

29. januar 2021

Sagsnr.: 19/04085, 19/08634,
19/08635, 19/08636 og 19/08637
Klagenr.: 1003890, 1005093,
1005116, 1005160 og 1005174

AFGØRELSE

i klagesag om Svendborg Kommunes endelige vedtagelse af kommuneplantillæg nr. 2017.08 og lokalplan nr. 633

Svendborg Kommune har den 17. september 2019 endeligt vedtaget kommuneplantillæg nr. 2017.08 og lokalplan nr. 633, Skarø.

Planklagenævnet har modtaget klager over afgørelsen.

Planklagenævnet kan ikke give medhold i klagen. Det betyder, at lokalplanen og kommuneplantillægget fortsat gælder.

Planklagenævnet

NÆVNENES HUS

Toldboden 2

8800 Viborg

Tlf. 72 40 56 00

CVR-nr. 37 79 55 26

www.naevneneshus.dk

Indhold

1. Klagen til Planklagenævnet.....	2
2. Sagens oplysninger.....	3
2.1. Området.....	3
2.2. Kommuneplan 2017-2029.....	4
2.3. Vedtagelsen af planforslagene	5
2.4. De vedtagne planforslag.....	6
2.4.1. Kommuneplantillæg nr. 2017.08.....	6
2.4.2. Lokalplan nr. 633, Skarø.....	6
2.4.3. Miljøscreeningen af planerne	7
2.5. Klagerne og bemærkningerne hertil.....	7
2.5.1. Korrespondance i klagesagen.....	7
2.5.2. Inhabilitet	8
2.5.3. Natura 2000	8
2.5.4. Forholdet til kommuneplan 2017	8
2.5.5. Indsigelser ved forhøringen.....	9
2.5.6. Andre klagepunkter	9
3. Planklagenævnets bemærkninger og afgørelse	10
3.1. Planklagenævnets kompetence og prøvelse	10
3.2. Inhabilitet	10
3.3. Påvirkning af Natura 2000-områder.....	11
3.3.1. Generelt om Natura 2000-områder i forbindelse med planvedtagelser.....	11
3.3.2. Planklagenævnets vurdering i forhold til Natura 2000-områder	12
3.4. Forholdet til kommuneplan 2017	13
3.4.1. Reglerne om forholdet mellem kommuneplan og lokalplaner...	13
3.4.2. Planklagenævnets vurdering af forholdet til kommuneplanen...	14
3.5. Indsigelser ved forhøringen.....	15
3.6. Planklagenævnets afgørelse	15
4. Gebyr.....	16

1. Klagen til Planklagenævnet

Klager 1 klagede den 22. april 2019 og 14. oktober 2019 til Planklagenævnet

over kommunens afgørelse om vedtagelse af lokalplan og kommuneplantillæg.

Klager 2 klagede den 23. oktober 2019 til Planklagenævnet over kommunens afgørelse om vedtagelse af kommuneplantillæg.

Klager 3 klagede den 17. oktober 2019 til Planklagenævnet over kommunens afgørelse om vedtagelse af lokalplan.

Klager 4 klagede den 24. oktober 2019 til Planklagenævnet over kommunens afgørelse om vedtagelse af lokalplan.

Planklagenævnet modtog klagerne henholdsvis 9. maj 2019 og 25. november 2019 fra kommunen.

Klagerne har navnlig anført, at der foreligger inhabilitet, at kommuneplantillægget og lokalplanen ikke følger kommuneplanen, at kommunen ikke har givet en tilbagemelding på indsigelserne, og at der forekommer støj, udsynsgener, ikke lighed for loven og faldende ejendomspriser ved vedtagelsen af planerne.

Indholdet af klagerne gengives nærmere i afsnit 2.5.

Klagerne har også klaget over kommunens afgørelse om ikke VVM-pligt. Denne klage behandles af Miljø- og Fødevarerklagenævnet.

2. Sagens oplysninger

2.1. Området

Skarø ligger i det sydfynske øhav og er ca. 198 ha med ca. 30 fastboende og næsten lige så mange sommerhusejere. Øen er synlig fra store dele af øhavet.

Hele øen er omfattet af kystnærhedszonen og ligger i landzone.

