

## MRF 2024.11

Planklagenævnets afgørelse af 12. januar 2024, j.nr. 23/07314, 23/07516, 23/07596 og 23/11717

***Ophævet lokalplan for opførelse af 58 sommerhuse i sommerhusområde nær Natura 2000-område, idet væsentlighedsvurdering efter planhabitatbekendtgørelsens § 3, stk. 1, var baseret på afværgende foranstaltninger for den rødlistede sommerfugleart hedepletvinge, og foranstaltningerne ikke udgjorde standardkendetegn. Kommunen havde heller ikke i tilstrækkeligt omfang undersøgt forekomsten af bilag IV-arten strandtudse.***

Jammerbugt Kommune vedtog efter offentlig høring, forudgående miljøvurdering og væsentlighedsvurdering efter planhabitatbekendtgørelsens § 3, stk. 1, i december 2022 lokalplan nr. 18-002, Sommerhusområde, Rødhus Klitvej, Rødhus. Lokalplanen muliggjorde udstykning af op til 58 nye sommerhusgrunde i et område inden for kystnærhedszonen. Af planens § 2.2 om zonestatus fremgik, at området var beliggende i sommerhusområde og skulle forblive sommerhusområde. Zonestatus fremgik ikke af den tidligere lokalplan for området. Planområdet grænsede op til et Natura 2000-område, hvis udpegningsgrundlag bl.a. omfattede den rødlistede sommerfugleart hedepletvinge. Af væsentlighedsvurderingen (screeningen), der lå til grund for lokalplanen, fremgik, at der var registreret lokaliteter med larvespind fra hedepletvinge inden for området udlagt til opførelse af nye sommerhuse, men at kommunen havde vurderet, at disse lokaliteter ikke var væsentlige for artens udbredelse i Natura 2000-området i forhold til at opretholde en stor og levedygtig bestand, og at der i lokalplanen var anført flere forebyggende foranstaltninger. Disse bestod bl.a. i et forbud mod at opstille hegn i skel mellem de nye sommerhusgrunde samt i tiltag under anlægsfasen og ved placering af byggefelter, der skulle sikre forekomsten af sommerfugleartens værtsplante djævelsbid. I forhold til bilag IV-arten strandtudse fremgik af miljørapporten fra januar 2021, at der var registreret en forekomst i nærheden af lokalplanområdet, men ikke inden for selve området. Under sagen oplyste kommunen, at vurderingen ikke var blevet opdateret efter en besigtigelse i maj 2021, hvor der var registreret forekomst af strandtudseæg i nærheden af planområdet. Lokalplanen og miljøvurderingen blev

påklaget af Danmarks Naturfredningsforening og to naboer, der navnlig anførte, at afværgeforanstaltningerne ikke var tilstrækkelige, at lokalplanen ville have en væsentlig skadelig påvirkning på hedepletvinge, og at planområdet var yngle- og rasteområde for strandtudsen. I forhold til områdets zonestatus anførte klagerne, at der var tale om en arealoverførsel fra landzone til sommerhusområde, og at kommunen ikke havde kompetence til at udlægge nye sommerhusområder inden for kystnærhedszonen. Planklagenævnet (formanden) lagde med henvisning til EU-Domstolens dom i sag C-323/17, *People over Wind*, til grund, at en væsentlighedsvurdering af en lokalplans påvirkning af et Natura 2000-område ikke er tilstrækkelig, hvis vurderingen baseres på afværgeforanstaltninger, medmindre foranstaltningerne udgør såkaldte standardkendetegn for alle projekter af samme type, jf. sag C-721/21, *Eco Advocacy* (MRF 2023.97). Da de forudsatte afværgeforanstaltninger ikke kunne anses for standardkendetegn, krævede lokalplanen udarbejdelse af en konsekvensvurdering efter planhabitatbekendtgørelsens § 3, stk. 2, hvorfor lokalplanen led af en væsentlig mangel. Nævnet fandt videre, at vurderingen af påvirkningen af strandtudse var mangelfuld, idet den ikke tog hensyn til besigtigelsen i maj 2021. Derimod afviste nævnet klagerens indsigelse om bebyggelse inden for kystnærhedszonen, da nævnet efter en samlet vurdering fandt, at området inden lokalplanens vedtagelse var udlagt som sommerhusområde, hvorfor der ikke tale om udlæg af et nyt sommerhusområde inden for kystnærhedszonen. Som følge af den manglende konsekvensvurdering og mangler i vurdering af påvirkningen af bilag IV-arter ophævede nævnet herefter lokalplanen.

***Kommentar:*** Afgørelsen følger fast praksis, hvorefter en screening (væsentlighedsvurdering) af påvirkningen af et Natura 2000-område ikke er tilstrækkelig, når mulig skadelig virkning kræver afværgeforanstaltninger, og illustrerer samtidig, hvordan den i sag C-721/21 (MRF 2023.97) anførte undtagelse for standardkendetegn har et snævert anvendelsesområde. I forhold til vurdering af lokalplanens påvirkning af yngle- og rasteområder for bilag IV-arten strandtudse må afgørelsen ligeledes anses for at følge fast praksis med hensyn til kommunens undersøgelsespligt.

