

Dato: 8. september 2025
Sagsnr.: 24/11452, 24/11453,
24/11455 og 24/11457
Klagenr.: 1066732, 1066734,
1066815 og 1066837
Sagsbehandler: MAAB

**AFGØRELSE
i klagesag om Helsingør Kommunes endelige vedtagelse af lokalplan
nr. 5.54 og kommuneplantillæg nr. 25 til kommuneplan 2019 med
tilhørende miljørapport**

Helsingør Kommune vedtog den 2. september 2024 endeligt lokalplan nr. 5.54, Hornbæk Havn, og kommuneplantillæg nr. 25 til kommuneplan 2019 med tilhørende miljørapport.

Danmarks Naturfredningsforening, Helsingør, har klaget over miljøvurderingen. En lokal forening og en række borgere i området har klaget over planvedtagelsen og miljøvurderingen.

I denne afgørelse har Planklagenævnet behandlet følgende spørgsmål:

- Om reglerne om Natura 2000-områder er overholdt i forhold til påvirkning af marsvin.
- Om miljøvurderingslovens minimumskrav til en miljøvurdering er opfyldt i forhold til afgrænsningsfasen.

Planklagenævnet har ikke behandlet de øvrige klagepunkter i sagen.

Planklagenævnet ophæver lokalplanen og kommuneplantillægget med tilhørende miljørapport, da planerne og miljørapporten ikke er i overensstemmelse med reglerne om Natura 2000-områder i planhabitatbekendtgørelsens § 3, stk. 1 og 2, og da afgrænsningen af miljørapporten ikke er i overensstemmelse med miljøvurderingslovens § 12, stk. 1.

Det betyder, at lokalplanen og kommuneplantillægget ikke længere gælder.

Planklagenævnet

Toldboden 2
8800 Viborg

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

Indhold

1. Sagens oplysninger	3
1.1. Området og plangrundlaget	3
Området.....	3
Det vedtagne plangrundlag	3
Natura 2000.....	6
1.2. Klagerne og bemærkninger hertil.....	7
2. Planklagenævnets bemærkninger og afgørelse	7
2.1. Planklagenævnets kompetence og prøvelse	7
2.1.1. Generelt om Planklagenævnets kompetence	7
2.1.2. Planklagenævnets prøvelse i den konkrete sag.....	8
2.2. Påvirkning af Natura 2000-område (marsvin)	8
2.2.1. Klagerne.....	8
2.2.2. Generelt om Natura 2000-områder i forbindelse med planvedtagelser	8
Væsentligheds- og konsekvensvurderinger	8
Planlægning uden for Natura 2000-området	10
Krav til oplysningsgrundlaget og vurderingen.....	10
Afhjælpende/afværgende foranstaltninger	11
Oplysninger og vurderinger vedrørende marsvin	13
Kommunens bemærkninger vedrørende marsvin	17
Planklagenævnets vurdering i forhold til Natura 2000-områder	18
2.3. Kommunens miljøvurdering i øvrigt.....	19
2.3.1. Miljøvurderingsloven generelt	19
2.3.2. Generelt om indhold af miljørapporten	20
2.3.3. Afgrænsningsfasen	20
Klagerne	20
Generelt om afgrænsningsfasen	21
Miljørapportens afgrænsning	23
Planklagenævnets vurdering	25
3. Afsluttende bemærkninger	27
4. Meddelelse og offentliggørelse af afgørelsen	28

1. Sagens oplysninger

1.1. Området og plangrundlaget

Området

Sagen vedrører [lokalplan nr. 5.54, Hornbæk Havn](#), og [kommuneplantillæg nr. 25](#) til kommuneplan 2019 for Helsingør Kommune.¹

Planområdet ligger nord for Hornbæk by og omfatter det eksisterende havneområde og havnebassin, samt de omkringliggende landarealer. Planområdet omfatter således både arealer i landzone og på søterritoriet, og omfatter inklusiv vandarealer, et samlet areal på 97.050 m². På hver side af havnen er der strand. Området kan ses af Bilag 1 med billedmateriale sidst i denne afgørelse.

Det vedtagne plangrundlag

Planerne muliggør udvidelse og fornyelse af Hornbæk Havn.

Af lokalplanens redegørelse (s. 4) fremgår bl.a. følgende vedrørende lokalplanens baggrund og formål:

[...]

Fonden Hornbæk Havn har udarbejdet et projekt for renovering og udvidelse af havnen, og har ansøgt Kystdirektoratet om tilladelse til at realisere det. Projektet omfatter en udvidelse af havnebassinet, med et areal der i dag er udlagt til strand, og en ny lokalplan er derfor en forudsætning for at projektet kan realiseres.

[...]

Helsingør Kommune er myndighed på landarealerne i forhold til lokalplan, kommuneplantillæg og miljøvurdering af plangrundlaget. Kystdirektoratet er myndighed på søterritoriet, administrerer Kystbeskyttelse og Strandbeskyttelse og skal give tilladelse eller afslag til realisering af projektet. Der er knyttet forskellige myndighedsprocesser til plangrundlag og projekt, og derfor vil borgere og berørte myndigheder blive hørt flere gange.

Det fremgår af lokalplanens redegørelse (s. 12), at de anlæg, som lokalplanen giver det planmæssige grundlag for at realisere, omfatter en kapacitetsudvidelse af havnens faste pladser med i alt op til ca. 50-80 nye pladser afhængigt af båd størrelser. Herudover udvides pladsen på landarealet vest for havnen mod nord, så der bliver plads til vinteropbevaring af det øgede antal både, ligesom pladsen kan bruges til bilparkering om sommeren. Det fremgår desuden, at havnebassinet skal udgraves bag den eksisterende østmole, og at den nuværende midtermole erstattes af en ny bådebro.

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

Af lokalplanens redegørelse (s. 13) fremgår følgende vedrørende nye havneanlæg:

Lokalplanen muliggør det planmæssige grundlag for nye havneanlæg som beskrevet nedenfor. Alle anlæg er beliggende på søterritoriet, eller vil blive en del af søterritoriet ved havneudvidelsen udførelse, hvor Kystdirektoratet er myndighed.

Nyt havnebassin

Der udgraves et nyt havnebassin på i alt ca. 10.000 m². Det nye havnebassin indrettes med bropladser for lystbåde af forskellig størrelse, og med plads for besejling, svajemuligheder og vanddybde, der er hensigtsmæssig for både mindre og større lystbåde. I det nye havnebassin etableres en jollerampe der muliggør en flytning af jolleaktiviteterne fra det nuværende slæbested med meget snævre besejlingsforhold. Dette slæbested ombygges så det er egnet til brug til søsætning af trailbare både og til ophaling af større joller.

De nye havneanlæg er vist på illustrationen nedenfor.

- 1. Etablering af en ny østmole opført i forlængelse den eksisterende østmole med en længde på 105 m. Den nye mole placeres delvist på søterritoriet, delvist på strandarealet syd for havnen.*
- 2. Den oprindelige østmole, der i dag afgrænser det indre havnebassin mod øst har ingen restlevetid, kan ikke istandsættes, og erstattes derfor af en ny bred promenadebro.*
- 3. Etablering af et nyt havnebassin ved udgravning af nuværende landarealer.*
- 4. Etablering af nye bådebroer og –pladser i forbindelse med det nye havnebassin.*
- 5. I eksisterende sydlige havnebassin etableres en ny bådebro som erstatning for en ældre*
- 6. Opfyldning af et landareal ved nuværende ophalerrampe / havneplads og etablering af et slæbested kombineret med en ny trailerrampe.*
- 7. Opstilling af ny mastekran og bådskran, samt etablering af spuleplads og servicekaj, som en udbygning af den nuværende servicekaj.*
- 8. En ny jollerampe med tilhørende anløbsbroer og jolleplads i tilknytning til det nye havnebassin.*

9. *Etablering af krabbebroer ved ny placering af Legepladsen afskærmes mod havnebassin af en lav trævæg med åbninger.*

Af lokalplanens redegørelse (s. 14-15) fremgår følgende vedrørende nye landanlæg:

Lokalplanen muliggør det planmæssige grundlag for nye landanlæg som beskrevet nedenfor. Se også "Bebyggelsens omfang, placering og udseende". De nye landanlæg er vist på illustrationen nedenfor.

