

Dato: 19. marts 2025
Sagsnr.: 24/06206, 24/09749,
24/09750, 24/09751, 24/09752,
24/09753 og 24/11739
Klagenr.: 1062668, 1064303,
1064335, 1064623, 1064635,
1064686 og 1068221
Sagsbehandler: LKD

AFGØRELSE
i klagesag om Gribskov Kommunes endelige vedtagelse af lokalplan nr. 532.01, Parkeringsplads ved stranden, med tilhørende miljørapport

Gribskov Kommune vedtog den 8. juli 2024 endeligt lokalplan nr. 532.01, Parkeringsplads ved stranden, med tilhørende miljørapport.

En grundejerforening, et forbund for landliggere i kommunen, en ombodende, Foreningen Danmarks Vilde Natur og Danmarks Naturfredningsforening, Gribskov, 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 hvid klit, havtornklit, stilkege-krat og skovklit.
- Om reglerne om bilag IV-arter er overholdt i forhold til påvirkning af markfirben.
- Om lokalplanen er i strid med kommuneplanen, jf. planlovens § 13, stk. 1, nr. 1.

Planklagenævnet har i lyset af sagens resultat ikke fundet anledning til at behandle de øvrige klagepunkter i sagen.

Planklagenævnet ophæver kommunens afgørelse om endelig vedtagelse af lokalplanen, da planhabitatbekendtgørelsens regler om Natura 2000-områder og bilag IV-arter, samt planlovens § 13, stk. 1, nr. 1, ikke er overholdt.

Planklagenævnet finder endvidere, at miljøvurderingen lider af væsentlige retlige mangler.

Det betyder, at lokalplanen med tilhørende miljørapport ikke længere gælder.

Planklagenævnet

Toldboden 2
8800 Viborg

Tlf.: 72 40 56 00
CVR-nr.: 37795526
Nævnets e-mail:
plan@naevneneshus.dk
www.naevneneshus.dk

Indhold

1. Sagens oplysninger	4
1.1. Området og plangrundlaget	4
Området.....	4
Det vedtagne plangrundlag	4
Kommuneplangrundlaget.....	5
Natura 2000.....	5
1.2. Klagerne og bemærkninger hertil.....	6
2. Planklagenævnets bemærkninger og afgørelse	6
2.1. Planklagenævnets kompetence.....	6
2.1.1. Planklagenævnets kompetence og prøvelse	6
2.1.2. Planklagenævnets prøvelse i den konkrete sag.....	6
2.1.3. Klageberettigelse	7
Kommunens bemærkninger	7
Generelt om klageberettigelse.....	7
Planklagenævnets vurdering af klageberettigelsen	8
2.2. Påvirkning af Natura 2000-område, N135, Tisvilde Hegn og Melby Overdrev (hvid klit, havtornklit, stilkege-krat og skovklit)	8
2.2.1. Klagen.....	8
2.2.2. Generelt om Natura 2000-områder i forbindelse med planvedtagelser	9
Væsentligheds- og konsekvensvurderinger	9
Lokalitetens integritet	10
Planlægning uden for Natura 2000-området.....	11
Krav til oplysningsgrundlaget og vurderingen.....	11
Afhjælpende/afværgende og kompenserende foranstaltninger.....	12
Konsekvensvurderinger og miljøvurdering	14
2.2.3. Kommunens bemærkninger til klagerne.....	14
2.2.4. Planklagenævnets vurdering i forhold til Natura 2000- områder 15	
2.3. Påvirkning af bilag IV-arter (markfirben).....	16
2.3.1. Klagen.....	16
2.3.2. Generelt om bilag IV-arter i forbindelse med miljøvurderinger og planvedtagelser	17
2.3.3. Økologisk funktionalitet.....	18
2.3.4. Krav til tilvejebringelsen af oplysninger om bilag IV- arter	19
2.3.5. Tidspunktet for vurderingen af bilag IV-arter	20
2.3.6. Kommunens bemærkninger til klagerne.....	21
2.3.7. Planklagenævnets vurdering.....	21
2.4. Forholdet mellem kommuneplan og lokalplan.....	23
2.4.1. Klagen.....	23
2.4.2. Reglerne om forholdet mellem kommuneplan og lokalplaner	23
2.4.3. Kommunens bemærkninger til klagen.....	23

2.4.4.	Planklagenævnets vurdering	24
3.	Afsluttende bemærkninger.....	25
4.	Meddelelse og offentliggørelse af afgørelsen	26
5.	Opsættende virkning.....	26

1. Sagens oplysninger

1.1. Området og plangrundlaget

Området

Sagen vedrører [lokalplan nr. 532.01, Parkeringsplads ved stranden](#).¹

Planområdet ligger sydvest for Tisvildeleje by og omfatter Tisvildeleje Strand Parkeringsplads, Naturrum, en kiosk ved parkeringspladsen samt et område sydøst for Stejlepladsen. Mod sydøst afgrænses området af skovområdet Tisvilde Hegn, mod vest af stranden/Kattegat og mod nordvest afgrænses området af badehuse og Stejlepladsen. Området kan ses af Bilag 1 med billedmateriale sidst i denne afgørelse.

Det vedtagne plangrundlag

Lokalplanen har til formål at fastholde området som et rekreativt, offentligt område. Lokalplanen muliggør ikke nybyggeri, men giver mulighed for at områdets eksisterende anvendelse og byggeri kan fortsætte og genopføres.

Lokalplanen indeholder endvidere bestemmelser med bonusvirkning, således at der årligt, uden forudgående landzonetilladelse, kan afholdes en musikfestival (Musik i Lejet) og en mindre yogafestival. Planen sætter bl.a. rammer for musikfestivalens lydniveau (placering og retning på scener), opsætning af lys, den fysiske afgrænsning af festivalområdet, samt hvor høje telte og installationer, der kan opsættes. Lokalplanen regulerer desuden tidspunktet for festivalens afholdelse, samt hvornår festivalen må sættes op og tages ned.

Det fremgår således af lokalplanens § 10.2, at der som årlig tilbagevendende begivenhed kan afholdes en musikfestival inden for festivalområdet angivet på lokalplanens kortbilag 4a, med op til 10.000 deltagere plus op til 3.000 frivillige.

Videre fremgår det af lokalplanens §§ 10.4 og 10.5, at musikfestivalen afholdes over 3-4 dage i uge 29 i juli måned. Hertil kommer perioden for op- og nedtagning af festivalen, jf. lokalplanens §§ 10.8 og 10.9.

Af lokalplanens §§ 10.8 og 10.9 fremgår det således, at opstilling af musikfestivalens konstruktioner m.v. kun må ske i perioden fra mandag i uge 28 til torsdag i uge 29, og at nedtagning kun må ske i perioden fra søndag i uge 29 til torsdag i uge 30.

Lokalplanen indeholder desuden bestemmelser, der regulerer aktiviteter uden for selve festivalområdet, men inden for planområdet. Det fremgår af lokalplanens § 10.19, at der uden for festivalpladsen i festivalperioden kan opsættes borde-bænkesæt, mindre rammetelte og containere i maksimalt 4 m højde. Endvidere kan der ifølge lokalplanens § 10.20 på stranden uden

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

for festivalpladsen placeres vildmarksbad, sauna, volleyballbane, fodboldbane, lounge område, op til to kunstinstitutioner og op til seks lystårne, ligesom der kan etableres salg af mad og lignende fra festivalpladsen ud mod strandområdet. Målrettet lys skal rettes mod stranden eller festivalpladsen.