Lokalplanen ligger inden for Natura 2000-området N127, Det Sydfynske Øhav, som omfatter habitatområde H111 samt fuglebeskyttelsesområde F71 og F72. Lokalplanområdet ligger inden for fuglebeskyttelsesområde F71. Området ligger endvidere i Ramsar-område 17.

På udpegningsgrundlaget er en række fuglearter, herunder klyder og havterne.

Den nordligste del af øen består af et rev (Skarø Odde/Alhoved), hvor fugle yngler (vildtreservat). Det er ikke tilladt at færdes i dette område i yngleperioden 1. marts – 15. juli. Der yngler desuden fugle på et mindre rev (Kalveodde) i den sydlige del af øen samt et område umiddelbart nord for Kalveodde ved Troelskær.

Fra Skarø Odde er der ca. 780 m til det nærmeste lokalplanlagte område E, hvor der ifølge lokalplanen må ske tilbygning til cafe, bed and breakfast og lignende kulturfunktioner. Fra Troelskær er der ca. 600 m til nærmeste lokalplanlagte område B, hvor der kan etableres bolig og primitiv camping. Desuden muliggør lokalplanen opstilling af en antennemast ved Skarø by.

Det planlagte etableres på arealer, som ikke er beskyttede efter naturbeskyttelsesloven, og som enten dyrkes, eller som i øvrigt er præget af menneskelige aktiviteter.

2.2. Kommuneplan 2017-2029

Af kommuneplanens retningslinjer for antenner og antennemaster fremgår:

Antennesystemer skal søges opsat på eksisterende anlæg og konstruktioner som master, fritstående skorstene, bygninger på mere end 2 etager og lignende. Hvis det ikke er muligt at finde en placering på eksisterende anlæg, kan der tillades opstillet en antenne

Master og antenner skal placeres hensigtsmæssigt i forhold til dækningsbehovet og således at antallet af nødvendige master bliver begrænset mest muligt

Antenner og master skal i størrelse og form passe ind i omgivelserne. Det vil eksempelvis sige være afpasset højden på en bys "skyline". Der kan være tale om at camouflere masten som eksempelvis en flagstang, lysmast eller pæl.

Antenner må som udgangspunkt ikke placeres indenfor afgrænsningen af en lokalplan med bygningsbevarende bestemmelser eller bestemmelser om bevaringsværdigt miljø. Hvis det for at opnå en tilfredsstillende dækningsgrad, er nødvendigt at placere en antenne inden for bevaringsområdet, skal en antenne placeres, så den er mindst mulig synlig fra gadeplan.

Af hensyn til landskabet og naturen skal antallet af master i det åbne land begrænses. Dog kan der i særlige tilfælde være grund til at opsætte flere men lavere master i stedet for en høj mast

Masters visuelle påvirkning af omgivelserne skal så vidt muligt begrænses.

Der skal altid foretages en vurdering af mastens visuelle påvirkning. Antenner og master skal visuelt træde mindst muligt frem i landskabet

Antennemaster må som udgangspunkt ikke opstilles inden for områderne

- [...]
- Internationale naturbeskyttelsesområder (Natura2000)
- [...]

- *◦Beskyttede, værdifulde / bevaringsværdige landskaber (Planloven)*

Antennemaster må opstilles, hvis der er et dokumenteret behov, alternative placeringer er undersøgt, og der ses ikke at være andre brugbare strukturer i nærområdet, hvorfra der vil kunne opnås en rimelig dækningsgrad inden for områderne

[...]

- *Kystnærhedszonen (Planloven)*

[...]

- *Større sammenhængende landskaber (Planloven)*

Antennemaster må opstilles i det åbne land uden for områderne nævnt i retningslinjerne i de to foregående punkter, hvis de generelle retningslinjer og øvrig lovgivning er overholdt

Master, antenner og teknikbygninger skal udformes og farvesættes i harmoni med omgivelserne. Valg af mastetype sker i samarbejde mellem kommune og ansøger med henblik på at vælge den mest hensigtsmæssige mastetype, farve osv. i forhold til funktion og omgivelser

Af landskabsanalysen for øerne Drejø, Skarø og Hjortø fremgår følgende:

[...] at øerne landskabeligt skal betragtes som sårbare kystlandskaber, hvor der skal tages særlige hensyn til de visuelle landskabsoplevelser mellem øerne og det omgivende øhav. I sagsbehandling skal der tages udgangspunkt i samme strategi, målsætning og retningslinjer, som for landskaber der skal beskyttes.

