

21. december 2020
Sagsnr.: 18/05754
Klagenr.: 1000691
(Tidl.: NMK-33-04361, klageID
212561)

AFGØRELSE

i klagesag om Silkeborg Kommunes endelige vedtagelse af lokalplan nr. 10-015, område til vejformål, A 1

Planklagenævnet
Toldboden 2
8800 Viborg

Silkeborg Kommune har den 11. september 2017 endeligt vedtaget lokalplan nr. 10-015, område til vejformål, A 1 .

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

Planklagenævnet har modtaget en klage over afgørelsen.

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

Indhold

1. Klagen til Planklagenævnet.....	3
2. Sagens oplysninger.....	3
2.1. Projektet og området	3
2.1.1. Etablering af vejforbindelse	3
2.1.2. Natura 2000-områder	3
2.2. VVM-redegørelse og habitatvurdering	4
2.2.1. Indsigelse fra Naturstyrelsen	4
2.2.2. VVM-redegørelsen.....	5
2.2.3. Supplement til VVM-redegørelsen	7
2.2.4. Supplerende udtalelse om flagermus.....	13
2.3. Tidligere afgørelse om vejprojektet	13
2.4. Den vedtagne lokalplan.....	14
2.5. Klagen og bemærkninger til klagen	15
2.5.1. Korrespondance under klagesagen.....	15
2.5.2. Generelt om proceduren	15
2.5.3. Stor vandsalamander	16
2.5.4. Flagermus	17
2.5.5. Kumulative effekter.....	21
3. Planklagenævnets bemærkninger og afgørelse	21
3.1. Planklagenævnets kompetence og prøvelse	21
3.2. Natura 2000	21
3.2.1. Generelt om Natura 2000-områder i forbindelse med planvedtagelser.....	21
3.2.2. Planlægning uden for Natura 2000-området	22
3.2.3. Krav til vurderingen	23
3.2.4. Afhjælpende og kompensatoriske foranstaltninger.....	24
3.2.5. Planklagenævnets vurdering i forhold til stor vandsalamander ..	26
3.2.6. Planklagenævnets vurdering i forhold til damflagermus	28
3.2.7. Planklagenævnets vurdering i forhold til kumulative effekter ...	30
3.3. Planklagenævnets afgørelse	30
4. Gebyr	30

1. Klagen til Planklagenævnet

Danmarks Naturfredningsforening (DN) klagede den 12. oktober 2017 til Planklagenævnet over kommunens afgørelse af 11. september 2017 om vedtagelse af lokalplan nr. 10-015.

Planklagenævnet modtog klagen den 24. oktober 2017 fra kommunen.

Klageren har navnlig klaget over påvirkning af flagermus og stor vandsalamander, som er på udpegningsgrundlaget i nærliggende Natura 2000-områder.

2. Sagens oplysninger

2.1. Projektet og området

2.1.1. Etablering af vejforbindelse

Den påklagede lokalplan skal muliggøre etablering af en ny vej, A 1, gennem et skovområde, der ligger øst for Silkeborg by.

A 1 vil forløbe fra midtbyen ved lyskrydset A 2, A 3 og A 4. Herfra føres den nye vej mod øst over Remstrup Å, videre syd for og langs med et bymæssigt bebygget område og herefter syd om en sø, Lillesø, hvorefter vejen tilsluttes en eksisterende vejforbindelse, A 5.

I forbindelse med etableringen af A 1 sker en delvis nedlæggelse af A 5, og der vil ikke længere være forbindelse for kørende. Vejen vil få karakter af en skovvej med grus.

2.1.2. Natura 2000-områder

Vejprojektet ligger umiddelbart nord for Natura 2000-område N57, Silkeborgskovene, som omfatter habitatområde H181. På udpegningsgrundlaget for H181 er bl.a. stor vandsalamander og damflagermus.

Den overordnede målsætning for N57 er bl.a., at søer, der indgår i området, opnår god naturtilstand, og at områdets økologiske integritet skal sikres i form af en – for den enkelte naturtype – hensigtsmæssig drift/pleje og hydrologi, en lav næringsstofbelastning og gode sprednings- og etableringsmuligheder for arterne.¹

Den konkrete målsætning er, at naturtyper og arter på sigt skal opnå en gunstig bevaringsstatus. Dette er yderligere uddybet således:

- For naturtyper og for arters levesteder, der er vurderet til natur/skovtilstandsklasse I eller II er målsætningen, at udviklingen i deres areal

¹ Natura 2000-plan 2016-21.

og tilstand er stabil eller i fremgang.

- For naturtyper og arters levesteder, der er vurderet til natur/skovtilstandsklasse III-V er målsætningen, at udviklingen i deres natur/skovtilstand er i fremgang, således at der på sigt opnås natur/skovtilstand I-II og gunstig bevaringsstatus, såfremt de naturgivne forhold giver mulighed for det.
- Det samlede areal af naturtypen/levestedet skal være stabilt eller i fremgang, hvis naturforholdene tillader det.
- For naturtyper og arter uden tilstandsvurderingssystem er målsætningen gunstig bevaringsstatus. Det betyder, at tilstanden og det samlede areal af levestederne for de udpegede arter stabiliseres eller øges, således at der er grundlag for tilstrækkelige egnede yngle- og fourageringsområder for arterne.

Natura 2000-området N49, Gudenå og Gjærn Bakker, som omfatter habitatområde H45, ligger ca. 1 km nordøst for lokalplanområdet. På udpegningsgrundlaget for H45 er bl.a. stor vandsalamander og damflagermus.

Den overordnede målsætning for N49 er bl.a., at småsøerne, der indgår i området, opnår gunstig bevaringstilstand, og at levesteder for den nationale ansvarsart damflagermus sikres en god-høj naturtilstand.

Den konkrete målsætning er, at Naturtyper og arter på sigt skal opnå en gunstig bevaringsstatus. Dette er yderligere uddybet således:

- For naturtyper og for arters levesteder, der er vurderet til natur/skovtilstandsklasse I eller II er målsætningen, at udviklingen i deres areal og tilstand er stabil eller i fremgang.
- For naturtyper og arters levesteder, der er vurderet til natur/skovtilstandsklasse III-V er målsætningen, at udviklingen i deres natur/skovtilstand er i fremgang, således at der på sigt opnås natur/skovtilstand I-II og gunstig bevaringsstatus, såfremt de naturgivne forhold giver mulighed for det.
- Det samlede areal af naturtypen/levestedet skal være stabilt eller i fremgang, hvis naturforholdene tillader det.
- For naturtyper og arter uden tilstandsvurderingssystem er målsætningen gunstig bevaringsstatus. Det betyder, at tilstanden og det samlede areal af levestederne for arterne stabiliseres eller øges, således at der er grundlag for tilstrækkelige egnede yngle- og fourageringsområder for arterne.

2.2. VVM-redegørelse og habitatvurdering

2.2.1. Indsigelse fra Naturstyrelsen

Silkeborg Kommunen fik i 2013 udarbejdet en VVM-redegørelse af vejprojektet.

I forbindelse med vedtagelsen af kommuneplantillæg nr. 2 for projektet fremsendte Naturstyrelsen den 25. oktober 2013 en indsigelse. Begrundelsen for indsigelsen var bl.a. projektets påvirkning af områdets flagermus og en manglende klarhed om nødvendige afværgeforanstaltninger.

På baggrund af indsigelsen fik Silkeborg Kommune udarbejdet supplerende materiale til VVM-redegørelsen og anmodede om frafald af indsigelsen. Det supplerende materiale bestod af: *Supplement til VVM Vurdering af A 1* af maj/oktober 2014, *Notat vedr. realisering af afværgeforanstaltninger, VVM A 1* af 30. oktober 2014 samt *Supplerende udtalelse om flagermus i forbindelse med kommuneplantillæg nr. 2, A 1* en fra 2014.

Naturstyrelsen frafaldt herefter indsigelsen mod kommuneplantillæg nr. 2 under forudsætning af, at de aftalte ændringer til planforslaget indarbejdes forud for den endelige vedtagelse af planen, herunder at de foreslåede afværgeforanstaltninger indarbejdes som forudsætning for endelig tilladelse til projektet.

2.2.2. VVM-redegørelsen

Der er blevet udarbejdet en VVM-redegørelse for projektet i 2013.

Af habitatvurderingen, som er indeholdt i VVM-redegørelsen, fremgår bl.a. følgende om stor vandsalamander:

Ifølge skovbasisanalysen for H181 er der kortlagt 0,2 ha som egnet levested for arten. Det vurderes, at stor vandsalamander er almindeligt forekommende i området og at bestanden er stabil. Arten er ikke kortlagt i habitatområdet H45 Gudenå og Gjern Bakker, men det er beskrevet, at det er sandsynligt, at den opholder sig i flere af vandhullerne i området.

