

30. juni 2020
Sagsnr.: 18/06385
Klagenr.: 1001184
(Tidl.: NMK-33-04147, klageID
186260)
MAAB

AFGØRELSE
i klagesag om Norddjurs Kommunes endelige vedtagelse af lokalplan nr.
067-707, Sommerhusgrunde ved Hegedal Strand

Norddjurs Kommune har den 16. maj 2017 endeligt vedtaget lokalplan nr. 067-707, Sommerhusgrunde ved Hegedal Strand.

Planklagenævnet har modtaget en klage over afgørelsen.

Planklagenævnet ophæver lokalplanen. Det betyder, at lokalplanen ikke længere gælder.

Planklagenævnet
NÆVNESES HUS
Toldboden 2
8800 Viborg

Tlf. 72 40 56 00
CVR-nr. 37 79 55 26
www.naevneshus.dk

Indhold

| | |
|---|----|
| 1. Klagen til Planklagenævnet..... | 4 |
| 2. Sagens oplysninger..... | 4 |
| 2.1. Området..... | 4 |
| 2.2. Forløbet før vedtagelsen af lokalplanen..... | 5 |
| 2.2.1. Beslutning om igangsættelse af lokalplanlægning, 2012..... | 5 |
| 2.2.2. Udstykningstilladelse og klage til Natur- og Miljøklagenævnet, 2015..... | 5 |
| 2.2.3. Forslag til lokalplan..... | 5 |
| 2.3. Vedtagelsen af lokalplanen..... | 6 |
| 2.4. Den vedtagne lokalplan..... | 6 |
| 2.5. Kommuneplan 2013..... | 8 |
| 2.6. Klagen og bemærkningerne hertil..... | 9 |
| 2.6.1. Korrespondance i klagesagen..... | 9 |
| 2.6.2. Kystnærhedszonen..... | 9 |
| 2.6.3. Kommuneplanen..... | 10 |
| 2.6.4. Markfirben og Natura 2000-område..... | 10 |
| 2.6.5. Øvrige klagepunkter..... | 12 |
| 3. Planklagenævnets bemærkninger og afgørelse..... | 14 |
| 3.1. Planklagenævnets kompetence og prøvelse..... | 14 |
| 3.2. Kystnærhedszonen..... | 16 |
| 3.2.1. Generelt om kystnærhedszonen..... | 16 |
| 3.2.2. Udlæg af nye sommerhusområder..... | 17 |
| 3.2.3. Offentlighedens adgang til kysten..... | 18 |
| 3.3. Overensstemmelse med kommuneplanen..... | 19 |
| 3.3.1. Generelt om forholdet mellem kommuneplan og lokalplaner ... | 19 |
| 3.3.2. Planklagenævnets vurdering af forholdet til kommuneplanen... | 19 |
| 3.4. Natura 2000..... | 21 |
| 3.4.1. Generelt om reglerne om Natura 2000-områder..... | 21 |
| 3.4.2. Planklagenævnets vurdering..... | 21 |
| 3.5. Bilag IV-arter (markfirben)..... | 22 |
| 3.5.1. Generelt om beskyttelsen af bilag IV-arter..... | 22 |
| 3.5.2. Planklagenævnets vurdering..... | 24 |
| 3.6. Planklagenævnets afgørelse..... | 25 |
| 3.7. Bemærkninger til en eventuelt ny behandling af planforslaget..... | 26 |

| | |
|---|----|
| 4. Gebyr..... | 26 |
| 5. Meddelelse og offentliggørelse af afgørelsen | 27 |

1. Klagen til Planklagenævnet

En ejer af en ejendom i nærheden af lokalplanområdet klagede den 12. juni 2017 til Planklagenævnet over kommunens afgørelse om vedtagelse af lokalplan.

Planklagenævnet modtog klagen den 27. juni 2017 fra kommunen.

Klageren har navnlig anført,

- at lokalplanen er i strid med planlovens § 1 og § 5 b om planlægning i kystnærhedszonen,
- at lokalplanen er i strid med kommuneplanen, og
- at området er nabo til et natura 2000-område og må tænkes at være spredningskorridor for en isoleret bestand af markfirben registreret 400 m derfra.

Indholdet af klagen gengives nærmere i afsnit 2.6.

2. Sagens oplysninger

2.1. Området

Sagen vedrører et område, der ligger ved Hegedal Strand på Norddjurs.

Området dækker ca. 22.460 m², hvoraf ca. halvdelen ligger inden for strandbeskyttelseslinjen.

Området blev indtil 2015 benyttet til campingplads, og der er enkelte mindre bebyggelser i området i form af nogle hytter fra anvendelsen af området som campingplads.

Øst, vest og syd for arealet ligger sommerhusbebyggelse.

Omkring 10 m øst for lokalplanområdet løber en sti fra sommerhusområdet ned til stranden. Stien løber parallelt med lokalplanen.

Området har ikke hidtil været omfattet af en lokalplan.

Området er udlagt som sommerhusområde i bygningsvedtægt for Nørre Djurs Kommune, vedtaget af Nørre Djurs Kommune den 18. februar 1970. Sommerhusområdet fremgår endvidere af § 15-rammerne vedtaget af Nørre Djurs Kommune den 17. december 1976 godkendt af Miljøministeriet den 31. januar 1977.

Det fremgår af Danmarks Miljøportal (Naturdata), at Miljøstyrelsen ved besigtigelse den 8. maj 2015 har konstateret en forekomst af markfirben ved Rygård Strand, som ligger med en afstand på mindre end 200 m øst for området.

Det fremgår endvidere af hjemmesiden www.fugleognatur.dk, at der er registreret markfirben få hundrede meter øst for området.

Området ligger ved siden af Natura 2000-område, N245, som bl.a. omfatter fuglebeskyttelsesområde F112.

Udpegningsgrundlaget for fuglebeskyttelsesområdet er trækfuglene lysbuget knortegås, edderfugl og sortand, og det overordnede mål for området er, at området sikres som et godt levested for udpegningsgrundlaget.

2.2. Forløbet før vedtagelsen af lokalplanen

2.2.1. Beslutning om igangsættelse af lokalplanlægning, 2012

På et møde den 15. maj 2012 besluttede kommunalbestyrelsen af igangsætte lokalplanlægning for omdannelse af Hegedal Strand Camping til sommerhusbebyggelse.

Der skete efterfølgende ikke yderligere i sagen.

2.2.2. Udstykningstilladelse og klage til Natur- og Miljøklagenævnet, 2015

Kommunen gav den 21. maj 2015 udstykningstilladelse til udstykning af 4 sommerhusgrunde i området.

Samme klager som i denne klagesag påklagede den 13. august 2015 kommunens afgørelse til Natur- og Miljøklagenævnet med påstand om, at udstykningen var lokalplanpligtig.