Det fremgår af lokalplanens § 10.23, at musikscener skal indrettes med åbning/lydretning som angivet på lokalplanens kortbilag 6. Det fremgår af kortbilaget, at nogle musikscener skal placeres så lydretningen vender ind mod festivalpladsen, mens andre musikscener skal placeres med lydretning mod stranden.

I forbindelse med planvedtagelsen er der udarbejdet:

- Miljørapport
- Sammenfattende redegørelse, juli 2024
- Væsentlighedsvurdering med bilag, maj 2024

Kommuneplangrundlaget

Da lokalplanen blev vedtaget endeligt, gjaldt kommuneplan 2021-2033 for Gribskov Kommune.

Lokalplanområdet er i kommuneplan 2021-2033 omfattet af rammeområde 8.D.05, Strandparkerings ved Tisvilde. Kommuneplanrammen udlægger området til offentlige formål, og den specifikke anvendelse er i kommuneplanrammen angivet til område til offentlige formål, parkeringsanlæg, strandparkerings og lignende i tilknytning til strandområdet.

Natura 2000

Lokalplanområdet ligger inden for Natura 2000-område, N135, Tisvilde Hegn og Melby Overdrev, der omfatter habitatområde H119.

Udpegningsgrundlaget for habitatområde H119 omfatter en række naturtyper, herunder bl.a. hvid klit, havtornklit, stilkeke-krat og skovklit. Det fremgår af lokalplanens redegørelse (s. 31), at disse skovhabitatnaturtyper ligger indenfor eller grænser op til lokalplanområdet. Endvidere er arterne grøn buxbaumia, stor vandsalamander og stor kærguldsmed på udpegningsgrundlaget for habitatområdet.

Planområdet ligger endvidere ca. 22 km sydøst for Natura 2000-område, N128, Hesselø med omkringliggende stenrev, der omfatter habitatområde H112, og ca. 7 km sydvest for Natura 2000-område, N195, Gilleleje Flak og Tragten, der omfatter habitatområde H171. Endvidere ligger Natura 2000-område, N134, Arresø, Ellemose og Lille Lyngby Mose, der omfatter habitatområde H118 og fuglebeskyttelsesområde F106, ca. 3 km sydøst for planområdet.

1.2. Klagerne og bemærkninger hertil

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

Planklagenævnet modtog klagerne fra kommunen henholdsvis den 21. juni 2024, den 11. oktober 2024 og den 8. december 2024.

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

2.1.1. Planklagenævnets kompetence og prøvelse

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.

2.1.2. Planklagenævnets prøvelse i den konkrete sag

Planklagenævnet har i den konkrete sag fundet anledning til at tage stilling til spørgsmålene om, hvorvidt reglerne om Natura 2000-områder er overholdt i forhold til påvirkning af Natura 2000-område, N135, Tisvilde Hegn og Melby Overdrev (hvid klit, havtornklit, stilkeke-krat og skovklit), og

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. 572 af 29. maj 2024 med senere ændringer.

om reglerne om bilag IV-arter er overholdt i forhold til påvirkning af markfirben, jf. planhabitatbekendtgørelsens §§ 3 og 7, samt om lokalplanen er i strid med kommuneplanen, jf. planlovens § 13, stk. 1, nr. 1.

I lyset af sagens resultat har nævnet ikke behandlet de øvrige klagepunkter i sagen, jf. § 4 a, stk. 2, i lov om Planklagenævnet.⁴

2.1.3. Klageberettigelse

Kommunens bemærkninger

Kommunen har gjort gældende, at grundejerforeningen og landliggerforbundet ikke er klageberettigede, da det ikke er dokumenteret, at formandskabet har mandat til at klage på foreningernes vegne. Kommunen har hertil anført, at kommunen er bekendt med, at der blandt grundejerne i lokalområdet er stor uenighed om lokalplanen, og at der bør fremlægges dokumentation for, at der er enighed mellem foreningernes medlemmer om klagerens indhold. Kommunen har anført, at klagerne alternativt skal afvises.

Kommunen har endvidere anført, at det ikke fremgår af landliggerforbundets vedtægter, at formanden tegner foreningen, og at formanden ifølge foreningens vedtægter og tegningsregler derfor ikke kan klage på foreningens vegne.

Generelt om klageberettigelse

Reglerne om klageberettigelse fremgår af planlovens § 59. Følgende er klageberettigede i forhold til afgørelser efter planlovens § 58:⁵

- Enhver med **retlig interesse** i sagens udfald

Udtrykket ”retlig interesse” tillægges forskellig betydning afhængigt af, hvad der klages over.

I sager om tilvejebringelse af planer anses i praksis en ganske vid personkreds for klageberettigede. Denne praksis hænger sammen med det centrale hensyn i planloven om inddragelse af offentligheden i planprocessen.

Det er normalt tilstrækkeligt, hvis klageren har en tilknytning til det pågældende planområde som grundejer, beboer, arbejdstager, erhvervsdrivende eller lokal forening. Personer, foreninger og myndigheder, som efter loven forudsættes inddraget i tilvejebringelsen af planer, anses også for klageberettigede både mht. overholdelse af procedureregler og mht. andre retlige spørgsmål angående planlægningen.

Personer m.v. uden for planområdet kan dog også efter omstændighederne have en retlig interesse i sagen. Alle medlemmer af den berørte offentlighed, som har en tilstrækkelig interesse i sagens efterprøvelse, har således

⁴ Lov nr. 1658 af 20. december 2016 om Planklagenævnet med senere ændringer.

⁵ Derudover er erhvervsministeren klageberettiget.

klageadgang. I vurderingen af, om interessen er tilstrækkelig, indgår aktualiteten og omfanget og karakteren af de gener, som planvedtagelsen måtte indebære for klageren.

Lokale foreninger anses som udgangspunkt for at være klageberettigede efter planlovens § 59, stk. 1, såfremt foreningen i overensstemmelse med bestemmelsen har en retlig interesse i sagens udfald. For at en lokal forening kan antages at have en retlig interesse i sagen og dermed være klageberettiget, finder Planklagenævnet, at foreningen må have en tilknytning til det konkrete geografiske område, og at foreningen selv må have en interesse i sagen, f.eks. fordi et areal, som foreningen ejer eller vedligeholder, bliver berørt, eller fordi foreningen har til formål at varetage interesser, der bliver berørt.

Planklagenævnets vurdering af klageberettigelsen

Planklagenævnet finder, at grundejerforeningen og landliggerforbundet har en retlig interesse i sagen, og at foreningerne således er klageberettigede, jf. planlovens § 59, stk. 1.

Nævnet lægger herved vægt på, at der er tale om en lokal grundejerforening og et landliggerforbund, hvis medlemmer har bopæl eller ejer et sommerhus i nærheden af planområdet, og at foreningerne har til formål at varetage interesserne for grundejerne i området omkring planområdet. Nævnet lægger endvidere vægt på, at den planlagte årlige musikfestival i sommerperioden vil påvirke områdets beboere og medføre gener i form af bl.a. støj og øget trafik.

Planklagenævnet har ved vurderingen lagt til grund, at en formand for en forening i kraft af sit formandskab har mandat til at indgive en klage til nævnet på vegne af foreningen. Nævnet bemærker desuden, at det ligger uden for nævnets kompetence at tage stilling til, hvorvidt en forenings interne vedtægter er overholdt i forbindelse med indgivelse af en klage.