I projektområdet er arten fundet dels i Lillesø, som er vurderet som et mindre egnet ynglested på grund af forekomst af fisk, og dels er et enkelt voksent individ fundet i kanten af et mindre vandhul. Skovene i projektområdet vurderes at være egnede som rastelokalitet for arten. Arten har en vandringsafstand på ca. 400 m og en spredningsafstand på ca. 800 m (Søgaard & Asferg, Håndbog om arter på habitatdirektivets bilag IV - til brug i administration og planlægning, 2007).

[...]

Prognosen er vurderet ugunstig for arten i både H181 og H45, da antallet af mulige yngle vandhuller er få og er gået væsentligt tilbage. Afstanden mellem egnede levesteder er inden for begge områder generelt væsentligt større end artens aktionsradius. Herudover er næringsbelastning og tilgroning af områdets vandhuller en trussel for arten. Det er en målsætning

at øge antallet og forbedre kvaliteten af vandhuller. I Natura 2000-hand-leplanen er dette konkretiseret, således at det er målsætningen at etablere 3 nye ynglevandhuller i H181 og 3-5 nye ynglevandhuller i H45.

[...]

Arten vurderes at være sårbar over for arealinddragelse og barriereeffekt, men ikke overfor forstyrrelse. Projektet medfører ingen inddragelse eller forringelse af ynglelokaliteter (søer) som beskrevet i afsnit om natur, flora og fauna.

Der sker en mindre arealinddragelse af skov, som kan være rastelokalitet for arten.

Arealinddragelsen er minimal i forhold til det samlede areal med potenti-elt rasteareal, der findes i området. Det vurderes derfor som mindre sand-synligt, at inddragelsen medfører en væsentlig påvirkning af arten.

[...]

I Hovedforslaget vil der være en øget barriereeffekt for arten i både an-lægsfasen og i en overgang til driftsfasen, indtil dyrene ændre bevægelses-mønstre, og bevæger sig mod nord i stedet for mod syd. Særligt vil adgang til ynglelokaliteten Lillesø blive forværret af vejen og der vil være øget risiko for trafikdrab.

[...]

For at afværge en påvirkning som følge af øget trafikdødelighed og for-værret adgang til en ynglelokalitet skal der etableres 3 nye egnede vand-huller til stor vandsalamander. Vandhullerne kan placeres både nord for vejen og syd for vejen, men skal understøtte spredningsmuligheder for ar-ten. Omkring vandhullerne skal der sikres egnede rastemuligheder.

[...]

Med gennemførelse af de nævnte afværgeforanstaltninger vurderes en væ-sentlig påvirkning at kunne udelukkes.

Af habitatvurderingen fremgår bl.a. følgende om damflagermus:

[...] Jagende damflagermus blev hørt over både Gudenåen og Lillesø, og i yngleperioden blev arten desuden registreret to steder i den vestlige del af undersøgelsesområdet. [...]

Der blev ikke fundet flagermuskolonier. Der blev dog, særligt i den vestlige

del af projektområdet, registreret mange træer, som enten på nuværende tidspunkt, eller om få år, vil være velegnede som opholdssteder til flagermus.

[...]

Damflagermus flyver lavt og følger strukturer, og der er derfor risiko for trafikdrab. Ved Remstrup Å sker der ikke en permanent forringelse af damflagermus passagemuligheder, da arten ikke vurderes at blive væsentligt påvirket af, at den skal passere under tre broer i stedet for to. Arten flyver relativt lavt over vandfladen og vurderes ikke at flyve over broen og dermed være udsat for trafikdrab.

Ved Lillesø, som er fourageringsområde for arten, kan der være øget risiko for trafikdrab, når arten bevæger sig til fourageringsområdet og skal passere vejen.

Damflagermus skræmmes af lys. Ved ændret belysning i området kan artens flyvemønstre blive ændret. Der er i dag lys langs den eksisterende sti, og belysning på stier som følge af projektet vurderes ikke at medføre en væsentlig påvirkning af arten.

A 5 lukkes og den eksisterende påvirkning ved A 5, der vurderes at være sammenlignelig med påvirkningen fra den nye vej, vil ophøre. Den geografiske flytning af påvirkningen vurderes dog at ville medføre en tidsbegrænset øget påvirkning indtil arten har tilpasset sig de nye forhold. Udstrækningen af denne tidsbegrænsede øgede påvirkning kendes ikke, men vurderes at være omkring et år.

Herudover var der beskrevet afværgeforanstaltninger, bl.a. i form af nedsættelse af hastigheden på vejen til 50 eller 60 km/t.

Det fremgik desuden, at med gennemførelse af de nævnte afværgeforanstaltninger vurderes en væsentlig påvirkning at kunne udelukkes.

2.2.3. Supplement til VVM-redegørelsen

Der er blevet udarbejdet et supplement til VVM-redegørelsen i 2014, *Supplement til VVM-vurdering af A 1*.

Af supplementet fremgik følgende i forhold til **stor vandsalamander**:

- › *Efter aftale med Naturstyrelsen Søhøjlandet etableres der nyt vandhul for stor vandsalamander sydvest for Lillesø, og det eksisterende udvides.*
- › *Der etableres padderør mellem Lillesø og eksisterende vandhul eller erstatningsvandhul med paddehegn minimum 50 m på hver side af røret, for padder og andre smådyr. Placering jf. vejledning fra Vejdirektoratet.*

Om **flagermus** fremgik desuden bl.a. følgende:

Generelt om hensyn til flagermus

Ikke alle afværgeforanstaltninger bør etableres samtidig med, at vejen anlægges, da deres virkning er afhængig af, at lokalisering og udformning er tilpasset flagermusenes faktiske færden og adfærd.

Dyrenes færden skal derfor først registreres/kortlægges omkring den nye vej, før eventuelle supplerende afværgeforanstaltninger kan målrettes.

Afværgeforanstaltninger for flagermus inddeles i dem, der etableres samtidig med vejen og dem, der først etableres på baggrund af efterfølgende monitoring af flagermusenes faktiske færden ved vejen. Flagermusaktiviteten over den nye vej estimeres ved undersøgelser, som udføres i slutningen af eller umiddelbart efter anlægsfasen – inden vejen tages i brug. Monitoring skal desuden ske i løbet af det første år, vejen er i drift. Monitoring vil bestå af en kortlægning af flagermusenes flyveveje og eftersøgning af yngle- og opholdstræer i et omfang, der svarer til den undersøgelse, der blev udført forud for VVM-redegørelsen.

Der skal derfor gennemføres overvågning af flagermusenes færden før og i ét år efter vejens etablering, så flyveveje på A 1, stierne og den gamle A 5 kortlægges. Hvis det viser sig, at flagermusene krydser den nye vej med risiko for kollisioner, skal der etableres afværgeforanstaltninger de pågældende steder ud fra den bedste, foreliggende viden. Den nuværende fodgængertunnel ved seminariet lukkes, og der skal derfor etableres buske eller jordvold for at øge dyrenes flyvehøjde over vejen dette sted.

Hastighed, trafiktæthed og indretning af vejen

Hastighed påvirker antallet af trafikdræbte flagermus, og dette gælder særligt når hastigheden øges fra 50 til 80 km/t. Ved hastigheder på mindre end 50-60 km/t kan flagermus som regel undvige.

I det supplerende notat om flagermus fremgår, at en nedsættelse af hastighedsgrænsen på vejen til 50 km/t i den periode, hvor flagermusene flyver, vil reducere risikoen for trafikdræbte flagermus væsentligt i forhold til en hastighedsgrænse på 80 km/t. En nedsættelse af hastigheden til 50 km/t på hele vejstrækningen i stort set hele den periode, hvor flagermusene er aktive, er pt. uden tvivl den mest sikre og effektive afværgeforanstaltning. I modsætning til de fleste andre afværgeforanstaltninger, har hastighedsbegrænsning den samme, positive effekt for samtlige flagermusarter.

Det fremhæves i notatet, at denne afværgeforanstaltning kun har effekt, hvis hastighedsbegrænsningen overholdes.

På den nuværende A 5 er der hastighedsbegrænsning på 60 km/t frem til byskiltet nordvest for Lillesø. I dag køres 80 km/t på en 500 m strækning nord for Lillesø, hvorimod den nye strækning syd for søen planlægges til maks. 50 km/t i flagermusenes aktive tid. Dette alene forventes at reducere den potentielle risiko for trafikdrab af flagermus markant.

