

21. april 2017
Sagsnr. NMK-33-03491 og
NMK-41-00377
KlageID: 91283, 90881, 91180,
91388
LILAG-NMKN

AFGØRELSE

i sag om Roskilde Kommunes endelige vedtagelse af lokalplan 612 og kommuneplantillæg 7 med tilhørende miljøvurdering for Jyllinge Nordmark

Planklagenævnet har modtaget en række klager over Roskilde Kommunes endelige vedtagelse af lokalplan 612 og kommuneplantillæg 7 med tilhørende miljøvurdering for Jyllinge Nordmark.

Planklagenævnet ophæver Roskilde Kommunes endelige vedtagelse af lokalplan 612 og kommuneplantillæg 7 af den 25. november 2015.

Planklagenævnet ophæver samtidig væsentligheds-, konsekvens- og miljøvurderingerne fra henholdsvis juli 2014, marts og maj 2015 samt planforslagene af 17. juni 2015.

Afgørelsen betyder, at det samlede plangrundlag er ugyldigt, og at planprocessen skal gennemføres på ny.

Planklagenævnets afgørelse er endelig og kan ikke indbringes for anden administrativ myndighed, jf. § 3, stk. 3, i lov om Planklagenævnet¹. Eventuel retssag til prøvelse af afgørelsen skal være anlagt inden 6 måneder, jf. § 3, stk. 4, i lov om Planklagenævnet.

Afgørelsen er truffet af nævnet, jf. § 4, stk. 2, i lov om Planklagenævnet.

PLANKLAGENÆVNET

Toldboden 2
8800 Viborg

Tlf. 72 40 56 00
CVR nr. 37795526
EAN nr. 5798000026070
nh@naevneneshus.dk
naevneneshus.dk

¹ Lov nr. 1658 af 20. december 2016 om Planklagenævnet.

Klagen til Planklagenævnet

Natur- og Miljøklagenævnet har modtaget 5 klager over Roskilde Kommunes endelige vedtagelse af plangrundlaget for Jyllinge Nordmark.

Natur- og Miljøklagenævnet har den 11. marts 2016 truffet delafgørelse om, at den ene af de 5 klagere (klageID: 91212) ikke er klageberettiget. Denne klage realitetsbehandles derfor ikke af Planklagenævnet.

De resterende 4 klager er indsendt af DN og 3 omboende. Den ene af de 3 klager fra omboende er en fælles klage fra tre grundejere langs Værebros Å.

I klagerne anføres det bl.a.:

- at konsekvens- og miljøvurderingerne, som ligger til grund for planvedtagelsen er forældede,
- at digeanlægget strider mod handleplanen for Natura 2000-området,
- at der ikke foreligger en tilstrækkelig beskrivelse af alternativer,
- at der findes alternativer, som er mindre indgribende i Natura 2000-området,
- at der ikke er tilstrækkelig hjemmel til etablering af stisystemet,
- at etablering af stisystemet strider imod den private ejendomsret og har vidtrækkende konsekvenser for mennesker og natur,
- at stisystemet ikke er vurderet i hverken miljø- eller konsekvensvurderingen før planvedtagelse,
- at stisystemet strider imod en række øvrige lovområder, og
- at der er en fejl på kortbilag 7 til lokalplanen

Klagepunkterne gennemgås under sagens oplysninger.

Sagen er pr. 1. februar 2017 overført til Planklagenævnet, jf. § 14, stk. 2, i lov om Planklagenævnet.

Sagens oplysninger

Roskilde Kommune har den 25. november 2015 endeligt vedtaget lokalplan 612 og kommuneplantillæg 7 med tilhørende miljøvurdering for Jyllinge Nordmark. Afgørelse om endelig vedtagelse af plangrundlaget blev offentlig bekendtgjort på kommunens hjemmeside den 4. december 2015.

Forud for den endelige vedtagelse af planerne har Roskilde Kommune den 17. juni 2015 vedtaget forslag til lokalplan 612 og forslag til kommuneplantillæg 7. Forslagene har været i høring fra den 26. juni til den 6. september 2015. Som følge af de indkomne høringssvar har kommunen foretaget ændringer fra lokalplanforslaget til den endelige vedtagne lokalplan. Ændringerne til lokalplanen blev sendt i en supplerende høring fra den 23. september til den 11. oktober 2015.

Roskilde Kommune har som led i planlægningsprocessen endvidere fået udarbejdet en række rapporter. Disse udgør: en væsentlighedsvurdering fra juli 2014, en konsekvensvurdering fra marts 2015 og en miljørapport fra maj 2015. Alle rapporter er udarbejdet af COWI.

I maj 2014 har Roskilde Kommune fået udarbejdet et skitseprojekt for lokale løsninger til sikring af Jyllinge Nordmark mod oversvømmelse fra Værebros Å og Roskilde Fjord. Skitseprojektet fra maj 2014 omtaler ikke et fløjdige. Rapporten er udarbejdet af Grontmij.

I december 2014 har kommunen fået udarbejdet et nyt skitseprojekt, der belyser lokale løsninger til sikring mod oversvømmelse. I skitseprojektet fra december 2014 belyses bl.a. forskellige ådiger – en af disse løsninger omfatter et fløjdige. Fløjdiget er placeret uden for Natura 2000-området. Rapporten er udarbejdet af ORBICON.

Parallelt med planlægningsprocessen efter planloven² har Roskilde Kommune igangsat et forløb efter kystbeskyttelsesloven³. I denne sammenhæng har kommunen bl.a. truffet to enslydende afgørelser den 11. marts 2016 om vedtagelse af et kystbeskyttelsesprojekt i Jyllinge Nordmark efter kystbeskyttelseslovens § 18, stk. 1, jf. § 5, stk. 1. Disse afgørelser er påklaget særskilt i Miljø- og Fødevareklagenævnet.

Roskilde Kommune har endvidere meddelt VVM-tilladelse den 7. december 2016 til etablering af anlæg til sikring mod oversvømmelser i Jyllinge Nordmark. Forud for VVM-tilladelsen er der udarbejdet en VVM-redegørelse dateret juni 2016. VVM-tilladelsen og VVM-redegørelsen er også blevet påklaget til Miljø- og Fødevareklagenævnet.

Nedenstående fremstilling beskriver de udarbejdede rapporter/planer i kronologisk rækkefølge.