2.2. Påvirkning af Natura 2000-område, N135, Tisvilde Hegn og Melby Overdrev (hvid klit, havtornklit, stilkege-krat og skovklit)

2.2.1. Klagen

Det fremgår af klagerne, at der skal foretages en konsekvensvurdering af lokalplanens påvirkning på Natura 2000-område, N135, Tisvilde Hegn og Melby Overdrev, da der er tvivl om, hvorvidt området vil blive væsentligt påvirket, og da lokalplanen opstiller afværgeforanstaltninger i forbindelse med afholdelse af en årlig musikfestival i juli måned.

Klagerne henviser til, at der kan komme en drastisk forøgelse af mennesker uden billet, der besørger i området umiddelbart omkring festivalområdet, og at dette ikke kan afværges af mobiltoiletter på stranden. En klager henviser endvidere til, at der alene er foretaget en overfladisk undersøgelse af påvirkning af bl.a. habitatnatur.

En klager har endvidere anført, at miljøvurderingen af planen ikke opfylder minimumskravene i miljøvurderingslovens § 12, stk. 2, da der ikke er foretaget en miljøvurdering af Natura 2000-områder.

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

Væsentligheds- og konsekvensvurderinger

I fuglebeskyttelsesdirektivet⁶ og habitatdirektivet⁷ 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.⁸

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 forslaget virkninger på området under hensyn til områdets bevaringsmålsætninger, jf. bekendtgørelsens § 3, stk. 1.⁹

⁶ 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.

⁷ Rådets direktiv 92/43/EØF af 21. maj 1992 om bevaring af naturtyper samt vilde dyr og planter.

⁸ Bekendtgørelse nr. 1383 af 26. november 2016 om administration af planloven i forbindelse med internationale naturbeskyttelsesområder samt beskyttelse af visse arter.

⁹ Dette gælder dog ikke planforslag, som er direkte forbundet med eller nødvendige for et Natura 2000-områdets forvaltning.

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.

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

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

Lokalitetens integritet

Et Natura 2000-områdes integritet omfatter dets grundlæggende kendetegn og økologiske funktioner. Det kan defineres som en sammenhængende sum af områdets økologiske struktur, funktion og de økologiske processer på tværs af området, som gør det i stand til at fastholde de naturtyper, den kombination af naturtyper og/eller artsbestande, som området er udpeget for.¹⁰

En lokalitets integritet som naturtype skades ikke, hvis lokaliteten oprettholdes i en gunstig bevaringsstatus, hvilket indebærer en varig opretholdelse af de grundlæggende kendetegn ved den berørte lokalitet, der er knyttet til tilstedeværelsen af naturtypen på udpegningsgrundlaget.¹¹

¹⁰ EU-Kommissionens meddelelse "Forvaltning af Natura 2000-lokaliteter – Bestemmelserne i artikel 6 i habitatdirektivet 92/43/EØF", 2019, afsnit 4.6.4.

¹¹ EU-Domstolens dom af 11. april 2013 i sag C-258/11 (Sweetman), præmis 39.

Planlægning uden for Natura 2000-området

Med hensyn til den geografiske udstrækning af beskyttelsen har EU-domstolen i Moorburg-sagen fastslået følgende:¹²

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

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

Krav til oplysningsgrundlaget og vurderingen

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

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

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

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

¹² EU-Domstolens dom af 26. april 2017 i sag C-142/16 (Moorburg), præmis 29.

kan påvirke den omhandlede lokalitet, og vurderingen skal udføres på baggrund af den bedste videnskabelige viden på området.

Der henvises bl.a. til EU-domstolens dom af 11. april 2013 i sag C-258/11 (Sweetman-dommen), præmis 44:

For så vidt angår vurderingen i henhold til habitatdirektivets artikel 6, stk. 3, må det præciseres, at den ikke må medføre lakuner, og den skal indeholde fuldstændige, præcise og endelige konstateringer og konklusioner, der kan fjerne enhver rimelig videnskabelig tvivl for så vidt angår virkningerne af de arbejder, der er påtænkt i den berørte beskyttede lokalitet (jf. i denne retning dom af 24.11.2011, Kommissionen mod Spanien, præmis 100 og den deri nævnte retspraksis).

Der henvises desuden til EU-domstolens dom af 7. september 2004 i sag C-127/02 (Hjertemuslingedommen), præmis 61, og dommens punkt 4:

En vurdering i henhold til artikel 6, stk. 3, i direktiv 92/43 af en plan eller et projekts virkninger på den omhandlede lokalitet indebærer, at alle de aspekter af en plan eller et projekt, som i sig selv eller i forbindelse med andre planer og projekter vil kunne påvirke bevaringsmålsætningen for lokaliteten, skal identificeres før godkendelsen heraf under hensyn til den bedste videnskabelige viden på området. De kompetente nationale myndigheder giver kun tilladelse til en aktivitet som mekanisk fiskeri efter hjertemuslinger på betingelse af, at de, ud fra konklusionen på vurderingen af denne aktivitets virkninger på den omhandlede lokalitet under hensyn til bevaringsmålsætningen for denne, har opnået vished for, at aktiviteten ikke har skadelige virkninger for den pågældende lokalitets integritet. Det forholder sig således, når det ud fra et videnskabeligt synspunkt uden rimelig tvivl kan fastslås, at der ikke er sådanne virkninger.

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

Afhjælpende/afværgende og kompenserende foranstaltninger

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

Uanset, om der er tale om afhjælpende/afværgende eller kompenserende foranstaltninger, skal vurderingen af disse ske i forbindelse med en konsekvensvurdering, ikke en væsentlighedsvurdering.¹³

¹³ EU-kommissionens [Natura 2000-vejledning](#), Forvaltning af Natura 2000-lokaliteter, bestemmelserne i artikel 6 i habitatdirektivet, 2019/C 33/01, afsnit 4.5.1.

Afhjælpende 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.¹⁴

EU-domstolen har i sagen *People over Wind* fastslået, at der ikke i forbindelse med en væsentlighedsvurdering kan inddrages afhjælpende/afværgende foranstaltninger:¹⁵

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

¹⁴ EU-kommissionens Natura 2000-vejledning, afsnit 5.4.1.

¹⁵ EU-domstolens dom af 12. april 2018 i sag C-323/17 (*People over Wind*), præmis 37 og 40.

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.

Konsekvensvurderinger og miljøvurdering

Hvis en plan skal konsekvensvurderes efter habitatreglerne, skal planen også undergives en miljøvurdering efter miljøvurderingsloven. Planen skal således konsekvensvurderes og miljøvurderes i forhold til påvirkningen af Natura 2000-området, hvis det på grundlag af objektive omstændigheder ikke kan udelukkes, at den pågældende plan eller det pågældende projekt påvirker den berørte lokalitet væsentligt, jf. miljøvurderingslovens § 8, stk. 1, nr. 2.

2.2.3. Kommunens bemærkninger til klagerne

Kommunen har på baggrund af klagerne bl.a. anført, at kommunen har foretaget en væsentlighedsvurdering, hvori det samlet er vurderet, at lokalplanen ikke vil påvirke Natura 2000-området Tisvilde Hegn og Melby Overdrev (eller andre Natura 2000-områder) væsentligt, og dermed ikke vil skade Natura 2000-områdets integritet, og at der derfor ikke er krav om udarbejdelse af en konsekvensvurdering. Kommunen henviser til, at der er indhentet oplysninger fra relevante artsdatabaser og kilder, og at området er besigtiget i marts 2024 med henblik på en generel vurdering af området i og nær planområdet, herunder også de nærmeste træer og arealerne op til parkeringspladsen.