---

# Afgørelse i klagesag om Jammerbugt Kommunes endelige vedtagelse af lokalplan nr. 18-002, Sommerhusområde, Rødhus Klitvej, Rødhus, med tilhørende miljørapport

23/07314, 23/07516, 23/07595, 23/07596, 23/11717

Jammerbugt Kommune vedtog den 15. december 2022 endeligt lokalplan nr. 18-002, Sommerhusområde, Rødhus Klitvej, Rødhus, med tilhørende miljørapport.

Danmarks Naturfredningsforening, Jammerbugt, og to naboer til planområdet har klaget over planvedtagelsen og miljøvurderingen.

I denne afgørelse har Planklagenævnet behandlet følgende spørgsmål:

- Om reglerne om Natura 2000-områder er overholdt i forhold til påvirkning af hedepletvinge.
- Om reglerne om bilag IV-arter er overholdt i forhold til påvirkning af strandtudse.
- Om miljøvurderingslovens minimumskrav til en miljøvurdering er opfyldt i forhold til strandtudse.
- Om planlægningen er i overensstemmelse med planlovens § 5 b, stk. 1, nr. 3.

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

Planklagenævnet ophæver kommunens afgørelse om endelig vedtagelse af lokalplanen.

Planklagenævnet finder ligeledes, at miljøvurderingen lider af en væsentlig retlig mangel, da miljøvurderingslovens minimumskrav til en miljøvurdering ikke er opfyldt.

Det betyder, at lokalplanen og miljøvurderingen ikke længere gælder.

## Indhold

### 1. Sagens oplysninger 3

#### 1.1. Området og plangrundlaget 3

#### 1.2. Klagerne og bemærkninger hertil 4

### 2. Planklagenævnets bemærkninger og afgørelse 4

#### 2.1. Planklagenævnets kompetence 4

#### 2.2. Påvirkning af Natura 2000-område (hedepletvinge) 5

##### 2.2.1. Klagerne 5

2.2.2. Generelt om Natura 2000-områder i forbindelse med planvedtagelser 5

2.2.3. Planklagenævnets vurdering i forhold til Natura 2000-områder 8

2.3. Påvirkning af bilag IV-arter (Strandtudse) 10

2.3.1. Klagerne. 10

2.3.2. Generelt om bilag IV-arter i forbindelse med miljøvurderinger og planvedtagelser 11

2.3.3. Krav til tilvejebringelsen af oplysninger om bilag IV-arter 11

2.3.4. Planklagenævnets vurdering. 12

2.4. Kystnærhedszonen. 14

2.4.1. Klagen. 14

2.4.2. Regler om kystnærhedszonen. 14

2.4.3. Udlæg af nye sommerhusområder 14

2.4.4. Planklagenævnets vurdering. 15

3. Afsluttende bemærkninger 16

# 1. Sagens oplysninger

## 1.1 Området og plangrundlaget

### Området

Sagen vedrører lokalplan nr. 18-002, Sommerhusområde, Rødhus Klitvej, Rødhus ([https://dokument.plandata.dk/20\\_10426465\\_1675673650980.pdf](https://dokument.plandata.dk/20_10426465_1675673650980.pdf)).[1]

Planområdet ligger syd for Rødhus i kystnærhedszonen og omfatter et areal på omkring 11,5 ha. Området afgrænses mod vest og nord af eksisterende feriehus og fælles bebyggelser samt klitlandskabet. Mod øst afgrænses planområdet af lavereliggende og flade engarealer, mens det mod syd afgrænses af [Virksomhed1] og et indhegnet militært øvelsesterræn.

### Det vedtagne plangrundlag

Lokalplanen muliggør udstykning af op til 58 nye sommerhusgrunde med bestemmelser for placering, omfang, udformning og materialevalg.

Vedrørende zonestatus fremgår følgende af § 2.2 i lokalplan nr. 18-002:

*2.2. Området er beliggende i sommerhusområde og skal forblive i sommerhusområde.*

Områdets zonestatus var ikke omtalt i den tidligere lokalplan nr. 1, Et område ved Rødhus Klit (Rødhus Ferieby) ([https://dokument.plandata.dk/20\\_1032071\\_APPROVED\\_1174566646580.pdf](https://dokument.plandata.dk/20_1032071_APPROVED_1174566646580.pdf)). Før denne lokalplan var planområdet omfattet af den tidligere byplan for Saltum-Hune

Kommune, byplanvedtægt nr. 1, vedrørende kystområdet ([https://dokument.plandata.dk/20\\_1032285\\_APPROVED\\_1216111425122.pdf](https://dokument.plandata.dk/20_1032285_APPROVED_1216111425122.pdf)), og byplanvedtægtens zone 3.