For at begrænse risikoen for påkørsler af flagermus, planlægges en hastighedsbegrænsning på 50 km/t på hele strækningen på den nye vej frem til A 5 nordøst for Lillesø. Denne hastighedsgrænse bliver fleksibel så den vil være gældende i den periode på året (15. marts – 1. november), hvor flagermusene er i området, samt i det tidsrum på døgnet, hvor flagermusene er aktive (fra solnedgang til solopgang). [...]

Af notatet fremgår, at spredt trafik er farligere for flagermus end tæt, kontinuerlig trafik, fordi flagermusene har sværere ved at orientere sig i forhold til enkelte passerende biler spredt ud over tid. Omfanget af denne påvirkning vil formentlig være uændret, idet A 1 ikke forventes at generere mere trafik end A 5 ville gøre, hvis den forbliver uændret.

Langs hele vejtracé etableres ekstra brede rabatter (mellem 3 og 5 m). På visse strækninger kan skovbrynet langs rabatten suppleres med plantning af buske og lave træer. Ifølge det supplerende notat om flagermus, kan en bred rabat muligvis fungere som flyvevej/spredningskorridor for flagermusene, som naturligt vil følge skovbrynet. Skovbrynet skal holdes vedlige, så funktionen bibeholdes.

Anlæg af en bredere rabat vil kræve fældning af flere træer, men vil samtidig reducere risikoen for kollisioner mellem større pattedyr (hjortevildt, ræv, grævling m.fl.), da oversigtsforholdene forbedres for både billister og dyr.

Lys

Jævnfør det supplerende notat om flagermus, forventes flest krydsende flagermus at flyve over vejen fra Lillesø, da luftrummet over og omkring søen udgør fourageringsområde for flere arter. Af notatet fremgår, at lys kan virke forstyrrende på flere arter af flagermus, herunder damflagermus. For ikke at skabe unødige barrierer for flagermus, er det er planlagt, at der ikke etableres lys på strækningen og dermed heller ikke ud for Lillesø. Trafiksignalet ved A 6's tilslutning til A 1 anbefales at blive oplyst med monokromatisk gult/orange lys, idet denne type lys virker mindre forstyrrende på flagermus end hvidt lys.

Stribebelysning på cykelstien afskærmes, så det kun lyser nedad. Også her anbefales gul/orange lys. Som udgangspunkt vil der ikke blive opsat stribelysning.

I notatet nævnes, at hvidt lys eventuelt kunne bruges som afværgeforanstaltning, men at dette først bør forsøges, hvis undersøgelser viser, at der er vejstrækninger med særlige problemer. Ulempen ved hvidt lys er, at det formentlig afskrækker nogle flagermus (herunder damflagermus), men samtidig tiltrækker insekter og dermed muligvis andre arter af flagermus.

Flagermus går i dvale om efteråret, og i det supplerende notat om flagermus vurderes, at belysning af vej og/eller sti i perioden primo november til medio marts derfor er uproblematisk. I denne periode kan der derfor etableres belysning, hvis der skulle vise sig at være behov for det. Data fra automatiske flagermusregistreringsbokse i området vil kunne medvirke til, at perioden kan fastsættes mere præcist.

[...]

Konklusion

Med de nævnte afværgeforanstaltninger, der dels gennemføres i forbindelse med anlægsfasen og dels gennemføres efterfølgende som opfølgning på monitoring før og efter vejens ibrugtagning, vurderes det samlet, at anlæg og drift af A 1 ikke vil påvirke bestandene af flagermus – herunder damflagermus – negativt eller påvirke arternes økologiske funktionalitet i området.

Af supplementet fremgår bl.a. følgende i forhold til kumulation:

I forbindelse med planlægningen af motorvejen fra E45 til Herning, er der udarbejdet en VVM-redegørelse for motorvejens påvirkning omkring Silkeborg (Kombilinien).

I VVM-redegørelsen vurderes motorvejen at ville udgøre en barriere for spredning af arter. Ingen naturtyper eller arter på udpegningsgrundlaget for Natura-2000 områderne vil dog blive påvirket væsentligt på motorvejsstrækningen, da der etableres ca. 50 faunapassager på en 25 km lang motorvejsstrækning. Der etableres følgende passagetyper:

- › Landskabsbro
- › Faunarør
- › Stiunderføringer
- › Stioverføringer
- › Faunabroer

Desuden etableres erstatningsvandhuller.

A 5 og selve Silkeborg by udgør i dag en barriere mellem Nordskoven og Silkeborg Langsø. Den kommende nye/forlagte vej, A 1, vil på

strækningen syd for Lillesø, udgøre en ny barriere for spredning af arter mellem Nordskoven og Lillesø, på en strækning af ca. 500 m. Til gengæld genetableres forbindelsen mellem Lillesø og Silkeborg Langsø. Denne kan fremover fungere som mulig spredningskorridor for fauna mellem de to søer, når A 5 nedlægges.

A 1 vil således primært afskære Lillesø fra Nordskoven, og eventuelle afværgeforanstaltninger skal derfor mindske denne potentielt negative effekt. A 5 nord for Lillesø nedlægges som gennemgående vej, og den vil fremover få karakter af en skovvej med grus. Vejen vil forbinde seminariet med boldbaneanlæg nord for A 5 og vil blive benyttet af cyklister og gående. Da A 5 nedlægges på dette stykke, vil det give en forbedret økologisk forbindelse mellem Lillesø og Silkeborg Langsø.

Stor vandsalamander bevæger sig typisk 6-800 m fra det vandhul, den er klækket i. Eventuelle individer i vandhullet ved A 1 vil således ikke være direkte påvirket af de to vejprojekter. Stor vandsalamander er set i skoven syd for Lillesø, og der etableres derfor et nyt vandhul i skoven syd for A 1, som kan bruges som ynglevandhul for arten. Forbindelsen nord for Lillesø er, som omtalt, forbedret, hvilket kan gavne stor vandsalamander, hvis den søger mod nord fra Lillesø.

[...]

Det konkluderes således, at anlæg af A 1 i kumulation med motorvejen øst for Silkeborg ikke vil skabe yderligere barrierer eller 'fælder' end de, der allerede eksisterer i dag for padder eller større dyr, når de foreslåede faunapassager og øvrige forebyggende og afværgende foranstaltninger i øvrigt anlægges.

Samlet vurderes det således, at der ikke vil være nogen negativ kumulativ effekt af anlæg af A 1 og motorvejen øst for Silkeborg.

[...].

Motorvejen i sig selv resulterer formentlig i flere trafikdrab på flagermus, og tilsvarende kan der være en mindre stigning som følge af A 1, som dog formentlig vil blive opvejet helt eller delvist af fjernelsen af A 5. Øvrige afværgeforanstaltninger iværksættes, hvis efterfølgende undersøgelser af vejens effekt på flagermus demonstrerer, at der er et behov. Kumulationen af de to projekter kan ikke umiddelbart vurderes nærmere på det foreliggende datagrundlag på nuværende tidspunkt.

[...]

Kumulativ effekt

I det supplerende flagermus notat er det bedste skøn, at der ikke er etableret faunapassager ved motorvejen, som ændrer på forholdene for flagermus ved A 1 . Der forventes således ikke at være en kumulativ negativ effekt på flagermusene.

Særligt om afværgeforanstaltninger i forhold til flagermus fremgik bl.a. følgende:

4.5.1 Før og under anlæg af vejen

› Træer med hulheder undersøges for flagermus og ynglende fugle, umiddelbart før de fældes. Undersøgelsen for flagermus skal ske i to omgange, dels i yngletiden og dens i sensommer/efterår, umiddelbart inden fældning. Fældning finder sted i overensstemmelse med artsfredningsbekendtgørelsen.

› Som et alternativ til fældning af træer vil der ske en topkapning eller topsprængning af nogle af træerne for at skabe leve- og rastesteder for flagermus samt insektlevesteder, som giver fourageringsmuligheder for fugle.

› [...]

› I slutningen af anlægsfasen, inden vejen tages i drift, laves en opfølgende undersøgelse, der viser flagermusaktiviteten i området. Denne undersøgelse vil, sammenholdt med den tidligere undersøgelse, kunne danne grundlag for, om der skal etableres yderligere afværgeforanstaltninger.

4.5.2 I driftsfasen

› Vejbelysning er i gul/orange farver (Ved lyskrydset A 6 / A 1)

› I tilfælde af, at der etableres stibelysning, må der ikke være belysning ud for Lillesø, inkl. 50 m på hver side af søen, fra 15. marts til 1. november. Autologger af flagermus aktivitet kan fastlægge tidspunktet præcist (ingen aktivitet = OK med lys). Hvis det viser sig nødvendigt at opsætte lys for at afskrække flagermus, er der mulighed for dette.