Natur- og Miljøklagenævnet afviste den 30. september 2015 at realitetsbehandle klagen, da klagen var indkommet for sent.¹

2.2.3. Forslag til lokalplan

Norrdjurs Kommune vedtog den 17. januar 2017 forslag til lokalplan nr. 067-707, Sommerhusgrunde ved Hegedal Strand.

Det fremgik af dagsordenspunktet fra kommunalbestyrelsesmødet, hvor lokalplanforslaget blev vedtaget, at kommunalbestyrelsen den 19. april 2016 havde besluttet, at der skulle udarbejdes lokalplan for 8 sommerhusgrunde ved Hegedal Strand.

Af dagsordenspunktet fremgik endvidere:

Kommunalbestyrelsen besluttede i 2012, at der skal udarbejdes lokalplan for det samme område, ligeledes med 8 sommerhusgrunde. Der blev imidlertid fremsendt en ansøgning alene om udstykning af 4 sommerhusgrunde, og det blev derfor vurderet, at der ikke var lokalplanpligt. Udstykningen blev godkendt, som en almindelig udstykningssag.

¹ NMK-33-03238 og NMK-33-03239.

Efterfølgende er der i 2016 ansøgt om yderligere udstykning og ifølge kommunalbestyrelsens beslutning i 2012, blev der fremsendt en sag om igangsætning af lokalplanlægning for området.

Lokalplanforslaget var herefter i offentlig høring fra den 23. januar 2017 til den 20. marts 2017.

2.3. Vedtagelsen af lokalplanen

Norddjurs Kommune vedtog den 16. maj 2017 lokalplan nr. 067-707, Sommerhusgrunde ved Hegedal Strand, endeligt.

Planen blev offentliggjort den 23. maj 2017.

2.4. Den vedtagne lokalplan

Det fremgår af lokalplanens redegørelse, side 4, at lokalplanens baggrund er, at den tidligere campingplads, Hegedal Strand Camping, lukkede i 2015, og at ejendommen efterfølgende er blevet solgt. I den forbindelse blev der givet tilladelse til at udstykke 4 sommerhusgrunde.

Af lokalplanens redegørelse fremgår herefter:

De nuværende ejere ønsker nu, at de 4 eksisterende parceller kan deles til i alt 8 sommerhusgrunde. Norddjurs kommunalbestyrelsen har den 19. april 2016 behandlet en forespørgsel vedrørende deling af de nævnte 4 sommerhusgrunde. Kommunalbestyrelsen besluttede, at der inden der kan udstykkes yderligere sommerhusgrunde i området, skal der udarbejdes en lokalplan for det samlede område hvor den tidligere campingplads ved Ravnsvej 3, Hegdal Strand, har ligget.

Det fremgår endvidere af lokalplanens redegørelse, side 4, at lokalplanen giver mulighed for opdeling af 4 eksisterende parceller, således at der i alt kan udstykkes 8 sommerhusgrunde i området.

Af lokalplanens redegørelse, side 6, fremgår følgende vedrørende kystnærhedszonen:

Området er beliggende inden for kystnærhedszonen. Den fremtidige sommerhusbebyggelse placeres i samme afstand fra kysten som den eksisterende bebyggelse i området. Det nye sommerhusområde vil således indgå naturligt i områdets karakter og anvendelse. Påvirkningen af kystlandskabet vil således ikke ændres i forhold til områdets tidligere anvendelse. Det vurderes af hele område vil fremtræde homogent som et samlet sommerhusområde. Den i området gældende strandbeskyttelseslinje respekteres. Lokalplanen er ikke i konflikt med andre forhold, herunder anden lovgivning eller planlægning.

[...]

Planlægning for kystområderne

Lokalplanområdet er omfattet af planlovens kapitel 2a vedrørende planlægning af kystområderne.

Lokalplanområdet inddrager ikke nye arealer i kystzonen. Området har tidligere været anvendt til campingplads med dertil hørende bebyggelse. Lokalplanområdet indgår således i et allerede eksisterende sommerhusområde. Det vurderes at områdets ændrede anvendelse fra campingplads til 8 fritliggende sommerhuse ikke vil ændre påvirkningen af kystlandska-

[...]

Af lokalplanen redegørelse, side 6, fremgår følgende vedrørende habitatreglerne:

Habitatdirektivet

Natura 2000

Der er registreret stor vandsalamander, strandtudser og spidssnudet frø i nærliggende områder.

Lokalplanen vil dog ikke påvirke Natura 2000 området yderligere. Friholdelsen af delområde 1 for bebyggelse (tidligere anvendt til camping) kan fremme områdets brug for bilag IV arter.

Lokalplanen omtaler ikke bilag IV-arten markfirben.

Lokalplanens § 1 fastlægger følgende:

Lokalplanen har til formål,

1.1 at sikre mulighed for, at område II kan udstykes til i alt 8 sommerhusgrunde.

1.2 at fastlægge bestemmelser for bebyggelsens omfang, placering og udformning.

Af lokalplanens § 2 om områdets afgræsning og zonestatus fremgår:

2.2 Lokalplanen opdeles i følgende delområder:

Delområde I: Strandbeskyttelsesområde

Delområde II Sommerhusområde

2.3 Lokalplanområdet er beliggende i sommerhusområde og skal forblive i sommerhusområde.

Af lokalplanens § 3 om områdets anvendelse fremgår:

Område I

3.1 Området er beliggende indenfor strandbeskyttelseslinjen. Områdets fremtidige anvendelse og vedligeholdelse reguleres i henhold til den for området gældende lovgivning.

Område II

3.2 Området må kun anvendes til sommerhusbebyggelse.

Af lokalplanens § 4 om udstykning fremgår:

4.1 Der kan inden for lokalplanområdet ske opdeling af de 4 eksisterende parceller til i alt 8 sommerhusgrunde.

Af lokalplanens § 6 om bebyggelsens omfang og placering fremgår følgende vedrørende lokalplanens delområde 1:

Område I

6.1 Der må ikke opføres bebyggelse i området.

Af lokalplanens § 8 om ubebyggede arealer, fremgår følgende vedrørende delområde 1:

Område I

8.5 Der må ikke foretages ændring i tilstanden af strandbredder eller af andre arealer, der ligger mellem strandbredden og strandbeskyttelseslinjen, jævnfør naturbeskyttelsesloven.

Der må ikke foretages ændringer i terrænet, ske beplantning eller hegning i delområde I, strandbeskyttelsesområdet.

På lokalplanens kortbilag 1 *Eksisterende forhold* er vist forskellig eksisterende bebyggelse i lokalplanens delområde II.