I forbindelse med planvedtagelsen er der udarbejdet:

- Væsentlighedsvurdering, september 2019
- Miljørapport, januar 2021
- Feltnotat, opdateret september 2021
- Juridisk vurdering af zonestatus, november 2021

### Kommuneplangrundlaget

Da lokalplanen blev vedtaget endeligt, gjaldt kommuneplan 2021 for Jammerbugt Kommune.

### Natura 2000

Nærmeste Natura 2000-område, N21, Ejstrup Klit, Egvands Bakker og Lien med Underlien, omfatter habitatområderne H193, Ejstrup Klit og Egvands Bakker, og H219, Lien med Underlien. Habitatområde H193 grænser op til planområdet.

Udpegningsgrundlaget for habitatområde H193 er arten hedepletvinge samt naturtyperne forklit, hvid klit, grå/grøn klit, klithede, havtornklit, grårisklit, skovklit, klitlavning og enebærklit. Det fremgår af handlingsplanen for hedepletvinge, at arten er opført på den danske rødliste som akut truet, og at det er nødvendigt at udbygge og målrette indsatsen for at redde dens eksistens i Danmark. Natura 2000-område N21 er et kerneområde for hedepletvinge, hvor den er udbredt og har en væsentlig forekomst. Det er vurderet i basisanalyse 2022, at der er gode forudsætninger for en stabil bestand af hedepletvinge i området.

## 1.2 Klagerne og bemærkninger hertil

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

Planklagenævnet modtog klagerne fra kommunen henholdsvis den 19., 23. og 26. juni samt den 9. oktober 2023.

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

# 2. Planklagenævnets bemærkninger og afgørelse

## 2.1 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.[2]

Den plan, som denne sag vedrører, 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.

## 2.2 Påvirkning af Natura 2000-område (hedepletvinge)

### 2.2.1 Klagerne

Det fremgår af klagerne, at kommunens afværgeforanstaltninger ikke er tilstrækkelige, samt at kommunen samlet vurderer i miljørapporten, at man ved indarbejdelse af tiltag, som tilgodeser hedepletvinge og planten djævelsbid, ikke vil påvirke arten væsentligt. Desuden anfører klagerne, at lokalplanen vil have en skadelig påvirkning på hedepletvinge.

### 2.2.2 Generelt om Natura 2000-områder i forbindelse med planvedtagelser

#### Væsentligheds- og konsekvensvurderinger

I fuglebeskyttelsesdirektivet[4] og habitatdirektivet[5] er der fastsat regler om oprettelse af internationale beskyttelsesområder. Der er på den baggrund oprettet Natura 2000-områder, som omfatter habitatområder efter habitatdirektivet og/eller fuglebeskyttelsesområder efter fuglebeskyttelsesdirektivet. Nogle af Natura 2000-områderne omfatter desuden Ramsar-områder efter Ramsar-konventionen. Habitatområderne omfatter bestemte naturtyper og/eller dyre- eller plantearter, og fuglebeskyttelsesområderne omfatter bestemte fuglearter. De naturtyper eller arter, der er beskyttede i det konkrete habitat- eller fuglebeskyttelsesområde, kaldes udpegningsgrundlaget for området.

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

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

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

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

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

Det forudsættes således i bestemmelserne, at der først skal foretages en vurdering af, om planen kan påvirke et Natura 2000-område væsentligt (væsentlighedsvurdering). Hvis det ikke kan udelukkes, at planen kan medføre en væsentlig påvirkning, skal der foretages en vurdering af virkningen på området (konsekvensvurdering), og denne vurdering skal indgå i planens redegørelse.

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

#### Planlægning uden for Natura 2000-området

Med hensyn til den geografiske udstrækning af beskyttelsen har EU-domstolen i Moorburg-sagen fastslået følgende:[8]

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

Habitatdirektivets krav om væsentligheds- og konsekvensvurdering gælder således også for en plan uden for Natura 2000-området, når denne kan påvirke arter på udpegningsgrundlaget væsentligt. I disse tilfælde skal væsentligheds- og konsekvensvurderinger også omfatte karakteristiske levesteder eller arter uden for Natura 2000-området, som er nødvendige for bevaringen af naturtyper og arter, som Natura 2000-området er udpeget for.[9]

#### Afhjælpende/afværgende foranstaltninger

Der skelnes i EU-retlig praksis mellem afhjælpende (eller afværgende) og kompenserende foranstaltninger. De nødvendige procedurer er væsentligt forskellige.

ax. eller afværgende foranstaltninger er foranstaltninger, der har til formål at fjerne de skadelige virkninger på lokalitetens integritet, som en gennemførelse af en plan eller et projekt vil kunne resultere i, eller minimere dem til et niveau, hvor de ikke længere vil have negativ indvirkning på lokalitetens integritet. Disse foranstaltninger skal udgøre en integreret del af en plans eller projekts specifikationer eller skal være en forudsætning for en godkendelse.[10]

EU-domstolen har i sagen People over Wind fastslået, at der ikke i forbindelse med en væsentlighedsvurdering kan inddrages afværgende foranstaltninger:[11]