Væsentlighedsvurdering, juli 2014

Roskilde Kommune har i juli 2014 fået udarbejdet en væsentlighedsvurdering baseret på skitseprojektet udarbejdet i maj 2014.

I væsentlighedsvurderingen fremgår det, at Roskilde Kommune i maj 2014 for at undgå fremtidige oversvømmelser har fået udarbejdet et skitseprojekt, der beskriver anlægget af et dige omkring en del af Jyllinge Nordmark placeret langs Værebros Å og delvis ud mod Roskilde Fjord. Skitseprojektet består i fase 1 af anlæg af et jorddige langs Værebros Å samt en del af strækningen ud mod Roskilde Fjord. Jorddiget er skitseret til at have en kronehøjde på 1,4 m. Hertil kommer en mobil løsning op til en samlet sikringshøjde på 2,2 m i form af vandfyldte slanger, der kan

² Lovbekendtgørelse nr. 1529 af 23. november 2015 om planlægning med senere ændringer.

³ Lovbekendtgørelse nr. 15 af 8. januar 2016 om kystbeskyttelse.

lægges ud oven på digekronen efter behov. Skitseprojektet omhandler også en fase 2 med forslag til forskellige lokale og regionale stormflodssikringer.

1. fase i skitseprojektet skitserer løsninger, der kan gennemføres inden for en tidshorisont på ½-3 år og med en sikring op til en kote +2,2 m DVR90. Dette svarer til at sikre mod en hændelse svarende til stormfloden under stormen Bodil i december 2013.

Det fremgår endvidere, at væsentlighedsvurderingen udelukkende kigger på fase 1-forslaget, der omhandler etablering af et jorddige suppleret med mobile løsninger, der mobiliseres ved særlige stormflodsvarsler.

Anlægsprojektet, der er genstand for Natura 2000-væsentlighedsvurderingen, omfatter en højvandsbeskyttelse omkring bydelen Jyllinge Nordmark, anlagt i form af et jorddige. Jorddiget vil blive placeret rundt om bebyggelsen i Jyllinge Nordmark langs Værebros Å og et stykke langs Roskilde Fjord.

Figur 4 i væsentlighedsvurderingen viser placeringen af det jorddige, som vurderes i rapporten.

Det fremgår endvidere af væsentlighedsvurderingen, at den politiske behandling af skitseprojektet udestår, og det er derfor ikke fastlagt, at digeanlægget etableres som beskrevet i skitseprojektet. Det kan ikke udelukkes, at der ønskes en højere kronehøjde, med eller uden den skitserede mobile løsning, hvorfor der tages forbehold for den kronehøjde på 1,4 m, som ligger til grund for nærværende væsentlighedsvurdering. Det antages imidlertid, at placeringen af digeanlægget så tæt som muligt på ejendommene ligger fast.

Væsentlighedsvurderingen konkluderer, at det ikke entydigt kan afvises, at digeanlægget ved Jyllinge Nordmark kan medføre væsentlige negative påvirkninger af Natura 2000-området, hvorfor der skal udarbejdes en fuld Natura 2000-konsekvensvurdering.

Planlægningstilladelse

Roskilde Kommune har den 3. juli 2014 ansøgt om dispensation fra planlægningsforbuddet i habitatbekendtgørelsens § 5, stk. 2, med henblik på at påbegynde planlægningen af et dige ved Jyllinge Nordmark. Kommunen har med ansøgningen indsendt ovenfor omtalte væsentlighedsvurdering for projektet.

Naturstyrelsen har den 12. november 2014 i medfør af habitatbekendtgørelsens § 5, stk. 5, meddelt dispensation til at iværksætte planlægning af digeanlæg ved Jyllinge Nordmark. Af afgørelsen fremgår det bl.a., at kommunen i den videre planlægning skal sikre, at planlægningen af diget ikke hindrer opnåelse af de mål, der er fastsat i

den gældende statslige Natura 2000-plan og den kommunale Natura 2000-handleplan for området. Det fremgår endvidere, at realiseringen af det endelige projekt kan indebære en fravigelse af habitatbeskyttelsen, jf. habitatdirektivets art. 6, stk. 4. Naturstyrelsen understreger, at det kun er muligt at fravige habitatbeskyttelsen, hvis en række betingelser er opfyldt, heriblandt undersøgelser af alternativer samt valg af det mindst indgribende alternativ.

Det fremgår endvidere af afgørelsen, at dispensationen ikke er en endelig tilladelse til vedtagelse af projektet og heller ikke er en endelig stillingtagen til evt. påvirkninger af Natura 2000-området, ligesom der ikke er taget stilling til projektet efter anden lovgivning.

Konsekvensvurdering, marts 2015

I konsekvensvurderingen fremgår det bl.a., at rapporten udgør en Natura 2000-konsekvensvurdering for digeanlægget langs Jyllinge Nordmark udarbejdet inden for rammerne af den tidligere udarbejdede væsentlighedsvurdering fra juli 2014 og med inddragelse af de informationer og den viden, der er tilkommet siden gennemførelsen af væsentlighedsvurderingen.

I beskrivelsen af forholdet til væsentlighedsvurderingen, fremgår det på s. 8-9 bl.a., at det ikke er vurderingen, at anlægget af et dige langs Værebro Ådal vil kunne medføre påvirkninger af Natura 2000-området.

Det fremgår endvidere, at Roskilde Kommune for at undgå fremtidige oversvømmelsessituationer, i december 2014 har fået udarbejdet et skitseprojekt, der beskriver anlægget af et dige omkring en del af Jyllinge Nordmark placeret langs Værebro Å og et dige ud mod Roskilde Fjord.

Beskrivelse af projektet

Det fremgår af konsekvensvurderingen, at skitseprojektets hovedforslag består af et kombineret jorddige og fast spuns ud mod Roskilde Fjord samt langs Værebro Å. Anlægget er mod Roskilde Fjord skitseret til at have en fast sikringshøjde på 2,2 m, hertil kommer en mobil løsning op til en samlet sikringshøjde på 2,75 m langs fjorden.

Fjorddiget strækker sig langs fjorden fra Osvej Vest ved Strandvænget i syd til Svanevænget i nord, rundet om den nordlige spids af Nordmarken, hvor det afløses af et dige langs Værebro Å.

