har foretaget en vurdering af alternative placeringsmuligheder og efter en afvejning har vurderet, at de alternative placeringer ikke er hensigtsmæssige ud fra et planlægningsmæssigt perspektiv.

Flertallet kan således ikke give medhold i klagepunktet.

Et mindretal på 1 medlem (Jan Woollhead) bemærker, at kravene til den planlægningsmæssige begrundelse skærpes, dels når der er tale om nye anlæg, dels når det planlagte anlæg har et stort omfang. Desuden skærpes kravene til den særlige planlægningsmæssige begrundelse, jo tættere det konkrete område ligger på kysten.

I den konkrete sag ligger solcelleanlægget ca. 1,7 km fra kysten, og der er efter mindretallets opfattelse tale om et anlæg af en betydelig størrelse, da solcelleanlægget samlet set vil udgøre ca. 60 ha.

Mindretallet finder på den baggrund, at kommunen ikke i den konkrete sag har godtgjort, at der er den fornødne særlige planlægningsmæssige og funktionelle begrundelse for kystnær lokalisering af solcelleanlægget, jf. planlovens § 5 b, stk. 1, nr. 1.

Mindretallet har ved vurderingen lagt vægt på, at det forhold, at placeringen ved et affaldscenter inden for kystnærhedszonen, som er uden sammenhæng med solcelleanlægget, vil medføre driftsmæssige fordele, f.eks. i form af fælles mandskab, faciliteter og materiel, i den konkrete sag ikke udgør en tilstrækkelig planlægningsmæssig begrundelse for en kystnær lokalisering. Mindretallet bemærker i den sammenhæng, at placeringen af anlægget ikke sker på det pågældende sted som følge af eksistensen af relevant infrastruktur i umiddelbar nærhed af eller tilknytning til solcelleanlægget.

Hertil kommer, at der er tale om et anlæg af en ganske betydelig størrelse.

Mindretallet finder på den baggrund, at lokalplanen og kommuneplantillægget er behæftet med en væsentlig retlig mangel ved lokalplanen og kommuneplantillægget, og disse er derfor ugyldige.

Der træffes afgørelse i overensstemmelse med flertallets stemmeafgivning.

2.8 Uoverensstemmelse mellem lokalplanen og kommuneplanens retningslinjer

2.8.1 Klagen

Det er i klagesagen anført, at planområdet i kommuneplanen fra 2019 er udpeget som et bevaringsværdigt landskab og et værdifuldt kulturmiljø med høj sårbarhed, og at planlægning for solceller i området er i strid med disse udpegninger.

2.8.2 Generelt om forholdet mellem kommuneplan og lokalplan

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

De afgrænsede områder, der knytter sig til kommuneplanens retningslinjer og rammer, skal vises på kort, jf. planlovens § 11, stk. 3.

En lokalplan må ikke være i strid med kommuneplanen, jf. planlovens § 13, stk. 1, nr. 1. Dette krav er en del af planlovens rammestyringsprincip, der fastslår, at den mere detaljerede planlægning er begrænset af rammerne i den overordnede planlægning.

En lokalplan må hverken være i strid med kommuneplanens hovedstruktur, retningslinjer eller rammebestemmelser. Desuden må lokalplanen ikke være i strid med redegørelsens rækkefølgeangivelse.

Efter Planklagenævnets opfattelse forudsætter bestemmelsen i § 13, stk. 1, nr. 1, dog, at det er muligt ud fra kommuneplanen at udlede konkrete krav til lokalplanlægningen. At en lokalplan ikke må stride imod kommuneplanen, skal således primært ses i forhold til de konkret fastsatte retningslinjer og rammer for det pågældende lokalplanområde.

Rammestyingsprincippet efter planloven gælder ikke internt i en kommuneplan, og der er således ikke et egentligt retligt hierarki mellem de forskellige dele af kommuneplanen. Mere overordnede retningslinjer, som ikke vedrører det konkrete område, vil ikke nødvendigvis være til hinder for en lokalplanlægning for området, der i øvrigt er i overensstemmelse med konkrete rammebestemmelser for området.

Efter planretten gælder endvidere et vist krav om "positiv hjemmel", altså et krav om, at der ikke kan lokalplanlægges for visse forhold, medmindre der også er planlagt for disse i kommuneplanen.