*35. Som sagsøgerne i hovedsagen og Kommissionen har gjort gældende, forudsætter det forhold, at der tages hensyn til foranstaltninger med henblik på at undgå eller reducere de skadelige virkninger af en plan eller et projekt i forbindelse med bedømmelsen af, om det er nødvendigt at foretage en vurdering, således som den forelæggende ret har bemærket, at det er sandsynligt, at lokaliteten påvirkes væsentligt, og dermed, at der skal foretages en sådan vurdering.*

*36. Denne konklusion underbygges af det forhold, at der ikke skal foretages en fuldstændig og præcis analyse af foranstaltninger med henblik på at undgå eller reducere væsentlige virkninger på den pågældende lokalitet under screeningsfasen, men netop i forbindelse med selve vurderingen.*

*37. Såfremt der allerede blev taget hensyn til sådanne foranstaltninger i forbindelse med screeningen, vil dette kunne skade habitatdirektivets effektive virkning i almindelighed, og vurderingsfasen i særdeleshed, eftersom vurderingen dermed ville miste sin genstand, og der ville foreligge en risiko for en fordrejning af denne vurderingsfase, der dog udgør en væsentlig garanti i dette direktiv.*

[...]

*40. Henset til samtlige ovenstående betragtninger skal det forelagte spørgsmål besvares med, at habitatdirektivets artikel 6, stk. 3, skal fortolkes således, at der med henblik på at afgøre, om det er nødvendigt efterfølgende at foretage en vurdering af en plans eller et projekts virkninger på en berørt lokalitet, i screeningsfasen ikke er anledning til at tage foranstaltninger med henblik på at undgå eller reducere denne plans eller dette projekts skadelige virkninger på denne lokalitet i betragtning.*

Selve det forhold, at der i forbindelse med en væsentlighedsvurdering tages hensyn til foranstaltninger med henblik på at undgå eller reducere en plans skadelige virkninger på et Natura 2000-område, forudsætter således, at en væsentlig påvirkning af lokaliteten må anses for sandsynlig, og dermed, at der skal foretages en fuld konsekvensvurdering.

EU-domstolen har dog fastslået, at visse foranstaltninger, som kan mindske en plans eller et projekts skadelige virkninger, kan tages i betragtning ved en væsentlighedsvurdering. Foranstaltninger, som ikke indgår i udformningen af et projekt med det formål at mindske skadelige virkninger på lokaliteten, men som anses for at være standardkendetegn for alle projekter af samme type, er ikke et udtryk for, at lokaliteten sandsynligvis vil blive påvirket væsentligt.[12]

### 2.2.3 Planklagenævnets vurdering i forhold til Natura 2000-områder

Den konkrete sag vedrører en planvedtagelse for at muliggøre opførelsen af op til 58 nye sommerhus, der grænser op til Natura 2000-område N21, Ejstrup Klit, Egvands Bakker og Lien med Underlien, som omfatter habitatområderne H193, Ejstrup Klit og Egvands Bakker, og H219, Lien med Underlien.

Udpegningsgrundlaget for H193 er bl.a. sommerfuglearten hedepletvinge. Hedepletvinge er lokalitetstro. Arten fjerner sig sjældent mere end 100 m fra klækkestedet og det anslås, at populationer med en indbyrdes afstand på mindre end 400 m regelmæssigt udveksler gener. En population på 500 voksne individer eller 125 larvespind anses for at udgøre en stabil population.[13]

Planklagenævnet finder, at kommunen i den konkrete sag ikke har haft et tilstrækkeligt grundlag til at kunne udelukke, at lokalplanen vil medføre en væsentlig påvirkning af hedepletvinge på udpegningsgrundlaget for det nærliggende habitatområde H193.

Nævnet lægger herved navnlig vægt på, at lokalplanen muliggør opførelsen af op til 58 nye sommerhuse, som grænser op til habitatområdet, samt det forhold, at kommunens undersøgelsesgrundlag hovedsageligt er baseret på generelle oplysninger om udbredelse af hedepletvinge i Natura 2000-område N21 og habitatområde H193, herunder kortlagte forekomster fra naturdata.dk i perioden 2011-2015, samt to feltundersøgelser, hvor det primært er lokalplanområdet og det umiddelbare område omkring en del af den eksisterende bebyggelse, der er undersøgt.

Kommunen har ikke i forbindelse med miljøvurderingen af lokalplanen tilvejebragt konkrete undersøgelser af hedepletvinge med henblik på at fastlægge artens udbredelse i den del af habitatområde H193, der grænser op til lokalplanområdet. Det fremgår ikke af miljøvurderingen, hvorvidt den registrerede bestand i feltundersøgelserne er en isoleret og sårbar bestand, eller om den er en del af et større netværk.