Diget planlægges placeret tæt op ad de private ejendomme i Jyllinge Nordmark, således at det i videst mulig udstrækning følger ejendomsgrænserne. Vurderet ud fra kort på miljøegis.mim.dk betyder dette, at forløbet af diget på en del af strækningen kan ligge inden for Natura 2000-området og på andre dele af strækningen vil ligge udenfor, men den præcise afgrænsning af Natura 2000-området i forhold til

placeringen af dige og spuns kan ikke afgøres nøjagtigt ud fra det foreliggende Natura 2000-kortmateriale.

Det fremgår, at den mulige arealbeslaglæggelse ind i Natura 2000-området således afhænger dels af den nøjagtige afgrænsning af Natura 2000-området dels af digets bredde ved foden. Det vurderes ud fra kortmaterialet omkring Natura 2000-afgrænsningen og placeringen af dige og spuns, samt ud fra besigtigelse af projektområdet, at den mulige fysiske påvirkning af Natura 2000-området vil være ubetydelig.

Den samlede længde af fjorddiget bliver på 835 m, hvoraf 270 m anlægges som fast spuns.

Det fremgår, at det på tidspunktet for rapportens udarbejdelse ikke vides, hvordan anlægsarbejdet vil blive gennemført, men det vurderes umiddelbart, at anlægsarbejdet ikke vil kunne gennemføres inden for den angivne 20 m brede arealreservationszone, men vil kræve et bredere spor. Dette vil i givet fald betyde en mere omfattende direkte påvirkning af Natura 2000-området og de tilstedeværende udpegningsnaturtyper, og dermed vil risikoen øges for at anlægget vil kunne medføre en væsentlig påvirkning af Natura 2000-området og dets udpegningsgrundlag.

På s. 10 i konsekvensvurderingen fremgår nedenstående figur. Det fremgår af den forklarende tekst til figuren, at det er fjorddiget (A-B), som ligger til grund for Natura 2000-vurderingen.



Figur 2-1 Placering og tracé for det planlagte kystbeskyttelsesanlæg. Fjorddiget, der ligger til grund for Natura 2000-vurderingen, udgøres af abrakning AB. Spærningen af etableres som fast spuns. Natura 2000-området er vist ved omrøring (Forsikringskassen 2014).

Habitatnatur

Hvad angår tilstanden for strandengen i området, fremgår det, at naturstilstanden er moderat, strukturklassen ringe og artsklassen moderat. For kalkoverdrev er den moderat i alle tre tilfælde.

I indsatsplanen for Natura 2000-området (Naturstyrelsen 2011) er det målsætningen for habitatnaturtyperne, at naturtyper, der er vurderet til

naturtilstandsklasse III (moderat tilstand) eller værre, skal udvikles i deres naturtilstand, således at der opnås tilstand I – II og gunstig bevaringsstatus. Naturtyper med god tilstand skal sikres, så de også i fremtiden har gunstig tilstand.

Handleplanen tilkendegiver samtidig, at der skal gøres en særlig indsats for at øge arealet med truede og sjældne naturtyper, herunder kalkoverdrev.

Det fremgår, at kommunen i januar 2015 foretog en besigtigelse af området, hvor det var umiddelbart tydeligt, at tilgroning af strandengene og kalkoverdrevet er en markant udfordring for opnåelse af en gunstig bevaringsstatus for disse naturtyper.

Konsekvenser af projektet på habitatnatur

Det fremgår af dette afsnit, s. 21 f., at vurderingen af mulige konsekvenser af anlægget af diget langs Jyllinge Nordmark baseres på følgende observationer og antagelser:

- Digeanlægget vil formentlig ligge delvis inden for Natura 2000-området og delvis uden for. Hvor diget anlægges som fast spuns kan det formentlig placeres uden for Natura 2000-området.
- Digeanlægget vil blive placeret på et areal, der er påvirket af tilgroning med græsser og høje urter og flere steder også af deponering af haveaffald og jord umiddelbart uden for de tilgrænsende ejendomme. De tilgrænsende eller direkte påvirkede habitatnaturtyper fremstår således i disse områder uden karakter af de naturtyper, Natura 2000-området er udpeget på grundlag af.
- Habitatnaturtyperne strandeng (1330) og kalkoverdrev (6210) er vurderet til at have en moderat naturtilstand og dermed en ugunstig bevaringsstatus.
- Det antages, at anlægstracéet holdes så smalt som muligt af hensyn til at minimere påvirkning af de omgivende arealer, herunder naturtyperne i Natura 2000-området. Det antages endvidere, at hvor diget anlægges som fast spuns, vil arbejdsstracéet kunne gøres smallere.
- Det kan ikke på det foreliggende grundlag beregnes konkret, hvor stort et areal af udpeget habitatnatur, der vil blive inddraget i digeanlæggets fodaftryk, men det kan ud fra kortstudier vurderes, at det er en ubetydelig andel.

På baggrund af ovenstående konkluderes det, s. 21 f., at digeanlægget ikke vil medføre væsentlige påvirkninger af habitatnaturtyper, der indgår

i udpegningsgrundlaget for Natura 2000-området. Denne konklusion begrundes i følgende vurderinger:

- Arealinddragelsen vil ske i en del af – eller grænsende til - Natura 2000-området, som optræder forarmet på grund af tilgroning samt på grund af den menneskelige aktivitet i og omkring de tilgrænsende private ejendomme.
- Digeanlægget vil lægge beslag på en meget beskedent andel af udpeget habitatnatur.
- Anlægget vil dermed ikke være til hindring for, at naturtyperne gennem en plejeindsats vil kunne opnå en gunstig bevaringsstatus, som det er målet i handleplanen for Natura 2000-området.

Det forventes ikke, at anlægget af diget vil medføre væsentlige ændringer af hydrologien i området, og diget vil ikke påvirke mulighederne for oversvømmelser af strandengsområdet.

Det fremgår, at digeanlægget vil ikke ændre på færdselsmønstret i området, hvorfor der ikke forventes andre slidpåvirkninger end i dag.

Det konkluderes endvidere, at anlæg og drift af et dige omkring Jyllinge Nordmark ikke vil medføre væsentlige påvirkninger af fuglearter på udpegningsgrundlaget af fuglebeskyttelsesområde F105, hverken ynglende eller trækkende arter. Projektområdet udgør ikke et egnet levested for udpegningsarter. Det fremgår ydermere, at den daglige færdsel i området ikke forventes at blive ændret som følge af digeanlægget, hvorfor der ikke vil ske ændringer i forstyrrelsesmønstret af denne grund.