Dette gælder bl.a. med hensyn til forhold, der skal fastsættes retningslinjer for efter § 11 a eller rammer for efter § 11 b. Kommuneplanrammerne skal desuden udgøre en tilstrækkelig præcis ramme for lokalplanlægningen, og den konkrete ramme skal således være så entydig og præcis, at det umiddelbart fremgår, hvilke bindende lokalplanbestemmelser der vil kunne fastsættes. Er der ikke den fornødne hjemmel i kommuneplanen, må der udarbejdes et kommuneplantillæg, der sikrer dette.

Ifølge planlovens § 11 a, stk. 1, nr. 5, skal en kommuneplan indeholde retningslinjer for beliggenheden af tekniske anlæg, herunder arealer til fælles biogasanlæg.

2.8.3 Lokalplanen og kommuneplanen

Lokalplanen

Lokalplanen muliggør etablering af et i alt 60 ha stort solcelleanlæg, samt anlæg og faciliteter, der er nødvendige for anlæggets drift og udvikling.

Det fremgår af lokalplanens redegørelse (s. 13), at lokalplanområdet i kommuneplan 2019 er udlagt til bevaringsværdigt landskab, og dermed er omfattet af kommuneplanens retningslinjer for disse. Det er i forlængelse heraf anført, at produktion af grøn energi og reduktion af klimaskadelige gasser vurderes at være et væsentligt samfundsmæssigt hensyn. Videre fremgår det, at solcellerne vil være synlige i landskabet, men at det er kommunens vurdering, at landskabets udpegningsgrundlag grundlæggende ikke påvirkes, og at lokalplanen sikrer genopretning til eksisterende landskab efter endt drift. Dette er sammenholdt med, at området "Landbrugslette" i alt måler 15 kvadratkilometer og at lokalplanområdet for solcelleanlægget måler ca. 60 ha. Endelig fremgår det, at et mindre område i lokalplanområdets sydlige del er udpeget som særlig sårbar landskabstype, og at lokalplanen indeholder bestemmelser, som afskærmer anlægget set fra [vejnavn 1].

Det fremgår yderligere af lokalplanens redegørelse (s. 14), at lokalplanområdets sydlige del er udlagt som værdifuldt kulturmiljø i kommuneplan 2019, og der er henvist til kommuneplanens retningslinjer for disse. Det er anført, at området er en del af Borsholm Landsby med husmandsudstyknings og dyrkningsflade. Det er kommunens vurdering, at lokalplanområdet alene udgør en mindre del af lokalplanområdet, og at anlægget ikke vil have indflydelse på udpegningsgrundlaget.

Kommuneplantillægget

Det fremgår indledningsvist af kommuneplantillægget (s. 3), at planområdet i dag ikke er omfattet af en kommuneplanramme, og at kommuneplanen desuden ikke indeholder en retningslinje, som muliggør etableringen af større solcelleanlæg. Kommuneplantillægget er derfor udarbejdet for at sikre den nødvendige overensstemmelse mellem lokalplan og kommuneplan.

Kommuneplantillægget udlægger et nyt rammeområde (4.T4), inden for hvilket der kan planlægges for tekniske anlæg i form af solcelleenergianlæg samt tekniske anlæg, som er nødvendige for anlæggets drift og produktion af grøn energi.

Det fremgår af kommuneplantillæggets redegørelse (s. 7), at rammeområdet er beliggende inden for et område, som i kommuneplanen er udlagt til bevaringsværdigt landskab. Dele af området er desuden udlagt som værdifuldt kulturmiljø og særligt sårbart område.

Videre fremgår det, at kommuneplanrammens særlige bestemmelser blandt andet forholder sig til disse forhold ved at have bestemmelser om, at området skal fastholdes i landzone, at anlægget skal nedtages efter endt drift, at terrænet skal sikres og at den visuelle påvirkning skal mindskes. Det fremgår, at der er redegjort nærmere for disse forhold i lokalplan 4.38, og at lokalplanen indeholder konkrete bestemmelser herom.