1. *Ny jolleplads og opbevaringsplads for Opbevaringspladser for kajaker etableres ved østvæggen af Fiskehuset og i depoter indrettet i skure på den nye østmole.*
2. *Etablering af nye, små foreningshjemsteder for maritime foreninger og aktiviteter, placeret bag ny østmole med mulighed for, bl.a. kajak- og grejopbevaring og mindre kajakrampe.*
3. *Udvidelse af vinteropbevarings- og parkeringsplads vest for nuværende sydlige havnebassin. Der ønskes inddraget 1.200 m² af den eksisterende lave del af klit-området. Den høje klit berøres ikke.*
4. *Etablering af sti nord for vinteropbevarings- og parkeringsplads, der sammenbinder havn og strand. Over Vesterbæk etableres en flytbar bro, der imødekommer en gennemgravning af strandvolden der naturlig dannes ved højvand/bølger fra nordvestlig retning.*
5. *Udlægning af byggefelter til etablering af hjemsteder for maritime aktiviteter, opbevaringsskure, bådhus for SAGA miljøstation, samt ny placering af masteskur.*
6. *Ny placering af eksisterende strandlegeplads syd for det nye havnebassin med direkte adgang til stranden øst for havnen.*
7. *Sandtransport/kørespor til nyttiggørelse af sand fra veststranden til stranden øst for havnen.*
8. *Promenader.*
9. *Naturgenopretning og forskønnelse af Vesterbæk fra Øresundsvej til den høje klit.*
10. *Forskønnelse af parkeringsplads og indretning af en holdeplads for turbusser, som ofte bruger havnen som destination.*

Af lokalplanens formålsbestemmelse i § 1 fremgår følgende:

§ 1.1 Rekreative muligheder

At sikre opholdsarealer, landskabsrum og stiforbindelser, der styrker havnens rolle som rekreativt samlingspunkt for borgere og besøgende i Hornbæk.

§ 1.2 Havn

At skabe det planmæssige grundlag for fortsat anvendelse af Hornbæk Havn som havn.

§ 1.3 Udvidelse af havnen

At skabe det planmæssige grundlag for at havnebassinet kan udvides og renoveres.

§ 1.4 Byggemuligheder i havnen

At skabe det planmæssige grundlag for ny bebyggelse der skal tilpasses eksisterende kulturmiljø og bebyggelse i havnen.

I forbindelse med planvedtagelsen er der udarbejdet:

- Miljørapport, januar 2024.
- Sammenfattende redegørelse, 17. maj 2024.

Det fremgår af miljørapporten (s. 11), at projektet for udvidelse og omdannelse af Hornbæk Havn omfatter anlæg på søterritoriet, hvor Kystdirektoratet er myndighed. Det fremgår endvidere, at en ansøgning den 1. juli 2020 er indsendt til Kystdirektoratet, og at vurderingen af det ønskede projekt på søterritoriet udføres af Kystdirektoratet i en separat proces.

Kommunen har i forbindelse med klagesagen oplyst, at Fonden Hornbæk Havn den 31. oktober 2024 har indsendt en ansøgning til Kystdirektoratet med henblik på at opnå tilladelse til de ønskede anlæg på søterritoriet.

Kystdirektoratet har endnu ikke truffet afgørelse vedrørende ansøgningen.

Det fremgår af miljørapporten (s. 54), at der i anlægsfasen for det nye havnebassin og udvidelsen af vinteropbevaringspladsen udgraves ca. 40.000 m³ sand. Ud af dette volumen vil ca. 2.000 m³ sand nyttiggøres i anlægsprojektet i forbindelse med etablering af ny servicekaj og ca. 38.000 m³ vil blive nyttiggjort, så det fungerer som sandfodring af den erosionspåvirkede kyst øst for havnen.

Natura 2000

Planområdet ligger ca. 500 m fra det marine Natura 2000-område, N195, Gilleje Flak og Tragten, som omfatter habitatområde H171, Gilleje Flak

og Tragten. Udpegningsgrundlaget for habitatområde H171 omfatter arten marsvin og naturtyperne sandbanke og rev.²

1.2. Klagerne og bemærkninger hertil

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

Planklagenævnet modtog klagerne fra kommunen den 29. november 2024.

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

2. Planklagenævnets bemærkninger og afgørelse

2.1. Planklagenævnets kompetence og prøvelse

2.1.1. Generelt om Planklagenævnets kompetence

Afgørelser efter miljøvurderingsloven kan påklages efter de klageregler, der er fastsat i den lovgivning, som planen eller programmet er udarbejdet i henhold til, jf. § 48, stk. 1 og 2, i miljøvurderingsloven.³

De planer, som denne sag vedrører, er udarbejdet i henhold til planloven, og overholdelsen af miljøvurderingslovens bestemmelser i forbindelse med planvedtagelsen kunne derfor påklages til Planklagenævnet.

Planklagenævnet kan tage stilling til retlige spørgsmål i forbindelse med en kommunes udarbejdelse af en plan, jf. § 58, stk. 1, nr. 3, i planloven.⁴

Retlige spørgsmål omfatter alle spørgsmål om lovligheden eller gyldigheden af trufne afgørelser, herunder fortolkning eller forståelse af lovbestemmelser samt overholdelse af almindelige forvaltningsretlige grundsætninger.

Det er ikke et retligt spørgsmål, om en plans indhold er hensigtsmæssigt. Endvidere fastlægger miljøvurderingsloven ikke grænser for, hvad myndighederne kan beslutte af politiske, økonomiske eller andre grunde, men stiller alene krav til procedurerne og indholdet af grundlaget for beslutningerne forud for vedtagelse af planer omfattet af loven. Begrænsninger i niveauet for tilladelige miljøpåvirkninger følger af anden lovgivning.

² [Natura 2000-plan 2022-2027, Gilleleje Flak og Tragten.](#)

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

⁴ Bekendtgørelse af lov om planlægning, jf. lovbekendtgørelse nr. 572 af 29. maj 2024 med senere ændringer.

2.1.2. Planklagenævnets prøvelse i den konkrete sag

Det følger af § 4 a, stk. 2, i lov om Planklagenævnet, at nævnet, hvis en klage indeholder flere klagepunkter, kan begrænse sin prøvelse til de væsentligste forhold.⁵

Planklagenævnet har i den konkrete sag fundet anledning til at tage stilling til, om reglerne om Natura 2000-områder er overholdt i forhold til påvirkning af marsvin, jf. afsnit 2.2, samt om miljøvurderingslovens minimumskrav til en miljøvurdering er opfyldt i forhold til afgrænsningsfasen, jf. afsnit 2.3.

I lyset af sagens resultat har nævnet ikke behandlet de øvrige klagepunkter i sagen.

2.2. Påvirkning af Natura 2000-område (marsvin)

2.2.1. Klagerne

Det fremgår af klagerne, at væsentlighedsvurderingen vedrørende habitatområde H171, Gilleleje Flak og Tragten, er behæftet med væsentlige retlige mangler vedrørende bl.a. marsvin, jf. planhabitatbekendtgørelsens § 3, stk. 2.

Klagerne anfører endvidere, at det udgør en væsentlig retlig mangel, at væsentlighedsvurderingen indeholder afværgeforanstaltninger, hvorfor der burde have været udarbejdet en habitatkonsekvensvurdering.

Klagerne anfører i den forbindelse, at afværgeforanstaltningerne i forhold til marsvin udgøres af, at støjende anlægsaktiviteter i al væsentlighed sker inden for de eksisterende og nye moler med anvendelse af soft start ved ramning af pæle og spuns.

I forlængelse heraf anfører klagerne yderligere, at en væsentlighedsvurdering ikke må indeholde afværgeforanstaltninger, og at nødvendigheden heraf godtgør, at der skal udarbejdes en habitatkonsekvensvurdering.