Planklagenævnet finder på baggrund af ovenstående, at vedtagelsen af lokalplanen lider af en væsentlig retlig mangel, da kommunen ikke har haft det fornødne grundlag for at vurdere, om planerne kan påvirke et Natura 2000-område væsentligt, jf. planhabitatbekendtgørelsen § 3, stk. 1.

Endvidere fremgår følgende af kommunens væsentlighedsvurdering vedrørende 'habitatarter':

*Ved besigtigelsen af de nærmest lokalplanområdet, kendte lokaliteter er der i august 2019 registreret aktive larvespind tre steder inden for lokalplanområdet. De tre lokaliteter er beliggende i et område, hvor der planlægges opførelse af sommerhuse. Lokaliteterne ved og i lokalplanområdet vurderes dog ikke at være væsentlige for artens udbredelse i Natura 2000-området, da den største bestand findes længere mod syd (se Figur 3.3).*

*Da artens forekomst i lokalplanområde ikke vurderes at være væsentlig i forhold til at opretholde en stor og levedygtig bestand i Natura 2000-området, vurderes lokalplanen ikke at medføre en væsentlig påvirkning på Natura 2000-området eller udpegningsgrundlaget for dette.*

*Det skal dog påpeges at arten er fredet, og at der derfor bør foretages en række forebyggende foranstaltninger for ikke at påvirke arten negativt.*

*Det fremgår af lokalplanforslaget at skellene for de nye sommerhusgrunde ikke må markeres med hegn, beplantning eller lignende, for at sikre at naturen har mulighed for at brede sig mellem husene. Desuden vurderes det muligt i den videre planlægning at sikre at der i de områder, hvor der er registreret djævelsbid planlægges anlægsarbejde, der tager højde for placering af byggefelter og sikres en skånsom anlægsfase der generelt tilgodeser bestanden af hedepletvinge. Dette kan f.eks. ske ved at udlægge køreplader eller opsætte hegn til de områder hvor arten forekommer. Derudover vurderes det, at det er muligt at indarbejde tiltag, der målrettet fremmer arten ved at skabe gode vækstvilkår for djævelsbid, f.eks. ved udlægning af lysåbne arealer med ekstensiv græsning eller høslæt, der forhindrer tilgroning.*

Samtidig fremgår følgende af væsentlighedsvurderingens sammenfatning:

*Samlet set vurderes det, at lokalplanforslaget for opførelse af 58 nye sommerhuse i Rødhus Klit ved indarbejdelse af tiltag, der tilgodeser hedepletvinge og værtsplanten djævelsbid ikke vil medføre væsentlige påvirkninger i Natura 2000-område nr. 21 Ejstrup Klit, Egvands Bakker og Lien med*



*Underlien eller af de arter og naturtyper, som området er udpeget for at beskytte.*

Planklagenævnet bemærker, at det fremgår af væsentlighedsvurderingen, at der under planlægningen af anlægsarbejdet skal tages højde for placeringen af byggefelter og sikres en skånsom anlægsfase, som generelt tilgodeser hedepletvinge, ved eksempelvis at udlægge køreplader eller opsætte hegn omkring områder med artens forekomst. I denne forbindelse konstaterer nævnet, at det fremgår af sammenfatningen, at lokalplanen ikke vil medføre væsentlige påvirkninger på Natura 2000-område nr. 21 eller dets udpegningsgrundlag ved indarbejdelsen af de omtalte foranstaltninger, som tilgodeser hedepletvinge.

Nævnet vurderer, at disse foranstaltninger ikke kan antages at være standardkendetegn eller sædvanlige, integrerede dele af en plan eller et projekt, da der er tale om tiltag, der specifikt er rettet mod at tilgodese bestanden af hedepletvinge og undgå eller begrænse en negativ påvirkning af arten. Nævnet bemærker, at det fremgår af kommunens væsentlighedsvurdering, at de konstaterede lokaliteter for hedepletvinge er beliggende i et område, hvor der planlægges opførelse af bebyggelse og de anførte tiltag er knyttet hertil.

Planklagenævnet finder derfor, at kommunen ved vurderingen af, om realisering af lokalplanen kan ske uden væsentlig påvirkning af Natura 2000-område nr. 21, og dets udpegningsgrundlag, har taget afværgende foranstaltninger i betragtning.

Planklagenævnet finder på baggrund af ovenstående, at lokalplanen og miljøvurderingen af planen ikke er i overensstemmelse med reglerne i planhabitatbekendtgørelsen, og at afgørelserne dermed lider af en væsentlig retlig mangel.

Nævnet bemærker, at afværgende foranstaltninger ikke kan tages i betragtning ved selve væsentlighedsvurderingen, men i stedet kan indgå som led i en nærmere konsekvensvurdering af planens påvirkning. Der skal foretages en fuld konsekvensvurdering, hvis der tages hensyn til foranstaltninger med henblik på at reducere eller undgå en plans skadelige påvirkning af et Natura 2000-område eller dets udpegningsgrundlag.