Kommuneplantillægget omfatter desuden en ny retningslinje, hvoraf fremgår:

"Der kan planlægges for større, sammenhængende solcelleanlæg på op til 65 hektar i udpegede kommuneplanrammer."

Kommuneplan 2019 for Helsingør Kommune

Hele lokalplanområdet er udlagt som bevaringsværdigt landskab i kommuneplan 2019. Af kommuneplanens retningslinjer for bevaringsværdige landskaber fremgår bl.a. følgende:

- *Tilstanden eller arealanvendelsen af sammenhængende helheder eller enkeltelementer i de udpegede landskabsområder må ikke ændres, hvis det forringer landskabets værdi eller muligheden for at styrke eller genoprette dets værdi.*
- *Forbedringer af områdernes bevaringsværdier eller ændringer i medfør af allerede gældende bestemmelser i en fredningskendelse eller lokalplan kan dog ske.*
- *Tilstanden og arealanvendelsen må kun ændres, såfremt det kan begrundes ud fra væsentlige samfundsmæssige hensyn, og hvis det kan ske uden at landskabsværdierne forringes.*

[...]

- *Der må som hovedregel ikke planlægges eller gennemføres byggeri og anlæg i landskabsområderne ud over det, der er erhvervsmæssigt nødvendigt for driften af landbrug, skovbrug og fiskeri.*
- *Der skal generelt tilstræbes størst mulig adgang til og mulighed for oplevelse og forståelse af bevaringsværdierne i landskabsområderne. Det skal være muligt at etablere stier, formidlingsskilte, shelters eller bålpladser, under forudsætning af at disse indpasses i landskabet.*
- *Behandling af landzonesager samt anden planlægning for landområdet skal bl.a. foregå på baggrund af en landskabsanalyse.*

En mindre del af lokalplanområdet er desuden udlagt som værdifuldt kulturmiljø i kommuneplan 2019. Af kommuneplanens retningslinjer for kulturmiljøer i landområdet fremgår bl.a. følgende:

- *Inden for de udpegede kulturmiljøer må der som hovedregel kun opføres bygninger og nye anlæg, der er erhvervmæssigt nødvendige for driften af landbrug, skovbrug og fiskeri.*
- *Byggeri og nye anlæg herudover må kun opføres, hvis det ikke forringer, men derimod spiller sammen med de karakteristiske kulturhistoriske træk. De kulturhistoriske træk kan være bevaringsværdig bebyggelse, bebyggelsesmønstre, byggetradition, ejendomsstruktur og egnstypisk beplantning.*
- *Kulturmiljøers tilstand må kun ændres, såfremt det kan begrundes ud fra væsentlige samfundsmæssige hensyn, og såfremt det kan dokumenteres, at værdi, betydning eller funktion af værdifulde sammenhængende helheder eller enkelte elementer ikke forringes.*
- *I kulturmiljøer skal bygninger og anlæg placeres og udformes med hensyntagen til bevaring og beskyttelse samt mulighed for forbedring af landskabs-, natur- og kulturværdierne.*
- *Der skal generelt tilstræbes størst mulig adgang til og mulighed for oplevelse og forståelse af kulturmiljøerne.*

Der er ikke i kommuneplan 2019 fastsat retningslinjer om placering af større solcelleanlæg som tekniske anlæg.

Miljørapporten

Af miljørapporten (s. 24) fremgår det, at hele planområdet er udpeget til bevaringsværdigt landskab med baggrund i sikring af landskabelige bevaringsværdier og beliggenheden af områder med landskabelig værdi, herunder større, sammenhængende landskaber. I kommuneplan 2019 er området desuden udpeget som område, hvor skovrejsning er uønsket.

Det fremgår ligeledes af miljørapporten (s. 39), at landskabet omkring Skibstrup er udpeget som særligt værdifuldt landskab, og at en solcellepark af den størrelse, som lokalplanen skaber rammerne for, nødvendigvis vil have en synlig indvirkning på landskabet. Videre fremgår det, at karakterområdet i kommunens landskabsanalyse betegnes som landbrugssletten og at den forholdsvis åbne karakter står i kontrast til de omkringliggende områder med bevoksning og skov, hvilket forstærker oplevelsen af den åbne landbrugsslette.