› Langs hele vejtracéet etableres ekstra brede rabatter (mellem 3 og 5 m.) På visse strækninger kan skovbrynet langs rabatten suppleres med plantning af buske og lave træer. En bred rabat kan muligvis fungere som flyvevej/ spredningskorridor for flagermusene, som naturligt vil følge skovbrynet, og det vil samtidig mindske trafikdrab på større pattedyr

› Flagermus-aktivitet monitoreres i ét år efter vejens etablering. Flagermus ekspert vurderer efter et år, om der er behov for yderligere afværgeforanstaltninger, som herefter etableres, f.eks. hvidt lys som afskrækning, 'hopovers' mv. Monitoring vil bestå af en kortlægning af flagermusenes flyveveje og eftersøgning af yngle- og opholdstræer i et omfang der svarer til den undersøgelse, der blev udført forud for VVM-redegørelsen samt en forårsundersøgelse, så undersøgelsen er så dækkende som muligt.

› *Der skal etableres buske og/ eller jordvold ved den eksisterende fodgænger-tunnel som lukkes. Dette kan muligvis øge dyrenes flyvehøjde over vejen på dette sted.*

› *Trafikdrab på dyr monitoreres i mindst ét år. Registrering og supplerende indhentning af oplysninger fra eksterne kilder (inkl. NST, Søhøjlandet). Der indarbejdes yderligere afværgeforanstaltninger, hvis der identificeres "sorte strækninger". Der kan forsøges med advarselsskilte der advarer mod krydsende dyr - f.eks. et skilt med blink når et større dyr nærmer sig. Supplerende optiske/akustiske advarselssystemer etableres, hvis monitoringen viser, at der er behov herfor.*

› *Hastighedsbegrænsning på 50 km/t på den nye vejstrækning i flagermusenes aktive periode, der er tidsrummet fra solnedgang til solopgang i perioden 15. marts til 1. november.*

2.2.4. Supplerende udtalelse om flagermus

Kommunen fik endvidere i 2014 udarbejdet en supplerende udtalelse om flagermus af en flagermusekspert som supplerende materiale til VVM-redegørelsen.

Af den supplerende udtalelse fremgik blandt andet:

[...]

Der er grund til forsigtighed. Hvis flere damflagermus i perioder følger dele af banestien på deres vej fra sted til sted (ligesom et mindre antal vandflagermus gjorde i 2011-undersøgelsen) står man overfor en række udfordringer for arten, når dele af dens flyverute bliver omdannet til vej. I Silkeborg er der ikke nødvendigvis mere end et par kolonier af damflagermus, og der skal derfor ikke trafikdræbes mange individer, før det muligvis kan påvirke bestanden i området.

2.3. Tidligere afgørelse om vejprojektet

Natur- og Miljøklagenævnet har tidligere² taget stilling til en klage over kommuneplantillæg 2 med tilhørende VVM-redegørelse samt VVM-tilladelse til etablering af det pågældende vejprojekt. Klagen var indgivet af bl.a. DN, og der var navnlig klaget over, at vejprojektet var i strid med habitatdirektivet, herunder beskyttelsen af bilag IV-arter og udpegningsgrundlaget på Natura 2000-områder, og at afværgeforanstaltningerne er utilstrækkelige.

Nævnet fandt ikke grundlag for at tilsidesætte kommunens faglige vurdering af påvirkningen af flagermus og øvrige bilag IV-arter.

² Natur- og Miljøklagenævnets afgørelse af 22. juni 2016 (NMK-33-03143, NMK-34-00499 og NMK-34-00500).

2.4. Den vedtagne lokalplan

Silkeborg Kommune traf den 11. september 2017 afgørelse om vedtagelse af lokalplan nr. 10-015 for et område til vejformål, A 1 .

Lokalplanens overordnede formål er at muliggøre etablering af en ny vejforbindelse til Silkeborg centrum som erstatning for A 5 .

Lokalplanområdet ligger umiddelbart op ad et Natura 2000-område i form af habitatområde nr. 181, Silkeborgskovene (N 57).

Af lokalplanredegørelsen fremgår bl.a. følgende:

International naturbeskyttelse

Bilag IV-arter

[...]

Silkeborg Kommune har registreret bilag IV-arter i området. For alle arealudlæg gælder det, at naturtilstanden af områderne med tiden kan ændre sig. Levesteder for arterne kan derfor opstå eller forsvinde, hvis arealerne ligger hen uden at blive udnyttet. Vurderingen bygger derfor på arealernes nuværende tilstand og den eksisterende viden, som Silkeborg Kommune er i besiddelse af. Området benyttes bl.a. af mindst otte arter af flagermus. Damflagermus er en sjælden art i Europa, men findes i skovområderne ved A 1 . Damflagermus har sit kerneområde her i landet i Midt- og Østjylland. Der er ikke fundet egentlige ledelinjer, som flagermusene benytter som flyveruter, men stioverførslerne placeres bevidst i områder, hvor der er observeret største tæthed af flyvende flagermus på tværs af den planlagte linjeføring for A 1 . Disse overførsler planlægges, så de samtidig kan være attraktive som ledelinjer for flagermus - bl.a. ved etablering af tæt beplantning eller jordvolde, der kan medvirke til at øge flagermusenes flyvehøjde. Desuden ligger store dele af A 1 i jernbanetracéets afgravning. Dette giver mulighed for at understøtte en mere sikker overflyvning for flagermusene, så risikoen for kollision med biler mindskes. Der bliver kun fældet træer langs linjeføringen i nødvendigt omfang, så der står flest mulige træer tilbage, når etableringen af A 1

er gennemført. Alternativt kan der ske topkapning/topsprængning af træerne til gavn for bl.a. flagermus, fugle og insekter. Tilsvarende søges større fældede træstammer inden for lokalplanområdet bevaret eller flyttet til nærliggende arealer, så de fortsat kan fungere som attraktive levesteder for dyrelivet. For en mere detaljeret beskrivelse af bevaringsværdier i skoven henvises til Orbicon's rapport. I rapporten vurderes det, at der som følge af skovfældningen mv. til A 1 ikke sker nogen væsentlig påvirkning af arter og naturtyper i udpegningsgrundlaget (Natura 2000) samt § 3 arealer.

Der er observeret stor vandsalamander både i Lillesø og i skoven syd for,

hvorfor der kan planlægges for etablering af en passage (fanuarør) med tilhørende paddehegn, så bl.a. stor vandsalamander og andre mindre dyr kan passere den nye vej. En eventuel passage skal anlægges i henhold til vejledningen herom (jf. Vejdirektoratets vejregelsæt 5). Af hensyn til stor vandsalamander vil der endvidere ske udvidelse af det eksisterende vandhul syd for den nye vej, udenfor lokalplanområdet.

Natura 2000 områder

Nærmeste Natura 2000-område er 'Silkeborgskovene' (Natura 2000 nr. 57), som ligger umiddelbart syd lokalplanområdet. Området er udpeget med følgende udpegningsgrundlag: [...]

Der er i forbindelse med VVM-redegørelsen udført en foreløbig Natura 2000-vurdering, hvor mulige påvirkninger og væsentligheden af de konkrete naturtyper og arter er vurderet. Den foreløbige Natura 2000-vurdering omfatter tillige områderne 'Gudenå og Gjærn Bakker' (Nr. 49) samt 'Salten Å, Salten Langsø, Mossø og søer syd for Salten Langsø og dele af Gudenåen'.

Konklusionen af vurderingen er, at det samlet set vurderes, at en væsentlig påvirkning af udpegningsgrundlaget i de 3 områder kan udelukkes. Dette forudsat, at de anviste afværgeforanstaltninger gennemføres - både inden for lokalplanområdet eller fx som erstatningsnatur mv. uden for lokalplanområdet.

2.5. Klagen og bemærkninger til klagen

2.5.1. Korrespondance under klagesagen

I sagen indgår klagen af 12. oktober 2017. Kommunen er kommet med bemærkninger til klagen i brev af 24. oktober 2017.

Planklagenævnet foretog den 7. maj 2020 en høring af kommunen vedrørende projektets påvirkning af damflagermus. Kommunen svarede på denne høring den 31. august 2020.

Klagen og bemærkningerne er i hovedtræk gengivet nedenfor.