2.5. Kommuneplan 2013

På vedtagelsestidspunktet for lokalplan nr. 067-707 gjaldt kommuneplan 2013.

Af kommuneplanens retningslinjer under til temaet *kystnærhedszonen*, fremgik:

Retningslinje 3.15 Kystnærhedszonen

[...]

3. Planlægningen skal sikre offentlighedens adgang til kysten.

[...]

Lokalplanområdet var i kommuneplan 2013 omfattet af kommuneplanramme 07-1-S.

Af kommuneplanrammen fremgik:

Plannummer 07-1-S

Plannavn Hegedal/Fjell.str.Vest

Anvendelse generelt Sommerhusområde

Fremtidig zonestatus Sommerhusområde

Zonestatus Sommerhusområde

Plandistrikt Fjellerup

Bebyggelsesprocent 15

Max. Antal etager 1

Max Bygningshøjde 5 m.

Anvendelse Sommerhusområde. Arealer udlagt til offentlige formål, herunder parkering og ophold.

Norrdjurs Kommune vedtog den 13. juni 2017, efter lokalplanens vedtagelse, kommuneplan 2017. Kommuneplanrammen er uændret i kommuneplan 2017.

2.6. Klagen og bemærkningerne hertil

2.6.1. Korrespondance i klagesagen

I sagen indgår klagen af 12. juni 2017. Klageren har uddybet klagen den 16. juli 2017 og den 6. november 2017. Kommunen er kommet med bemærkninger til klagen den 28. juni 2017.

Planklagenævnet foretog den 25. februar 2020 en høring af Norrdjurs Kommune vedrørende kommunens vurdering af lokalplanens påvirkning af bilag IV-arten markfirben og af Natura 2000-området ved siden af lokalplanområdet. Kommunen svarede på denne høring den 1. april 2020.

Klagen og bemærkningerne er i hovedtræk gengivet nedenfor.

2.6.2. Kystnærhedszonen

Klagerens bemærkninger

Klageren beder Planklagenævnet vurdere, om udstykningen og lokalplanen er omfattet af planlovens § 5 b, stk. 1, nr. 3, hvoraf det følger, at der ikke må udlægges nye sommerhusområder, og at eksisterende sommerhusområder skal fastholdes til ferieformål. Klageren henviser i den forbindelse til planlovens § 5 b, stk. 2.

Klageren anfører, at lokalplanen opretter 4 nye sommerhuse umiddelbart ned til stranden med yderligere 4 bagved. Ingen af disse grunde er beliggende bag ved et sommerhusområde, og ingen af de i alt 8 ejendomme er beliggende inden for rammen af i alt 8.000 nye sommerhusgrunde i landet som helhed.

Klageren anfører, at det nye område vil blive synligt fra kysten. Klageren er ikke vidende om, at der er søgt dispensation fra disse forhold.

Klageren anfører endvidere, at der er bemærkninger i Miljøministeriets vejledning *Inspiration til planlægning i kystnærhedszonen*,² der taler imod om-dannelsen af feriecentre til private ferieboliger, da det er en udvikling, der strider imod intentionerne i planlovens forbud mod nye sommerhusområde i kystnærhedszonen. Den tidligere campingplads var mindrebemidlede familiers chance for overnatningsmulighed med havudsigt.

Klageren anfører endvidere, at lokalplanen ikke opfylder planlovens § 5 b, stk. 1, nr. 5, som foreskriver, at offentlighedens adgang til kysten skal sikres og udbygges. Klageren mener også, at planen er i strid med planlovens § 1, stk. 2, nr. 4, hvoraf det fremgår, at de åbne kyster forstsat skal udgøre en væsentlig natur- og landskabsressource.³

Klageren anfører i den forbindelse, at campingpladsen, indtil dens nedlæggelse, var det eneste sted i grundejerforeningen *Ejerlauget Hegedal Vest*, man kunne købe en parkeringsbillet og benytte campingpladsens adgangsvej til kysten og faciliteterne på campingpladsen.

2.6.3. Kommuneplanen

Klageren anfører, at planen ikke må stride mod kommuneplanen, jf. planlovens § 13. stk. 1.

Klageren henviser i den forbindelse til, at den vedtagne lokalplan, ikke sikrer offentlighedens adgang til kysten.

Klageren beder endvidere Planklagenævnet vurdere, om kommuneplanrammen 07-1-S, kan tages til indtægt for, at det omtalte område er udlagt til sommerhusbebyggelse.

Klageren anfører, at den nævnte rammeplan udtrykker kommuneplanens overordnede ønske til et stort område.

Klageren anfører endvidere, at rammebestemmelsen dækker et område, der omfatter både offentligt ejede arealer, private arealer, fredede arealer, strandbeskyttede arealer, § 3 beskyttede arealer, mv.

2.6.4. Markfirben og Natura 2000-område

Klagerens bemærkninger

Klageren anfører, at området er nabo til et Natura 2000-område.

Klageren anfører endvidere, at området må tænkes at være spredningskorridor for en isoleret bestand af markfirben registreret kun 400 m derfra.

² Inspiration til planlægning i kystnærhedszonen, eksempelsamling, december 2010 By- og landskabsstyrelsen, Miljøministeriet.

³ Ordlyden af bestemmelsen på tidspunktet for vedtagelsen af planen.

Planklagenævnets høring af kommunen

I Planklagenævnets høring af 25. februar 2020 blev kommunen bedt om at oplyse, hvorvidt kommunen havde foretaget en vurdering af, om gennemførelsen af planen kan beskadige eller ødelægge yngle- eller rasteområder i det naturlige udbredelsesområde for markfirben.

Kommunen blev endvidere bedt redegøre for denne vurdering.

Kommunens bemærkninger i høringsvaret

Det fremgår af kommunens hørings svar, at kommunen den 30. marts 2020 har besigtiget lokalplanområdet.

Kommunen anfører, at der ikke sås nogen markfirben eller andre bilag IV-arter ved besigtigelsen.

Vedrørende delområde 1 anfører kommunen, at denne, på baggrund af besigtigelsen, vurderer, at delområdet er beskyttet af naturbeskyttelseslovens § 3, og at naturtilstanden i delområde 1 derved ikke må ændres uden særlig tilladelse.

Vedrørende delområde 2 anfører kommunen, at delområdet består af ældre bygningsmasser, og at bygningsmassen med lokalplanen vil blive mere og tættere end i dag. Delområdets nuværende og fremtidige anvendelse med lokalplanen giver mere aktivitet end på delområde 1.

Vedrørende lokalplanens delområde 1 anfører kommunen, at det i forhold til markfirbens yngle- og rastelokaliteter vurdereres, at jordbundens sandede og veldrænedede forhold giver gode muligheder for, at arten kan både yngle og raste på delområdet, særligt i de mindre åbne sandområder.