Såfremt der opstår ønsker til nye projekter af en størrelsesorden, der kan påvirke øernes landskabelige værdier skal der til brug for sagsbehandlingen udarbejdes en landskabsanalyse for øen i lighed med kommunens øvrige 23 områder.

2.3. Vedtagelsen af planforslagene

Kommunen besluttede i oktober 2017 at igangsætte en planlægning for V 1

. I perioden 1. februar – 2. marts 2018 gennemførte kommunen en forudgående høring, herunder for at undersøge, om der var andre forslag og ønsker på Skarø.

Teknik- og Erhvervsudvalget besluttede den 5. april 2018, at der skulle udarbejdes et forslag til kommuneplanlægning og lokalplan for nogle nærmere angivne projekter på Skarø. Til dagsordenpunktet indgik som bilag en hvidbog med indsigelser til projektet og ansøgningen.

Kommunen udarbejdede herefter et forslag til lokalplan nr. 633, Skarø, og kommuneplantillæg nr. 2017.08, Skarø.

Planforslagene var i høring fra den 29. marts 2019 til den 29. maj 2019.

Lokalplanen og kommuneplantillægget blev endelig vedtaget den 17. september 2019.

2.4. De vedtagne planforslag

2.4.1. Kommuneplantillæg nr. 2017.08

Kommuneplantillægget udlægger 5 nye områder på Skarø.

Rammeområde 13.02.R6.024 og 13.02R7.037 udlægges til rekreativt område i form af ferieområde med feriehytter og tilhørende konference- og spafaciliteter.

Rammeområde 13.02.C1.027 udlægges til blandet bolig og erhverv, herunder kulturfunktioner.

Rammeområde 13.02.B.025 udlægges til bolig, og rammeområde 13.02.T2.026 udlægges til teknisk anlæg, herunder en antennemast.

Af redegørelsen til kommuneplantillægget om Natura 2000 fremgår:

Det er Svendborg Kommunes samlede vurdering at lokalplanen ikke vil påvirke arter eller naturtyper på udpegningsgrundlaget for Natura 2000 området Sydfynske Øhav. Lokalplanen vil derfor ikke påvirke Natura 2000 væsentligt. Der er ikke krav om at udarbejde en Natura 2000 konsekvensvurdering, da det på baggrund af kommunens væsentlighedsvurdering kan afvises at Natura 2000 området påvirkes.

Der er ikke naturtyper fra udpegningsgrundlaget for Habitatområdet Sydfynske Øhav indenfor lokalplanområderne, og der er ikke egnede levesteder for arter fra udpegningsgrundlaget for Fuglebeskyttelsesområdet eller Habitatområdet, der påvirkes af lokalplanens bestemmelser.

Det vurderes at lokalplanen ikke vil påvirke egnede levesteder for Bilag IV-arter. Det er derfor Svendborg Kommunes vurdering at lokalplanen ikke vil betyde negativ påvirkning af Bilag IV-arter.

2.4.2. Lokalplan nr. 633, Skarø

Af § 3.3. og § 7.3 Område C i lokalplanen fremgår:

3.3 Område C

3.3.1 Området må kun anvendes til opstilling af én antennemast til trådløst og mobilt bredbånd, og telefoni med tilhørende teknikkabiner.

3.3.2 Antennemasten skal kunne udnyttes af flere operatører og til flere sendesystemer.

7.3. Område C

7.3.1 Der kan opføres én antennemast, der skal placeres inden for det på kortbilag 4 viste byggefelt.

7.3.2 Antennemasten må maksimalt have et grundareal på 10x10 meter.

7.3.3 Antennemasten må højest være 42 meter høj målt fra eksisterende terræn.

2.4.3. Miljøscreeningen af planerne

Det fremgår af miljøscreeningen om Natura 2000-området, at:

Det er Svendborg Kommunes samlede vurdering at lokalplanen ikke vil påvirke arter eller naturtyper på udpegningsgrundlaget for Natura 2000 området Sydfynske Øhav. Lokalplanen vil derfor ikke påvirke Natura 2000 væsentligt. Der er ikke krav om at udarbejde en Natura 2000 konsekvensvurdering, da det på baggrund af kommunens væsentlighedsvurdering kan afvises at Natura 2000 området påvirkes. Der er ikke naturtyper fra udpegningsgrundlaget for Habitatområdet Sydfynske Øhav indenfor lokalplanområderne, og der er ikke egnede levesteder for arter fra udpegningsgrundlaget for Fuglebeskyttelsesområdet eller Habitatområdet, der påvirkes af lokalplanens bestemmelser. Det vurderes at lokalplanen ikke vil påvirke egnede levesteder for Bilag IVarter. Det er derfor Svendborg Kommunes vurdering at lokalplanen ikke vil betyde negativ påvirkning af Bilag IV-arter.

Skarø Odde og Kalveodde er vigtige ynglelokaliteter for fugle (herunder arter af terne og arter af vadefugle) på udpegningsgrundlaget for Fuglebeskyttelsesområdet. Der er adgangsbegrænsning i fuglenes yngletid. Der er adgangsforbud på Skarø Odde fra 1.marts til 15. juli og henstilling om at undgå færdsel på strandeng syd for Skarø Odde samt på Kalveodde i perioden 1.marts til 15.juli. Svendborg Kommune har mulighed for at regulere adgangen i yngletiden og undersøger løbende behov for yderligere begrænsning af færdsel på Skarø i fuglenes yngletid.

Det fremgår af miljøscreeningen om bymiljø, at:

Områderne er placeret i sammenhæng til den øvrige landsbybebyggelse, og er placeret og udformet for at skabe den mindst mulige visuelle påvirkning, i forhold til kysten og landskabet. Hele Skarø har et fladt terræn, hvor højeste kote er ca. 9 meter. Hvor det er muligt, er ny bebyggelse placeret, sådan, at det er omkranset af højere liggende arealer, hvilket er med til at mindske den visuelle påvirkning fra kysten. Der er yderligere stillet krav til afskærmende beplantning og ikkereflekerende materialer, for at mindske den visuelle påvirkning.

2.5. Klagerne og bemærkningerne hertil

2.5.1. Korrespondance i klagesagen

I sagen indgår klagerne fra klager 1 den 22. april 2019 og den 13. oktober

2019, klager 2 den 1. november 2019, klager 3 den 17. oktober 2019 og klager 4 den 24. oktober 2019. Kommunen er kommet med bemærkninger til klager 1 den 9. maj 2019 og den 6. november 2019, til klager 2 den 19. november 2019, til klager 3 den 21. november 2019 og til klager 4 den 19. november 2019.

Klagerne og bemærkningerne er i hovedtræk gengivet nedenfor.

2.5.2. Inhabilitet

Klagerne anfører, at andre lodsejere ikke er blevet spurgt, om de kunne være interesseret i at have masten stående. Baggrunden for dette er efter klagernes opfattelse, at lodsejeren sidder i det udvalg i kommunen, der har håndteret sagen. Klagerne er uenig i kommunens vurdering af, at lodsejeren ikke er inhabil.

2.5.3. Natura 2000

Klagerens bemærkninger

Klagerne anfører, at masten bliver placeret i et Natura 2000-område. Klagerne anfører, at kommunen handler i strid med planloven ved ikke at undersøge alternative placeringer.

Klagerne anfører, at Natura 2000-området har væsentlige naturinteresser. Der er bl.a. ynglende Klyde og Havterne, som er følsomme over for forstyrrelser. Klagerne anfører, at der på udpegningsgrundlaget for F71 er Brushane og Engsnarre, og såfremt de yngler eller kan tænkes at yngle i området, skal hele området beskyttes mod forstyrrelser.

Klagerne anfører, at der allerede er et delvis adgangsforbud på områder på øen i perioden 1. marts til 15. juli, men for andre områder er der kun henstillinger til at undgå færdsel. Klagerne anfører, at færdselsbegrænsningen i yngletiden bør fastsættes som bindende i lokalplanen.