2.5.2. Generelt om proceduren

Klagerens bemærkninger

Klageren har anført at der er sket en procedurefejl i forbindelse med vedtagelse af lokalplanen, idet klageren finder, at de foranstaltninger, kommunen vil iværksætte, ikke er afværgende, men kompensierende, og derfor forudsætter en tilladelse fra EU-kommissionen jf. habitatdirektivets artikel 6, stk. 4.

Kommunens bemærkninger

Kommunen har i forbindelse med klagen anført, at der i forbindelse med

VVM-redegørelsen blev udført en Natura 2000-vurdering, hvoraf det fremgår, at konklusionen af vurderingen er, at det samlet set vurderes, at en væsentlig påvirkning af udpegningsgrundlaget i de 3 nærtliggende Natura 2000-områder kan udelukkes. Dette forudsat, at de anviste afværgeforanstaltninger gennemføres, enten inden for lokalplanområdet eller f.eks. som erstatningsnatur mv. uden for lokalplanområdet.

Kommunen vurderer ikke, at vedtagelsen af lokalplan nr. 10-015 forudsætter en tilladelse efter habitatdirektivets artikel 6 stk. 4, da bestemmelserne kun finder anvendelse, når resultaterne af den foreløbige vurdering er negative eller usikre dvs. hvis planen eller projektet vil skade områdets integritet, eller hvis det er usikkert, om planen eller projektet ikke kan skade områdets integritet.

2.5.3. Stor vandsalamander

Klagerens bemærkninger

Klageren henviser til, at det fremgår af VVM-redegørelsen samt supplementet til VVM-vurderingen, at der er konstateret larver af stor Vandsalamander i Lillesø samt individer i skoven syd for Lillesø.

Klageren bemærker, at stor vandsalamander er opført på habitatdirektivets bilag IV samt på udpegningsgrundlaget for det tilstødende Natura 2000-område N49, og at det fremgår af VVM-redegørelsen, at placeringen af A 1 vil have en negativ barriereeffekt for arten idet Lillesø afskæres fra skoven og Natura 2000-området mod syd.

Klageren anfører, at det påstås i sagsbehandlingen, at der samlet set ikke sker en negativ påvirkning af Stor Vandsalamander, da der skabes en alternativ spredningsvej mod nord på grund af nedlæggelsen af den gamle A 5, og da der etableres erstatningsvandhuller.

Det er klagerens opfattelse, at disse foranstaltninger må karakteriseres som kompenserende, jf. EU-domstolens dom i C-521/12 Briels m.fl., og at disse foranstaltninger derfor alene kan tillades efter habitatdirektivets artikel 6, stk. 4, hvorefter EU-kommissionen skal underrettes.

Kommunens bemærkninger

Kommunen oplyser mht. stor vandsalamander, at der fra Lillesø og det lille vandhul til Natura 2000-området er mindst 600 m. Nærmeste vandhul inden for Natura 2000-området med kendt forekomst af stor vandsalamander er Søvær, som ligger ca. 1,8 km fra Lillesø.

Kommunen anfører desuden, at skoven mellem Lillesø og Natura 2000-området er domineret af nåleskov og er derfor ikke egnet raste- eller overvintningslokalitet for stor vandsalamander.

På baggrund af ovennævnte finder kommunen ikke grundlag for at tro, at en bestand fra Lillesø og det nærliggende vandhul har forbindelse til Natura 2000-området.

Kommunen finder derimod, at det vil være oplagt, at en bestand fra Lillesø – den eneste lokalitet, hvor stor vandsalamander yngler – vil kunne udveksle med de nye vandhuller, der er etableret 200 m nord for Lillesø. Især når vejen herimellem nedlægges.

Silkeborg Kommune oplyser, at der med henblik på at bevare den økologiske funktionalitet for stor vandsalamander vil blive lavet padderør under vejen ved Lillesø. Der vil tillige efter aftale med Naturstyrelsen blive etableret et nyt vandhul for stor vandsalamander sydvest for Lillesø, ligesom det eksisterende vandhul vil blive udvidet.

2.5.4. Flagermus

Klagerens bemærkninger

Klageren peger desuden på, at effekten af projektets afværgeforanstaltninger i forhold til damflagermus bl.a. om hastighedsbegrænsning, brede rabatter, belysninger og ”hop-overs” er så tvivlsomme, at disse ikke er forenelige med habitatdirektivets beskyttelse.

Klageren finder også, at når der indregnes en justering af afværgeforanstaltningerne efter ibrugtagning af vejen, så kan dette sidestilles med kompenserende foranstaltninger, hvor EU-kommissionen skal underrettes.

Klageren henviser til, at det generelt vil være meget svært at registrere en øget dødelighed for små arter, da mindre dyr fjernes og spises hurtigt af ådselsædere. Klageren finder det derfor usandsynligt, at man vil kunne reagere på øget dødelighed, inden der er sket skade på den lokale bestand.

Kommunens bemærkninger

Ifølge kommunen er der heller ikke mht. flagermus tale om kompenserende foranstaltninger, men foranstaltninger der afværger trafikdrab af enkeltindivider af flagermus.

Kommunen oplyser, at flagermus er nataktive og dermed primært aktive i de perioder, hvor der er mindst trafik på A 1 . Kommunen forventer derfor, at de tiltag, der bliver lavet for at sikre den økologiske funktionalitet, i form af hastighedsbegrænsning, brede rabatter, belysning og eventuelle hop-overs, er fuldt ud tilstrækkeligt.

Kommunen anfører, at der, trods mange store vejprojekter, kun er sparsom viden om eventuelle påvirkninger af flagermusbestande ved nye vejprojekter.

Derfor er Silkeborg Kommune, efter aftale med Miljøstyrelsen, indstillet på at lave effektundersøgelser, efter vejens åbning. Skulle undersøgelsen, mod forventning, vise at trafikken påvirker den økologiske funktionalitet for bestandene af flagermus, vil der blive lavet yderligere afværgeforanstaltninger.

Kommunens høringssvar af 31. august 2020

I Planklagenævnets høring af 7. maj 2020 blev kommunen bedt fremsende eventuelle supplerende bemærkninger vedrørende projektets påvirkning af flagermus, herunder en aktuell beskrivelse af de afværgeforanstaltninger, som agtes iværksat.

I kommunens høringssvar af 31. august 2020 anførte kommunen, at denne, i overensstemmelse med VVM-tilladelsen, i perioden fra maj 2020 til juli 2020, havde fået udført yderligere undersøgelser af damflagermusenes aktivitet i området.

Kommunen henviser til et notat, der er udarbejdet af et rådgivningsfirma på baggrund af disse undersøgelser.

Det fremgår af notatet, at undersøgelserne i maj 2020 tyder på, at der kan være rastende damflagermus i området relativt tæt på vejen.

Der fremgår desuden følgende konklusion af notatet:

Den lave hyppighed langs vejen i forår og sommer giver en meget lav risiko for trafikdræbte damflagermus. Når der samtidig sikres at hastigheden på vejen holdes på maksimalt 50 km/t, vurderes det at der ikke er en risiko for en negativ påvirkning af bestanden af damflagermus og den økologiske funktionalitet af området som følge af vejprojektet. En række supplerende afværgetiltag, som f.eks. hensigtsmæssig beplantning ved stioverføringerne, flagermusvenlig anvendelse af vej- og stibelysning og evt. også skærme vil yderlige kunne sikre imod påvirkning af flagermusene omkring vejen generelt.

Samtidig vil en nedlæggelse af A 5 kun bidrage til en bedre sammenhæng imellem naturen ved Lillesø og Silkeborg Langsø, hvilket vil kun have en positiv effekt på flagermus generelt og reducere risikoen for trafikdræbte damflagermus i dette område.

Kommunen oplyser, at denne foretager følgende afværgeforanstaltninger:

- Effektive hastighedsbegrænsninger indføres i overensstemmelse med en rapport udarbejdet af et rådgivningsfirma af 25. august 2020.
- Brede vejrabatter.
- Flagermusvenlig beplantning.

- Belysningen på omkringliggende stier og veje tilpasses anbefalingerne.
- Såfremt det ud fra en faglig vurdering anses for nødvendigt, vil der ske afskærmning i overensstemmelse med anbefalingerne herfor.

Kommunen understreger, at de nævnte afværgeforanstaltninger indføres inden åbningen af A 1, og vejen vil således ikke åbne for trafik, før alle foranstaltninger er iværksat.

Kommunen beskriver desuden de enkelte afværgeforanstaltninger, som iværksættes.

Hastighedsbegrænsning

Vedrørende hastighedsbegrænsningen anfører kommunen, at der, for at sikre flagermusene i deres aktive perioder, etableres en hastighedsbegrænsning på A 1, som eliminerer risikoen for påkørsler af flagermus. Dette sker ved opsætning af dynamiske hastighedstavler suppleret med dynamiske advarselstavler med angivelse af særlige hensyn til flagermus.