Kommunen anfører, at denne ingen registreringer har af markfirben fra området. Kommunen oplyser endvidere, at der i 2015 er registreret markfirben ca. 200 m øst for delområde 1, som en kvalitetssikret observation på www.fugleognatur.dk.

Kommunen anfører, at med områdets tilstand og disse observationer vurderer kommunen, at det vil være sandsynligt, at der i dag yngler og/eller lever markfirben på delområde 1.

Kommunen vurderer endvidere, at en population ikke er isoleret til delområdet, men har et funktionelt leveområde, der rækker ud over delområdet.

Kommunen vurderer, at delområdets tilstand som beskyttet af naturbeskyttelseslovens § 3 ikke kompromitteres med lokalplanens gennemførelse ligesom bilag IV-arten markfirben ikke gør det. Kommunen vurderer tværtimod, at områdets tilstand som natur og levested understøttes med lokalplanens § 3.1 og § 8.5.

Kommunen anfører, at den således vurderer, at den population af markfirben, der eventuelt lever i området, fortsat vil kunne opretholde sig på delområde 1 og omkring delområdet ved ikrafttrædelse af lokalplanen, og at arten og dens økologiske funktionalitet ikke vil påvirkes negativt som følge heraf.

Vedrørende delområde 2 anfører kommunen, at denne ligeledes vurderer, at der kan leve enkelte individer i delområdet, men at det vurderes, at størstedelen af populationen fortrinsvis lever i nærliggende områder med mindre menneskelig aktivitet.

Kommunen anfører, at lokalplanen således ikke vurderes at påvirke bilag IV-arten markfirbens økologiske funktionalitet.

Vedrørende natura 2000-området N245, der indeholder fuglebeskyttelsesområde F112, vurderer kommunen, at den ændrede arealanvendelse af lokalplanens delområde 2, ikke vil påvirke den økologiske funktionalitet for nogle af arterne på udpegningsgrundlaget for fuglebeskyttelsesområdet.

2.6.5. Øvrige klagepunkter

Strandbeskyttelseslinjen

Klageren anfører, at strandbeskyttelseskommissionen ikke måtte pålægge campingpladser den udvidede beskyttelseszone på 300 m og derfor ikke vurderede campingpladser.

Klageren spørger, om ændringen fra campingplads/landzone/landbrugsjord kan gennemføres for arealet mellem de 100 m strandbeskyttelseslinje og den udvidede 300 m strandbeskyttelseslinje.

Klageren henviser desuden til nogle afgørelser fra det daværende Naturklagenævn, der omhandler udstykning af sommerhusgrunde inden for strandbeskyttelseslinjen.⁴ Klageren anfører, at Naturklagenævnet har stadfæstet et princip om, at der ikke er tilladelse til udmatrikulering af nye ejendomme med direkte adgang til kysten, uanset at udmatrikuleringen ikke berører strandbeskyttelseslinjen.

Den forudgående udstykning

Klageren anfører, at kommunalbestyrelsen i 2012 forhåndsgodkendte, at campingpladsen kunne omdannes til sommerhusområde ved gennemførelse af en lokalplan. En embedsmand har nu godkendt en udstykning uden lokalplan.

Klageren spørger, om det er muligt på denne måde at omgøre kommunalbestyrelsens beslutning administrativt.

⁴ Klageren henviser til Naturklagenævnet orienterer nr. 253 fra december 2002.

Klageren henviser endvidere til, at det fremgår af lokalplanvejledningen⁵, at hvis udstykning sker med henblik på gennemførelse af et lokalplanpligtigt bygge eller anlægsarbejde, skal lokalplanen være gennemført, før udstykningen registreres i matriklen, og at dette følger af udstykningslovens § 20, stk. 1.

Klageren anfører, at forløbet med lokalplanen er det absolut modsatte, hvor der først udmatrikuleres 4 ejendomme, før arbejdet med lokalplanen starter.

Cykelsti

Klageren anfører, at kommunen har ønske om at gennemføre en cykelsti, med 5 stigenemrud. Cykelstien er planlagt gennemført ved ekspropriation, som påtænkes gennemført efter vejloven. Kommunen vurderer således ikke, at en lokalplan er nødvendig.

Klageren anfører, at denne med lokalplanen havde håbet på, at kunne gøre gennemførelsen af cykelstien til genstand for en demokratisk proces, og at lokalplanen fratager klageren muligheden for at blive hørt vedrørende cykelstien, og er et udtryk for et betydeligt demokratisk underskud i hele den politiske proces.

Foreløbige retsvirkninger af lokalplanforslag

Klageren bemærker, at et lokalplanforslag har den foreløbige retsvirkning, at arealer inden for området ikke må bebygges eller i øvrigt udnyttes på en måde, der skaber risiko for at foregribe den endelige plans indhold, jf. planlovens § 17, stk. 1.

Klageren anfører, at kommunalbestyrelsens beslutning om at forhåndsgodkende omdannelsen af campingpladsen til sommerhusområde i 2012 indeholdt en skitse, hvilket vil sige et forslag til et lokalplanforslag.

Klageren beder Planklagenævnet vurdere retsvirkningerne heraf.

Eksisterende campinghytter

Klageren henviser til, at det fremgår af lokalplanens § 12.2, at den eksisterende lovlige anvendelse af ejendommen kan fortsætte som hidtil, og at det fremgår af § 12.3, og at anvendelse af etableret lovlige ejendom kan fortsætte som hidtil.

Klageren henviser herefter til, at kortet på lokalplanens side 16 viser nogle eksisterende campinghytter.

Klageren anfører, at denne tvivler på, at campinghytterne er i overensstemmelse med bygningsregulativet fra 2017, og klageren tvivler endvidere på, at deres nuværende placering er opført med byggetilladelse.

⁵ Vejledning om lokalplanlægning, september 2009, By- og Landskabsstyrelsen, Miljøministeriet, s. 18

Landzonetilladelse til udstykning

Klageren anfører, at både landzonetilladelsen og den efterfølgende lokalplan bør ændres til et afslag. Klageren henviser i den forbindelse til planlovens § 35, stk. 3, og § 5 a, stk. 3.

Private interesser i planen

Klageren anfører, at der er forskellige private interesser i spil, og at processen er koordineret og orkestreret af alle involverede for at opnå målet. Herunder mener klageren, at formålet med at opstille de 5 eksisterende campinghytter var, at få området til at fremstå som et bebygget sommerhusområde.