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

Væsentligheds- og konsekvensvurderinger

I fuglebeskyttelsesdirektivet⁶ og habitatdirektivet⁷ er der fastsat regler om oprettelse af internationale beskyttelsesområder. Der er på den baggrund oprettet Natura 2000-områder, som omfatter habitatområder efter habitatdirektivet og/eller fuglebeskyttelsesområder efter fuglebeskyttelsesdirektivet. Nogle af Natura 2000-områderne omfatter desuden Ramsar-områder

⁵ Lov nr. 1658 af 20. december 2016 om Planklagenævnet med senere ændringer.

⁶ Oprindeligt Rådets direktiv 79/409/EØF af 2. april 1979 om beskyttelse af vilde fugle. Det oprindelige direktiv og senere ændringer er nu kodificeret i Europa-Parlamentet og Rådets direktiv 2009/147/EF af 30. november 2009 om beskyttelse af vilde fugle.

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

efter Ramsar-konventionen. Habitatområderne omfatter bestemte naturtyper og/eller dyre- eller plantearter, og fuglebeskyttelsesområderne omfatter bestemte fuglearter. De naturtyper eller arter, der er beskyttede i det konkrete habitat- eller fuglebeskyttelsesområde, kaldes udpegningsgrundlaget for området.

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

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

Habitatdirektivet er implementeret i dansk ret i flere regelsæt, bl.a. planhabitatbekendtgørelsen.⁸

I redegørelsen til planforslag efter planloven, som i sig selv eller i forbindelse med andre planer og projekter kan påvirke et Natura 2000-område væsentligt, skal der indgå en vurdering af forslaget virkninger på området under hensyn til områdets bevaringsmålsætninger, jf. bekendtgørelsens § 3, stk. 1.⁹

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

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

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

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

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

Planlægning uden for Natura 2000-området

Med hensyn til den geografiske udstrækning af beskyttelsen har EU-domstolen i Moorburg-sagen fastslået følgende:¹⁰

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

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

Krav til oplysningsgrundlaget og vurderingen

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

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

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

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

¹⁰ EU-Domstolens dom af 26. april 2017 i sag C-142/16 (Moorburg), præmis 29.

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

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

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

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

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

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

Afhjælpende/afværgende foranstaltninger

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

Uanset, om der er tale om afhjælpende/afværgende eller kompenserende foranstaltninger, skal vurderingen af disse ske i forbindelse med en konsekvensvurdering, ikke en væsentlighedsvurdering.¹¹

¹¹ EU-kommissionens [Natura 2000-vejledning](#), Forvaltning af Natura 2000-lokaliteter, bestemmelserne i artikel 6 i habitatdirektivet, 2019/C 33/01, afsnit 4.5.1.

Afhjælpende eller afværgende foranstaltninger er foranstaltninger, der har til formål at fjerne de skadelige virkninger på lokalitetens integritet, som en gennemførelse af en plan eller et projekt vil kunne resultere i, eller minimere dem til et niveau, hvor de ikke længere vil have negativ indvirkning på lokalitetens integritet. Disse foranstaltninger skal udgøre en integreret del af en plans eller projekts specifikationer eller skal være en forudsætning for en godkendelse.¹²

EU-domstolen har i sagen *People over Wind* fastslået, at der ikke i forbindelse med en væsentlighedsvurdering kan inddrages afhjælpende/afværgende foranstaltninger:¹³

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

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

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

[...]

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

Selve det forhold, at der i forbindelse med en væsentlighedsvurdering tages hensyn til foranstaltninger med henblik på at undgå eller reducere en plans

¹² EU-kommissionens Natura 2000-vejledning, afsnit 5.4.1.

¹³ EU-domstolens dom af 12. april 2018 i sag C-323/17 (*People over Wind*), præmis 37 og 40.

skadelige virkninger på et Natura 2000-område, forudsætter således, at en væsentlig påvirkning af lokaliteten må anses for sandsynlig, og dermed, at der skal foretages en fuld konsekvensvurdering.

EU-domstolen har dog fastslået, at visse foranstaltninger, som kan mindske en plans eller et projekts skadelige virkninger, kan tages i betragtning ved en væsentlighedsvurdering. Foranstaltninger, som ikke indgår i udformningen af et projekt med det formål at mindske skadelige virkninger på lokaliteten, men som anses for at være standardkendetegn for alle projekter af samme type, er således ikke et udtryk for, at lokaliteten sandsynligvis vil blive påvirket væsentligt.¹⁴

Oplysninger og vurderinger vedrørende marsvin

Af miljørapporten (s. 34) fremgår bl.a. følgende vedrørende eksisterende forhold for marsvin:

Farvandet omkring Hornbæk Havn er et vigtigt levested for marsvin. (Phocoena phocoena). Det nærmeste Natura 2000-området er Gilleleje Flak og Tragten som udelukkende er hav og har et areal på 15.113 ha. Natura 2000- området er udpeget som habitatområde (nr. 171) og er af høj betydning for marsvin [...]

Det fremgår videre, at bestanden af marsvin opdeles i tre separate populationer baseret på genetik, morfologi og bevægelsesmønstre af mærkede individer. Marsvin, der opholder sig ved eller passerer nær planområdet, er ikke nødvendigvis knyttet til én bestemt population, men formodes primært at tilhøre bælthavspopulationen. Herudover fremgår det, at data viser, at Natura 2000-område N171 er et højtæthedsområde for marsvin.

Af miljørapporten (s. 36) fremgår følgende vedrørende sæsonvariation i bestanden af marsvin:

Marsvinenes vigtigste opholdssteder varierer med årstiden. Området ved Gilleleje Flak og tragten er vigtigst for dyrene om sommeren og mindre vigtig om vinteren. Marsvin er formodentlig mere følsomme overfor forstyrrelser i drægtighedsperioden (11 måneder) indtil fødsel i maj-juli og i parringssæsonen (juli-august) (Søgaard & Asfreg, 2007). Der er ikke påvist særlige yngleområder i nærheden af planområdet, men det vurderes, at marsvin kan yngle overalt i farvandene.

Af miljørapporten (s. 51) fremgår bl.a. følgende af afsnittet *Væsentlighedsvurdering Natura 2000*:

[...]
Det vurderes at støj og vibrationer fra anlæg- og driftsfasen potentielt kan påvirke marsvin. I anlægsfasen kan støj og vibrationer fra

¹⁴ EU-domstolens dom af 15. juni 2023 i sag C-721/21 (Eco Advocacy), præmis 48 og 49.

nedbringning af spuns og pæle potentielt påvirke marsvin. I driftsfasen kan støj fra øget besejling af en udvidet Hornbæk Havn potentielt påvirke marsvin.

[...]

Af miljørapportens afsnit 7.4.2 (s. 56-58) fremgår bl.a. følgende vedrørende påvirkning i anlægsfasen med hensyn til støj:

I forbindelse med omdannelse og udvidelse af Hornbæk Havn skal der nedbringes spunsvægge og pæle. Typisk vil spunsvæggene nedbringes til start ved nedvibrering og til slut ved nedramning. Pæle nedbringes fra start til slut ved nedramning.

Nedvibrering og nedramning af spuns og pæle vurderes, at være det væsentligste bidrag til undervandsstøj i anlægsfasen og kan resultere i, at marsvin skræmmes bort eller i værste fald får høreskader, hvis individer skulle befinde sig tæt på nedramningsområdet.

Nedvibrering og nedramning er vurderet til at have et energiniveau mellem 161-209 dB re. 1µPa2s (SEL):

- *Nedvibrering 161 -188 dB re. 1µPa2s. (SEL);*
- *Nedramning 175 – 209 dB re. 1µPa2s. (SEL)*

På baggrund af disse målinger, er der gennemført beregninger af lydniveauerne i stigende afstand fra kilden (Figur 7-38). Disse lydniveauer antager uhindret passage af lyden. Dog vil størstedelen af arbejderne vil kunne ske indenfor etablerede dækkende værker som væsentligt vil begrænse udbredelse af undervandsstøj. Dog vil en mindre del af arbejdet med etablering af et rekreativanlæg forgå på yderside af østremole.