For så vidt angår påvirkning af habitatnatur har kommunen anført, at der inden for planområdet, men ikke inden for festivalområdet, er udpeget habitatnatur. Videre anfører kommunen, at der ikke er planlagt festivalaktiviteter i habitatnatur med undtagelse af en mindre del af habitatnaturen hvid klit, der kommer til at ligge inden for hegningen af festivalområdet ved indgangsområde mod sydvest, hvor hegn og indgangsparti vil blive placeret på grusvej, der reelt ikke er habitatnatur.

Herudover fremgår det af kommunens bemærkninger, at det i væsentlighedsvurderingen er vurderet, at et eventuelt større publikumspres/eventuelt ikke-betalende besøgende uden for festivalområdet (uden for hegnet) finder sted på stranden uden for habitatnatur. Kommunen har i den forbindelse henvist til, at lokalplanen muliggør en række aktiviteter på stranden, ligesom lyd fra scenerne vil være orienteret ind mod pladsen og ud mod stranden.

Kommunen bemærker, at opsætning af hegn rundt om festivalområdet sker med henblik på at kontrollere og håndtere betalende gæsters adgang og ikke for at forhindre, at gæster går i habitatnatur. Herudover anfører kommunen, at opstilling af mobile toiletter på stranden er en kompensation for, at de offentlige toiletter, der findes inden for festivalpladsens afgrænsning, ikke er offentligt tilgængelige i festivalperioden. Hegning og opstilling af

toiletter er således ikke afværgeforanstaltninger, som har til formål at undgå en skade på Natura 2000-området.

Kommunen vurderer, at der ikke vil være en væsentlig påvirkning af naturområdet på grund af et større publikumspres som følge af (eventuelt ikke-betalende) besøgende uden for det indhegnede festivalområde. Ifølge kommunen vil brugen af parkeringspladsen tværtimod under festivalen reducere publikums færden i det omkringliggende beskyttede naturområde, da parkeringspladsen er optaget under festivalens afholdelse, og dermed ikke kan anvendes til parkering.

2.2.4. Planklagenævnets vurdering i forhold til Natura 2000-områder

Den konkrete sag vedrører en planvedtagelse for bl.a. at muliggøre afholdelse af en årlig musikfestival med op til 10.000 besøgende og op til 3.000 frivillige i Natura 2000-område, N135, Tisvilde Hegn og Melby Overdrev, der omfatter habitatområde H119.

Udpegningsgrundlaget for habitatområde H119 omfatter bl.a. naturtyperne hvid klit, havtornklit, stilke-krat og skovklit.

Planklagenævnet lægger på baggrund af sagens oplysninger, herunder oversigtskortet over habitaturtyper i væsentlighedsvurderingens bilag 2 (figur 7, s. 14), billede 3 i afgørelsens Bilag 1, til grund, at disse naturtyper findes inden for og umiddelbart omkring planområdet.

Planklagenævnet finder, at kommunen i den konkrete sag ikke har haft et tilstrækkeligt grundlag til at kunne udelukke, at lokalplanen kan medføre en væsentlig påvirkning af habitatnaturtyperne hvid klit, havtornklit, stilke-krat og skovklit.

Planklagenævnet lægger herved navnlig vægt på, at der inden for og grænsende op til lokalplanområdet er habitatnatur, og at lokalplanen bl.a. muliggør afholdelse af en musikfestival i 3-4 dage i juli måned med op til 10.000 besøgende og 3.000 frivillige. Hertil kommer, at lokalplanen muliggør en række aktiviteter på stranden uden for den indhegnede festivalplads, som kan anvendes af et ukendt antal ikke-betalende gæster.

Nævnet bemærker, at kommunens vurdering af, at der ikke vil være en væsentlig påvirkning af habitatnaturtyperne, hviler på en forudsætning om, at et eventuelt større publikumspres uden for festivalområdet ikke vil finde sted i habitatnatur, men på stranden, der vil være oplyst og med flere aktiviteter, og at der på stranden vil være adgang til mobiltoiletter.

Det fremgår imidlertid af bilag 2 til væsentlighedsvurderingen, rapport om naturvurdering, som er udarbejdet af et rådgivende firma i forbindelse med lokalplanen, at der forventeligt kan forekomme en drastisk forøgelse af mennesker uden billet i området umiddelbart omkring festivalområdet, og at der ikke findes tal på antal besøgende. Videre fremgår det, at det ud fra

et forsigtighedsprincip må antages, at der potentielt kan være et større slid på området, ligesom der vil være en vis forøgelse af mennesker, der besøger i naturen med dertilhørende eutrofiering af naturen. Det konkluderes herefter, at det ikke på det foreliggende grundlag kan afvises, at der vil være en væsentlig påvirkning af habitatnaturtyperne i og umiddelbart omkring planområdet som følge af det øgede antal af mennesker, til trods for naturtypens robusthed og det almindelige, relativt høje publikumstryk i området.

Planklagenævnet finder således på baggrund af ovenstående, at det ikke på det foreliggende grundlag kan udelukkes, at afholdelse af en musikfestival med op til 10.000 gæster og 3.000 frivillige, samt et ukendt, men forventet øget antal (ikke-betalende) gæster i området omkring festivalområdet, kan påvirke habitatnatur. Kommunen har således ikke efter nævnets opfattelse tilvejebragt tilstrækkeligt grundlag til at kunne udelukke, at lokalplanen kan medføre en væsentlig påvirkning af visse naturtyper på udpegningsgrundlaget for habitatområde H119.

Nævnet bemærker i den forbindelse, at der, som også nævnt i afsnit 2.2.2, efter EU-domstolens praksis gælder et forsigtighedsprincip i forbindelse med væsentlighedsvurderinger efter habitatreglerne.

Det forhold, at aktiviteterne uden for festivalområdet er planlagt til at foregå på stranden uden for habitatnatur, og at der opstilles mobiltoiletter på stranden, kan efter nævnets opfattelse ikke ud fra et forsigtighedsprincip udelukke, at der ikke kan være en væsentlig påvirkning af habitatnatur i området.

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 planen kan påvirke et Natura 2000-område væsentligt, jf. planhabitatbekendtgørelsens § 3, stk. 1.

Planklagenævnet finder endvidere på den baggrund, at miljøvurderingen lider af en væsentlig retlig mangel, idet der ikke i miljørapporten er foretaget en vurdering af den sandsynlige væsentlige indvirkning i forhold til Natura 2000-områder, jf. miljøvurderingslovens bilag 4, litra d, jf. § 12, stk. 1.

2.3. Påvirkning af bilag IV-arter (markfirben)

2.3.1. Klagen

Det fremgår af klagerne, at der er registreret bl.a. markfirben i det omkringliggende Tisvilde Hegn, og at kommunen ikke har foretaget en tilstrækkelig undersøgelse og vurdering af lokalplanens påvirkning af områdets økologiske funktionalitet for bl.a. markfirben, men alene har foretaget en skrivebordsvurdering.

Klagerne henviser til, at området med naturtypen hvid klit i den vestlige del af planområdet er et levested for markfirben, der yngler i perioden fra maj til medio september, og at der ved manglende kendskab til artens udbredelse, yngle- eller rasteområder skal foretages en fysisk undersøgelse, herunder på det tidspunkt, hvor arten yngler.