3. Planklagenævnets bemærkninger og afgørelse

3.1. Planklagenævnets kompetence og prøvelse

Planklagenævnet kan tage stilling til retlige spørgsmål i forbindelse med en kommunes afgørelse efter planloven, jf. lovens § 58, stk. 1, nr. 3.⁶

Bl.a. følgende betragtes som et retligt spørgsmål:

- Om lokalplanen er i strid med planlovens regler om planlægning i kystnærhedszonen.
- Om lokalplanen er i strid med kommuneplanen.
- Om lokalplanen er vedtaget i overensstemmelse med reglerne om habitat og bilag IV-arter.

Uenighed i planers indhold eller hensigtsmæssighed er derimod ikke et retligt spørgsmål, som kan efterprøves.

Strandbeskyttelseslinjen

Klageren har spurgt, hvorvidt ændringen fra campingplads til sommerhusområde, kan gennemføres for arealet, der ligger mellem de 100 m strandbeskyttelse og den udvidede 300 m strandbeskyttelseszone, jf. afsnit 2.6.5. Klageren henviser desuden til praksis i forhold til udstykning efter naturbeskyttelseslovens § 15, stk. 1.

Dette ses ikke at være retlige spørgsmål efter planloven. Herunder har praksis efter naturbeskyttelseslovens § 15 ikke retlig betydning i forhold til planvedtagelser efter planloven.

Planklagenævnet bemærker i øvrigt, at der ikke efter planloven er noget til hinder for, at en kommune vedtager en lokalplan, selvom den endelige realisering af planen afhænger af en tilladelse eller en dispensation fra anden lovgivning som f.eks. naturbeskyttelsesloven.

⁶ Lovbekendtgørelse nr. 287 af 16. april 2018 om planlægning med senere ændringer.

Den forudgående udstykning

Klageren har anført en række bemærkningerne vedrørende udstykningstilladelsen fra 2015, jf. afsnit 2.6.5.

Hvorvidt udstykningstilladelsen af 21. maj 2015 skulle være en administrativ omgørelse af en forudgående kommunalbestyrelsesbeslutning, eller om tilladelsen var i uoverensstemmelse med udstykningsloven, vedrører ikke kommunens afgørelse om vedtagelse af lokalplanen, og Planklagenævnet afviser derfor allerede af den grund at tage stilling til klagepunktet.

Cykelsti

Klageren har fremført en række bemærkninger vedrørende en planlagt cykelsti i området, jf. afsnit 2.6.5.

Planklagenævnet opfatter disse bemærkninger som et klagepunkt om, at etableringen af cykelstien er lokalplanpligtig og burde have indgået i den lokalplan, som denne sag vedrører.

Spørgsmålet om, hvorvidt etableringen af cykelstien er lokalplanpligtig, vedrører ikke kommunens afgørelse om vedtagelse af denne lokalplan.

Hvorvidt kommunen burde have inddraget etableringen af cykelstien i forbindelse med udarbejdelsen af lokalplanen, vedrører desuden ikke retlige spørgsmål efter planloven, men derimod kommunens skøn om, hvad der ønskes inddraget i lokalplanen.

Planklagenævnet har derfor ikke kompetence til at tage stilling til klagepunktet.

Foreløbige retsvirkninger af lokalplanforslag

Klageren har anført, at kommunens beslutning i 2012 om at forhåndsgodkende omdannelse af campingpladsen til sommerhusområde indeholdt et forslag til et lokalplanforslag, jf. afsnit 2.6.5.

Hvorvidt der forud for lokalplanens endelige vedtagelse er handlet i strid med planlovens § 17, stk. 1, vedrører ikke kommunens afgørelse om vedtagelse af lokalplanen, og Planklagenævnet afviser derfor at behandle klagepunktet.

Planklagenævnet kan dog oplyse, at der ikke i 2012 blev vedtaget et lokalplanforslag, og at de foreløbige retsvirkninger af lokalplanforslag i planlovens § 17, stk. 1, kun indtræder ved offentliggørelsen af forslag til lokalplan efter planlovens § 24.

Eksisterende campinghytter

Klageren har anført, at denne ikke mener, at nogle eksisterende campinghytter i lokalplanområdet er i overensstemmelse med byggelovgivningen, jf. afsnit

2.6.5.

Hvorvidt der er meddelt byggetilladelse til de omtalte campinghytter, og om campinghytterne i øvrigt er i overensstemmelse med bygningslovgivningen, vedrører ikke retlige spørgsmål efter planloven, og Planklagenævnet har således allerede af den grund ikke kompetence til at behandle klagepunktet.

Landzonetilladelse til udstykning

Klageren har anført, at bl.a. landzonetilladelsen bør ophæves, jf. afsnit 2.6.5.

Det fremgår ikke af sagen, at der er givet en landzonetilladelse til udstykning på ejendommen. Såfremt klagerne med sine bemærkninger om landzonetilladelse henviser til udstykningstilladelsen af 21. maj 2015, bemærker Planklagenævnet, at dette ikke vedrører kommunens afgørelse om vedtagelse af lokalplanen.

Private interesser i planen

Klageren har gjort en række bemærkninger gældende i forhold til private interesser og tilrettelæggelse af processen, jf. afsnit 2.6.5.

Der ses ikke i den forbindelse at være gjort retlige klagepunkter gældende, som Planklagenævnet kan behandle.

3.2. Kystnærhedszonen

3.2.1. Generelt 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).

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.

3.2.2. Udlæg af nye sommerhusområder

Klageren beder Planklagenævnet vurdere, hvorvidt lokalplanen er omfattet af planlovens § 5, stk. 1, nr. 3, jf. afsnit 2.6.2.

Planklagenævnet har forstået dette som et klagepunkt om, at lokalplanen er i strid med bestemmelsen.

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.

Efter den dagældende § 5 b, stk. 2, havde erhvervsministeren mulighed for, i et landsplandirektiv, at fastsætte regler der fraveg § 5 b, stk. 1, nr. 3, således at der kunne ske udvidelse af eksisterende sommerhusområder inden for rammen af højst 8.000 sommerhusgrunde i hele landet, under nogle nærmere fastsatte betingelser, herunder at udvidelsen skete i bag et sommerhusområde og i retning væk fra kysten.⁷

Planklagenævnet bemærker, at der ikke med lokalplanen sker udlæg af et nyt sommerhusområde, som nævnt i planlovens § 5 b, stk. 1, nr. 3, idet lokalplanområdet i forvejen er udlagt som sommerhusområde. Lokalplanområdet havde således også forud for lokalplanens vedtagelse zonestatus som sommerhusområde, jf. planlovens § 34, stk. 3, nr. 1, og var dermed sommerhusområde i § 5 b, stk. 1, nr. 3's forstand. Det er i den forbindelse uden betydning, om der rent faktisk var opført sommerhuse på arealet. Der er således ikke noget krav om, at arealet skal udlægges til sommerhusområde i et landsplandirektiv efter § 5 b, stk. 3, før kommunen kan planlægge for sommerhusbygelse.