[...]

Sammenlignes disse resultater med de opstillede effektværdier, ses det at risikoen for, at der opstår permanente høreskader under nedvibrering hos marsvin, er begrænset til et lille område inden for en radius af <10 - 30 m fra selve nedvibreringsstedet. Risikoen for permanente høreskader under nedramning er begrænset til en afstand af <10 – 60 m fra nedramningsstedet. Afhængig om der benyttes max eller min værdier, er afstanden til midlertidige høreskader ved nedramning af spuns dog længere og kan være ud til ~200 meter. Påvirkningsområder er derfor af begrænset størrelse og der er kun en lille sandsynlighed for at der vil befinde sig et marsvin i området inden nedramning. Desuden vil blive anvendt ”soft” start”, der vil jage dyrene bort, inden lydstyrken når op på et niveau, der forårsager høreskader. Ses der på adfærdsændringer som følge af nedvibrering og nedramning, marsvin der befinder sig indenfor en radius af højst 260 m fra et område, hvor der nedvibreres spuns, sandsynligvis vil flygte fra området. Marsvins adfærd vil imidlertid påvirkes

i større afstand, hvis der nedrammes. Det kan således ikke udelukkes, at flugtreaktioner hos marsvin kan forekomme helt ud til en afstand af ca. 2,7 km under nedramning af spuns (hvor det beregnede støjniveau er 140 dB re.1 μ Pa2s). Det er dog sandsynligt at adfærdsændringerne kun vil have minimal betydning for forekomsten af marsvin i farvandene ved Hornbæk Havn. Erfaringen fra undersøgelser i forbindelse med nedramning af vindmøllefundamenter (hvor undervandsstøjen er markant større i forhold til nedramning/nedvibrering af spuns), at dyr, der er flygtet, vil vende tilbage igen, når arbejdet er ophørt (Däne et al., 2013). I Hornbæk vil arbejdet med ramning udenfor de dækkende værker være af signifikant kort varighed og omfatte ramning af ca. 19 pæle ved etablering af en kombineret bådebro og rampe på ydersiden af den nye mole. Øvrige rammearbejder af pæle og spuns vil alene finde sted i de indre dele af Hornbæk havn og er dermed skærmet bag eksisterende stenmoler, stensætninger og den nye østmole.

Af miljørapporten (68-69) fremgår følgende vedrørende påvirkning af marsvin som følge af sejlads i driftsfasen:

Området oplever betydelig skibstrafik og er beliggende tæt på en hovedskibsroute mellem den Nordsjællands nordkyst. Derfor forventes området allerede at være domineret af skibsstøj, og de havpattedyr, der findes i området, er sandsynligvis tilpasset til en vis grad af skibsstøj. Desuden er den prædikterede habitatkvalitet i kystområdet relativt lav. Den nærmeste høje levestedslejlighed findes ud for den svenske kyst omkring Viken (Hao & Nabe-Nielsen 2023 ved hjælp af data fra Sveegaard et al. 2018).

Det er derfor sandsynligt at undervandsstøjen fra den øgede besejling af Hornbæk Havn vil påvirke marsvin i ubetydelig grad. Dog er det vigtigt at nævne at denne sandsynlighed er behæftet med en vis usikkerhed uden direkte empirisk data om samspillet mellem den øgede besejling og den eksisterende trafikbelastning. Såfremt der efter havneudvidelsen ses en klar effekt på marsvin i området, eksempelvis at disse ikke længere observeres, kan en række afværgeforanstaltninger iværksættes i Natura 2000 området. Disse er dels fartbegrænsninger og dels krav om støjfri motorer. Disse er dog ikke direkte relateret til havneudvidelsen eller Hornbæk havn.

Af miljørapporten (s. 69-70) fremgår bl.a. følgende vedrørende kumulative virkninger:

Udvidelsen af Hornbæk havn tilføjer umiddelbart ikke nogen nye presfaktorer til området, med undtagelsen af selve etableringsfasen, som må antages at være kortvarige.

*I forhold til marsvin vurderes det at det ikke er sandsynligt at der tilføjes nye elementer til det akkumulerede pres på marsvin i området. Dog medfører udvidelsen at en eksisterende presfaktor fra havnen på marsvin øges, hvilket medfører en risiko for at det er ”dråben der får bægret til at flyde over”. Dette er der dog en minimal risiko for, da området ikke er et direkte hotspot for marsvin og der er også en god afstand til andre signifikante presfaktorer. Det skal dog nævnes at der generelt mangler viden om kumulative effekter på marsvin og der er ikke meget empirisk viden tilgængeligt på området. Desuden er det svært at estimere de individuelle bidrag til kumulative effekter fra forholdsvist små projekter så som Hornbæk havneudvidelse.
[...]*

Af miljørapportens afsnit 7.7 (s. 70) fremgår følgende under overskriften ”Afværgeforanstaltninger og overvågning”:

Ved ramning anvendes 'soft start' procedure, som fortrænger marsvin til en afstand fra projektområdet, hvor tab af dyr samt høretab undgås. Vilkår herfor vil blive nærmere fastlagt af Kystdirektoratet i forbindelse med ansøgning om anlægstilladelse til det ønskede projekt på søterritoriet.

Området oplever betydelig skibstrafik og er beliggende tæt på en hovedskibsrute mellem den Nordsjællands nordkyst. Derfor forventes området allerede at være domineret af skibsstøj, og de havpattedyr, der findes i området, er sandsynligvis tilpasset til en vis grad af skibsstøj. Desuden er den prædikterede habitatkvalitet i kystområdet relativt lav. Den nærmeste høje levested findes ud for den svenske kyst omkring Viken (Hao & Nabe- Nielsen 2023 ved hjælp af data fra Sveegaard et al. 2018).

Det er derfor sandsynligt at undervandsstøjen fra den øgede besejling af Hornbæk Havn kun vil påvirke marsvin i ubetydelig grad. Dog er det vigtigt at nævne at denne sandsynlighed er behæftet med en vis usikkerhed uden direkte empirisk data om samspillet mellem den øgede besejling og den eksisterende trafikbelastning.

Såfremt der efter havneudvidelsen ses en klar effekt på marsvin i området, eksempelvis at disse ikke længere observeres, kan en række afværgeforanstaltninger iværksættes i Natura 2000 området generelt. Disse er dels fartbegrænsninger og dels krav om støjfri motorer. Disse afværgeforanstaltninger er dog ikke direkte relateret til havneudvidelsen af Hornbæk havn.

Af den sammenfattende redegørelse (s. 3) fremgår bl.a. følgende vedrørende marsvin:

[...]

For bilag IV-arten marsvin er der i miljørapporten lavet en vurdering af risiko for påvirkning fra støj i anlægsfasen ved spunsning og nedramning af pæle samt ved støj fra øget besejling. Der er hertil beskrevet afværgeforanstaltninger, der skal minimere påvirkningen under anlægsfasen:

- *anvendelse af nedvibrering fremfor nedramning ved etablering af spunsvægge.*
- *anvendelse af den såkaldte ”soft start”-metode, hvor der indledningsvis nedrammes med lav styrke, hvorved det kan sikres, at dyrene bevæger sig væk fra området, inden lydstyrken når et niveau, der potentielt kunne påvirke dem.*

Det skal også bemærkes, at den langt overvejende del af nedramning af pæle og nedvibrering af spuns vil foregå i den inderste del af havnen, hvor eksisterende moler og stensætninger yder et væsentligt bidrag til dæmpning af støjen, inden den når ud til åbent vand, hvor marsvinene opholder sig. Inddragelse af kendskabet til sæsonvariationer for marsvinenes vigtigste opholdssteder skal også bidrage til at sikre, at der ikke er risiko for en væsentlig påvirkning ved at udføre arbejderne på de tidspunkter, hvor dyrene er mindst sårbare.