En klager har endvidere anført, at miljøvurderingen ikke opfylder minimumskravene i miljøvurderingslovens § 12, stk. 2, da der ikke er foretaget en vurdering af bilag IV-arter.

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

Der er i habitatdirektivet¹⁶ fastsat regler om beskyttelse af bestemte dyre- og plantearter (bilag IV-arter). Disse regler gælder også uden for Natura 2000-områderne.

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

Markfirben er oplistet i habitatdirektivets bilag IV.

Habitatdirektivet er implementeret i dansk ret i flere regelsæt, bl.a. planhabitatbekendtgørelsen fra 2016.¹⁷

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

¹⁶ Rådets direktiv 92/43/EØF af 21. maj 1992 om bevaring af naturtyper samt vilde dyr og planter.

¹⁷ Bekendtgørelse nr. 1383 af 26. november 2016 om administration af planloven i forbindelse med internationale naturbeskyttelsesområder samt beskyttelse af visse arter.

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

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

Planklagenævnet finder desuden, som følge af habitatdirektivets artikel 12, stk. 1, litra a og b, at det i forbindelse med en miljøvurdering af en plan efter omstændighederne også skal inddrages, om realisering af planen vil medføre forsætlig drab eller forstyrrelse af bilag IV-arter, i særdeleshed i perioder, hvor dyrene yngler, udviser yngelpleje, overvintrer eller vandrer. Dette gælder uanset, om det planlagte ikke ligger i eller ved yngle- og rasteområder eller et habitatområde med disse arter på udpegningsgrundlaget.

Planklagenævnet bemærker dog, at der ikke i planhabitatbekendtgørelsen er krav om, at det forud for vedtagelse af et planforslag sikres, at der ikke kan ske drab eller forstyrrelse af bilag IV-arter i et omfang, der er i strid med habitatdirektivets artikel 12, stk. 1, litra a og b. Disse dele af habitatdirektivet er således i dansk ret gennemført ved en række umiddelbare forbud, herunder naturbeskyttelseslovens § 29 a, stk. 1, om forsætlig forstyrrelse og artsfredningsbekendtgørelsens § 10, om forsætlig drab. Planklagenævnet har ikke kompetence til at påse, om disse regler er overholdt, herunder om realisering af lokalplanen forudsætter en dispensation.

2.3.3. Økologisk funktionalitet

Det fremgår af vejledningen til habitatbekendtgørelsen, at yngle- eller rasteområder kan bestå af flere lokaliteter, der tjener som levesteder for den samme bestand. En bredere økologisk forståelse af yngle- og rasteområder giver mulighed for en mere fleksibel tilgang i områder med især mere udbredte bilag IV-arter.

Forudsætningen er, at den økologiske funktionalitet af et yngle- eller rasteområde for bilag IV-arter opretholdes på mindst samme niveau som hidtil.

Nogle arter er organiseret i delbestande, som står i forbindelse med hinanden gennem udvandring og indvandring, og som benytter et netværk af levesteder over tid og rum (eksempelvis padder og flagermus). Netværket kan ses som et samlet yngle- eller rasteområde for samlingen af delbestande, som står i forbindelse med hinanden. De enkelte lokaliteter har hver

især betydning for bestanden. Nogle vil ofte have mere betydning end andre. En skade på et levested et sted i netværket kan muligvis afværges ved at fremme kvaliteten eller udstrækningen af levestederne andetsteds i netværket.

Det kan eksempelvis efter en konkret vurdering accepteres at nedlægge et vandhul, hvis der inden for bestandens netværk etableres en eller flere nye vandhuller eller andre naturtyper, som samlet set sikrer, at den økologiske funktionalitet af den lokale bestands yngle- eller rasteområde opretholdes på samme niveau som før nedlæggelsen af vandhullet (afværgeforanstaltninger). Det kan i mange tilfælde også være muligt at forbedre kvaliteten af et nuværende yngle- eller rasteområde, f.eks. ved at rense et "dårligt" vandhul op, fjerne vegetation, der skygger for vandfladen, udlægge mere dødt ved, forbedre ledelinjer m.m.¹⁸

Generelt bør man først søge at tilpasse en plan, så man i videst muligt omfang undgår at skade den økologiske funktionalitet, før man tyr til at afværge skader gennem afværgeforanstaltninger. Det kan f.eks. dreje sig om, at man justerer et vejtracés forløb så meget som overhovedet muligt under hensyntagen til andre interesser, før man indbygger afværgeforanstaltninger.¹⁹

2.3.4. 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

¹⁸ Habitatvejledningen, december 2020, afsnit 9.7.1.4.

¹⁹ Habitatvejledningen, afsnit 9.7.1.5.

at vurdere, om yngle- og rasteområder bliver beskadiget eller ødelagt eller forskellige livsstadier af bilag IV-planter bliver ødelagt.²⁰

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.²¹

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.²²

2.3.5. Tidspunktet for vurderingen af bilag IV-arter

Hensynet til beskyttede arter bør inddrages så tidligt som muligt i beslutningsprocessen, hvor der ansøges om en tilladelse eller lign. eller udarbejdes en plan. Derved vil der i god tid kunne tilvejebringes de nødvendige oplysninger, så evt. konflikter mellem artsbeskyttelsen og en plan kan afværges. Der kan være situationer, hvor den meget konkrete håndtering af bilag IV-arterne kan være vanskelig at vurdere i f.eks. en overordnet planlægning, der skal følges op af efterfølgende konkret sagsbehandling eller detailplanlægning. Kravet om at vurdere påvirkningen af bilag IV-arter gælder også for disse typer af sager, men det kan være nødvendigt at udskyde den endelige stillingtagen. En helt afgørende forudsætning for at kunne udskyde endelig stillingtagen i disse sager er, at det ikke i selve planlægningsfasen er muligt at vurdere de helt konkrete påvirkningsfaktorer. Det kan f.eks. være tilfældet, hvor der kan gå lang tid mellem plan og realisering, og at de konkrete forhold kan have ændret sig på tilladelsestidspunktet i forhold til planlægningstidspunktet.²³

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

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

²⁰ Habitatvejledningen, afsnit 9.6.3.

²¹ Habitatvejledningen, afsnit 9.7.1.

²² Habitatvejledningen, afsnit 9.6.5.

²³ Habitatvejledningen, afsnit 9.6.1.

2.3.6. Kommunens bemærkninger til klagerne

Kommunen har på baggrund af klagerne bl.a. anført, at der er foretaget en væsentlighedsvurdering for markfirben, og at kommunen har vurderet, at parkeringspladsen og stranden ikke udgør egnede yngle- og rasteområder. Den lysåbne habitatnatur, bl.a. hvid klit, er dog vurderet som et egnet levested for markfirben, hvorfor arten potentielt kan findes der.

Kommunen har i forlængelse heraf anført, at det er vurderet, at eventuelt ikke-betalende besøgende ikke vil opholde sig i habitatnaturen, men på stranden, hvorfor det er vurderet, at det ikke er relevant at foretage yderligere undersøgelser i forhold til påvirkning som følge af et øget publikums-pres. Kommunen har således vurderet, at en påvirkning af markfirben og dens potentielle yngle- og rasteområder kan afvises.

2.3.7. Planklagenævnets vurdering

Planklagenævnet konstaterer, at kommunen har lagt til grund, at der i den lysåbne natur inden for og omkring planområdet er egnede levesteder for bilag IV-arten markfirben, og at arten potentielt kan findes i området. Planklagenævnet konstaterer desuden, at der 700 m sydvest for planområdet er registreret markfirben.