Hastighedsbegrænsningen vil være 50 km/t fra solnedgang til solopgang i perioden 1. marts til 1. november svarende til de perioder, hvor flagermusene er aktive. I de øvrige perioder, hvor flagermusene ikke er aktive, vil hastighedsbegrænsningen være 60 km/t.

Kommunen etablerer desuden signalanlæg i T-krydset mellem A 1 og A 6, stort set midt på strækningen. Kommunen optimerer signalstyringen med fuldt rødt signallys i flagermusenes aktive periode. Signalstyringen betyder, at bilister kun får grønt signal, hvis de kører med den skilte hastighed, mens der vil være rødt for bilister med en højere hastighed, indtil de når ned på den skilte hastighed.

Signalstyringen vil sikre, at bilisterne overholder hastighedsgrænsen på A 1 i en afstand på 500 m på hver side af lyssignalet.

Kommunen anfører, at hastighedstavlerne vil blive opsat inden vejens åbning, og at der således ikke er tale om en overvågningsperiode, før de fartdæmpende foranstaltninger iværksættes.

Kommunen anfører endvidere, at denne, for at sikre områdets integritet på bedst mulig måde, har valgt at iværksætte de supplerende tiltag, som rådgivningsfirmaet i notatet vurderer har positiv effekt.

Beplantning

Kommunen tilplanter området omkring de 3 stibroer, inden vejen åbner.

Kommunen sikrer sig, at der vælges den rigtige beplantning, og at denne placeres korrekt.

Det fremgår i den forbindelse af notatet, at beplantning mv. omkring de tre stibroer over vejen kan tilpasses, så mange flagermus vil følge broerne over vejen og derved ikke flyve lavt over vejbanen, og at dette afværgetiltag forventes i nogen grad at kunne reducere risikoen for trafikdrab, men at den endelige udformning af beplantning mm. skal foretages i samråd med en flagermuskyndig.

Vej- og stibelysning

Såfremt rådgivningsfirmaet, efter efterårsundersøgelserne, vurderer, at det er hensigtsmæssigt, at opsætte flagermusvenlig vej- og stibelysning, sikrer kommunen sig, at der opsættes den rigtige belysning på de rigtige steder inden vejens åbning.

Det fremgår i den forbindelse af notatet, at det forventes, at især vand- og damflagermus kan skræmmes fra at krydse en vej på et uhensigtsmæssigt sted ved at opsætte lys, og at en anbefaling til en evt. anvendelse af lys på stien ved Lillesø vil følge efter udførelse af undersøgelserne i 2020.

Afskærmninger

Kommunen anfører, at hvis der mod forventning måtte være steder, hvor kommunen ved efterårets undersøgelser konstaterer et væsentligt antal flagermuskrydsninger, kan der ifølge notatet fra rådgiveren opsættes en afskærmning, der enten tvinger flagermusene til at krydse vejen i større højde eller leder flagermusene langs vejen til et mere sikkert sted.

Da metoden alene bør bruges på steder, hvor der er et detaljeret kendskab til flagermusenes flyveruter, vil rådgiveren efter undersøgelserne i efteråret 2020 vurdere, hvorvidt afskærmning til have en positiv effekt. Såfremt det måtte være tilfældet, beslutter kommunen i samråd med rådgiveren, hvor afskærmningen skal opsættes og udformningen heraf. Afskærmningen bliver herefter opsat inden vejens åbning.

Af notatet fra rådgivningsfirmaet fremgår det, at det forventes, at en evt. supplerende opsætning af skærme kan være relevant omkring stibroerne i den vestlige del, hvor man ved opsætning af en skærm kan lede flagermusene til krydsning over broerne.

Konklusion

Det er kommunens opfattelse, at lokalplanen ikke medfører en påvirkning af den økologiske funktionalitet eller medfører en negativ påvirkning af bestanden af damflagermus i området. Det er desuden kommunens vurdering, at det uden rimelig tvivl kan fastslås, at A 1, når kommunen har etableret

de anbefalede foranstaltninger, ikke har skadelige virkninger på områdets integritet.

2.5.5. Kumulative effekter

Endelig anfører klageren, at der for nyligt er anlagt en motorvej gennem Nordskoven, ortogonalt med A 1, og at der er i supplementet til VVM-vurderingen er afdækket kumulative effekter, men at der også her er tale om kompenserende tiltag.

Ifølge klageren er erstatningsnaturen fra motorvejsprojektet ikke færdigudlagt endnu, og naturudviklingen i de nye naturarealer har været dårlig, hvorfor de kumulative skadeeffekter vil være større end antaget.

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. 3.³

Det er et retligt spørgsmål, om en plan er vedtaget i overensstemmelse med reglerne om beskyttelse af Natura 2000-områder.

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

Planklagenævnet har i brev af 2. november 2017 oplyst klageren om, at behandling af klagen over kommuneplantillæg nr. 3 kræver oprettelse af en særskilt klage.

Da klageren ikke har oprettet en særskilt klage vedrørende kommuneplantillægget omfatter nærværende sag alene en prøvelse af lokalplan nr. 10-015.

3.2. Natura 2000

3.2.1. Generelt om Natura 2000-områder i forbindelse med planvedtagelser

I bl.a. habitatdirektivet⁴ er der fastsat regler om oprettelse af internationale beskyttelsesområder. Der er på den baggrund oprettet Natura 2000-områder, som omfatter habitatområder efter habitatdirektivet. Habitatområderne omfatter bestemte naturtyper og/eller dyre- eller plantearter. De naturtyper eller arter, der er beskyttede i det konkrete habitatområde, kaldes udpegningsgrundlaget for området.

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

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

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

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 lovgivninger, bl.a. plan-habitatbekendtgørelsen.⁵

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. 1.⁶ Det forudsættes således i bestemmelserne, at der først skal foretages en vurdering af, om planen kan påvirke et habitatområde væsentligt (væsentlighedsvurdering). 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.

En plan skader et Natura 2000-områdes integritet, hvis planen vil kunne forhindre en varig opretholdelse af dennes grundlæggende kendetegn, der er knyttet til tilstedeværelsen af den eller de naturtyper eller arter, som indgår i udpegningsgrundlaget. Heri indgår, om planen vil kunne have indvirkning på lokalitetens bevaringsmålsætninger.

3.2.2. Planlægning uden for Natura 2000-området

Med hensyn til den geografiske udstrækning af beskyttelsen har EU-domstolen i Moorborg-sagen fastslået følgende:⁷

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

⁵ Bekendtgørelse nr. 1383 af 26. november 2016 om administration af planloven i forbindelse med internationale naturbeskyttelsesområder samt beskyttelse af visse arter.

⁶ Dette gælder dog ikke planforslag, som er direkte forbundet med eller nødvendige for et Natura 2000-områdets forvaltning.

⁷ EU-Domstolens dom af 26. april 2017 i sag C-142/16 (Moorburg), præmis 29.

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.

En myndighed har således efter fuglebeskyttelsesdirektivet og habitatdirektivet en forpligtelse til at undgå forringelse af levesteder og anden væsentlig forstyrrelse for de arter, som fremgår af udpegningsgrundlaget, også uden for de beskyttede områder. Habitatdirektivets krav om væsentligheds- og konsekvensvurdering gælder derfor også for en plan eller et projekt uden for Natura 2000-området, når disse kan påvirke arter på udpegningsgrundlaget væsentligt. Dette gælder desuden også, når arterne befinder sig uden for Natura 2000-området.

3.2.3. Krav til vurderingen

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 habitatdirektivets artikel 6, stk. 3, således, 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 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 aktivitet 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.

3.2.4. Afhjælpende og kompensatoriske foranstaltninger

Der skelnes i EU-retlig praksis mellem afhjælpende og kompensatoriske foranstaltninger. De nødvendige procedurer er væsentligt forskellige.

Uanset, om der er tale om afhjælpende eller kompensatoriske foranstaltninger, skal vurderingen af disse ske i forbindelse med en konsekvensvurdering, ikke en væsentlighedsvurdering.⁸

Afhjælpende 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.⁹

Afhjælpende foranstaltninger skal være direkte knyttet til de sandsynlige virkninger, der er blevet registreret i den passende vurdering, og de kan først defineres, når disse virkninger er blevet vurderet og beskrevet fuldt ud.