Af miljørapporten fremgår det, at kommunen i landskabsanalysen beskriver karakterområdet således:

“Der er stor variation i de forskellige delområder, men særligt karakteristisk er område 1A, hvis store flade, med jævnt terræn med veje, diger og levende hegn langs udskiftningstidens marker, har høj formidlingsværdi. Her kan man opleve lange kig over den åbne dyrkningsflade, der står i kontrast til det øvrige landskab, der er mere sammensat med flere levende hegn. Horneby Ås og [vejnavn 1] løber som en smal ”rygrad” gennem området.”

Som særligt karakteristisk udpeges delområde 1a i kommunens landskabsanalyse, hvori lokalplanområdet for den nye solcellepark ligger. Lokalplanområdet ligger således i den nordøstlige del af delområde 1a og afskæres af Horneby Ås mod sydvest. I delområdet er det særligt de stjerneudstykkede landsbyer, samt vej- og markstrukturen med levende hegn, som understøtter disse, der er definerende for landskabskarakteren, hvor der er bevaret en klar grænse mellem landskab og bymæssig bebyggelse. Landskabet giver indtryk af at være

uforstyrret og afdæmpet i forhold til visuel støj, og i forhold til Helsingør Kommunes øvrige landskaber, er landskabet karakteriseret som et enkelt, roligt landskab med store træk af dyrkningsfladernes åbne vidder og tydelige kulturhistoriske landskabsspor og strukturer.

Videre fremgår det, at landskabskarakterens sårbarhed er høj, og at særligt fladerne omkring de stjerneudstykkede landsbyer er sårbare over for ethvert tiltag, der bryder med den oprindelige ejendomsstruktur. Tilplantning kan afskære de lange kig ud over de åbne vidder, som er særligt karakteristisk for området.

Det fremgår af miljørapporten (s. 40), at lokalplanområdet ligger på de stjerneudskiftede landbrugsjorde, men fra øjenhøjdeperspektiv er de kulturhistoriske levn dog ikke nær så tydelige, hvilket bl.a. forstyrres af højspændingen, der går gennem området og skaber lidt visuel støj i det ellers rolige landskab. Op til den østlige del af lokalplanområdet er landskabet præget af større spredt bevoksning, der ligger forholdsvis lavt i terrænet, samt af Skibstrup Affaldscenter. Lokalplanområdet er derfor ikke synligt fra [vejnavn 2]. En del af Skibstrup Affaldscenter ligger ved grænsen til lokalplanområdet med et højdepunkt i terræn ca. 10 m over lokalplanområdet, men den del af affaldscenteret er ikke offentligt tilgængeligt.

Herudover fremgår det, at Horneby Ås, der løber som en svag forhøjning gennem landskabet langs [vejnavn 1], ligger sydvest for lokalplanområdet, dog ikke højere end lokalplanområdet ligger. Fra åsen kigger man op mod lokalplanområdet. Åsens geologiske formation er ikke fremtrædende i sig selv og opfattes derfor ikke som et markant geologisk spor. Den spredte bebyggelse og tilknyttede mosaikbevoksning er særligt karakteristisk for oplevelsen af landskabet langs [vejnavn 1]. Her opleves vekselvirkningen mellem åbent og lukket landskab markant med indkig til de åbne marker, hvorpå der bliver etableret en solcellepark. Terrænforholdene betyder, at man ikke kan se de åbne markers fulde udstrækning, da der er et højdepunkt ca. midt på arealet.

Om Skibstrup Landsby fremgår det af miljørapporten (s. 41), at denne ligger forholdsvis lavt i terrænet, og med bebyggelse, haver og anden bynær bevoksning, er det fra landsbymidten svært at syne lokalplanområdet i øjenhøjde, selvom det grænser helt op til landsbyen. Skibstrups lavere placering i landskabet betyder derfor også, at landsbyen ikke syner markant ude fra oplandet nær lokalplanområdet. Den tydeligste indsigt er således fra højdepunktet på [vejnavn 3], hvor de levende hegn leder hen mod byen.

Endelig fremgår det, at de levende hegn og bevoksningsstrukturer langs [vejnavn 3] er med til at definere de særlige rumlige og visuelle forhold i og omkring lokalplanområdet og ikke mindst som en del af et større landskabskarakterområde.