Digeanlægget vil heller ikke medføre væsentlige påvirkninger af bilag IV-arter, da der i projektområdet ikke findes egnede levesteder for bilag IV-arter.

Miljørapport, maj 2015

Roskilde Kommune har, s. 17-18, vurderet, at planerne er omfattet af miljøvurderingslovens⁴ bilag 4, punkt 10 k: ”Kystanlæg til modvirkning af erosion og maritime vandbygningskonstruktioner, der kan ændre kystlinjerne, som f.eks. diger, dæmninger, moler, bølgebrydere og andre konstruktioner til beskyttelse mod havet, bortset fra vedligeholdelse og genopførelse af sådanne anlæg.”

Kommunen har, s. 18, vurderet, at der i det aktuelle tilfælde ikke er tale om mindre ændringer af plangrundlaget eller mindre miljøpåvirkninger, jf. miljøvurderingslovens § 3.2, hvorfor der skal udføres miljøvurdering.

⁴ Lovbekendtgørelse nr. 1533 af 10. december 2015 om miljøvurdering af planer og programmer.

Miljørapporten vurderer kystbeskyttelsesløsningen fremsat i planforslaget, jf. s. 14. Løsningen består af fjorddige og ådige langs Værebros Ås udmunding, et fløjdige på tværs af åen med sluseanlæg og pumper, samt et ådige på hele strækningen langs Værebros Å til Poppelvej.

Alternativer

Miljørapporten vurderer 0-alternativet. Desuden omtales forskellige alternative forslag til en regional løsning på s. 17. Det fremgår bl.a., at fælles for de regionale løsninger er, at de anbefales i kombination med mindre lokale løsninger fremfor enkeltstående lokale løsninger.

Konsekvensvurdering/Natura 2000-områder (Beskyttet natur og arter)

Miljørapporten gengiver på s. 27-29 konsekvensvurderingens fund. Disse er nærmere gennemgået i beskrivelsen af konsekvensvurderingen (se ovenfor).

Natur (Flora og Fauna)

Om natur (flora og fauna) fremgår det, at lokalplanen muliggør realisering af et kombineret hav- og ådige, som skal hindre oversvømmelser. Desuden planlægges for strømningsveje, som kan aflede nedbør i en skybrudssituation, samt anlæg til opstuvning/forsinkelse af regnvand.

Etablering af disse klimasikringsanlæg planlægges delvist i og i tilknytning til naturområder og § 3-arealer (beskyttede naturtyper). Jævnfør naturbeskyttelsesloven må der ikke foretages tilstandsændringer af beskyttede vandløb og naturtyper. Det fremgår, at naturbeskyttelseslovens § 3, stk. 1-3, ikke gælder for diger og andre foranstaltninger, der udføres som led i kystbeskyttelse af flere ejendomme langs kysten, og hvortil der gives tilladelse efter kystbeskyttelsesloven, jf. naturtypebekendtgørelsens § 4.

Det fremgår endvidere, at der for øvrige anlæg og arealer inden for lokalplanområdet gælder, at naturtilstanden ikke må ændres uden dispensation, og dispensation kan kun gives, når særlige forhold taler for det. Ved vurderingen af, om en foranstaltning kræver dispensation inden for eller uden for § 3-området, indgår foranstaltningens virkning og karakter, herunder om det har varig karakter.

En evt. dispensation for placering af klimasikringsanlæg og rekreative anlæg inden for arealer omfattet af naturbeskyttelseslovens § 3 vil kræve en konkret sagsbehandling og afvejning med naturinteresser.

Diget planlægges placeret på bl.a. strandenge ved fjorden og langs Værebros Å, hvor flere beskyttede naturtyper (overdrev, enge, Værebros Å) potentielt vil blive forstyrret.

Det vurderes, at det nuværende beskyttelsesniveau for naturarealer kan opretholdes, og at der i forbindelse med dispensation fra naturbeskyttelsesloven med afvejning af naturinteresserne kan fastsættes plejetiltag, der kan have en positiv effekt på naturkvaliteten for de relevante naturbiotoper.

Anlæg af dige på Værebros Ås sydside vil betyde, at områderne mellem diget og åen fortsat kan blive oversvømmet, samt at de lokale topografiske forhold vil medvirke til at genoprette enge og vådområder.

Stisystem

Om stisystemet fremgår det på s. 9 i miljørapporten, at der i planerne udpeges lokaliteter til indretning af samlingssted for bydelens beboere samt en præcisering af det rekreative stinet, så god tilgængelighed kan gå hånd i hånd med klimasikring - bl.a. i en beredskabssituation - og naturbeskyttelse.

På s. 16 fremgår det, at der i statens Fingerplan 2013 er udpeget en regional stiforbindelse gennem Jyllinge Nordmark via Lupinvej over Værebros Å. Stien fungerer allerede som en del af det regionale rekreative stinet og skal fastholdes i fremtidig planlægning.

På s. 36 vedrørende adgang til kysten, fremgår det, at der med lokalplanforslaget udlægges et sammenhængende rekreativt stiforløb langs fjorden og Værebros Å med en principiel linjeføring, der sikrer offentlighedens adgang til kysten.

Der er alene fastlagt en principiel linjeføring, da det er forudsat, at der før anlæg af stien skal ske en præcisering af linjeføringen, som sikrer, at indbliksgener så vidt muligt undgås. Stien planlægges etableret i maksimal 1,5 meters bredde og tilpasset de naturlige omgivelser.

Det fremgår endvidere, at stien sandsynligvis skal etableres inden for § 3-områder på en stor del af strækningen. Ved vurderingen af om en foranstaltning kræver dispensation inden for eller uden for § 3-området, indgår foranstaltningens virkning og karakter, herunder om det har varig karakter.

En evt. dispensation for placering af stien inden for arealer omfattet af naturbeskyttelseslovens § 3 vil kræve en konkret sagsbehandling og afvejning med naturinteresser.

Supplerende høring om udvalgte emner

Roskilde Kommune har den 23. september til den 11. oktober 2015 foretaget en supplerende høring om udvalgte emner efter planlovens § 27, stk. 2. De tre emner, som høringen vedrører, er:

- Forslag til placering af fremtidigt højvandslukke tættere på Værebros Ås udmunding
- Ændring af principiel linjeføring af østligt å-dige placeret tættere på Værebros Å
- Forslag om alternativ vejadgang til foreslået udstykning af 6 tæt-lav boliger på Olesvej

Som bilag til den supplerende høring, har kommunen udarbejdet dokumenter, der nærmere beskriver ændringerne. I nærværende sag er særligt bilag 1 og 2 relevante.