Afhjælpende foranstaltninger skal beskrives udførligt med en forklaring, der er baseret på videnskabelig dokumentation for, hvordan den vil fjerne eller mindske de negative virkninger, som er blevet registreret. Der bør også gives oplysninger om, hvordan, hvornår og hvem, der gennemfører foranstaltning-

⁸ EU-kommissionens Natura 2000-vejledning, Forvaltning af Natura 2000-lokaliteter, bestemmelserne i artikel 6 i habitatdirektivet, 2019/C 33/01, afsnit 4.5.1.

⁹ EU-kommissionens Natura 2000-vejledning, afsnit 5.4.1.

gerne, og hvilke ordninger, der vil blive indført for at kontrollere effektiviteten af dem og om nødvendigt træffe korrigerende foranstaltninger.

Det er kun, når der foreligger en tilstrækkelig sikkerhed for, at en foranstaltning effektivt bidrager til at undgå skadevirkninger, idet det sikres, at der ikke foreligger nogen rimelig tvivl om, at projektet ikke vil kunne skade områdets integritet, at en sådan foranstaltning vil kunne tages i betragtning.¹⁰

Det er ikke tilstrækkeligt, hvis vurderingen ikke indeholder endelige konstateringer for så vidt angår effektiviteten af foranstaltningen, men blot præciserer, at denne effektivitet først vil blive bekræftet efter flere års overvågning.¹¹

Kortlægningen af de afhjælpende foranstaltninger, såsom selve konsekvensanalysen, skal være baseret på en grundig forståelse af de berørte arter og naturtyper. De kan eksempelvis omfatte:

- datoer og tidsplan for gennemførelsen (såsom ingen i drift i yngletiden for bestemte arter)
- typen af værktøjer og de operationer, der skal udføres (såsom at benytte en bestemt muddermaskine i en fastlagt afstand fra kysten for ikke at påvirke en sårbar naturtype eller for at reducere emissioner, som kan forårsage skadelig aflejring af forurenende stoffer) samt
- de områder, der er strengt utilgængelige på lokaliteten (f.eks. en dyrearts huler til vinterdvale).¹²

Kompensatoriske foranstaltninger er uafhængige af planen eller projektet (herunder eventuelle afhjælpende foranstaltninger). De har til formål at opheve planens eller projektets negative virkninger, så den globale sammenhæng i Natura 2000-nettet bevares.¹³ Det kan f.eks. bestå i, at der etableres erstatningsnatur inden for eller uden for det berørte Natura 2000-område.

I sagen *Briels m.fl.* blev det besluttet at udvide en motorvej, som gik gennem et Natura 2000-område. Projektet havde betydelige negative virkninger for lokaliteten på grund af kvælstofaflejringer. Der var derfor planer om at udvikle et større areal med tilsvarende natur et andet sted inden for samme Natura 2000-område.¹⁴

I sagen *Grace og Sweetman* blev der etableret en vindmøllepark i et Natura 2000-område, hvor den blå kærhøg var på udpegningsgrundlaget. Etableringen medførte betydelige tab af egnede levesteder og fourageringssteder. Tiltadelsen var ledsaget af en forvaltningsplan, som over en årrække skulle sikre, at der ville opstå et egnet (nyt) fourageringsområde og økologisk korridor for

¹⁰ *Grace og Sweetman*, præmis 51.

¹¹ EU-domstolens dom af 26. april 2017 i C-142/16 (*Moorburg*), præmis 37.

¹² EU-kommissionens Natura 2000-vejledning, afsnit 3.6.6.

¹³ EU-kommissionens Natura 2000-vejledning, afsnit 5.4.1.

¹⁴ EU-dom af 14. maj 2014 i C-521/12.

blå kærhøg.¹⁵

EU-domstolen slog i begge sager fast, at der var tale om kompenserende foranstaltninger, og at disse alene kan tillades i henhold til den særlige procedure i artikel 6, stk. 4.

Dette skal ses i lyset af, at eventuelle positive virkninger af en fremtidig udvikling af et nyt levested, hvormed det tilsigtes at kompensere for tabet af areal og kvalitet af den samme naturtype på et beskyttet område, i almindelighed kun vanskeligt forudses eller først vil vise sig senere. Der vil således være tale om kompensatoriske foranstaltninger og ikke afhjælpende foranstaltninger, hvis vurderingen af virkningerne af de fremtidige fordele af foranstaltningerne på tidspunktet for vurderingen kun er hypotetiske, eftersom deres gennemførelse endnu ikke er blevet fuldført. De kan derfor ikke lægges til grund for vurderingen med den sikkerhed, der kræves på dette tidspunkt.¹⁶

Hvis en plan eller et projekt, på trods af, at virkningerne på lokaliteten vurderes negativt, alligevel ønskes gennemført, følger det af artikel 6, stk. 4, at dette kun kan ske af hensyn til væsentlige samfundsinteresser, og at der skal træffes de nødvendige kompensationsforanstaltninger, samt at EU-kommissionen i disse tilfælde skal underrettes.

3.2.5. Planklagenævnets vurdering i forhold til stor vandsalamander

Den konkrete sag vedrører en lokalplan for et nyt vejprojekt, som ligger umiddelbart nord for Natura 2000-område N57, Silkeborgskovene, som omfatter habitatområde H181. Natura 2000-området N49, Gudenå og Gjærn Bakker, som omfatter habitatområde H45, ligger ca. 1 km nordvest for lokalplanområdet.

Vejprojektet ligger uden for Natura 2000-områderne, og der sker således ikke en reduktion af habitatområder. Ynglelokaliteten Lillesø ligger ligeledes uden for Natura 2000-områderne. Søen bliver ikke nedlagt eller ændret i forbindelse med projektet.

Udpegningsgrundlaget for H181 og H45 er bl.a. stor vandsalamander.

Planklagenævnet forstår sagens oplysninger således, at det navnlig vil kunne forekomme, at stor vandsalamander vandrer mellem H181 og Lillesø. Vejen vil dermed skabe en barriereeffekt, som eventuelt vil kunne påvirke bestanden af stor vandsalamander i H181.

Nævnet bemærker, at det fremgår af VVM-redegørelsen samt supplementet til redegørelsen, at den valgte linjeføring vil medføre en øget barriereeffekt

¹⁵ Grace og Sweetman, præmis 52.

¹⁶ Fremgår bl.a. af EU-domstolens dom af 25. juli 2018 i C-164/17 (Grace og Sweetman), præmis 52 og 53, og den praksis, som er henvist til heri.

for arten særligt i forhold til adgang til ynglelokaliteten Lillesø samt øget risiko for trafikdrab. Det fremgår dog også, at Lillesø ikke er et godt levested for stor vandsalamander på grund af fisk.

Ifølge VVM-redegørelsen vil der blive etableret vandhuller med egnede rastemuligheder. Ifølge supplementet til VVM-redegørelsen vil der blive etableret et nyt vandhul syd for vejen, sydvest for Lillesø, og et eksisterende vandhul syd for vejen udvides. Det fremgår desuden, at der etableres en faunapassage (padderør) med tilhørende paddehegn.

Kommunen har vurderet, at med gennemførelse af disse afhjælpende foranstaltninger kan væsentlig påvirkning af vandsalamander udelukkes.

Klageren har anført, at der er sket en procedurefejl i forbindelse med vedtagelse af lokalplanen, idet klageren finder, at vurderingen af planens indvirkning på arter og biotoper beskyttet af habitatdirektivet er baseret på foranstaltninger, som ikke er afværgende, men kompenserende, og derfor forudsætter en tilladelse fra EU-kommissionen jf. habitatdirektivets artikel 6, stk. 4.

Planklagenævnet finder, at de angivne foranstaltninger (etablering af nyt vandhul, udvidelse af et eksisterende vandhul og etablering af faunapassage med paddehegn) er direkte knyttede til de sandsynlige virkninger af planen, og at de er egnede til at mindske den negative indvirkning på H181's og H45's integritet i forhold til stor vandsalamander.

Nævnet bemærker desuden, at det fremgår af supplementet til VVM-redegørelsen, at faunapassage og paddehegn er en del af projektet, og at der er indgået aftale med Naturstyrelsen om etablering af det nye vandhul og udvidelse af det eksisterende vandhul. Der var således den fornødne sikkerhed for, at foranstaltningerne ville blive gennemført.

Planklagenævnet finder desuden ikke grundlag for at tilsidesætte kommunens vurdering af, at de angivne foranstaltninger vil forhindre en negativ indvirkning på H181's og H45's integritet i forhold til stor vandsalamander.