Ovenstående vedrører anlægstekniske forhold, der ikke kan reguleres med lokalplanen, men skal håndteres ifm. en projektansøgning til Kystdirektoratet, der som myndighed på søterritoriet, skal give tilladelse til havneudvidelsen.

[...]

Kommunens bemærkninger vedrørende marsvin

Kommunen har i sine bemærkninger til klagesagen anført, at det vurderes, at støj og vibrationer fra anlægs- og driftsfasen potentielt kan påvirke marsvin. I anlægsfasen kan støj og vibrationer fra nedbringning af spuns og pæle potentielt påvirke marsvin, mens støj fra øget besejling potentielt kan påvirke marsvin i driftsfasen.

Kommunen har anført, at det i den sammenfattende redegørelse beskrives, at der i miljørapporten er lavet en vurdering af risiko for påvirkning af bilag IV-arten marsvin fra støj i anlægs- og driftsfasen. Kommunen har anført, at der hertil er beskrevet tiltag, der skal minimere påvirkningen under anlægsfasen. Herefter anfører kommunen, at langt den overvejende del af nedramning af pæle og nedvibrering af spuns vil foregå i den inderste del af havnen, hvor eksisterende moler og stensætninger yder et væsentligt bidrag til dæmpning af støjen, inden den når ud til åbent vand, hvor marsvinene opholder sig. Endvidere anfører kommunen, at inddragelse af kendskabet til sæsonvariationer for marsvinenes vigtigste opholdssteder også skal bidrage til at sikre, at der ikke er risiko for en væsentlig påvirkning ved at udføre arbejderne på de tidspunkter, hvor dyrene er mindst sårbare.

Yderligere har kommunen anført, at den ikke er enig i, at væsentlighedsvurderingen inddrager afværgeforanstaltninger. Kommunen har henvist til, at afværgeforanstaltninger er beskrevet i et selvstændigt afsnit i miljørapporten, og anført, at det forhold, at soft start og andre afværgeforanstaltninger nævnes andre steder i miljørapporten, ikke er udtryk for, at de reelt inddrages som en del af væsentlighedsvurderingen.

Endelig anfører kommunen, at miljørapporten tager udgangspunkt i et forsigtighedsprincip og tydeliggør, at eventuelle afværgeforanstaltninger (med sejladsrestriktioner) bør knyttes til den samlede sejlads i området og således ikke til den sejladsaktivitet, der vil følge af udvidelsen af Hornbæk Havn.

Planklagenævnets vurdering i forhold til Natura 2000-områder

Den konkrete sag vedrører en lokalplan og et kommuneplantillæg, som danner det planmæssige grundlag for en fornyelse og udvidelse af en lystbådehavn. Lystbådehavnen ligger ca. 500 m fra Natura 2000-område N195, Gilleleje Flak og Tragten, som omfatter habitatområde H171, Gilleleje Flak og Tragten. Udpegningsgrundlaget for H171 omfatter bl.a. marsvin.

Det fremgår af miljørapportens afsnit 7.3, at kommunen har foretaget en væsentlighedsvurdering i forhold til Natura 2000-område N195. Det fremgår af væsentlighedsvurderingen, at støj og vibrationer fra nedbringning af spuns og pæle i anlægsfasen potentielt kan påvirke marsvin.

Planklagenævnet bemærker, at det fremgår af miljørapportens afsnit om påvirkning i *anlægsfasen med hensyn til støj* (s. 58), at der ved nedvibrering og nedramning af spuns og pæle vil blive anvendt soft start, der vil jage marsvin bort inden lydstyrken når op på et niveau, der forårsager høreskader. Endvidere fremgår det af miljørapportens afsnit 7.7, under overskriften *afværgeforanstaltninger og overvågning*, at der ved ramning anvendes soft start procedure, som fortrænger marsvin til en afstand fra projektområdet, hvor tab af dyr samt høretab undgås.

Yderligere fremgår det af den sammenfattende redegørelse, at der i miljørapporten er beskrevet afværgeforanstaltninger, der skal minimere påvirkningen af marsvin under anlægsfasen. I den forbindelse nævnes anvendelse af nedvibrering fremfor nedramning ved etablering af spunsvægge og anvendelse af soft start. Endvidere fremgår det, at inddragelse af kendskabet til sæsonvariationer for marsvinenes vigtigste opholdssteder også skal bidrage til at sikre, at der ikke er risiko for en væsentlig påvirkning ved at udføre arbejderne på de tidspunkter, hvor dyrene er mindst sårbare.

Planklagenævnet vurderer på baggrund af sagens oplysninger, at disse foranstaltninger specifikt er rettet mod at undgå eller reducere en negativ påvirkning af marsvin som følge af støj i anlægsfasen. Der er desuden ikke

efter nævnets opfattelse grundlag for at fastslå, at de i miljørapporten nævnte foranstaltninger kan anses for at være standardkendetegn eller sædvanlige, integrerede dele af alle planer og projekter af samme type som i den foreliggende sag.

Planklagenævnet finder derfor, at kommunen har inddraget afværgende foranstaltninger ved vurderingen af, om realisering af planerne kan ske uden væsentlig påvirkning af Natura 2000-område N195 og dets udpegningsgrundlag. Nævnet bemærker, at væsentlighedsvurderingen er udarbejdet i forbindelse med vedtagelsen af en lokalplan og et kommuneplantillæg, som udgør det overordnede planmæssige grundlag for det samlede projekt i forhold til udvidelse og fornyelse af havnen.

Nævnet bemærker, at afværgende foranstaltninger ikke kan tages i betragtning ved selve væsentlighedsvurderingen, men i stedet kan indgå som led i en nærmere konsekvensvurdering af planens påvirkning. Det følger således af EU-Domstolens praksis, at der skal foretages en fuld konsekvensvurdering, hvis der tages hensyn til foranstaltninger med henblik på at reducere eller undgå en plan skadelige påvirkning af et Natura 2000-område eller dets udpegningsgrundlag.¹⁵

Planklagenævnet finder på baggrund af ovenstående, at lokalplanen og kommuneplantillægget ikke er i overensstemmelse med reglerne i planhabitatbekendtgørelsens § 3, stk. 1 og 2. Der er således heller ikke i miljørapporten givet tilstrækkelige oplysninger om ethvert eksisterende miljøproblem, hvorfor miljøvurderingslovens minimumskrav til en miljørapport ikke er opfyldt, jf. lovens § 12, stk. 1.

Planklagenævnet finder således, at kommunens afgørelse om endelig vedtagelse af planerne med tilhørende miljøvurdering lider af en væsentlig retlig mangel.

2.3. Kommunens miljøvurdering i øvrigt

2.3.1. Miljøvurderingsloven generelt

Når en myndighed i medfør af lovgivningen tilvejebringer planer og programmer inden for fysisk planlægning og arealanvendelse, som fastlægger rammerne for fremtidige anlægstilladelser til projekter omfattet af miljøvurderingslovens bilag 1 og 2, skal der efter lovens § 8, stk. 1, nr. 1, udarbejdes en miljøvurdering. Hvis planen fastlægger anvendelsen af mindre områder på lokalt plan eller alene angiver mindre ændringer, skal der kun gennemføres en miljøvurdering, hvis gennemførelsen af planen må antages at få væsentlig indvirkning på miljøet, jf. § 8, stk. 2, nr. 1. Efter miljøvurderingslovens § 8, stk. 1, nr. 3, skal der endvidere udarbejdes en miljøvurdering af andre planer, som i øvrigt fastlægger rammerne for fremtidige anlægstilladelser til projekter, når myndigheden vurderer, at planen kan få

¹⁵ EU-Domstolens dom af 12. april 2018 i sag C-323/17, People over Wind, præmis 35.

væsentlig indvirkning på miljøet. Derudover skal der gennemføres en miljøvurdering, hvis planen medfører krav om en vurdering af virkningen på et internationalt naturbeskyttelsesområde under hensyntagen til områdets bevaringsmålsætning, jf. lovens § 8, stk. 1, nr. 2.