Bilag 1: Forslag til væsentlig ændring vedrørende placering af højvandslukke

Af bilaget fremgår det, at Roskilde Kommune under den offentlige høring for forslag til lokalplan 612 for Jyllinge Nordmark har modtaget høringsvar fra en række grundejerforeninger med anmodning om at muliggøre placering af et højvandslukke nær Værebros Ås udmunding.

I høringsvarene henvises til forslag til kystsikring som er udarbejdet af den lokale arbejdsgruppe for kystsikring af Jyllinge Nordmark. Anmodningen er blandt andet begrundet i et ønske om at placere højvandslukket og tilhørende diger så yderligt mod fjorden som muligt, primært for at mindske den af Kystdirektoratet påpegede risiko for opstuvning foran slusen ved en såkaldt ”tragteffekt” som følge af tilbagetrukken placering, men også for at minimere indgreb på ejendomme langs Værebros Å.

I bilaget fremgår nedenstående illustration, som viser den principielle placering af højvandslukke, fløjdig og pumper i det oprindelige lokalplanforslag.



Det fremgår, at ændringsforslaget indebærer, at delstrækning (b-c) skal forlænges mod vest for at muliggøre et eventuelt højvandslukke med fløjdige tættere på Værebros Ås udmundning. I illustration nedenfor vises forvaltningens forslag til at imødekomme ændringsforslag med mulig placering af højvandslukke på delstrækningen h1-h2. Punkt b bibeholdes, da dette punkt refererer til mulig digehøjde langs fjorden og Værebros Å.



Det fremgår, at ændringen vurderes til at være væsentlig, da den indebærer, at højvandslukke og tilhørende fløjdiger mv. kan placeres på andre ejendomme end vist i lokalplanforslaget. Endvidere muliggør ændringen en placering af højvandslukket med større risiko for påvirkning af Natura 2000, hvor der skal tages særlige hensyn til naturen.

Det fremgår, at uanset udfaldet på høringen, tilsidesætter lokalplanen ikke anden lovgivning, herunder naturbeskyttelsesloven og kystbeskyttelsesloven, hvorfor realisering af lokalplanens indhold er betinget af anden myndighedsbehandling herunder VVM (vurdering af virkninger af miljøet).

Bilag 2: Forslag til væsentlig ændring vedrørende placering af østdige langs Værebros Å.

Roskilde Kommune har under den offentlige høring for forslag til lokalplan 612 for Jyllinge Nordmark modtaget høringssvar, herunder fra en række grundejerforeninger med anmodning om at ændre den principielle linjeføring for placering af diger langs den østlige del af Værebros Å.

I høringssvarene henvises til forslag til kystsikring som er udarbejdet af den lokale arbejdsgruppe for kystsikring af Jyllinge Nordmark. Anmodningen er blandt andet begrundet i et ønske om at placere ådiget, så der bliver større afstand til boliger samt bedre mulighed for håndtering af opstuvet overfladevand på bagside af dige. Endvidere giver et mere

”ret” forløb bedre mulighed for udlægning af supplerende sikring i form af ”watertubes”.

Nedenstående illustrationer fra bilaget viser linjeføringen i lokalplanforslaget kontra forslag til ændring af linjeføringen:



Det fremgår, at ændringen vurderes at være væsentlig, da den kan have indflydelse på den eksisterende natur. Dette skyldes, at den alternative placering vil ligge tættere på åen og de tilknyttede naturværdier, og et dige nærmere åen vil hindre fremtidige lejlighedsvis oversvømmelser af engarealer. Hertil kommer den visuelle påvirkning med et frilagt dige i naturområdet. Det er uvist, om en placering af diget nærmere Værebros Å kan have en påvirkning af åens vandstand stor vandføring. (Kommunens formulering. Der skulle muligvis have stået ”ved” før ”stor” eller ”eller” i stedet for ”stor”).

Kommuneplantillæg 7 og Roskilde Kommuneplan 2013

Formålet med kommuneplantillægget er at fremtidssikre Jyllinge Nordmark mod tiltagende problemer med oversvømmelser fra stormflod, stigende vandstand i fjorden og øget nedbør. Dette indebærer blandt andet, at der skal reserveres plads til kystbeskyttelse og diger langs Værebros Å samt inddrages arealer, fx friarealer og veje, til håndtering af skybrud og øgede regnmængder.

I kommuneplantillæg 7 til kommuneplan 2013 justeres 2 rammebestemmelser (8.B.8 og 8.BP.9) for Jyllinge Nordmark bl.a. således, at bestemmelserne kan rumme anlæg, der kan sikre området mod

oversvømmelser. For rammebestemmelse 8.B.8 omfatter dette digeanlæg langs Roskilde Fjord og Værebros Å.

Kommuneplantillæg 7 nævner ikke et stisystem.

Roskilde Byråd vedtog den 18. december 2013 "Kommuneplan 2013". På s. 155 i kommuneplanen, fremgår det bl.a. om kommunens Grøn Blå Strategi for Jyllinge og Gundsømagleområdet, at adgangen langs fjorden skal søges forbedret, blandt andet ved at øge fremkommeligheden på fjordsiden. Det ses på kortmateriale i kommuneplanen, at der bl.a. er placeret grønne forbindelser langs Værebros Å samt fjorden.

Lokalplan 612

Af lokalplanens redegørelse fremgår det, at lokalplanens primære formål er at fremtidssikre bebyggelsen i Jyllinge Nordmark mod øget nedbør og stormflod. Hændelser som vil tage til med klimaforandringer, der medfører flere storme, kraftigere regn, påvirkning af grundvandsstanden og en gradvis stigende vandstand i fjorden.

Klimatilpasningen af området skal ske på en måde, hvor Jyllinge Nordmark fortsat kan udvikle sig som et attraktivt og varieret boligområde med udgangspunkt i områdets iboende kvaliteter.

Lokalplanen skal samtidigt sikre, at de landskabelige, naturmæssige, rekreative og kulturhistoriske kvaliteter fastholdes og styrkes i takt med, at bydelen udvikler sig.