Kommunens bemærkninger

Kommunen oplyser, at der er vigtige ynglelokaliteter for fugle, herunder terne og arter af vadefugle på udpegningsgrundlaget for Natura 2000-området. Der er derfor lavet adgangsforbud på Skarø Odde og Kalveodde i perioden 1. marts til 15. juni for at begrænse adgangen i fuglenes yngletid. Kommunen oplyser, at den har mulighed for at regulere adgangen løbende.

2.5.4. Forholdet til kommuneplan 2017

Klagers bemærkninger

Klagerne anfører, at kommuneplantillæg nr. 2017.08 og lokalplan nr. 633 ikke følger kommunens retningslinjer for telemaster, som fremgår af kommuneplan 2017-2029. Klagerne henviser til planlovens § 13. Klagerne mener desuden ikke, at kommunen har virket for kommuneplanens gennemførelse, jf. planlovens § 12.

Klagerne henviser til, at det fremgår af kommuneplanens retningslinjer, at der skal vurderes alternative placeringer, inden en mast placeres i større sammenhængende landskaber, at kommunen ikke har undersøgt, om eksisterende master kunne forhøjes eller om det er muligt at placere antennen på et eksisterende mølletårn i området, at alle høringerne har foreslået alternative løsninger med flere, mindre master, og at antallet af master ikke er forsøgt begrænset i henhold til landskabet og naturen.

Derudover har kommunen ikke redegjort for behovet for antennemasten. Klagerne henviser i den forbindelse til tilstedeværelsen af et fiberkabel.

Klagerne henviser desuden til, at telemasten placeres meget synlig på en bar mark uden afpasning i forhold til omgivelserne, og at en mast på 42 m ikke kan indpasses. Den nederste del er ikke dækket eller skjult, og kan ses både fra havnen og søsiden. Masten vil påvirke et område, som er et internationalt, regionalt og nationalt højt målsat område og som er uforstyrret og upåvirket af tekniske anlæg. Der fremgår desuden intet om udformning af den foreslåede mast. Øerne landskabeligt skal desuden betragtes som sårbare kystlandskaber, øen er et bevaringsværdigt miljø, og området er en kommende geopark. Et nyt anlæg skal forbedre eller fastholde landskabets karakter, og det er ikke tilfældet.

Klagerne anfører endelig, at kommunen ikke har udarbejdet en landskabsanalyse for øen, som det fremgår i landskabsanalysen af øer i kommuneplanen.

Kommunens bemærkninger

Kommunen henviser til vejledning for kommuneplanlægningen, hvori det fremgår, at retningslinjerne udgør et grundlag for kommunens administration af planlovens landzonebestemmelser og for kommunens administration af kompetencer inden for anden lovgivning.

2.5.5. Indsigelser ved forhøringen

Klagerne anfører, at der ikke kom nogen tilbagemelding på forhøringen for så vidt angår alternativet med flere mindre master.

2.5.6. Andre klagepunkter

Byggemuligheder, udsigtsgener og tab af ejendomsværdi

Klagerne anfører, at planforslaget rummer for mange byggemuligheder til campingformål i forhold til øens størrelse. Klagerne anfører desuden, at to af naboerne vil få direkte udsyn til masten. Masten vil være tydelig i gadeudsyn og for alle, der kommer til øen. Klagerne anfører herudover, at priserne på deres huse vil falde med opstillingen af en mast.

Dispensation fra anden lovgivning

Klagerne anfører, at det er en klar forudsætning for vedtagelsen af lokalplanforslaget, at kommunen har indhentet den fornødne dispensation fra strandbeskyttelsen, inden planen vedtages.

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. 3.¹

Følgende betragtes som et retligt spørgsmål:

- Om kommunen har hjemmel til at vedtage planerne.
- Om en lokalplan er i strid med kommuneplanen.
- Om en lokalplan er i strid med andre planer, som er nævnt i planlovens § 13, stk. 1, herunder kommuneplanen eller Natura 2000-plan
- Om vedtagelsen af planen er sket i overensstemmelse med de retningslinjer, der er fastsat i planlovens kapitel 6 om planers tilvejebringelse.

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

Byggemuligheder, udsigtsgener og tab af ejendomsværdi

Det, som klagerne har anført i forhold til begrænsningen af byggemuligheder, udsigtsgener og tab af ejendomsværdi, jf. afsnit 2.5.6, vedrører ikke retlige forhold efter planloven, men planernes hensigtsmæssighed, og Planklagenævnet har derfor ikke kompetence til at behandle disse spørgsmål.