Myndigheden skal snarest muligt gennemføre en miljøvurdering, hvor dette er påkrævet efter § 8, stk. 1, hvilket følger af lovens § 9. Formålet med bestemmelsen er at sikre, at integreringen af miljøhensyn foretages i forbindelse med udarbejdelsen af planen, og dermed på et tidligt tidspunkt i processen, således at der kan tages hensyn til den miljømæssige indvirkning på et tidspunkt, hvor det fortsat er muligt at inddrage de miljømæssige aspekter i planens udformning.

Ved den endelige vedtagelse af en plan skal kommunen bl.a. inddrage miljørapporten, jf. miljøvurderingslovens § 13, stk. 1.

2.3.2. Generelt om indhold af miljørapporten

Formålet med miljøvurderingsloven er at sikre et højt miljøbeskyttelsesniveau og bidrage til integrationen af miljøhensyn under udarbejdelsen og vedtagelsen af planer og programmer, jf. lovens § 1.

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

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

2.3.3. Afgrænsningsfasen

Klagerne

Det fremgår af klagerne, at afgrænsningen af miljørapporten ikke er i overensstemmelse med miljøvurderingslovens bilag 4, litra c til litra g, jf. § 12, stk. 1 og stk. 2.

Klagerne har herunder anført, at det må anses for en væsentlig fejl, at miljørapporten ikke omtaler udledningen af overfladevand, når den angår en plan om et nyt, ikke bestående havneareal, der skal etableres med udgravning og etablering af en ny kajkant tættere på byen og ud til et havmiljø.

Klagerne anfører, at der er tale om en plan, som må forventes at have betydning i forhold til påvirkninger af havmiljøet med overfladevand, eksempelvis i lys af vandrammedirektivets krav om god økologisk tilstand. Ifølge klagerne, tilsidesættes bl.a. vandrammedirektivets formål om at forebygge forringelser, midlertidigt såvel som varigt, og vandrammedirektivets forpligtelser om at forbedre havmiljøet i overensstemmelse med direktivets kvalitative formål.

Herefter anfører klagerne, at miljørapporten imidlertid er helt afgrænset fra at behandle vand, og at denne afgrænsning medfører, at litra f ikke er iagttaget. Klagerne anfører, at miljørapporten skal overholde de indholdsmæssige krav i miljøvurderingslovens bilag 4, i forhold til den sandsynlige væsentlige indvirkning på miljøet (positive og negative), herunder i henhold til litra f på spørgsmål som den biologiske mangfoldighed, befolkningen, menneskers sundhed, fauna, flora, jordbund, vand, klimatiske faktorer, materielle goder, kulturarv, herunder arkitektonisk og arkæologisk arv, landskab og det indbyrdes forhold mellem ovenstående faktorer. Ifølge klagerne er afgrænsningen for omfattende og afskærer enhver vurdering vedrørende overfladevand og andre relevante vurderinger i forhold til vandrammedirektivet og de indbyrdes forhold mellem alle faktorer i litra f.

Generelt om afgrænsningsfasen

Første fase i forbindelse med gennemførelse af en miljøvurdering er at afgrænse indholdet af miljørapporten (afgrænsningsfase eller scopingfase), jf. miljøvurderingslovens § 11. Formålet med afgrænsningsfasen er at fastlægge, hvilke forhold der skal behandles i miljørapporten, og at fastlægge et egnet detaljeringniveau for den konkrete vurdering. Formålet er desuden at tage stilling til, om en vurdering af alternativer er relevant.

Berørte myndigheder skal høres over den påtænkte afgrænsning, jf. miljøvurderingslovens § 32. Kommunen skal herefter i lyset af eventuelle høringssvar foretage den endelige afgrænsning.

Resultatet af afgrænsningsfasen er typisk en afgrænsningsrapport/-notat. Det skal som minimum fremgå af rapporten/notatet, hvilke forhold og eventuelle underforhold der vil indgå i miljørapporten. Det kan også indgå, hvilke forhold der ikke vil blive medtaget. Det er hensigtsmæssigt i forhold til offentligheden og af hensyn til en eventuel efterfølgende prøvelse, hvis det fremgår af rapporten/notatet eller den efterfølgende miljørapport, hvad kommunen har lagt vægt på i forbindelse med afgrænsningen. Afgrænsningsfasen er imidlertid alene et sagsbehandlingsskridt, og en afgrænsningsrapport/-notat er derfor ikke en afgørelse, som er undergivet forvaltningslovens krav til begrundelse.

En miljørapport skal bl.a. vurdere den sandsynlige væsentlige indvirkning på miljøet af planens gennemførelse, jf. miljøvurderingslovens § 12, stk. 1.

Det er således ikke enhver mulig indvirkning, der skal indgå i miljørapporten og dermed afgrænsningen.

Hvis det i forbindelse med en væsentlighedsvurdering efter habitatreglerne er konkluderet, at der skal laves en konsekvensvurdering, vil det forhold, som har udløst kravet om konsekvensvurdering, altid skulle indgå i afgrænsningen.

Det forhold, at der i f.eks. miljølovgivningen er fastsat detaljerede regler, som har til formål at forebygge risikoen for en indvirkning af miljøet, der skyldes bestemte aktiviteter, vil efter omstændighederne kunne medføre, at disse aktiviteters mulige væsentlige indvirkning af miljøet ikke kan betragtes som sandsynlig.

Da miljøvurderingen er en fortløbende proces, vil det kunne forekomme, at kommunen som følge af nye oplysninger eller vurderinger er forpligtet til at udvide afgrænsningen af miljørapporten.

Hvis et forhold er medtaget i forbindelse med afgrænsningsfasen, vil kommunen som klart udgangspunkt også være forpligtet til at medtage dette forhold i miljørapporten.

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

Kravene til omfanget og intensiteten af vurderingen afhænger således af planens karakter, på hvilket trin i beslutningsforløbet planen befinder sig, og om bestemte forhold vurderes bedre på et senere trin i det pågældende forløb, således at dobbeltvurderinger undgås. Hvis der er tale om en helt overordnet planlægning, har nævnet således i sin praksis givet udtryk for, at der efter omstændighederne må indrømmes den ansvarlige myndighed et vist råderum ved vurderingen af, hvilke oplysninger det vil være nødvendigt at indhente til brug for en miljørapport.

Loven fastlægger ikke, hvilke konkrete undersøgelser en myndighed skal foretage i forbindelse med en miljørapport, hvorfor dette i et vist omfang må afgøres ud fra almindelige forvaltningsretlige krav til myndigheders sagsoplysning, herunder officialprincippet. Eksisterende, relevante oplysninger, som er tilgængelige for kommunen, skal indgå, uanset om de er indsamlet til et andet formål. Miljøvurderingsloven og officialprincippet kan efter omstændighederne føre til, at der konkret skal tilvejebringes eller inddrages bestemte oplysninger forud for en planvedtagelse. Dette gælder i særdeleshed, hvor en konkret viden eller oplysninger giver en myndighed særlig anledning til at søge forholdet nærmere oplyst.

Der kan ikke antages at være større krav til de oplysninger, der skal tilvejebringes og inddrages i afgrænsningsfasen, end til de oplysninger, der efterfølgende skal indgå i selve miljørapporten.

Miljørapportens afgrænsning

Af miljørapporten (s. 10-11) fremgår bl.a. følgende vedrørende afgrænsning af miljørapporten:

[...]

Indholdet i miljørapporten er fastlagt af afgrænsningsnotatet. Afgrænsningsnotatet fastlægger at følgende forhold skal vurderes:

- *Forhold til anden planlægning og programmer*
- *Biologisk mangfoldighed, fauna og flora (Kyst, Natura 2000 og marsvin, beskyttede naturtyper §3 og bilag IV-arter)*
- *Kulturarv, landskab og arkitektur*
- *Afværgeforanstaltninger og overvågning*

Afgrænsningsnotatet fastlægger at følgende forhold ikke skal miljøvurderes:

- *Befolkningens og menneskers sundhed*
- *Jordarealer, jordbund og vand*
- *Støj, luft og klima*
- *Ressourcer og affald*
- *Materielle goder*

De påvirkninger, der er identificeret i miljørapporten, vil blive yderligere vurderet under VVM-screeningen af de konkrete projekter og tilladelser, som lokalplanen og kommuneplantillægget giver mulighed for.