Alternativer

På s. 8-9 i lokalplanen fremgår det bl.a., at realiseringen af en regional løsning er betinget af øvrige fjordkommuner, mulig finansiering og et længere myndighedsarbejde, hvorfor der kan gå 5-10 år før en regional sikring kan være en realitet. Det fremgår også, at en regional løsning ikke kan stå alene, da der formentlig vil være tale om et højvandslukke, der kun aktiveres ved ekstreme hændelser. Derfor er en lokal sikring nødvendig uanset om der kommer en regional løsning eller ej.

På s. 14 fremgår det desuden, at det på længere sigt, når vandstanden stiger yderligere, er målet, at et regionalt højvandslukke ved Frederikssund kan supplere de lokale løsninger.

Naturbeskyttelse

Det fremgår af lokalplanen, s. 27, bl.a., at Roskilde Fjord er udpeget som internationalt Natura 2000-område, hvor der skal tages særlige hensyn til strandengene, som er habitat for særlige plantearter. Udover strandengene findes en række andre beskyttede naturtyper – overdrev, mose, Værebros Å – som primært er beliggende langs fjorden og i ådalen, men også et enkelt moseområde ved Råmosegrøften Syd.

Det fremgår, at en digeløsning langs fjorden og Værebros Å kan have negativ indvirkning på de beskyttede naturtyper, hvorfor der er udarbejdet en selvstændig rapport: en Natura 2000-konsekvensvurdering. Med den valgte kystsikringsløsning er vurderingen, at naturgrundlaget ikke vil blive påvirket i negativ retning.

Miljø og bæredygtighed

Miljøvurdering

Det fremgår af lokalplanens kapitel om miljø- og bæredygtighed, s 35 ff., at kommunen har fået udarbejdet en miljøvurdering i en selvstændig rapport. Miljøvurderingen har været i høring parallelt med lokalplan- og kommuneplanforslaget.

Der henvises til det ikke tekniske resumé i miljørapporten, som kort beskriver vurderingen og anbefalinger for klimatilpasning og naturinteresser, herunder Natura 2000-områder og beskyttede naturtyper. Endvidere er påvirkning af de forskellige landskabsinteresser beskrevet.

Det fremgår endvidere, at der under den offentlige høring til lokalplanforslaget er indkommet en række bemærkninger, herunder om kystsikring og placering af anlæg. I forhold til emner belyst i miljøvurderingen er lokalplanen tilrettet på følgende punkter:

- Der er givet øget fleksibilitet for placering af højvandslukke med mulighed for, at dette kan etableres så langt mod vest som ved udmundingen af Værebros Å i Roskilde Fjord
- Der er givet mulighed for, at der kan foretages oplag af joller, småbåde og bådtrailere i tilknytning til jollehavne ved Værebros Å
- Der er foretaget en mindre reduktion i omfanget af fælles friarealer på kortbilag. De pågældende arealer er omfattet af strandbeskyttelseslinjen eller åbeskyttelseslinjen og skal således stadig friholdes for byggeri og anlæg
- Der er i områder med åben-lav bebyggelse givet mulighed for at øge befæstelsesgraden fra 30 til 35%
- Linjeføringen af den østlige delstrækning af ådiget er på kortbilag justeret med en placering nærmere åen og med et mere retlinet forløb

Der er i oktober 2015 udført en naturregistrering ved Værebros Å som led i nærmere at undersøge risici ved en placering af højvandslukke nærmere Værebros Å's udmunding.

Det er Roskilde Kommunes vurdering, at der ikke er fremkommet bemærkninger i høringsperioden, der medfører behov for at foretage yderligere vurderinger og undersøgelser. Det bemærkes, at realisering af

kystsikringsanlæg sker i selvstændigt regi af kystbeskyttelsesloven, hvor der skal ske en nærmere afvejning af natur- og miljøhensyn, landskabelige interesser mv.

Det fremgår, at miljørapportens emner vedrørende klimatilpasning, beskyttet natur og landskabsinteresser anses for at være tilstrækkeligt belyst.

Bestemmelser vedrørende digeanlægget mm.

Det fremgår af § 3.3 i lokalplanen om anvendelse (s. 46), at:

”Der udlægges en principiel arealreservation til diger, højvandslukke, pumpeanlæg og tilhørende tekniske anlæg til beskyttelse mod oversvømmelser fra fjord og å. Principiel linjeføring for diger og placering af højvandslukke er angivet på kortbilag 5.”

I lokalplanens § 8.4 (s. 53) fremgår det endvidere, at:

”Der kan etableres digeanlæg langs fjorden og Værebros Å eventuelt kombineret med højvandslukke, pumpeanlæg og fløjdiger i tilknytning til Værebros Å. Principiel placering af anlæg er vist i kortbilag 5.

Digeanlæg må på principielt udlagt delstrækning a-b opføres i en højde til maksimalt kote 2,75 m og på principielt udlagt delstrækning b-c til maksimalt kote 2,4 m.

Digerne udføres som jorddige, jorddige kombineret med spunsvæg eller som smal murkonstruktion. Diger kan kombineres med anlæg til midlertidige beredskabsløsninger.

I tilknytning til principielt udlagt delstrækning h1-h2 kan udføres højvandslukke, fløjdige og pumpeanlæg.

...”

Kortbilag 5:

Kortbilag 5 - Kystsikring og afledning af regnvand

Lokalplangrænse	
Kommunegrænse	
Digevæg - max. heste 2,75 m Principiel linjeføring	
Digevæg - max. heste 2,4 m Principiel linjeføring	
Højvandslukke, pumpe og faldtårn Principiel placering	
Vandhåndtering / primær strømningsvej	
Vandhåndtering / sekundær strømningsvej	
Åbne grøfter - afledning af vand	
Rørlegte grøfter - afledning af vand	
Friarealer / klimatilpassingsanlæg	
Hemning:	
• Kortbilag 5A - Arealanvendelse, samtet (1:4.000)	



Stisystemet

På s. 11 i lokalplanens redegørelse, fremgår det, at der langs fjorden og Værebros Å gennem tiden er dannet trampestier, som primært anvendes af de lokale beboere. Fjordstien, der løber langs Roskilde Fjord, passerer gennem Jyllinge Nordmark via Nordmarksvej og krydser Værebros Å over gang- og stibro for enden af Lupinvej. Herudover findes enkelte mindre stiforløb, som giver mulighed for smutveje gennem området for bløde trafikanter.

På s. 24-25, fremgår det, at der gennem naturbeskyttelsesloven er sikret adgang for offentligheden langs kysten, hvor det er muligt at færdes, mens offentlighedens adgang langs Værebros Å ikke på samme vis er sikret.