Dispensation fra anden lovgivning

Planklagenævnet kan ikke tage stilling til spørgsmål om, hvorvidt et forhold kræver dispensation efter naturbeskyttelsesloven, herunder strandbeskyttelseslinjen, jf. afsnit 2.5.6.

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.

3.2. Inhabilitet

Klagerne har anført, at andre lodsejere ikke er blevet spurgt, om de kunne være interesseret i, at have masten stående, da lodsejeren, der har tilladt opstillingen på sin grund sidder i udvalget, der har håndteret sagen, jf. afsnit

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

2.5.2.

Den, som virker inden for den offentlige forvaltning, er inhabil i forhold til en bestemt sag, hvis vedkommende selv eller dennes nærtstående m.v. har en personlig eller økonomisk interesse i sagens udfald, hvis vedkommende har en nær tilknytning til nogen, der har en særlig interesse i sagens udfald, eller hvis der i øvrigt foreligger omstændigheder, som er egnede til at vække tvivl om vedkommendes upartiskhed, jf. forvaltningslovens § 3, stk. 1.² Efter stk. 2, foreligger der ikke inhabilitet, hvis der ikke kan antages at være fare for, at afgørelsen i sagen vil kunne blive påvirket af uvedkommende hensyn.

Ø-udvalget er ikke nedsat som et stående udvalg i kommunen efter styrelsesloven. Udvalget har således ingen beslutningsmæssig kompetence i forhold til kommunale sager, herunder planvedtagelser, men kan komme med udtalelser m.v., der ikke er bindende for kommunen.

Lodsejeren har derfor ikke deltaget i sagens behandling som kommunalbestyrelsesmedlem. Der er heller ikke oplysninger om, at han skulle have deltaget i sagens behandling som kommunalt ansat.

Planklagenævnet finder ikke, at der foreligger inhabilitet, allerede fordi den pågældende ikke har deltaget i sagsbehandlingen eller beslutningsprocessen i kraft af et virke inden for den offentlige forvaltning.

3.3. Påvirkning af Natura 2000-områder

3.3.1. Generelt om Natura 2000-områder i forbindelse med planvedtagelser *Påvirkning af Natura 2000-område*

I fuglebeskyttelsesdirektivet³ og habitatdirektivet⁴ 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

² Lovbekendtgørelse nr. 433 af 22. april 2014 af forvaltningsloven.

³ 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.

⁴ Rådets direktiv 92/43/EØF af 21. maj 1992 om bevaring af naturtyper samt vilde dyr og planter.

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.

I redegørelsen til planforslag efter planloven, som i sig selv eller i forbindelse med andre planer og projekter kan påvirke et Natura 2000-område væsentligt, skal der indgå en vurdering af forslagens virkninger på området under hensyn til områdets bevaringsmålsætninger, jf. bekendtgørelsens § 3, stk. 1.⁵

Det forudsættes således i bestemmelserne, at der først skal foretages en vurdering af, om planen kan påvirke et habitatområde væsentligt (væsentligheds-vurdering). Hvis dette er tilfældet, skal der foretages en vurdering af virkningen på området (konsekvensvurdering), og denne vurdering skal indgå i planens redegørelse.

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

Kommunens administration af bestemmelserne i § 3, stk. 1, skal for projekter inden for Ramsarområderne ske på en sådan måde, at kommunen fremmer beskyttelsen af områderne.

En lokalitets integritet skades ikke, hvis lokaliteten opretholdes i en gunstig bevaringsstatus, hvilket indebærer en varig opretholdelse af dennes grundlæggende kendetegn, der er knyttet til tilstedeværelsen af den eller de naturtyper eller arter, hvis bevaringsmålsætning har medført, at lokaliteten er blevet udpeget som Natura 2000-område.

3.3.2. Planklagenævnets vurdering i forhold til Natura 2000-områder

Den konkrete sag vedrører en planvedtagelse for at muliggøre oprettelse af et ferieområde med feriehytter, blandet bolig og erhverv og teknisk anlæg (tele-mast), som ligger i Natura 2000-område N127, Det Sydfynske Øhav, som omfatter habitatområde H111 og fuglebeskyttelsesområde F71 og F72.