Der er heller ikke regler i planloven om, at sommerhusbyggeri ikke må være synligt fra kysten.

Der er desuden ikke i planloven regler, som er til hinder for, at en campingplads nedlægges til fordel for private sommerhusgrunde, uanset at dette ifølge Miljøministeriets publikation med inspiration til planlægning i kystnærhedszonen strider mod intentionerne i planloven. Om en sådan ændring er hensigtsmæssig, er desuden ikke et spørgsmål, som nævnet har kompetence til at tage stilling til.

Planklagenævnet kan på den baggrund ikke give medhold i klagepunktet om, at lokalplanen er i strid med planlovens § 5 b, stk. 1, nr. 3.

⁷ En bestemmelse med et tilsvarende indhold fremgår i dag af bestemmelsen, dog kun for op til 6.000 sommerhusgrunde.

3.2.3. Offentlighedens adgang til kysten

Klageren mener, at lokalplanen modarbejder planlovens § 1, stk. 2, nr. 4, og at lokalplanen ikke opfylder planlovens § 5 b, stk. 1, nr. 5, da lokalplanen ikke sikrer adgang til kysten, jf. afsnit 2.6.2.

Det følger af planlovens § 1, stk. 2, nr. 4, at planloven særligt tilsigter, at de åbne kyster fortsat skal udgøre en væsentlig naturværdi og landskabelig værdi.⁸ Planlovens § 5 b, stk. 1, nr. 5, er en konkret udmøntning af denne bestemmelse.

Det følger af planlovens § 5 b, stk. 1, nr. 5, at det for planlægningen i kystnærhedszonen gælder, at offentlighedens adgang til kysten skal sikres og udbygges.

Der fremgår følgende af forarbejderne til bestemmelsen:⁹

Bestemmelsen pålægger de planlæggende myndigheder en pligt til i planlægningen af kystnærhedszonen at sikre befolkningens adgang til kysterne og om muligt forbedre den. [...]

Bestemmelsen har baggrund i kystområdernes store betydning for befolkningens muligheder for rekreation og friluftsliv og skal ses i sammenhæng med naturbeskyttelseslovens bestemmelser om offentlighedens mulighed for færdsel og ophold på strandbredder og andre kyststrækninger. I forbindelse med ændret anvendelse af kystnære arealer skal befolkningens adgang til kysten sikres.

Bestemmelsen hindrer ikke myndighedernes mulighed for i ganske særlige tilfælde at begrænse færdselsmulighederne, hvor disse er forbundet med risiko fx i oliehavne og terminalområder. Desuden skal hensynet til offentlighedens adgang overvejes nøje i områder, hvor flora eller fauna er sårbare, eller hvor der er fare for sandflugt.

I forbindelse med begrænsninger af offentlighedens adgang skal de planlæggende myndigheder overveje alternative muligheder for at sikre adgangen til kysten.

Planklagenævnet finder ikke, at planlovens § 5 b, stk. 1, nr. 5, indebærer et krav om, at der i enhver situation, hvor der planlægges for arealer helt ned til kysten, også skal planlægges for adgangsveje til kysten, der kan benyttes af offentligheden.

Nævnet finder derimod, at bestemmelsen vil være overholdt, hvor der i forvejen i området er tilfredsstillende adgangsveje for offentligheden til kysten,

⁸ Nuværende ordlyd af bestemmelsen. På tidspunktet for vedtagelsen af lokalplanen var ordlyden: "[...] at de åbne kyster fortsat skal udgøre en væsentlig natur- og landskabsressource."

⁹ Lovforslag nr. 191/1994, de specielle bemærkninger til § 1, nr. 2.

og hvis disse adgangsveje ikke nedlægges eller indskrænkes som følge af lokalplanens realisering.

Det forhold, at den tidligere campingplads eventuelt på eget initiativ tillod andre end brugerne af pladsen at tilgå stranden via pladsen, indebærer ikke, at der med lokalplanen nedlægges en tidligere offentlig adgang. Der var således også tidligere tale om en privat ejendom, og at ejeren ikke var forpligtet til at give adgang for offentligheden.

Planklagenævnet finder, at lokalplanen er i overensstemmelse med planlovens § 5 b, stk. 1, nr. 5, såfremt der er tilfredsstillende adgangsveje for offentligheden til kysten. Det vil efter nævnets opfattelse f.eks. være tilfældet, hvis stien umiddelbart øst for lokalplanområdet kan benyttes af offentligheden som adgangsvej til kysten, eventuelt som konsekvens af naturbeskyttelseslovens regler om adgang til kysten. Der henvises i øvrigt til afsnit 3.7.

3.3. Overensstemmelse med kommuneplanen

3.3.1. Generelt om forholdet mellem kommuneplan og lokalplaner

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 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. En lokalplan må hverken være i strid med kommuneplanens hovedstruktur, retningslinjer eller rammebestemmelser.

Ved vedtagelsen af lokalplanen var kommuneplan 2013 gældende. Efterfølgende er kommuneplan 2013 blevet afløst og kommuneplan 2017 vedtaget.

Vurderingen af om lokalplan nr. 067-707 er i strid med kommuneplanen er foretaget i relation til kommuneplan 2013, da det var dette kommuneplangrundlag, der var gældende, da lokalplanen blev vedtaget.

3.3.2. Planklagenævnets vurdering af forholdet til kommuneplanen

Adgang til kysten

Klageren har anført, at lokalplanen er i strid med kommuneplanen, og har i den forbindelse henvist til, at lokalplanen ikke sikrer adgang til kysten, jf. afsnit 2.6.3.

Klageren har ikke henvist til, hvilken specifik del af kommuneplan 2013, som klageren mener, at lokalplanen er i strid med.

Planklagenævnet har dog forstået klagepunktet således, at klageren henviser til, at det fremgår af retningslinje 3.15 i kommuneplan 2013, at planlægningen skal sikre offentlighedens adgang til kysten, og at klageren mener, at lokalplanen er i strid med dette.

Nævnet finder ikke, at det, som fremgår af kommuneplanens retningslinje 3.15 om, at planlægningen skal sikre offentlighedens adgang til kysten har en sådan præcision, at det er muligt at udlede konkrete krav til lokalplanlægningen heraf. Det er derfor nævnets opfattelse, at retningslinje 3.15 i kommuneplan 2013 blot gengiver indholdet af gældende lovgivning i planlovens § 5 b, stk. 1, nr. 5.

Det er endvidere Planklagenævnets opfattelse, at hvis gældende lovgivning ikke er overholdt, og hvis kommuneplanen gengiver denne lovgivning, skal dette ikke ses som et forhold, der er i strid med rammestyringsprincippet i planlovens § 13, stk. 1, men som et forhold, der er i strid med de konkrete bestemmelser i planloven.