## 2.3 Påvirkning af bilag IV-arter (Strandtudse)

### 2.3.1 Klagerne

Det fremgår af klagerne, at planområdet udgør et yngle- og rasteområde for strandtudse som følge af kommunens eget fund af æg i et vandhul i umiddelbar nærhed af planområdet. Klagerne anfører desuden, at størrelsen af bestanden af strandtudse i området og i det økologiske netværk ikke er blevet fastlagt nærmere.

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

Der er i habitatdirektivet[14] fastsat regler om beskyttelse af bestemte dyre- og plantearter (bilag IV-arter). Disse regler gælder også uden for Natura 2000-områderne.

For dyrearter nævnt i habitatdirektivets bilag IV, litra a, er der forbud mod forsætlig forstyrrelse af disse arter, i særdeleshed i perioder, hvor dyrene yngler, udviser yngelpleje, overvintrer eller vandrer, jf. artikel 12, stk. 1, litra b. Der er desuden forbud mod beskadigelse eller ødelæggelse

af yngle- eller rasteområder, jf. artikel 12, stk. 1, litra d. Beskyttelsen er generel og vedrører ikke kun særligt udpegede områder. Beskyttelsen omfatter desuden både forsætlig og uforsætlig beskadigelse og ødelæggelse.

Strandtudse er oplistet i habitatdirektivets bilag IV.

Habitatdirektivet er implementeret i dansk ret i flere regelsæt, bl.a. planhabitatbekendtgørelsen fra 2016.[15]

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

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.

### *2.3.3 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.[16]

Det antages desuden, at jo mere udbredte arterne er, desto større er sandsynligheden for, at der skal tages højde for dem i forbindelse med bl.a. planer. Det drejer sig f.eks. om spidssnudet frø, stor vandsalamander, flere arter af flagermus og odder.[17]

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.[18]

#### 2.3.4 Planklagenævnets vurdering

Planklagenævnet bemærker indledningsvist, at beskyttelsen i henhold til planhabitatbekendtgørelsen af bilag IV-arter dels omfatter artens *ynge*områder, dels artens *raste*områder.

Planklagenævnet finder, at kommunen ikke har udført tilstrækkelige undersøgelser af rasteområder for strandtudse i planområdet.

Nævnet lægger navnlig vægt på, at ved besigtigelsen af området i 2021 er der registreret egnede levesteder og æg af strandtudse i en afstand af under 60 m fra planområdet (nævnets opmåling).

Kommunen har anført i sit høringssvar af 13. november 2023, at der ikke er egnede levesteder for strandtudse inden for lokalplanområdet, da det hverken indeholder søer eller egnede sandede partier med løst sand og der er høj vegetation, samt at de bedst egnede rasteområder ligger vest for planområdet på den anden side af vandhullerne. I høringssvaret henviser kommunen bl.a. til miljørapporten, hvori det fremgår, at strandtudse er registreret i nærheden af lokalplanområdet, men ikke inden for selve planområdet. Det fremgår dog af miljørapporten, at den er udarbejdet i januar 2021, og den er ikke opdateret efter fund af æg af strandtudse ved besigtigelsen den 20. maj 2021.

Det er nævnets vurdering, at kommunen – særligt set i lyset af det forhold, at der er fundet æg fra strandtudse i et vandhul i umiddelbar nærhed til planområdet – ikke i tilstrækkelig grad har undersøgt eller redegjort for, om der er rasteområder for strandtudse inden for planområdet, herunder om planområdet anvendes som korridor til andre rasteområder i nærheden. Nævnet lægger herved vægt på, at nyforvandlede strandtudser bruger bredden i yngleområdet som fødesøgningsområde i omkring to uger, hvorefter de bevæger sig ud i landskabet, hvor de søger føde indtil overvintringen.[19] Der er ikke referencer på, hvor overvintringsstederne er lokaliseret i forhold til yngleområderne. Ud fra artens levevis må det antages, at nærmeste overvintringsområde vil blive benyttet.[20] Yngle- og rasteområder vil normalt findes inden for samme område, da strandtudse ikke vandrer over vanskeligt fremkommeligt terræn.

Nævnet lægger ved vurderingen desuden til grund, at der i Naturbasen.dk er registreret tre observationer af strandtudse tæt på vandhullet, hvor der blev fundet æg under kommunens besigtigelse i 2021. Nævnet bemærker, at observationerne er nær et areal inden for planområdet, som viser bar sand og lav vegetation på luftfotos, som potentielt kan være egnet som rasteområde for strandtudse.

Uden disse nærmere undersøgelser af raste- og overvintringsområder for strandtudse kan det således efter nævnets opfattelse ikke udelukkes, at planen vil medføre en påvirkning af den økologiske funktionalitet af yngle- og rasteområder for strandtudse.

Nævnet bemærker, at kommunen har vurderet, hvor der er størst sandsynlighed for vinterrasteområder for arten, men det fremgår ikke af sagens oplysninger, at lokalplanområdet er vurderet i den forbindelse. Desuden fremgår denne vurdering ikke af

miljørapporten, men kun af kommunens høringssvar.