Af afgrænsningsnotatet (s. 3) fremgår bl.a. følgende vedrørende tilladelse til anlæg på søterritoriet:

Fonden Hornbæk Havn ønsker også at gennemføre et projekt for en udvidelse af havnen og en fornyelse af nogle af havnens broer og moler. Dette projekt omfatter en forlængelse af den eksisterende østmole, en fornyelse af havnens ældste mole der i dag ligger inde i havnen, rampeanlæg og servicekaj, se fig. 3. Disse anlæg vil komme til at ligge på søterritoriet, hvor Kystdirektoratet er myndighed.

En ansøgning er 01.07.20 indsendt til Kystdirektoratet.

Når miljøvurderingen af et nyt plangrundlag foreligger, vil Fonden Hornbæk Havn beslutte om de ønskede anlæg på søterritoriet skal

søges godkendt af Kystdirektoratet på grundlag af en anlægstilladelse, eller om Fonden vil anmode om at projektet realiseres på grundlag af en miljøkonsekvensvurdering (VVM).

*Afgrænsningen af det ønskede projekt på søterritoriet fastlægges af Kystdirektoratet og er ikke omfattet af dette afgrænsningsnotat.
[...]*

Af afgrænsningsnotatet (s. 11) fremgår følgende vedrørende jordarealer, jordbund og vand:

Der er registreret jordforurening på hele vinteropbevarings- og parkeringsarealet i havnens vestlige del på vidensniveau 1 (V1) efter jordforureningsloven. Årsagen er, at arealet tidligere har været benyttet til tjæring af fiskegarn. Evt. fremtidige jordarbejder kan medføre, at Helsingør Kommune skal ansøges om tilladelse efter jordforureningslovens §8, så det sikres at jordforureningen ikke udgør en risiko for mennesker eller miljø. Evt. forureninger af uddybningsmaterialer fra et nyt havnebassin og uddybning i forbindelse med ny servicekaj undersøges i forbindelse med miljøkonsekvensvurderingen af de ønskede anlæg på søterritoriet.

Størstedelen af området er en del af kloaklandet HO1, som er fælleskloakeret. Spildevand ledes til rensning på Nordkystens rens anlæg.

Hornbæk Havn planlægger, at der i forbindelse med den nye servicekaj etableres en spuleplads, som skal anvendes i forbindelse med optagning af både. Spulepladsen indrettes med sandfang, olieudskiller, mm. efter nærmere anvisning af Helsingør Kommune. Det kan indebære at der skal udarbejdes et tillæg til spildevandsplanen. Vedligeholdelse/klargøring af både, der kan give anledning til jord- og overfladevandforurening, skal alene ske på havnens befæstede arealer.

Planen vurderes ikke at muliggøre forhold, jf. ovenfor, der kan påvirke de to vandløb vest og øst for havnen.

Konklusion: Jordarealer, jordbund og vand skal ikke vurderes i miljørapporten.

Kommunen har i forbindelse med klagesagen anført, at det fremgår af afgrænsningsnotatet, at eventuel forurening af uddybningsmaterialer vil indgå i miljøkonsekvensvurderingen af det konkrete projekt. Endvidere anfører kommunen, at kommunen, ved afgrænsningen af forhold, der skal indgå i miljøvurderingen, ikke har kendskab til et data- eller vidensgrundlag, der kunne danne grundlag for en vurdering af, at arbejde med uddybningsmaterialer vil medføre en sandsynlig væsentlig miljøpåvirkning.

Kommunen har endvidere anført, at det fremgår af afgrænsningsnotatet, at oprensning af indsejling og flytning af sand allerede foregår på grundlag af en særskilt tilladelse fra Kystdirektoratet.

Herudover har kommunen anført, at det fremgår af afgrænsningsnotatet, at eventuelle miljøpåvirkninger ved etablering af nye havneanlæg, herunder ny mole, nye broer og ny servicekaj, vurderes i forbindelse med miljøkonsekvensvurderingen af projektet. Kommunen har i den forbindelse anført, at der alene er tale om en meget lille del af det samlede projekt.

Yderligere har kommunen anført, at lokalplanen ikke vurderes at være rammesættende for forhold, der vil kunne hindre målopfyldelse for vandområde nr. 200. Ifølge kommunen, giver lokalplanen mulighed for, at den eksisterende regulering af udledning af spulevand kan udvides, hvilket vil forudsætte en tilladelse på vilkår fra kommunen og i forbindelse hermed, en vurdering af udledningens indvirken på målopfyldelse. Kommunen har anført, at det ved afgrænsningen blev vurderet, at en begrænset udvidelse af en eksisterende tilladelse til udledning ikke udgør en sandsynlig væsentlig påvirkning og heller ikke vil have en betydende kumulativ effekt. Endelig har kommunen anført, at planen ikke vurderes at muliggøre forhold, der kan påvirke de to målsatte vandløb Vesterbæk og Østerbæk, henholdsvis vest og øst for havnen, negativt og derved være til hinder for målopfyldelse.

Planklagenævnets vurdering

Den konkrete sag vedrører en planvedtagelse for at muliggøre fornyelse og udvidelse af en lystbådehavn. Realiseringen af projektet forudsætter bl.a. etablering af et nyt havnebassin på ca. 10.000 m² ved udgravning af nuværende landarealer, ligesom der skal etableres en ny mole og nye bådebroer og -pladser. Realiseringen af projektet forudsætter endvidere etablering af spuleplads og servicekaj, som en udbygning af den nuværende servicekaj.

Det fremgår af miljørapporten, at kommunen har afgrænset miljørapporten til emnerne forhold til anden planlægning og programmer, biologisk mangfoldighed (kyst, Natura 2000 og marsvin, beskyttede naturtyper § 3 og bilag IV-arter), kulturarv, landskab og arkitektur, og afværgeforanstaltninger og overvågning.

Det fremgår endvidere af miljørapporten, at bl.a. emnet *jordarealer, jordbund og vand*, ikke skal miljøvurderes.

Denne afgrænsning indebærer, at bl.a. indvirkninger på vandmiljøet, herunder miljømål for overfladevandområder, ikke behandles i miljørapporten, hverken i forhold til udgravningen af det nye havnebassin eller de i planerne forudsatte anlægsarbejder på søterritoriet, med undtagelse af de indvirkninger, der relaterer sig til kysten, Natura 2000 og marsvin. Heller

ikke indvirkningerne på vandmiljøet som følge af den efterfølgende drift af lystbådehavnen, er behandlet i miljørapporten.

Planklagenævnet finder, at kommunens afgrænsning af miljørapporten ikke er i overensstemmelse med miljøvurderingslovens § 12, stk. 1.

Nævnet lægger herved vægt på, at der i en miljørapport bl.a. skal indgå oplysninger om miljøforholdene i områder, der kan blive væsentligt berørt og ethvert eksisterende miljøproblem, som er relevant for planen, jf. miljøvurderingslovens bilag 4, litra c og d, jf. § 12. Hertil kommer, at der i en miljørapport bl.a. skal gives oplysninger om de miljøbeskyttelsesmål, der er fastlagt på internationalt plan, fællesskabsplan eller medlemsstatsplan, og som er relevante for planen, og hvordan der under udarbejdelsen af planen er taget hensyn til disse mål og andre miljøhensyn, jf. miljøvurderingslovens bilag 4, litra e, jf. § 12.