Der henvises derfor til afsnit 3.2.3.

Kommuneplanramme 07-1-S

Klageren har bedt Planklagenævnet vurdere, om kommuneplanrammen 07-1-S kan tages til indtægt for, at det omtalte område er udlagt til sommerhusbebyggelse, jf. afsnit 2.6.3.

Klageren har i den forbindelse anført, at kommuneplanrammen omfatter et stort område og forskellige typer af beskyttede naturarealer.

Planklagenævnet har forstået dette som et klagepunkt om, at lokalplanen er i strid med kommuneplanen, da lokalplanområdet, efter klagerens opfattelse, ikke i kommuneplanen kan anses for udlagt til sommerhusområde.

Planklagenævnet bemærker, at det fremgik af kommuneramme 07-1-S i kommuneplan 2013, at anvendelsen af rammeområdet var sommerhusområde.

Planklagenævnet finder på den baggrund, at der er i overensstemmelse med kommuneplanen, at lokalplanen udlægger området til sommerhusområde.

Det er i den forbindelse uden betydning, at kommuneplanrammen måtte omfatte et stort område, at kommuneplanrammen måtte omfatte både offentligt og privat ejende arealer, og at kommuneplanerammen måtte rumme arealer, der er beskyttet i henhold til forskellige bestemmelser i naturbeskyttelsesloven.

Planklagenævnet kan på den baggrund ikke give medhold i klagepunktet om, at lokalplanen er i strid med kommuneplanen.

3.4. Natura 2000

3.4.1. Generelt om reglerne om Natura 2000-områder

I fuglebeskyttelsesdirektivet¹⁰ og habitatdirektivet¹¹ 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.

Habitatdirektivet er implementeret i dansk ret i flere lovgivninger, bl.a. planhabitatbekendtgørelsen fra 2016.¹²

I redegørelsen til et planforslag, der ikke er direkte forbundet med eller nødvendigt for et Natura 2000-områdes forvaltning, men 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. Såfremt vurderingen viser, at det ikke kan udelukkes, at planen skader Natura 2000-området, kan planen ikke vedtages, jf. habitatbekendtgørelsen § 3.

3.4.2. Planklagenævnets vurdering

Lokalplanområdet ligger ved siden af Natura 2000-område, N245, som bl.a. omfatter fuglebeskyttelsesområde F112, hvis udpegningsgrundlag er trækfuglene lysbuget knortegås, edderfugl og sortand.

Det fremgår af lokalplanens redegørelse, side 7, at lokalplanen ikke vil påvirke Natura 2000-området yderligere.

Kommunen har endvidere i høringssvaret af 1. april 2020 anført, at kommunen vurderer, at den ændrede arealanvendelse af lokalplanens delområde 2, ikke vil påvirke den økologiske funktionalitet for nogle af arterne på udpegningsgrundlaget for fuglebeskyttelsesområdet.

Planklagenævnet finder ikke, at realiseringen af lokalplanen vil påvirke fuglebeskyttelsesområdet F112, der ligger ved siden af lokalplanområdet.

¹⁰ 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.

¹¹ Rådets direktiv 92/43/EØF af 21. maj 1992 om bevaring af naturtyper samt vilde dyr og planter.

¹² Bekendtgørelse nr. 1383 af 26. november 2016 om administration af planloven i forbindelse med internationale naturbeskyttelsesområder samt beskyttelse af visse arter.

3.5. Bilag IV-arter (markfirben)

3.5.1. Generelt om beskyttelsen af bilag IV-arter

Regler om beskyttelse af bilag IV-arter

Der er i habitatdirektivet¹³ fastsat regler om beskyttelse af bestemte dyre- og plantearter (bilag IV-arter)

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

Habitatdirektivet er implementeret i dansk ret i flere lovgivninger, bl.a. planhabitatbekendtgørelsen fra 2016.¹⁴

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.

Økologisk netværk

Det fremgår af vejledningen til den tidligere habitatbekendtgørelse, at yngle- og 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 administration og planlægning i områder med især mere udbredte bilag IV-arter.¹⁵

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.

¹³ Rådets direktiv 92/43/EØF af 21. maj 1992 om bevaring af naturtyper samt vilde dyr og planter

¹⁴ Bekendtgørelse nr. 1383 af 26. november 2016 om administration af planloven i forbindelse med internationale naturbeskyttelsesområder samt beskyttelse af visse arter.

¹⁵ Vejledning til bekendtgørelse nr. 408 af 1. maj 2007 om udpegning og administration af internationale naturbeskyttelsesområder samt beskyttelse af visse arter, juni 2011.

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

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

[...]

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

Generelt om sagsoplysning

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 ikke reguleret.

En eventuel undersøgelsespligt og det potentielle omfang af denne, afhænger således af baggrunden for 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 foreløbig vurdering af, om planen vil kunne beskadige eller ødelægge yngle- og rasteområder. Dette kan ske ud fra en faglig viden om arternes overordnede fordeling, levevis og levesteder, herunder om planen berør et naturligt udbredelsesområde for arterne. I de situationer, hvor den foreløbige vurdering viser, at bilag IV-arter kan påvirkes, vil det være nødvendigt at belyse sagen

nærmere og vurdere, om yngle- og rasteområder bliver beskadiget eller ødelagt.¹⁶

Vurderingen af, hvorvidt en bilag IV-art vil blive påvirket af et givent projekt, skal ske ud fra konkrete oplysninger om bl.a. forekomsten af arten i det berørte område. Det påhviler derfor myndigheden at foretage tilstrækkelige undersøgelser til belysning af bestandens størrelse og udbredelse som grundlag for vurderingen af, hvorvidt den økologiske funktionalitet for arten kan opretholdes.

Det fremgår af forvaltningsplanen for markfirben¹⁷, at tilstedeværelse af markfirben på en lokalitet kan konstateres ved:

1. *Registrering af kønsmodne solbadende hanner og juvenile fra medio april til ultimo maj,*
2. *Registrering af kønsmodne solbadende hunner i primo juni – medio juli*
3. *Registrering af solbadende voksne dyr og juvenile i august.*

3.5.2. Planklagenævnets vurdering

I forbindelse med en besigtigelse i maj 2015 er der konstateret forekomst af markfirben mindre end 200 m fra lokalplanområdet. Der er desuden i 2016 i Fugle og Natur-databasen registreret markfirben få hundrede meter øst for området. Endvidere fremgår det af sagen, at naturen i lokalplanområdet er egnet som yngle- og rasteområde for markfirben.

Planklagenævnet finder på den baggrund, at lokalplanområdet må anses for et *sandsynligt naturligt udbredelsesområde for markfirben*. Kommunen skal i en sådan situation foretage en nærmere undersøgelse og vurdering af forekomsten af markfirben i området og den mulige påvirkning af yngle- og rasteområder for markfirben.