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

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

## 2.4 Kystnærhedszonen

### 2.4.1 Klagen

Det fremgår af klagerne, at lokalplanområdet ligger i landzone og aldrig har været et sommerhusområde, da den tidligere lokalplan ikke medførte en arealoverførsel fra landzone til sommerhusområde, samt at zone 3 i den tidligere byplanvedtægt omfattede et betydeligt geografisk område. Klagerne anfører herefter, at kommunen ikke har kompetence til at udlægge nye sommerhusområder inden for kystnærhedszonen.

### 2.4.2 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).

### 2.4.3 Udlæg af nye sommerhusområder

Det følger af planlovens § 5 b, stk. 1, nr. 3, at der ved planlægning i kystnærhedszonen ikke må udlægges nye sommerhusområder, og at eksisterende sommerhusområder skal fastholdes til ferieformål.

Bestemmelsen om, at sommerhusområder skal fastholdes til ferieformål betyder, at sådanne områder ikke kan overføres til helårsformål. Hensigten er at fastholde de danske sommerhusområder som en rekreativ ressource, der kan udgøre et væsentligt element i såvel den lokale som nationale turisme.[21]

Sommerhusområder er bl.a. områder, som er udlagt til sommerhusbebyggelse i en bygningsvedtægt eller en byplanvedtægt, jf. planlovens § 34, stk. 3, nr. 1.

#### 2.3.4 Planklagenævnets vurdering

Efter planlovens § 34, stk. 3, nr. 1, er sommerhusområder:

*Områder, som i en bygningsvedtægt eller en byplanvedtægt er udlagt til sommerhusbebyggelse,*

Følgende fremgår af den daværende byplanvedtægt angående bebyggelse i zone 2 og 3:

*§ 6, stk. 11. I øvrigt finder bestemmelserne i kommunens bygningsreglement anvendelse.*

*Opmærksomheden henledes på, at ifølge reglementets § 71, stk. 2, kan der ikke gives tilladelse til udnyttelse af tagetagen i sommerhuse, der er opført med benyttelse af de særlige lempelser i henhold til reglementets kapitel 19.*

Følgende fremgår af Erhvervsministeriets svar den 23. juni 2020:

*Området ved Rødhus Klit er omfattet af lokalplan nr. 1, der er vedtaget i 1977. Som det fremgår af bilagene til din henvendelse, er det i flere sammenhænge vurderet og lagt til grund, at området er overført til sommerhusområde med lokalplanen. Aktuelt fremgår det også af bl.a. kommuneplanen og af registreringer i det digitale planregister Plandata.dk, at det er et sommerhusområde. Det betyder, at hele området – også de ubebyggede dele – har status som sommerhusområde og har haft det før 1992. [...]*

*Om ejendommen har været drevet som hotel eller anvendt til udlejning med et almennyttigt formål i henhold til en tilladelse til Dansk Folkeferie efter sommerhusloven, og hvordan bebyggelsen måtte være benævnt i den sammenhæng, er ikke i sig selv afgørende for områdets status som sommerhusområde efter planloven.*

Planklagenævnet konstaterer, at det i redegørelsen for zoneforhold af 24. november 2020, som svar på klagerens anmodning om aktindsigt hos Jammerbugt Kommune, fremgår, at den tidligere Pandrup Kommune skulle tilbageføre omkring 4,7 mio. m<sup>2</sup> sommerhusområde til landzone i kommuneplan 1999-2010. I denne forbindelse lægger nævnet til grund, at arealerne rundt om lokalplanområdet er blevet tilbageført til landzone, og at de således havde status af sommerhusområde, da de var omfattet af byplanvedtægtens zone 3. I regionplan 2005 for Nordjyllands Amt fremgår det af et zonekort, at lokalplanområdet er et sommerhusområde og ikke landzone.

Planklagenævnet finder efter en samlet vurdering af sagens omstændigheder, at planområdets zonestatus allerede før vedtagelsen af den påklagede lokalplan var sommerhusområde, og at lokalplanen dermed ikke indebærer udlæg af et nyt sommerhusområde.

Det, som klagerne har anført, om den geografiske udstrækning af zone 3, kan ikke føre til et andet resultat.

Planklagenævnet kan på den baggrund ikke give medhold i klagepunktet.

Henset til resultatet af Planklagenævnets afgørelse, har nævnet ikke fundet anledning til at tage stilling til de resterende klagepunkter over kommunens endelige vedtagelse af lokalplanen med tilhørende miljørapport.

### 3. Afsluttende bemærkninger

Planklagenævnet ophæver lokalplan nr. 18-002, Sommerhusområde, Rødhus Klitvej, Rødhus, med tilhørende miljørapport.