Planklagenævnet kan endvidere på baggrund af sagens oplysninger konstatere, at kommunens vurdering alene er baseret på en generel besigtigelse af området, og at der således ikke i forbindelse med udarbejdelsen af lokalplanen er foretaget konkrete undersøgelser af, hvorvidt der er markfirben i området, og i bekræftende fald, hvordan og i hvilket omfang arten anvender området som yngle- og rasteområde.

Planklagenævnet forstår derfor sagens oplysninger således, at kommunen ud fra en worst case-betragtning har lagt til grund, at der er potentielle yngle- og rasteområder for markfirben i og omkring planområdet.

Planklagenævnet bemærker, at kommunen i et sådan tilfælde, hvor det forudsættes, at der kan være egnede yngle- og rasteområder for markfirben i og umiddelbart omkring planområdet, som udgangspunkt skal foretage konkrete undersøgelser af, hvorvidt der reelt er tale om yngle- og rasteområder. Alternativt skal kommunen i forbindelse med lokalplanens vedtagelse sikre, at der etableres de fornødne afværgeforanstaltninger, herunder at disse er tilstrækkeligt effektive, således at realisering af lokalplanen ikke medfører en påvirkning af de potentielle yngle- og rasteområder.

Planklagenævnet finder, at kommunen ikke i den konkrete sag i det fornødne omfang har sikret sig, at realisering af lokalplanen ikke vil medføre ødelæggelse eller beskadigelse af den økologiske funktionalitet af yngle- og rasteområder for markfirben.

Nævnet lægger ved vurderingen navnlig vægt på, at lokalplanen bl.a. muliggør afholdelse af en årligt tilbagevendende musikfestival i 3-4 dage i juli måned med op til 10.000 besøgende og op til 3.000 frivillige, ligesom lokalplanen muliggør en række aktiviteter på strandområdet uden for festivalpladsen, som kan benyttes af et ukendt antal ikke-betalende gæster.

Planklagenævnet bemærker i den sammenhæng, at det fremgår af bilag 2 til væsentlighedsvurderingen, rapport om naturvurdering, udarbejdet af et rådgivende firma i forbindelse med lokalplanen, at der ikke findes tal på antallet af gæster med eller uden billet, der vil færdes uden for festivalområdet, men at det må lægges til grund, at der kan være en drastisk forøgelse af mennesker uden billet i området umiddelbart omkring festivalområdet. Det er på den baggrund vurderet, at det ikke kan afvises, at markfirben vil blive påvirket negativt, og særligt da festivalen foregår i markfirbens yngleperiode, kan en forøgelse af menneskelig aktivitet i de egnede områder være en potentiel negativ påvirkning af arten.

Det forhold, at aktiviteterne uden for festivalpladsen er planlagt til at foregå på stranden, og ikke i habitatnatur, giver efter Planklagenævnets opfattelse ikke i sig selv grundlag for at konkludere, at lokalplanen ikke vil medføre en påvirkning af den økologiske funktionalitet af yngle- og rasteområder for markfirben. Nævnet har i den forbindelse lagt vægt på, at der planlægges for en række forskellige aktiviteter uden for festivalområdet, der kan tiltrække ikke-betalende gæster, at der efter det oplyste forventes et betydeligt antal ikke-betalende gæster under musikfestivalperioden, og at musikfestivalen afholdes i den periode, hvor markfirben yngler. Nævnet bemærker i forlængelse heraf, at der ikke er oplysninger i sagen om, at der skal etableres afværgeforanstaltninger for at sikre de potentielle yngle- og rasteområder for markfirben.

Planklagenævnet finder således, at vedtagelsen af lokalplanen lider af en væsentlig retlig mangel, da kommunen ikke i tilstrækkeligt omfang har sikret sig, at gennemførelsen af planen ikke vil medføre beskadigelse eller ødelæggelse af yngle- eller rasteområder i det naturlige udbredelsesområde for markfirben, jf. planhabitatbekendtgørelsens § 7, stk. 2.

Nævnet finder endvidere på den baggrund, at miljøvurderingen lider af en væsentlig retlig mangel, idet der ikke i miljørapporten er foretaget en vurdering af den sandsynlige væsentlige indvirkning i forhold til markfirben, jf. miljøvurderingslovens bilag 4, litra f, jf. § 12, stk. 1.

Planklagenævnet bemærker endelig, at det efter omstændighederne også bør indgå i miljørapporten, om realisering af lokalplanen kan medføre en forsætlig forstyrrelse af markfirben i strid med forbuddet i naturbeskyttelseslovens § 29 a, stk. 1, jf. habitatdirektivets artikel 12, stk. 1, litra b.

2.4. Forholdet mellem kommuneplan og lokalplan

2.4.1. Klagen

Det fremgår af klagerne, at lokalplanen er i strid med kommuneplanramme 8.D.05, Strandparkering ved Tisvilde, der gælder for lokalplanområdet, og som fastlægger den generelle anvendelse til offentlige formål.

2.4.2. Reglerne 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. Desuden må lokalplanen ikke være i strid med redegørelsens rækkefølgeangivelse.

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

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

2.4.3. Kommunens bemærkninger til klagen

Kommunen har på baggrund af klagerne bl.a. anført, at kommuneplanrammens begreb ”offentlige formål” dækker aktiviteter, der tjener samfundets interesse, herunder tilbagevendende kulturelle arrangementer af midlertidig karakter. Kommunen anfører, at afholdelsen af en årlig musikfestival anses som en kulturel aktivitet af offentlig interesse, der fremmer turisme og kultur, og derfor falder inden for anvendelsen af offentlige formål i kommuneplanens rammer. Videre anfører kommunen, at lokalplanen således er i overensstemmelse med kommuneplanrammen, da den sikrer, at området fortsat primært anvendes som parkeringsplads, samtidig med, at der gives mulighed for midlertidige aktiviteter, der tjener en bred offentlig interesse.

Kommunen henviser til, at det ifølge Vejledning om kommuneplanlægning²⁴ er kommunens valg, om der fastlægges detaljerede rammer eller der fastholdes en større fleksibilitet med mulighed for at fastlægge konkrete bestemmelser ved lokalplanlægning uden krav om tillæg til kommuneplanen. Endvidere har kommunen anført, at planlovens § 11 b om krav til kommuneplanrammerne omhandler den statiske anvendelse og ikke arrangementer af midlertidig karakter.

Med henvisning til oversigt over anvendelseskoder på Plandata.dk, har kommunen desuden anført, at der er tale om brede anvendelseskategorier, og at der ikke findes en anvendelseskategori, der passer på midlertidige eller tilbagevendende kulturelle arrangementer, men at disse efter kommunens opfattelse vil kunne rummes inden for anvendelseskategorien offentlige formål.

2.4.4. Planklagenævnets vurdering

Lokalplanområdet er i kommuneplanen omfattet af rammeområde nr. 8.D.05, Strandparkering ved Tisvilde, som fastlægger den generelle anvendelse af området til offentlige formål. Den specifikke anvendelse af området er i kommuneplanrammen angivet til område til offentlige formål, parkeringsanlæg, strandparkering og lignende i tilknytning til strandområdet.

Det fremgår af lokalplanens § 3.1, at området kun må anvendes som område til offentlige formål, herunder parkeringsplads, strand, skov med offentlig adgang, kulturhus og mindre bygninger og anlæg i tilknytning med disse formål, f.eks. kiosk, toiletter, redskabsskure mm. samt rekreative og kulturelle formål, som foreningsaktiviteter, en musikfestival, jf. §§ 10.2 og 10.4, og en yoga-festival, jf. §§ 10.29 og 10.31.