Udpegningsgrundlaget for fuglebeskyttelsesområdet er bl.a. havterne og klyde.

Klagerne har anført, at der bl.a. er ynglende klyde og havterne i området, som er følsom over for forstyrrelser.

⁵ Dette gælder dog ikke planforslag, som er direkte forbundet med eller nødvendige for et Natura 2000-områdets forvaltning.

Ved den seneste undersøgelse i 2019 er der eftersøgt og fundet klyde og havterner på Skarø Odde, på Kalveodde og ved Troelskær. Der er eftersøgt, men ikke fundet, ynglende dværg- eller fjordterner ved den seneste undersøgelse på Skarø.⁶

Planklagenævnet finder, at kommunen har foretaget en tilstrækkelig vurdering af påvirkningen på det nærliggende Natura 2000-område. Nævnet finder ikke grundlag for at tilsidesætte kommunens vurdering af, at ændringen ikke vil medføre væsentlig påvirkning på Natura 2000-området, herunder på arter på udpegningsgrundlaget.

Nævnet har lagt vægt på, at det lokalplanlagte ikke placeres i de særlige yngleområder på Skarø Odde, Kalveodde eller Troelskær, men placeres i en afstand på mindst 600 m. Der er desuden tale om byggeri m.v. af begrænset omfang, der placeres uden for beskyttede naturområder og på arealer, som i dag er dyrkede, eller som på anden vis er præget af menneskelige aktiviteter. Det lokalplanlagte kan eventuelt medføre, at der vil komme til at opholde sig flere personer på øen, men det kan efter nævnets opfattelse udelukkes, at det planlagte vil medføre en så betydelig forøgelse af aktiviteten på øen, at det udgør en forstyrrelse, som medfører en væsentlig påvirkning på havterne, klyder eller andre fugle på udpegningsgrundlaget. Derudover har nævnet lagt vægt på, at der er forbud mod færdsel i de områder, hvor de vigtigste ynglelokaliteter for havterne og klyde findes.

3.4. Forholdet til kommuneplan 2017

3.4.1. Reglerne om forholdet mellem kommuneplan og lokalplaner

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

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

⁶ Oplysningerne fremgår af naturdata, <https://naturdata.miljoeportal.dk/>, undersøgelsen NOVANA, som er lavet af Miljøstyrelsen.

Kommuneplaner er ofte meget omfattende, og det forekommer, at der ikke er (fuld) overensstemmelse mellem de enkelte dele af kommuneplanen. Rambestyringsprincippet efter planloven gælder imidlertid ikke internt i en kommuneplan, og der er således ikke et egentligt retligt hierarki mellem de forskellige dele af kommuneplanen. Der er således generelt ikke noget i planloven, som er til hinder for, at et kommuneplantillæg indeholder bestemmelser, som i et eller andet omfang strider mod f.eks. kommuneplanens generelle retningslinjer.

3.4.2. Planklagenævnets vurdering af forholdet til kommuneplanen

Klagerne anfører, at der er en række uoverensstemmelser mellem de påklagede planer og kommuneplanens retningslinjer for telemaster, bevaringsværdigt miljø og beskyttede landskaber, jf. afsnit 2.5.4.

Forholdet mellem kommuneplan 2017 og kommuneplantillægget

Der er ikke noget i planloven, herunder hverken planlovens § 12 eller § 13, som er til hinder for, at kommunen vedtager et kommuneplantillæg, som muliggør placering af en antennemast på et konkret areal, uanset om placeringen måtte være i strid med ordlyden af kommuneplanens retningslinjer for antenner og antennemaster.

Forholdet mellem lokalplanen og kommuneplangrundlaget

Planklagenævnet finder, at det er forbundet med en vis usikkerhed, om kommuneplanens retningslinjer for antennemaster skal forstås som retningslinjer for vedtagelsen af lokalplaner og ikke blot som retningslinjer for, hvornår der kan gives landzonetilladelse til en antennemast.