I forhold til det sydvendte alternativ fremgår det af miljørapporten (s. 41), at der etableres nye beplantningsbælter på henholdsvis 5 m og 10 m bredde, som udadtil med tiden vil skærme for den solcellepark, som lokalplanen giver plads til. Samtidig vil beplantningsbælterne også skærme for den åbne karakter, der er i dag, særligt fra [vejnavn 3], og forkort eller helt afskære de indblik, der er landskabet fra [vejnavn 1].

Kommunens bemærkninger

Det fremgår af kommunens bemærkninger til klagesagen, at der i lokalplanen er redegjort for forholdet om bevaringsværdigt landskab. Kommunen anfører, at planområdet ligger i landzone og at alt landzone i kommunen som udgangspunkt er udpeget som bevaringsværdigt landskab i kommuneplanen. Videre anfører kommunen, at solcellerne vil

være synlige i landskabet, men det vurderes, at landskabets udpegningsgrundlag grundlæggende ikke påvirkes væsentligt, og at lokalplanen sikrer genopretning til eksisterende landskab efter endt drift.

2.8.4 Planklagenævnets vurdering

Et flertal på 9 medlemmer (Helle T. Anker, Lise Buchreitz, Henrik Høegh, Ulf Kjellerup, Thomas Klyver, Jonas V. K. Nielsen, Susanne Ogstrup, Henrik Stjernholm og Helle Søeberg) konstaterer indledningsvist, at kommunen samtidig med vedtagelsen af lokalplanen har vedtaget kommuneplantillæg nr. 10 til kommuneplan 2019. I tillægget fastsættes bl.a. rammebestemmelser for et nyt rammeområde 4.T4 – Solcelleanlæg ved Skibstrup, der svarer til afgrænsningen af lokalplanområdet. I kommuneplantillægget udlægges rammeområdet til tekniske anlæg – forsyningsanlæg, solcelleenergi. Lokalplan nr. 4.38 er således i overensstemmelse med kommuneplantillægget.

Idet kommuneplantillægget fastsætter, at området skal anvendes til tekniske anlæg, og kommuneplanens retningslinjer udpeger området som bevaringsværdigt landskab, samt en del af området som værdifuldt kulturmiljø, er der umiddelbart en intern uoverensstemmelse mellem kommuneplanens retningslinjer og den med kommuneplantillægget fastsatte ramme for området.

Flertallet konstaterer dog, at der ligeledes i kommuneplantillæg nr. 10 er fastsat en ny retningslinje, hvoraf det fremgår, at der kan planlægges for større, sammenhængende solcelleanlæg på op til 65 ha i udpegede kommuneplanrammer. Flertallet finder, at en generelt formuleret retningslinje af denne type, som udgangspunkt ikke lever op til de minimumskrav, der er til klarhed og præcision for selv overordnede retningslinjer i kommuneplanlægningen. Flertallet finder dog, at retningslinjen, sammenholdt med det forhold, at der i kommuneplantillægget er fastsat rammebestemmelser, der fastlægger det konkrete områdes anvendelse til tekniske anlæg i form af solcelleanlæg, må forstås således, at planområdet i kommuneplanens retningslinjer er udpeget til placering af solceller som teknisk anlæg, jf. planlovens § 11 a, stk. 1, nr. 5.

Flertallet finder på baggrund af ovenstående, at kommuneplantillægget tilsidesætter de hidtil gældende retningslinjer for planområdet. Flertallet bemærker desuden i forlængelse heraf, at retningslinjen og rammebestemmelserne for lokalplanområdet er vedtaget senest, idet de er vedtaget samtidig med lokalplanen. De er desuden mere specifikke, idet de vedrører det konkrete område. Det bemærkes endvidere, at planområdet ikke på tidspunktet for vedtagelsen af kommuneplantillægget og lokalplanen var omfattet af konkrete rammebestemmelser i kommuneplanen.

Endelig bemærker flertallet, for så vidt angår kommuneplanens retningslinjer vedrørende bevaringsværdige landskaber og værdifuldt kulturmiljø, at formuleringen af disse er skønsprægede, og at ingen af retningslinjerne indeholder et egentligt forbud mod opførelse af tekniske anlæg inden for områder udpeget som henholdsvis bevaringsværdigt landskab og værdifuldt kulturmiljø.