Nævnet bemærker indledningsvist, at der ved ”offentlige formål” normalt forstås en anvendelse til forskellige former for offentlige anlæg, f.eks. skoler, kirkegårde, parker, veje, jernbaner og andet infrastruktur. Endvidere er ældreboliger, kolonihaver, børneinstitutioner, hospitaler m.v. eksempler på anvendelse, der kan falde ind under offentlige formål.²⁵ Det er imidlertid ikke afgørende, om det er en offentlig myndighed som ejer anlægget, da der må lægges vægt på det udlagte areals funktion. Rekreative og kulturelle formål anses ikke generelt for omfattet af en anvendelse til offentlige formål. Dette må dog ses i lyset af de arealer og den anvendelse, der konkret planlægges for. I den foreliggende sag er der således tale om en kommuneplanramme for et strandområde.

²⁴ Vejledning om kommuneplanlægning, Miljøministeriet, By- og Landskabsstyrelsen, Maj 2008, afsnit C.4.1, 7. afsnit.

²⁵ Vejledning om lokalplanvejledning, Miljøministeriet, By- og Landskabsstyrelsen, september 2009, side 51.

Planklagenævnet finder, at lokalplanens fastsættelse af områdets anvendelse til en årlig tilbagevendende musikfestival med op til 10.000 besøgende og 3.000 frivillige, er i strid med kommuneplanrammens anvendelsesbestemmelse.

Planklagenævnet lægger vægt på, at en større årlig tilbagevendende musikfestival, uanset om denne måtte henvende sig til den brede offentlighed og må anses for en kulturel aktivitet af offentlig interesse, der fremmer turisme og kultur, ikke kan rummes inden for offentlige formål, der sædvanligvis forbindes med et strandområde.

Nævnet bemærker endvidere, at det forhold, at der alene er tale om en midlertidig anvendelse, ikke kan føre til et andet resultat. Nævnet henviser i den forbindelse til, at der i den konkrete sag er planlagt for aktiviteter, der strækker sig over et vist antal dage og som er årligt tilbagevendende. Det forhold, at der efter anden lovgivning kan meddeles tilladelse til midlertidig anvendelse af parkeringsanlæg til andre formål, kan desuden heller ikke føre til, at en anvendelse til festival efter planloven kan rummes inden for kommuneplanrammens anvendelsesbestemmelse.

Da kommunen således ikke har haft den fornødne hjemmel i kommuneplanrammen til at fastlægge områdets anvendelse til en større årlig tilbagevendende musikfestival, finder Planklagenævnet, at vedtagelsen af lokalplanen lider af en væsentlig, retlig mangel, og at vedtagelsen af planen derfor er ugyldig.

3. Afsluttende bemærkninger

Planklagenævnet ophæver Gribskov Kommunes afgørelse om endelig vedtagelse af lokalplan nr. 532.01, Parkeringsplads ved stranden, da planhabitatbekendtgørelsens regler om Natura 2000-områder og bilag IV-arter, samt planlovens § 13, stk. 1, nr. 1, ikke er overholdt.

Planklagenævnet ophæver desuden kommunens afgørelse om miljøvurdering af lokalplan nr. 532.01, Parkeringsplads ved stranden.

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

- Kommunen skal tilvejebringe det fornødne oplysningsgrundlag til at foretage en vurdering af, om det kan udelukkes, at det planlagte vil medføre en væsentlig påvirkning af habitatnatur i og omkring planområdet, herunder som følge af aktiviteterne uden for festivalpladsen. Såfremt en væsentlig påvirkning ikke kan udelukkes, herunder hvis der er behov for at inddrage afværgende foranstaltninger, skal der foretages en konsekvensvurdering, jf. afsnit 2.2.2.
- Kommunen skal sikre sig, at realisering af lokalplanen ikke vil medføre ødelæggelse eller beskadigelse af den økologiske funktionalitet af yngle- og rasteområder for markfirben. Kommunen kan i

den forbindelse foretage en nærmere undersøgelse og vurdering af planområdets naturarealer i forhold til dets status som yngle- og rasteområde for markfirben, og på den baggrund vurdere, om den økologiske funktionalitet kan opretholdes, jf. planhabitatbekendtgørelsens § 7, stk. 3. Alternativt skal kommunen sikre, at der etableres effektive afværgeforanstaltninger, der kan sikre opretholdelse af den økologiske funktionalitet af yngle- og rasteområder for markfirben.

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. 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.

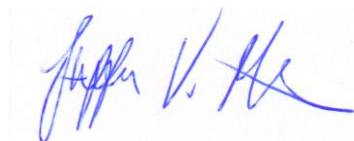
4. Meddelelse og offentliggørelse af afgørelsen

Denne afgørelse gøres tilgængelig for Gribskov Kommune (Center for Byudvikling og Kultur, sagsnr. 09.40.10-K03-2-24, 01.02.05-K03-6-24, 01.02.05-K03-7-24, 01.02.05-K03-8-24, 01.02.05-K03-9-24, 01.02.05-K03-10-24 og 01.02.05-K03-13-24) samt for klagerne og disses eventuelle repræsentanter (reference 403137/CHB) 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. Bilag offentliggøres ikke

5. Opsættende virkning

Planklagenævnet har modtaget en anmodning om at tillægge klagen opsættende virkning. Nævnet har besluttet at færdigbehandle sagen i stedet for at træffe delafgørelse om opsættende virkning.



Steffie Vilsgaard Mortensen
Stedfortrædende formand

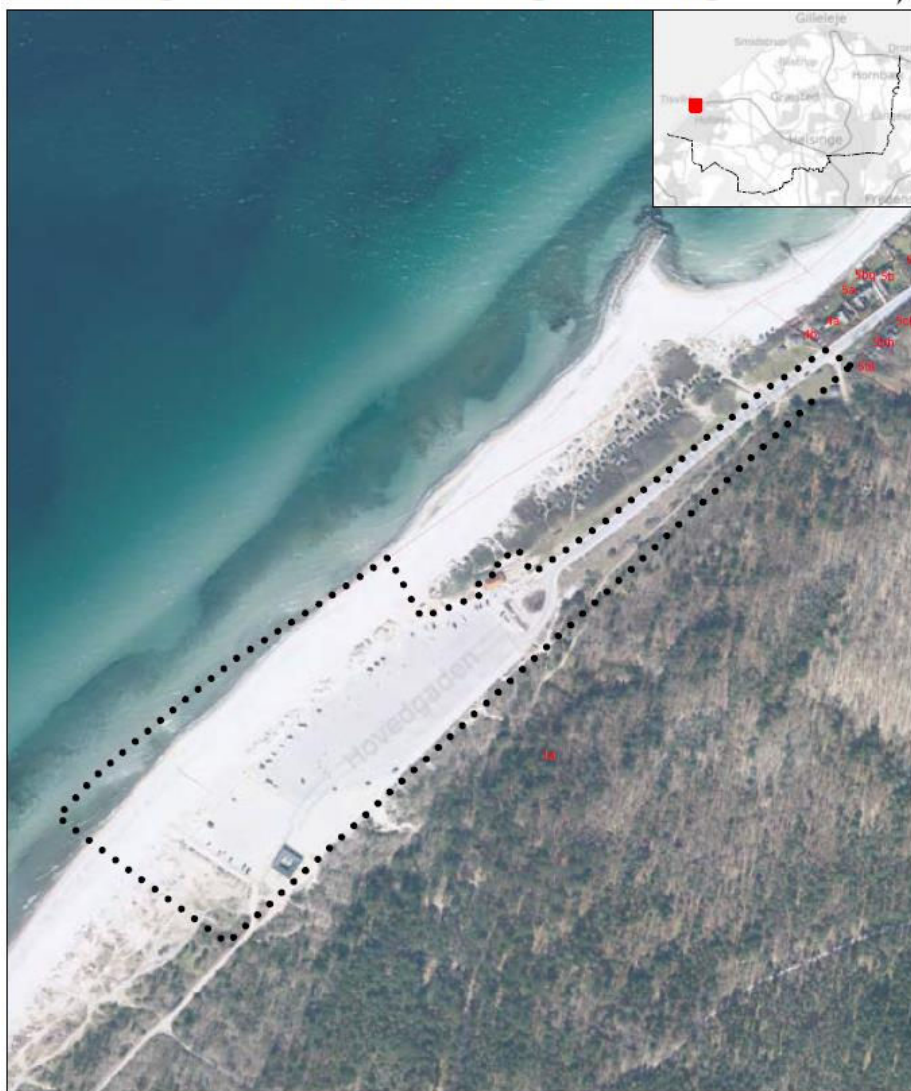
Bilag (Se fra næste side)