Af redegørelsen til den vedtagne lokalplan fremgår ikke noget vedrørende påvirkningen af markfirben. Planklagenævnet forstår sagen på den måde, at kommunen ikke i forbindelse med lokalplanens udarbejdelse har foretaget en vurdering i forhold til markfirben.

Kommunen har i høringssvaret af 1. april 2020 anført, at der er foretaget besigtigelse af lokalplanområdet den 30. marts 2020. Kommunen har desuden i forbindelse med klagesagen vurderet, at det er sandsynligt, at der yngler og/eller lever markfirben i delområde 1, ligesom kommunen finder, at der kan leve enkelte individer af markfirben i delområde 2, idet størstedelen af populationen dog antages at leve i nærliggende områder med mindre menneskelig aktivitet. Kommunen har herefter konkluderet, at lokalplanen ikke vurderes at

¹⁶Afsnit 6.5.3 i habitatvejledningen (vejledning fra Naturstyrelsen, juni 2011, om udpegning og administration af internationale naturbeskyttelsesområder samt beskyttelse af visse arter).

¹⁷ Forvaltningsplan for Markfirben, Naturstyrelsen, 2015, s. 19.

påvirke bilag IV-arten markfirbens økologiske funktionalitet.

Planklagenævnet bemærker, at det fremgår af forvaltningsplanen for markfirben, at tilstedeværelsen af markfirben på en lokalitet kan konstateres ved besigtigelser i perioden fra medio april til udgangen af august. Kommunens besigtigelse den 30. marts 2020 ligger uden for den anbefalede periode, og nævnet finder derfor ikke, at besigtigelsen var egnet til at indsamle de fornødne oplysninger om den konkrete forekomst af markfirben i området.

Planklagenævnet finder ikke, at kommunen har foretaget en tilstrækkelig vurdering af bilag IV-arten markfirben til at kunne konkludere, at lokalplanen ikke vil påvirke den økologiske funktionalitet for markfirben.¹⁸

Nævnet lægger herved vægt på, at hverken størrelsen af bestanden (eller eventuelle delbestande) af markfirben i området eller i det økologiske netværk er blevet nærmere fastlagt, ligesom sammenhængen med andre områder ikke er undersøgt eller vurderet.

Hertil kommer, at påvirkningen af mulige yngle- og rasteområder skulle være sket, *inden* lokalplanen blev vedtaget. Det fremgår således af planhabitatbekendtgørelsens § 7, stk. 2, at planforslag efter planloven ikke kan vedtages, hvis gennemførelsen af planen f.eks. kan beskadige eller ødelægge yngle- og rasteområder i det naturlige udbredelsesområde for bilag IV-arter, ligesom det fremgår af § 7, stk. 3, at vurdering i forhold til bilag IV-arter skal fremgå af *redegørelsen til planforslaget*. Hvis denne vurdering ikke foretages, inden planen vedtages, vil formålet med reglerne kunne forspildes, i hvert fald hvis der er tale om et område, som må anses for et sandsynligt naturligt udbredelsesområde for de pågældende arter. I den konkrete sag er der tale om et sådant område, og det vil heller ikke uden nærmere, konkrete vurderinger kunne afvises, at der kan ske skade på et yngle- og rasteområde/den økologiske funktionalitet.

Planklagenævnet finder på baggrund af ovennævnte, at lokalplanen lider af en væsentlig retlig mangel, og at den således er ugyldig.

3.6. Planklagenævnets afgørelse

Planklagenævnet ophæver lokalplan nr. 067-707, Sommerhusgrunde ved Hegedal Strand, som er endeligt vedtaget af Norddjurs Kommune den 16. maj 2017

Planklagenævnets afgørelse er endelig og kan ikke indbringes for anden administrativ myndighed, jf. § 3, stk. 3, i lov om Planklagenævnet.¹⁹ Eventuel retssag til prøvelse af afgørelsen skal være anlagt inden 6 måneder, jf. § 3,

¹⁸ Der kan hertil henvises til Planklagenævnets afgørelse af 17. februar 2020, sagsnr. 19/00320 og Planklagenævnets afgørelse af 8. oktober 2019, sagsnr. 18/06004 m.fl., der kan læses på <https://pkn.naevneneshus.dk/>.

¹⁹ Lov nr. 1658 af 20. december 2016 om Planklagenævnet.

stk. 4, i lov om Planklagenævnet.

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

Planklagenævnet beklager den lange sagsbehandlingstid.

3.7. Bemærkninger til en eventuelt ny behandling af planforslaget

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

- Kommunen skal foretage undersøgelser til belysning af forekomsten af markfirben i området, herunder bestandens eller eventuelle relevante delbestandens størrelse og udbredelse. Kommunen skal desuden i forhold til de enkelte arealer i planområdet undersøge den konkrete betydning af disse arealer som yngle- og rasteområde for markfirben.
- Kommunen skal på baggrund af disse undersøgelser foretage en fornyet vurdering af, hvorvidt den økologiske funktionalitet for den pågældende art kan opretholdes. Denne vurdering skal fremgå af lokalplanredegørelsen.
- Hvis kommunen på baggrund af vurderingen må konkludere, at gennemførelsen af planen kan beskadige eller ødelægge yngle- eller rasteområder for markfirben, kan planen ikke vedtages, jf. planhabitatbekendtgørelsens § 7, stk. 2.
- Vedrørende lokalplanens overensstemmelse med planlovens § 5 b, stk. 1, nr. 5, om sikring af offentlighedens adgang til kysten, skal kommunen vurdere, om der i området er tilfredsstillende adgangsforhold til stranden for offentligheden, f.eks. i form af, at stien umiddelbart øst for lokalplanområdet kan benyttes af offentligheden til at få adgang til kysten. Kommunen kan herunder bl.a. overveje, om stien, efter realiseringen af lokalplanen med opførelse af sommerhuse, vil ligge i det åbne land, jf. naturbeskyttelseslovens § 26, stk. 1.

4. Gebyr

Det indbetalte klagegebyr tilbagebetales. Beløbet vil blive overført til indbetalerens NemKonto inden for ca. en måned.

5. Meddelelse og offentliggørelse af afgørelsen

Denne afgørelse gøres tilgængelig for Norddjurs Kommune (J.nr: 15/7137) samt for klageren via klageportalen. Afgørelsen sendes desuden til eventuelle andre parter i klagesagen som Digital Post.

Afgørelsen vil blive offentliggjort på <https://pkn.naevneneshus.dk/>. Personoplysninger vil blive anonymiseret.



Anja Bergman Thuesen
Stedfortrædende formand