Det fremgår således af retningslinjerne, at der *som hovedregel* ikke må planlægges eller gennemføres byggeri og anlæg i landskabsområderne ud over det, der er erhvervmæssigt nødvendigt for driften af landbrug, skovbrug og fiskeri og at tilstanden og arealanvendelsen

kun må ændres, såfremt det kan begrundes ud fra *væsentlige samfundsmæssige hensyn*, og hvis det kan ske uden at landskabsværdierne *forningses*.

Hertil kommer, at det af lokalplanens redegørelse fremgår, at det er kommunens vurdering, at produktion af grøn energi og reduktion af klimaskadelige gasser er et væsentligt samfundsmæssigt hensyn og at planlægningen for solceller dermed er i overensstemmelse med retningslinjerne om, at tilstanden og arealanvendelsen kun må ændres i de udpegede områder, såfremt det kan begrundes ud fra væsentlige samfundsmæssige hensyn, og hvis det kan ske uden at landskabsværdierne *forningses*. Kommunen har i øvrigt foretaget en landskabelig vurdering af det planlagte, ligesom det fremgår af lokalplanens bestemmelser, at området skal reetableres til landbrugsformål efter endt drift.

Flertallet finder på den baggrund ikke, at lokalplanen er vedtaget i strid med planlovens § 13, stk. 1, nr. 1, på trods af kommuneplanens retningslinjer om bevaringsværdigt landskab og værdifuldt kulturmiljø.

Flertallet kan på den baggrund ikke give medhold i klagepunktet.

Et mindretal på 2 medlemmer (Flemming Thornæs og Jan Woollhead) konstaterer indledningsvist, at kommunen samtidig med vedtagelsen af lokalplanen har vedtaget kommuneplantillæg nr. 10. I tillægget fastsættes rammebestemmelser for et nyt rammeområde 4.T4 – Solcelleanlæg ved Skibstrup, der svarer til afgrænsningen af lokalplanområdet. I kommuneplantillægget udlægges rammeområdet til tekniske anlæg – forsyningsanlæg, solcelleenergi. Lokalplan nr. 4.38 er således i overensstemmelse med kommuneplantillægget.

Mindretallet konstaterer desuden, at der ligeledes i kommuneplantillæg nr. 10 er fastsat en ny retningslinje, hvoraf det fremgår, at der kan planlægges for større, sammenhængende solcelleanlæg på op til 65 ha i udpegede kommuneplanrammer.

Mindretallet finder, særligt henset til retningslinjens formulering, at denne ikke lever op til de minimumskrav, der er til klarhed og præcision for selv overordnede retningslinjer i kommuneplanlægningen. Mindretallet har ved vurderingen lagt vægt på, at de afgrænsede områder, der knytter sig til retningslinjen, ikke fremgår af målfaste kortbilag, jf. planlovens § 11, stk. 3, og at retningslinjen ikke er tilstrækkeligt præcis med hensyn til beliggenheden af tekniske anlæg, jf. planlovens § 11 a, stk. 1, nr. 5. Mindretallet bemærker i den forbindelse, at retningslinjen er generelt formuleret, ligesom den forudsætter udlæg af konkrete rammeområder. Retningslinjen udpeger således ikke konkrete områder til placering af solceller som tekniske anlæg, hvilket er en forudsætning for at kunne lokalplanlægge for disse.

På baggrund af ovenstående finder mindretallet, at den nye retningslinje i kommuneplantillæg nr. 10, ikke er formuleret med den tilstrækkelige præcision eller klarhed til at kunne tilsidesætte de hidtil gældende retningslinjer for planområdet.

Idet kommuneplantillægget fastsætter, at planområdet skal anvendes til tekniske anlæg, og kommuneplanens retningslinjer udpeger området som bevaringsværdigt landskab, samt en del af området som værdifuldt kulturmiljø, er der en intern uoverensstemmelse mellem kommuneplanens retningslinjer og den med kommuneplantillægget fastsatte ramme for området.