Nævnet bemærker i den forbindelse også, at det fremgår af planlovens § 13, stk. 1, nr. 5, at en lokalplan ikke må stride imod regler om indsatsprogram udstedt med hjemmel i lov om vandplanlægning.¹⁶

Nævnet lægger desuden vægt på, at en miljørapport skal indeholde oplysninger om den sandsynlige væsentlige indvirkning på miljøet, herunder den biologiske mangfoldighed, fauna, flora og vand, jf. miljøvurderingslovens bilag 4, litra f, jf. § 12.

Planklagenævnet finder på den baggrund, at miljørapporten skulle have indeholdt beskrivelser og vurderinger af de sandsynlige indvirkninger på vandmiljøet, herunder miljømål for overfladevandområder, dels som følge af anlægsarbejderne, dels som følge af den efterfølgende drift af lystbådehavnen. Nævnet henviser i den forbindelse til, at det fremgår af sagens oplysninger, at udvidelsen af havnen bl.a. indebærer etablering af en spuleplads på de eksisterende landarealer, som skal anvendes i forbindelse med optagning og rengøring af både.

Planklagenævnet bemærker i forhold til udgravningen af det nuværende landareal til havnebassin og de øvrige anlægsarbejder, som skal gennemføres på søterritoriet, at de nærmere krav hertil, ikke kan reguleres af en plan efter planloven. En mere detaljeret vurdering af miljøindvirkningerne som følge heraf må således foretages i forbindelse med de relevante tilladelser, herunder navnlig Kystdirektoratets tilladelse efter kystbeskyttelsesloven.¹⁷

Det er dog nævnets opfattelse, at de sandsynlige væsentlige miljøpåvirkninger som følge af udgravningen af det nye havnebassin og anlægsarbejderne på søterritoriet i den konkrete sag bør indgå i en miljøvurdering på et mere overordnet niveau.

¹⁶ Lovbekendtgørelse nr. 126 af 26. januar 2017 om vandplanlægning.

¹⁷ Lovbekendtgørelse nr. 245 af 28. februar 2025 om kystbeskyttelse m.v.

Nævnet lægger vægt på, at formålet med en miljøvurdering netop er at sikre, at integrationen af miljøhensyn foretages i forbindelse med udarbejdelse af planen og dermed på et så tidligt tidspunkt, at det er muligt at inddrage (kendte/sandsynlige) miljømæssige aspekter i planens udformning, herunder om mulige væsentlige påvirkninger bør føre til ændring af planen. Nævnet bemærker i den forbindelse, at det er planerne, der fastsætter de overordnede rammer for havneudvidelsen, herunder for behovet for udgravning af nuværende landareal til havnebassin og for anlægsarbejderne på søterritoriet.

Nævnet finder desuden, at miljørapporten ikke er egnet til at give det fornødne beslutningsgrundlag til de politiske beslutningstagere eller til at oplyse offentligheden om de sandsynlige væsentlige indvirkninger på miljøet som følge af realisering af planerne, når miljøpåvirkninger på vandmiljøet, herunder fra udgravningen af landarealer, ikke er inddraget i miljørapporten på et mere overordnet niveau.

Nævnet finder på den baggrund, at miljøvurderingslovens minimumskrav til en miljørapport ikke er opfyldt i forhold til afgrænsningsfasen, og miljøvurderingen lider derfor af en væsentlig retlig mangel og er ugyldig.

3. Afsluttende bemærkninger

Planklagenævnet ophæver Helsingør Kommunes afgørelse af 2. september 2024 om endelig vedtagelse af lokalplan nr. 5.54, Hornbæk Havn, og kommuneplantillæg nr. 25 til kommuneplan 2019, med tilhørende miljørapport.

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

- Kommunen skal gennemføre en ny vurdering af planernes påvirkning af marsvin, som er på udpegningsgrundlaget for Natura 2000-område N195. Nævnet bemærker, at der ifølge EU-Domstolens praksis ikke kan inddrages afværgeforanstaltninger, som har til formål at undgå eller reducere en plans skadelige virkninger, i en væsentlighedsvurdering. Hvis der ikke, uden inddragelse af afværgeforanstaltninger, kan udelukkes en væsentlig påvirkning af Natura 2000-området, skal der således foretages en konsekvensvurdering.
- Ved den nye vurdering af påvirkningen af marsvin, bør kommunen inddrage eventuelle nye relevante oplysninger om marsvin i området, som er fremkommet siden udarbejdelsen af miljørapporten.
- Kommunen skal gennemføre en ny miljøvurdering af planforslagene, som indeholder en vurdering af planernes sandsynlige væsentlige indvirkning på vandmiljøet, herunder miljømål for overfladevandområder.

Afgørelsen er truffet af formanden på nævnets vegne, jf. § 4 i lov om Planklagenævnet.¹⁸

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

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

4. Meddelelse og offentliggørelse af afgørelsen

Denne afgørelse gøres tilgængelig for Helsingør Kommune, Center for By Land og Vand (sagsnr. 25/1329) samt for klagerne og disses eventuelle repræsentant (J.nr. 10032) via klageportalen. Afgørelsen sendes desuden til eventuelle andre parter i klagesagen som Digital Post.

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

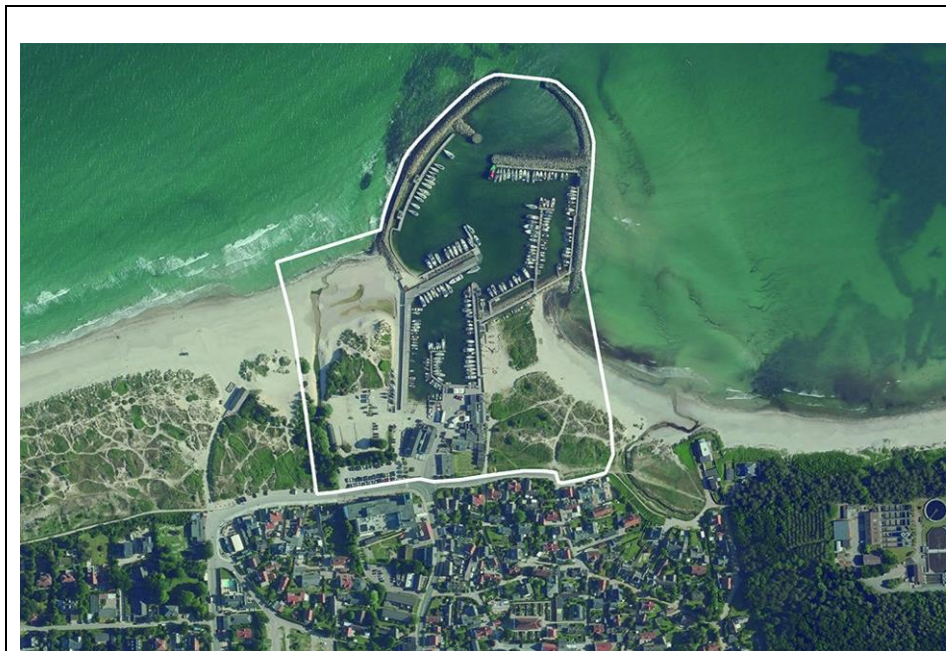
Bilag (Se fra næste side)

Bilag 1 Billedmateriale

Bilag 2 Dokumenter modtaget i klagesagen

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

Bilag 1 Billedmateriale



Billede 1: Luftfoto af Hornbæk Havn med afgrænsning af lokalplanens område.

Kilde: Lokalplanens redegørelse.

Bilag 2 Dokumenter modtaget i klagesagen

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

Modtaget fra Danmarks Naturfredningsforening, Helsingør:¹⁹

- Klage af 7. oktober 2024.

Modtaget fra foreningen og borgerne i området:²⁰

- Klage af 7. oktober 2024.
- Bemærkninger af 2. juli 2025.

Modtaget fra kommunen:

- Bemærkninger af 7. april 2025.

Modtaget fra ansøger:

- Bemærkninger af 15. april 2025.

¹⁹ Sagsnr. 24/11457, klagenr. 1066837.

²⁰ Sagsnr. 24/11452, 24/11453 og 24/11455, klagenr. 1066732, 1066734 og 1066815.