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

- Kommunen skal foretage de fornødne undersøgelser af områdets samlede bestand af hedepletvinge inden for og uden for den del af habitatområde H193, der grænser op til lokalplanområdet, og på den baggrund vurdere, om det kan udelukkes, at det planlagte vil medføre en væsentlig påvirkning af bestanden af hedepletvinge i N21. Såfremt der er behov for afværgende foranstaltninger, skal der foretages en konsekvensvurdering, jf. afsnit 2.2.3.
- Henset til, at det er konstateret, at strandtudse yngler i det nærliggende vandhul, skal kommunen undersøge planområdets naturarealer i forhold til dets status som rasteområde, herunder vinterrasteområde, for strandtudse og dets værdi for bestanden, herunder som eventuel korridor til andre rasteområder, og på den baggrund vurdere om den økologiske funktionalitet kan opretholdes, jf. planhabitatbekendtgørelsens § 7, stk. 3.
- Kommunen skal i den nye miljøvurdering desuden foretage en nærmere vurdering af, om der kan ske en påvirkning af andre bilag IV-arter, da det bl.a. fremgår af miljøvurderingen, at der er egnede levesteder for markfirben, samt at det er sandsynligt, at markfirben kan forekomme inden for planområdet.

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

Planklagenævnets afgørelse er endelig og kan ikke indbringes for anden administrativ myndighed, jf. § 3, stk. 3, i lov om Planklagenævnet.<sup>[22]</sup> Eventuel retssag til prøvelse af afgørelsen skal være anlagt inden 6 måneder, jf. § 3, stk. 4, i lov om Planklagenævnet.

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

#### Bilag

(Se fra næste side)

Bilag 1 Dokumenter modtaget i klagesagen

#### Bilag 1 Dokumenter modtaget i klagesagen

Planklagenævnet har modtaget følgende dokumenter i klagesagen, som vedrører sagens indhold:

*Modtaget fra Danmarks Naturfredningsforening, Jammerbugt:*<sup>[23]</sup>

- Klage af 4. marts 2023.

- Bemærkninger af 10. september 2023.

Modtaget fra den ene nabo til planområdet:[24]

- Klage af 1. marts 2023.
- Bemærkninger af 15. september 2023.

Modtaget fra den anden nabo til planområdet:[25]

- Klage af 26. februar 2023
- Bemærkninger af 4. juli 2023

Modtaget fra kommunen:

- Bemærkninger af 19. juni 2023.
- Bemærkninger af 23. juni 2023.
- Bemærkninger af 26. juni 2023.

---

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

[2] Bekendtgørelse af lov om miljøvurdering af planer og programmer og af konkrete projekter (VVM), jf. lovbekendtgørelse nr. 4 af 3. januar 2023.

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

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

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

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

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

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

[9] EU-Domstolens dom af 7. november 2018 i sag C-461/17 (Holohan), præmis 39-40.

[10] EU-kommissionens Natura 2000-vejledning, afsnit 5.4.1.

[11] EU-domstolens dom af 12. april 2018 i sag C-323/17 (People over Wind), præmis 37 og 40.

[12] EU-domstolens dom af 15. juni 2023 i sag C-721/21 (Eco Advocacy), præmis 48 og 49.

[13] Lepidopterologisk Forening, 2021. Faktablade for 36 danske dagsommerfugle, s. 122.

[https://www.lepidoptera.dk/faktablade/PDF/euph\\_aur.pdf](https://www.lepidoptera.dk/faktablade/PDF/euph_aur.pdf)

([https://www.lepidoptera.dk/faktablade/PDF/euph\\_aur.pdf](https://www.lepidoptera.dk/faktablade/PDF/euph_aur.pdf)).

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

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

[16] Habitatvejledningen, afsnit 9.6.3.

[17] Habitatvejledningen, afsnit 9.7.1.

[18] Habitatvejledningen, afsnit 9.6.5.

[19] Se hertil [Forvaltningsplan for strandtudse](#)

(<https://edit.mst.dk/media/duppv1h/forvaltningsplan-for-strandtudse-2015.pdf>),

Naturstyrelsen, Miljø- og Fødevarerministeriet, 2015, s. 16.

[20] Se hertil [Opdateret håndbog om dyrearter på habitatdirektivets bilag IV](#)

([https://dce.au.dk/fileadmin/dce.au.dk/Udgivelser/Videnskabelige\\_rapporter\\_500-599/SR520.pdf](https://dce.au.dk/fileadmin/dce.au.dk/Udgivelser/Videnskabelige_rapporter_500-599/SR520.pdf)), DCE, Aarhus Universitet, 2023, s. 156.

[21] LF 191 af 4. februar 1994.

[22] Lov nr. 1658 af 20. december 2016 om Planklagenævnet med senere ændringer.

[23] Sagsnr. 23/07516 og 23/07595, klagenr. 1045818 og 1045819.

[24] Sagsnr. 23/07596 og 23/11717, klagenr. 1045591 og 1051834.

[25] Sagsnr. 23/07314, klagenr. 1045503.

**Sag:**

23/07314,

23/07516,

23/07595,

23/07596,

23/11717

**Dato:**

12. januar 2024.

**Emner:**

Miljøvurderingslo...

Planloven, retlig (...)