Mindretallet finder, at lokalplanen er i strid med kommuneplanens retningslinjer om bevaringsværdigt landskab og værdifuldt kulturmiljø. Mindretallet har ved vurderingen lagt vægt på, at det af kommuneplanens retningslinjer for udpegningerne bl.a. fremgår, at tilstanden eller arealanvendelsen i de udpegede landskabsområder ikke må ændres, hvis det forringer landskabets værdi eller muligheden for at styrke eller genoprette dets værdi. Mindretallet bemærker i den sammenhæng, at etablering af et solcelleanlæg på samlet set 60 ha, vil ændre anvendelsen af området væsentligt, ligesom det, jf. miljørapportens oplysninger, må lægges til grund, at etablering af solcelleanlægget vil medføre en ikke uvæsentlig påvirkning af landskabet og dermed også en forringelse af landskabets værdi.

Mindretallet har ligeledes lagt vægt på, anlægget ikke er erhvervsmæssigt nødvendigt for driften af landbrug, skovbrug og fiskeri, og således ikke er i overensstemmelse med retningslinjerne om, at der som hovedregel ikke må planlægges eller gennemføres byggeri og anlæg i landskabsområderne ud over det, der er erhvervsmæssigt nødvendigt for disse erhverv.

Lokalplanen er således i strid med kommuneplanen, jf. planlovens § 13, stk. 1, nr. 1, og mindretallet finder på den baggrund, at lokalplanen er behæftet med en væsentlig retlig mangel, og derfor er ugyldig.

Der træffes afgørelse i overensstemmelse med flertallets stemmeafgivning.

2.9 Lighedsgrundsætningen

2.9.1 Klagen

Det er i klagesagen gjort gældende, at planvedtagelsen er i strid med kommunens administration af konkrete byggesager i området, og henviser til kommunens restriktive sagsbehandling i landzonesager, herunder til to konkrete sager, hvor kommunen har meddelt afslag på landzonetilladelse til opførelse af henholdsvis et fritstående solcelleanlæg og et brændeskur i samme område som lokalplanområdet.

2.9.2 Generelt om lighedsbetragtninger i forbindelse med planvedtagelser

Kommunen kan frit beslutte, om den ønsker at tilvejebringe en lokalplan, jf. planlovens § 13, stk. 1, bortset fra de særlige situationer, som er omfattet af planlovens § 13, stk. 3. En kommune kan desuden frit beslutte, om den ønsker at tilvejebringe et kommuneplantillæg.

Kommunens skønsmæssige beslutning om at tilvejebringe en lokalplan og/eller et kommuneplantillæg, kan som udgangspunkt ikke efterprøves af Planklagenævnet.

Kommunen er desuden ikke som følge af lighedsgrundsætningen er afskåret fra at vedtage planer, som giver mulighed for f.eks. etablering af en solcellepark, der ikke tidligere har været muligt i det pågældende område, eller som fortsat ikke er muligt i andre områder i kommunen. Lighedsgrundsætningen er heller ikke til hinder for, at kommunen i kommuneplanen/et kommuneplantillæg beslutter at udlægge et bestemt område i kommunen til bestemte formål.

2.9.3 Planklagenævnets vurdering

Planklagenævnet kan ikke give medhold i dette klagepunkt, allerede fordi lighedsgrundsætningen ikke er til hinder for planlægning for solceller. Hertil kommer, at de afgørelser, som klageren har henvist til, er landzonesager, hvorfor sagerne allerede af den grund ikke er sammenlignelige.

2.10 Planlovens § 29

2.10.1 Klagen

Klagerne har anført, at lokalplanen er i strid med planlovens § 29, da de foreslåede ændringer ikke er i overensstemmelse med nationale interesser vedrørende vækst og erhvervsudvikling, natur- og miljøbeskyttelse, kulturarvs- og landskabsbevarelse.

2.10.2 Generelt om statslige interesser i kommuneplanlægningen

Erhvervsministeren offentliggør hvert fjerde år en oversigt over nationale interesser i kommuneplanlægningen, herunder de interesser der er fastsat i medfør af planloven og lovgivningen i øvrigt, jf. planlovens § 2 a.[23]

Oversigten over nationale interesser i planlægningen er ikke retligt bindende for kommunerne, men har til formål at gøre kommunerne opmærksomme på de statslige interesser og prioriteringer, således at kommunerne kan forudse, om et planforslag må forventes mødt af en indsigelse efter planlovens § 29. Oversigten over de nationale interesser i kommuneplanlægningen stiller ikke større eller flere krav til indholdet af kommuneplanens retningslinjer, end hvad der allerede fremgår af planloven.