Om stisystemet fremgår det på s. 25 i lokalplanens redegørelse, at lokalplanen skal sikre god tilgængelighed for alle de borgere, som gerne vil gå eller løbe en tur langs fjord og å, hvorfor stiforløbet, der har været udlagt i lokalplanlægningen siden 1990 langs fjorden og Værebros Å, fastholdes. Stien indgår tillige i byrådets Grøn Blå Strategi i den såkaldte ”Jyllingerute”.

Det fremgår, at det er væsentligt, at stien tilpasses omgivelserne som grus- eller trampesti eventuelt suppleret med trædæk – waterboards – hvor der skal ske passage af vand, eller hvor stien placeres tæt ved åen.

Stiens forløb er principielt, og ved fremtidigt anlæg skal der ske en præcisering af linjeføring for så vidt muligt at sikre, at der ikke opstår forstyrrende færdsel og ophold, der kan være til gene for dyr og

mennesker. For passager, hvor stien ligger meget tæt ved boliger, er indskrevet skærpede krav til stianlæg. Før anlæggelse vil der være tæt dialog med berørte grundejere om linjeføring og udformning.

Stien kan potentielt, hvor den forløber langs digeanlæg, samtidigt fungere som adgang i forbindelse med vedligeholdelse og drift samt ved besigtigelse af diger forud for en stormflod.

Det fremgår af lokalplanen, s. 29, om Fingerplan 2013, at der er udpeget en regional stiforbindelse gennem Jyllinge Nordmark via Lupinvej over Værebros Å. Det fremgår, at stien er allerede fungerende som en del af det regionale rekreative stinet, og at den skal fastholdes i fremtidig planlægning.

På s. 30 fremgår det, at der i kommuneplanen, inden for lokalplanområdet, indgår en reservation af arealer til et rekreativt stiforløb langs fjorden og Værebros Å samt en cykelsti langs Nordmarksvej.

Om ændringer fra lokalplanforslag til den endeligt vedtagne lokalplan, fremgår det på s. 41, at stianlæg langs fjorden og Værebros Å fastholdes, dog med den ændring, at der er indføjet skærpede bestemmelser for anlæg på kritiske passager, hvor stien løber tæt på boliger. Her skal stien være smal og ligge så tæt på åen som muligt.

I lokalplanens § 1, stk. 1, (s. 44), fremgår det, at lokalplanen bl.a. har til formål at sikre offentlighedens adgang til naturen ved udlæg af stiforløb langs Roskilde Fjord og Værebros Å.

I lokalplanens § 5.3 (s. 47) vedrørende stier, fremgår det, at:

”Der udlægges et sammenhængende rekreativt stiforløb langs fjorden og Værebros Å med en principiel linjeføring som vist på kortbilag 7. Langs digeanlæg placeres stien på ydersiden. Stien udlægges i en bredde på 2,5 meter og anlægges i en bredde på maksimalt 1,5 meter. For passager angivet med særskilt signatur, gælder at stien placeres i nær tilknytning til åen og med et maksimalt stiudlæg på 1,5 meter og et maksimalt stianlæg på 1 meters bredde. Stien skal indpasses naturligt i omgivelserne og skal anlægges som grus- natur og/eller trampesti og kan suppleres med trædæk ved passage over vand. Stien må ikke belyses. Før anlæg skal en præcisering af linjeføringen sikre, at indbliksgener til boliger, så vidt muligt undgås.

Der udlægges arealer til øvrige stier som vist på kortbilag 7. Nord-sydgående regional stiforbindelse gennem Jyllinge Nordmark skal fastholdes som principiel linjeføring.

Der udlægges areal til stibroer over Værebros Å, der fører dels til Tangbjerg boligområde dels til Lille Rørbæk. Vist som princip på kortbilag 7. Stibro til Lille Rørbæk indgår som del af regional stiforbindelse.

Langs Osvej og Nordmarksvej udlægges areal til cykel- og gangstier. Stierne skal indgå som del af vejprofil, der kan fungerer som strømningsvej, jfr. § 5.2.”

Kortbilag 7 i lokalplanen viser den principielle linjeføring af stisystemer i lokalplanen.

I hvidbog af 22. oktober 2015, hvor kommunen kommenterer de indkomne høringssvar til planforslagene, fremgår det bl.a. om stisystemet, at selv om der allerede er stier i området, sikrer lokalplanen, at der om nødvendigt kan gennemtvinges en offentlig stiadgang på den samlede strækning langs fjord og å. Der er således ikke tale om, at lokalplanen nødvendigvis udløser ændring af eksisterende forhold, men der er en mulighed for at opgradere stien og lave stianlæg, hvor der er ”missing links”.

På s. 89 i lokalplanen findes et kort (kortbilag 4A), som viser den samlede arealanvendelse i lokalplanen, herunder, bl.a. stisystemer og principiel placering af fløjdige, højvandslukke og pumper.

Konsekvensvurdering af 10. november 2015

Konsekvensvurderingen af 10. november 2015 er blevet udarbejdet i forbindelse med myndighedsbehandlingen efter kystbeskyttelsesloven og indeholder en konsekvensvurdering af grundejernes sikringsforslag.

Det fremgår af konsekvensvurderingen, at Kystdirektoratet den 5. oktober 2015 har fremsendt bemærkninger til et tidligere fremsendt skitseprojekt af 18. august 2015. Det fremgår, at Kystdirektoratet ikke kan tillade etablering af spuns, da et jorddige har højere miljømæssig kvalitet end en fast spuns, og en spuns vil gå ud over kystlandskabets bevarelse, idet spunsen vil være et fremmed materiale. Ligeledes anfører Kystdirektoratet, at den rekreative udnyttelse af det kystnære område vil blive begrænset ved en fast spuns.

Rapporten beskriver et anlægsprojekt, hvor fløjdiget er placeret ved udmundingen af Værebros Å, og hvor fjorddiget flyttes uden for matriklerne. Fjorddiget udføres i kote 2,4 m DVR90 på hele strækningen. Ud over fjord- og fløjdige fremgår det, at grundejernes arbejdsgruppe anbefaler, at østdiget skal være en del af projektet. På baggrund af Kystdirektoratets udtalelser om etablering af spuns vurderes et fjorddige i form af jorddiger over en samlet længde af ca. 730 meter i rapporten. Ådiget udgøres ligeledes af et jorddige.