Bilag 1 Billedmateriale

Bilag 2 Dokumenter modtaget i klagesagen

Bilag 1 Billedmateriale

Kortbilag 1: Lokalplanens afgrænsning



⋯ Lokalplanafgrænsning jf. §2.1

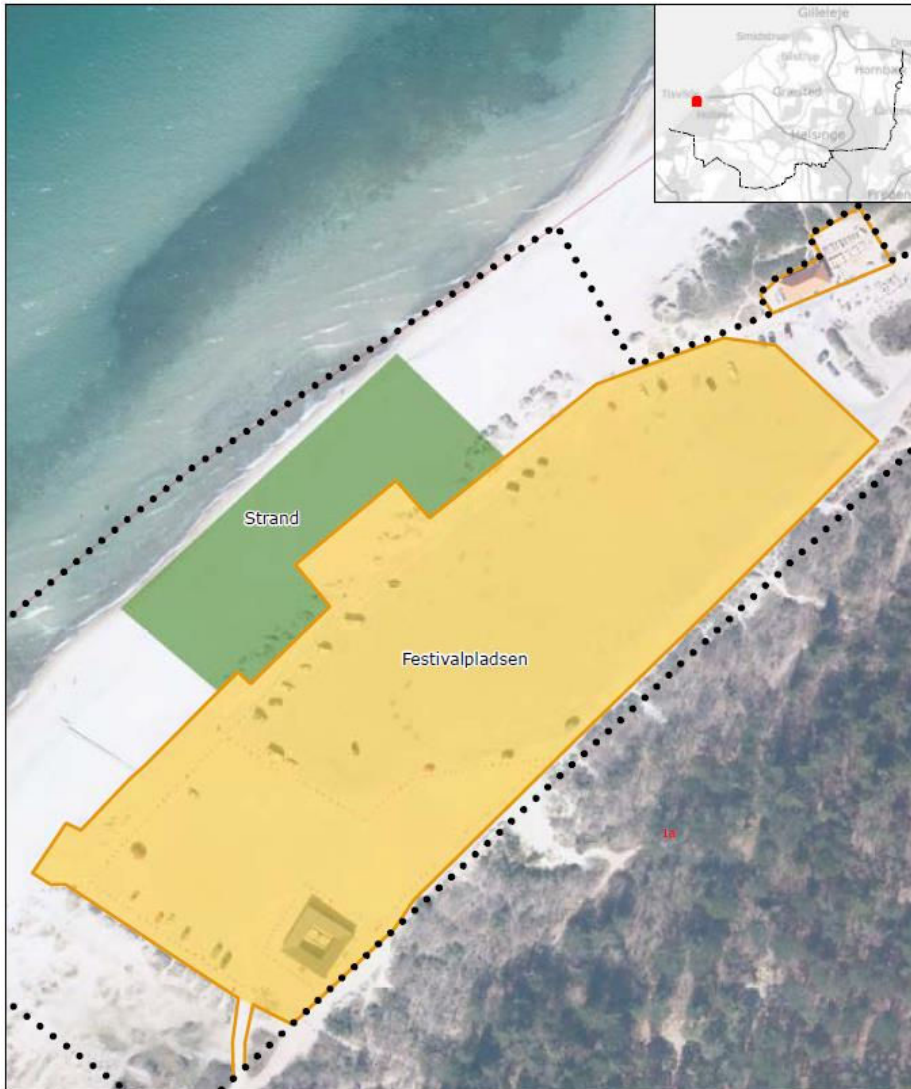
Lokalplan 532.01

□ Matrikelskel

Billede 1: Lokalplanområdets afgrænsning, jf. lokalplanens § 2.1.

Kilde: Lokalplan nr. 532.01, kortbilag 1.

Kortbilag 4a: Festivalområde



- Lokalplanafgrensning
- Matrikelskel
- Hegn jf. §10.10
- Festivalområde jf. §10.2
- Aktiviteter udenfor festivalområdet jf. §10.20

Lokalplan 532.01

Målestoksforhold i A4: 1:1.500
0 25 50 75 m

Billede 2: Afgrænsning af festivalplads inden for lokalplanområdet, jf. lokalplanens § 10.2.

Kilde: Lokalplan nr. 532.01, kortbilag 4a.



Billede 3: Oversigtskort over lokalplanområde med omkringliggende habitatnatur.

Kilde: Naturvurdering – Musik i Lejet. Udarbejdet af WSP Danmark A/S, 27. marts 2024, i forbindelse med lokalplan nr. 532.01.

Bilag 2 Dokumenter modtaget i klagesagen

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

Modtaget fra Foreningen Danmarks Vilde Natur.²⁶

- Klage af 7. juni 2024.
- Klage af 1. august 2024.

Modtaget fra en grundejerforening.²⁷

- Klage af 21. juli 2024.
- Bemærkninger af 17. oktober 2024.

Modtaget fra en omboende.²⁸

- Klage af 22. juli 2024.
- Bemærkninger af 18. oktober 2024.

Modtaget fra en grundejerforening.²⁹

- Klage af 1. august 2024.
- Bemærkninger modtaget den 28. oktober 2024.
- Bemærkninger modtaget den 20. november 2024.

Modtaget fra en Danmarks Naturfredningsforening, Gribskov.³⁰

- Klage af 2. august 2024.
- Bemærkninger af 3. november 2024.
- Bemærkninger af 16. november 2024.

Modtaget fra kommunen:

- Bemærkninger af 19. juni 2024.
- Bemærkninger modtaget den 11. oktober 2024.
- Bemærkninger af 16. november 2024.
- Bemærkninger af 19. november 2024.

²⁶ Sagsnr. 24/06206, klagenr. 1062668, og sagsnr. 24/09751, klagenr. 1064623.

²⁷ Sagsnr. 24/09749, klagenr. 1064303.

²⁸ Sagsnr. 24/09750, klagenr. 1064335.

²⁹ Sagsnr. 24/09752, klagenr. 1064635.

³⁰ Sagsnr. 24/09753, klagenr. 1064686, og sagsnr. 24/11739, klagenr. 1068221.