Uanset om retningslinjerne eventuelt også gælder for vedtagelse af lokalplaner, så fremgår det dog udtrykkeligt af kommuneplantillægget, at der kan placeres en antennemast i rammeområde 13.02.B.025. Der er således vedtaget en detaljeret kommuneplanlægning, som muliggør en telemast i det konkrete område, og lokalplanens placering af en antennemast på den ansøgte placering er dermed ikke i strid med kommuneplangrundlaget (kommuneplantillægget), uanset synligheden af placeringen på øen og fra havet og påvirkningen af landskabet.

Hvad angår de dele af retningslinjerne, som vedrører behovet for masten, mastens størrelse, udformning, farver og synlighed fra gadeplan, bemærker Planklagenævnet, at disse forhold ikke er reguleret af kommuneplantillægget. Retningslinjerne er imidlertid ikke formuleret så klart, at der kan udledes konkrete krav til lokalplanlægningen. Uanset om retningslinjerne måtte antages også at gælde for lokalplanlægningen, så er den konkrete lokalplan således ikke i strid med disse.

Med hensyn til landskabsanalysen bemærker Planklagenævnet, at det for så vidt angår denne del af kommuneplanen er forbundet med usikkerhed, om der

er tale om retningslinjer, og – hvis det er tilfældet – om der er tale om retningslinjer for planvedtagelser eller blot for landzoneadministrationen. Hvis der er tale om retningslinjer for planvedtagelser er de imidlertid ikke formuleret så klart, at der kan udledes konkrete krav til lokalplanlægningen.

Planklagenævnet kan således ikke give medhold i klagepunkterne i forhold til forholdet til kommuneplanen.

3.5. Indsigelser ved forhøringen

Klagerne har gjort gældende, at der ikke er kommet tilbagemeldinger på forslagene klagerne sendte i forhøringen, jf. afsnit 2.5.5.

En kommune skal før udarbejdelsen af et forslag til ændring af en kommuneplan indkalde ideer, forslag m.v. med henblik på planlægningsarbejdet, jf. planlovens § 23 c, stk. 1.

Formålet med forudgående offentlighed er at sikre, at borgerne på et tidligt tidspunkt i planlægningsarbejdet får mulighed for at debattere planlægningsmulighederne, fremsætte forslag og derved give deres synspunkter til kende, før der er udarbejdet et planforslag, dvs. før planmyndigheden har lagt sig fast på en bestemt løsning.⁷

Det fremgår ikke af planloven, hvordan ideerne og forslagene efterfølgende skal behandles, udover at disse skal indgå i planlægningsarbejdet. Der er ikke efter planloven en pligt til at imødekomme indsigelser eller svare på disse. Der tilkommer desuden kommunerne et meget vidt skøn i forhold til indholdet af et kommuneplantillæg.

På den baggrund finder Planklagenævnet ikke, at kommunen var forpligtet til at imødekomme klagerne indsigelser eller at svare særskilt på disse.

3.6. Planklagenævnets afgørelse

Planklagenævnet kan ikke give medhold i klagen over lokalplan nr. 633, Skarø, og kommuneplantillæg nr. 2017.08, som er endeligt vedtaget af Svendborg Kommune den 17. september 2019.

Planklagenævnets afgørelse er endelig og kan ikke indbringes for anden administrativ myndighed, jf. § 3, stk. 3, i lov om Planklagenævnet.⁸ Eventuel retssag til prøvelse af afgørelsen skal være anlagt inden 6 måneder, jf. § 3, 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.

⁷ Vejledning nr. 67 af 1. april 1992 om planloven, afsnit B.1.

⁸ Lov nr. 1658 af 20. december 2016 om Planklagenævnet.

4. Gebyr

De indbetalte klagegebyrer tilbagebetales ikke. Klagegebyrer tilbagebetales kun, hvis nævnet har afvist at behandle sagen, hvis klagen tilbagekaldes, eller hvis nævnet giver klagerne medhold eller i øvrigt ændrer den afgørelse, der er klaget over. Det er ikke tilfældet i denne sag. Planklagenævnets afgørelse vedrørende klagegebyret kan ikke indbringes for anden administrativ myndighed. Der henvises til § 3 i gebyrbekendtgørelsen for Planklagenævnet.⁹

⁹ Bekendtgørelse nr. 108 af 28. januar 2017 om gebyr for indbringelse af klager for Planklagenævnet.