Der er efter nævnets opfattelse ikke tale om kompensatoriske foranstaltninger. Nævnet bemærker i den forbindelse, at der ikke er tale om etablering af natur til erstatning for en naturtype, som indgår i udpegningsgrundlaget for et habitatområde, men om at sikre, at projektets potentielle afledte effekter på en dyreart, som indgår i udpegningsgrundlaget, undgås. Der er heller ikke i øvrigt tale om fremtidige foranstaltninger, hvis gennemførelse eller effekt er forbundet med usikkerhed.

Nævnet kan derfor ikke give medhold i dette klagepunkt.

3.2.6. Planklagenævnets vurdering i forhold til damflagermus

Klageren anfører, at effekten af projektets afværgeforanstaltninger i forhold til damflagermus er så tvivlsomme, at disse ikke er forenelige med habitatdirektivets beskyttelse.

Klageren anfører desuden, at når der indregnes en justering af afværgeforanstaltningerne efter ibrugtagning af vejen, så kan dette sidestilles med kompenserende foranstaltninger, hvor EU-kommissionen skal underrettes.

Udpegningsgrundlaget for H181 og H45 omfatter bl.a. damflagermus. Ud fra sagens oplysninger lægger Planklagenævnet til grund, at der findes damflagermus samt en række andre flagermus i området.

Nævnet lægger endvidere ud fra den supplerende udtalelse om flagermus, som kommunen fik udarbejdet i 2014 som supplerende materiale til VVM-redegørelsen, til grund, at trafikdrab af selv få damflagermus i området eventuelt kan have negativ indvirkning på områdets bestand. Der bør derfor være en betydelig sikkerhed for, at eventuelle afværgeforanstaltninger virker på passende vis.

Det fremgår af VVM-redegørelsen og den supplerende VVM-redegørelse, at damflagermusen generelt flyver lavt og derfor er en flagermus-art, som kan være udsat for kollision og trafikdrab. Desuden skræmmes dyrene af lys.

A 5 bliver lukket ved anlæggelsen af A 1, og damflagermus vil derfor få en bedre forbindelse til Lillesø nordfra (fra Silkeborg Langsø). Omvendt vil etableringen af A 1 skabe en tilsvarende ny barriere mellem H181 og Lillesø. Det forventes i den forbindelse, at flest krydsende flagermus vil flyve over vejen ved Lillesø. Den vestlige del af vejen etableres langs skovbrynet.

Kommunen er kommet med uddybende oplysninger i forhold til de påtænkte afhjælpende foranstaltninger, som herefter er følgende:

- Træer med hulheder undersøges for bl.a. flagermus ad to omgange, og fældning sker i overensstemmelse med artsfredningsbekendtgørelsen
- Der etableres ekstra brede rabatter for at skabe flyveveje/spredningskorridor, idet flagermusene naturligt vil følge skovbrynet.
- En eksisterende fodgængertunnel lukkes og der etableres buske og/eller jordvold for at øge flyvehøjden over vejen på det pågældende sted.
- Der etableres 3 stiforbindelser (broer) over vejen i områder, hvor der er observeret den største tæthed af flyvende flagermus på tværs af vejen. Disse gøres attraktive som ledelinjer for flagermus ved etablering af tæt beplantning eller jordvolde, som kan medvirke til at øge flagermusenes flyvehøjde.
- Hastigheden nedsættes til 50 km/t i den periode, hvor flagermusene er

aktive, idet flagermus som regel kan undvige ved hastigheder på mindre end 50-60 km/t. Der opsættes dynamiske hastighedstavler og dynamiske advarselstavler. Desuden etableres signalanlæg omkring A 6 med fuldt rødt signallys i flagermusenes aktive periode, som kun skifter til grønt, når bilisterne overholder fartgrænserne.

- I lyset af efterårsundersøgelserne i slutningen af anlægsfasen, hvor flyvemønstre omkring den nye vej vil blive observeret, vurderer kommunen, om der skal opsættes flagermusvenlig vej- og stibelysning og/eller opsættes afskærmninger for at tvinge flagermusene til at krydse vejen i større højde eller leder dem til et mere sikkert sted.

Kommunen har under klagesagen præciseret, at alle de ovennævnte foranstaltninger etableres, *inden A 1* tages i brug.

Planklagenævnet finder, at de foranstaltninger, som er nævnt ovenfor, er direkte knyttede til de sandsynlige virkninger af planen, og at de er egnede til at minimere den negative indvirkning på H181's og H45's integritet i forhold til damflagermus. Der er desuden efter Planklagenævnets opfattelse den fornødne sikkerhed for, at foranstaltningerne vil blive gennemført.

Med hensyn til de tiltag, som ikke var nærmere besluttet og fastlagt, da planen blev vedtaget, herunder beplantning, vej- og stibelysning og afskærmninger, bemærker nævnet endvidere, at flagermus' faktiske adfærd først kan konstateres, når vejen er etableret, og at en etablering af foranstaltningerne inden etablering af vejen derfor kan være forføjede og dermed ikke tilstrækkelige til at sikre imod negativ indvirkning. Derimod vil efterfølgende observationer af flagermusenes flyveadfærd langs den nye vejstrækning efter etableringen (men inden ibrugtagningen) være egnede til at minimere en eventuel negativ indvirkning.

Planklagenævnet finder ikke grundlag for at tilsidesætte kommunens faglige vurdering af, at der ikke vil ske en negativ indvirkning på H181's og H45's integritet i forhold til damflagermus.

Nævnet finder herunder på baggrund af sagens oplysninger ikke grundlag for at tilsidesætte kommunens vurdering af, at der er en lav hyppighed af flagermus, som flyver langs vejen, og at der dermed er en meget lav risiko for trafikdræbte flagermus. Nævnet er desuden af den opfattelse, at de påtænkte foranstaltninger, der etableres inden vejens ibrugtagning, navnlig hastighedsbegrænsningerne kombineret med rødt signallys og hastigheds- og advarselstavler, er tilstrækkelige set i lyset af den lave risiko for trafikdræbte flagermus som følge af den lave flyveaktivitet langs vejen. Nævnet har herved lagt vægt på, at det fremgår af vejledningen om flagermus og større veje, at bytrafik med 50-60 km/t oftest er langsom nok til, at flagermus kan undvige.¹⁷

¹⁷ Vejdirektoratets vejledning om flagermus og større veje, registrering af flagermus og vurdering af afværgeforanstaltninger, rapport 382, 2011.

Nævnet finder i øvrigt, at dette gælder tilsvarende for andre flagermusarter, som eventuelt måtte have yngle- og rasteområder i nærheden af vejen.

Planklagenævnet kan derfor ikke give medhold i dette klagepunkt.

3.2.7. Planklagenævnets vurdering i forhold til kumulative effekter

Klageren har anført, at de kumulative effekter på grund af den nyligt anlagte motorvej er større end antaget, da erstatningsnaturen fra motorvejsprojektet ikke er færdigudlagt endnu, og da naturudviklingen i de nye naturarealer har været dårlig.

Planklagenævnet bemærker, at det konkluderes i supplementet til VVM-redegørelsen, at anlæg af A 1 i kumulation med motorvejen øst for Silkeborg ikke vil skabe yderligere barrierer eller 'fælder' end de, der allerede eksisterer i dag for padder eller større dyr, når de foreslåede faunapassager og øvrige forebyggende og afværgende foranstaltninger i øvrigt anlægges. I den forbindelse henvises til, at forbindelsen mellem Lillesø og Silkeborg Langsø genetableres, og at denne fremover kan fungere som mulig spredningskorridor for fauna mellem de to søer, når A 5 nedlægges.

Planklagenævnet finder ikke ud fra klagen eller sagens oplysninger i øvrigt grundlag for at tilsidesætte denne vurdering.

Nævnet kan derfor ikke give medhold i dette klagepunkt.

3.3. Planklagenævnets afgørelse

Planklagenævnet kan ikke give medhold i klagen over endelige vedtagelse af lokalplan nr. 10-015, område til vejformål, A 1 .

Planklagenævnets afgørelse er endelig og kan ikke indbringes for anden administrativ myndighed, jf. § 3, stk. 3, i lov om Planklagenævnet.¹⁸ 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.

4. Gebyr

Det indbetalte klagegebyr tilbagebetales ikke. Klagegebyrer tilbagebetales kun, hvis nævnet har afvist at behandle sagen, hvis klagen tilbagekaldes, eller hvis nævnet giver klageren medhold eller i øvrigt ændrer den afgørelse, der

¹⁸ Lov nr. 1658 af 20. december 2016 om Planklagenævnet.

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.¹⁹

¹⁹ Bekendtgørelse nr. 108 af 28. januar 2017 om gebyr for indbringelse af klager for Planklagenævnet.