2.10.3 Planklagenævnets vurdering

Allerede fordi oversigten ikke er bindende i forhold til den kommunale planlægning, er planerne ikke i strid med oversigten over de nationale interesser i kommuneplanlægningen. Planklagenævnet kan derfor ikke give medhold i klagepunktet.

Planklagenævnet kan desuden ikke tage stilling til, om staten bør gøre indsigelse, eller om betingelserne for ikke at gøre indsigelse er overholdt.

2.11 Forhold, som ikke behandles

Det er i klagesagen anført, at en række forhold, herunder støj, refleksgener, varme- og magnetpåvirkning samt projektets påvirkning af rød glente, ikke er tilstrækkeligt belyst i miljøkonsekvensrapporten.

Planklagenævnet har ikke kompetence til at behandle disse klagepunkter, da rette klageinstans for så vidt angår § 25-tilladelsen og den tilhørende miljøkonsekvensrapport, er Miljø- og Fødevarerklagenævnet, jf. miljøvurderingslovens § 40.

Planklagenævnet afviser derfor at behandle disse klagepunkter.

3. Afsluttende bemærkninger

Planklagenævnet ophæver lokalplan nr. 4.38 og kommuneplantillæg nr. 10, Solceller ved Skibstrup, med tilhørende miljørapport, da planhabitatbekendtgørelsens § 7, stk. 2 om bilag IV-arter ikke er overholdt og da miljøvurderingslovens minimumskrav til en miljøvurdering ikke er opfyldt i relation til bilag IV-arten spidssnudet frø.

Det betyder, at lokalplanen og kommuneplantillægget ikke længere gælder.

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.^[24] Eventuel retssag til prøvelse af afgørelsen skal være anlagt inden 6 måneder, jf. § 3, stk. 4, i lov om Planklagenævnet.

[1] Sagsnr. 22/08959, klagenr. 1037764.

[2] Sagsnr. 22/10579, klagenr. 1039567, sagsnr. 22/10578, klagenr. 1039566 og sagsnr. 22/10495, klagenr. 1039427.

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

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

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

[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 9.7.1.

[12] Habitatvejledningen, afsnit 9.6.5.

[13] Habitatvejledningen, afsnit 9.6.1.

[14] Tekniske anvisninger, Overvågning af flagermus, Aarhus Universitet 2018.

[15] Forvaltningsplan for flagermus, Naturstyrelsen, Miljøministeriet 2013.

[16] Se hertil Håndbog om dyrearter på habitatdirektivets bilag IV (<https://www2.dmu.dk/Pub/FR635.pdf>), DMU, Aarhus Universitet, 2007, s. 113 og s. 142 ff.

[17] EF-fuglebeskyttelsesdirektivet, Det Europæiske Råds direktiv (79/409/EØF).

[18] Bekendtgørelse nr. 867 af 27. juni 2016 om fredning af visse dyre- og plantearter og pleje af tilskadekommet vildt.

[19] Lovbekendtgørelse nr. 270 af 12. april 2018 om jagt og vildtforvaltning.

[20] EU-domstolens dom af 4. marts 2021, C-473/20 og C-474/19, Skydda Skogen, præmis 36.

[21] Lake effekt opstår, hvor fugle forveksler solcellers overflader med sø- eller moseoverflader og derfor flyver ned i solcellecellerne.

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

[23] Planområdet blev den 21. januar 2021 overført fra Erhvervsministeriet til det nyoprettede Indenrigs- og Boligministerium. Den 15. december 2022 blev planområdet overført fra Indenrigs- og Boligministeriet til Kirkeministeriet.

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

Sag:

22/08959,
22/10495,
22/10578 og
22/10579


Dato:

23. februar 2023.

Emner:

Miljøvurderingslo...
Planloven, retlig (...)

Highlight:

 Vis/skjul highlight

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