Gennemgangen i rapporten viser, at det som udgangspunkt vil være arealer med naturtyperne kalkoverdrev og strandeng i Natura 2000-området og arealet med naturtyper som eng, moser, overdrev og strandeng, der potentielt vil blive negativt påvirket ved projektets arealinddragelse. Rapporten gennemgår herefter en række forskellige kompenserende foranstaltninger for fysisk inddragelse af arealer, der er

indgået i udpegningsarealet, fx erstatningsarealer, forøget pleje og nye/ændrede restriktioner.

Klagerne

De indgivne klager er omfattende og omhandler en lang række forhold. Klagerne gengives derfor overordnet og i tematiseret form:

Klage 1: DN (klageID:91283)

DN har den 31. december 2015 indsendt en foreløbig klage efterfulgt af en endelig klage den 7. januar 2016.

Ændring af projektet

Det anføres, at habitatkonsekvensvurderingen, offentliggjort i marts 2015, ikke omfatter det projekt, som er fremlagt i det endeligt vedtagne kommuneplantillæg og konsekvensvurderingen fra november 2015 foretaget af ORBICON (Konsekvensvurdering foretaget i forbindelse med det parallelle forløb efter kystbeskyttelsesloven). Klager anfører, at forskellen mellem de to projekter er så stor, at retsgrundlaget for kommuneplantillægget må anses for utilstrækkeligt. Klager bemærker, at det fremgår af ORBICONs konsekvensvurdering fra november 2015, at de nye planer medfører større problemer end de første. Klager anfører, at kommunens vurdering af eventuelle påvirkninger af habitatnaturtyper, bilagsarter og habitatområdets fortsatte integritet er misvisende, da det hviler på det første, og mindste indgribende, af de to beskrevne projekter. Klager anfører, at de større problemer i forbindelse med det nye projekt ikke er nævnt eller adresseret i planmaterialet.

Manglende offentliggørelse af dokumenter og rapport

Det anføres endvidere, at der ved vedtagelse af plangrundlaget ikke er sket tilstrækkelig offentliggørelse af dokumenter og en rapport, som ligger til grund for vedtagelsen af plangrundlaget. Klager antager denne rapport er ORBICON's rapport fra november 2015. Det anføres således, at forudsætningerne for vedtagelsen er kommunikeret for ringe, hvorfor kommunen må fremlægge en klar og entydig argumentation og dokumentation i en normal høringsfase, inden planen kan vedtages.

Fredninger

Klager bemærker, at der findes to fredninger i området hhv. Lille Rørbæk-fredningen lige nord for kommunegrænsen midt i Værebros Å og fredningen af Jyllinge Nordmark, hvor diget er tiltænkt sin sydligste del. Klager kan ikke se, at nogen af de to fredninger er nævnt som mulige forhindringer for højvandsdiget, på trods af at begge fredningstekster eksplicit rummer formuleringer imod terrænændringer. Klager bemærker, at der under alle omstændigheder skal gives fredningsdispensationer samt § 3- og vandløbsdispensationer.

Særlig værdifuld natur

DN bemærker, at det af begge projekter fremgår, at den natur, der ligger lige udenfor det påtænkte højvandsdige, er de gamle engarealer ved udmundingen af Værebro A, hvilket er særdeles værdifuld natur. Det bemærkes, at kombinationen af saltpåvirkning, ferskvand fra åen og trykvand nordfra giver en fantastisk cocktail af ydre forhold, som gennem mange hundrede år har formet en meget rig natur på stedet. Det anføres, at det store projekt, som kommuneplantillægget og konsekvensvurderingen beskriver, vil nedlægge dette for 2-3 hektars vedkommende.

DN finder det problematisk, at der i konsekvensvurderingen argumenteres for, at der kan inddrages en betydelig del af den tilbageværende strandeng, da samme strandeng ikke længere plejes og derfor er ved at gro godt og grundigt til. DN finder ikke, at det skal være lettere at inddrage naturen til nye projekter, fordi man har misligholdt naturen i årevis. Denne udvikling går DN imod.

Afgravning af gytje/overensstemmelse med områdets naturhandleplan

Klager anfører endvidere, at projektet med et stort højvandsdige over Værebro Ådal er særligt indgribende, ikke mindst fordi det forudsættes, at der afgraves betydelige mængder gytje forud for etableringen. Da mægtigheden af gytjelaget er svingende, men helt naturligt forekommende i et udløb, der formentlig har ligget der siden forrige istid, kan indgrebet reelle påvirkning af naturen og især hydrologien i området slet ikke vurderes. DN frygter, at indgrebet vil virke drænende på den ellers naturligt grundvandsfødte – og saltvandspåvirkede – del af ådalen i et område, hvor der netop også er væld, som på landsplan er en særlig sårbar og truet naturtype. Et stort digeprojekt gennem ådalen vil derfor også være i klar modstrid med intentionerne i områdets naturhandlingsplan.

Utilstrækkelig belysning af alternativer

DN finder endvidere, at det er en stor mangel, at der ikke findes en saglig rangering af scenarier for forskellige mulige højvandsdikringer i hverken konsekvensvurderingen eller kommuneplantillægget. Ud over de to forskellige projekter burde kommunen have belyst yderligere mulige foranstaltninger, herunder hhv. spunsning af hele området og tilkastning af den kystnære del alene samt muligheden for opkøb af den yderste stribe ejendomme med henblik på etablering af højvandsdige på disse yderste og absolut mest oversvømmelsestruede ejendomme. Endelig efterspørger DN en belysning af en fælleskommunal eller statslig indsats i Roskilde Fjord eller for den sags skyld ved Hundested-Rørvig, som formentlig ville være mindre indgribende i habitatnaturtyperne som helhed.

Usaglige landskabsæstetiske hensyn/ fravalg af det mindste indgribende alternativ

Klager anfører, at et jorddige ud i naturtyperne kalkoverdrev, strandeng, væld og rigkær forudsætter anvendelse af ”fravigelse-proceduren” efter Natura 2000-reglerne.

Når Kystdirektoratet primært af oplevelsesmæssige årsager foretrækker et jorddige ud i naturtypen frem for etablering af spunsvægge, der vil berøre en langt mindre del af den beskyttede naturtype, er det DN's vurdering, at man i en sag om fravigelse af beskyttelsen ikke har hjemmel til at anlægge rent oplevelsesmæssige hensyn i valget af løsning. Hensynet til den beskyttede natur vejer tungere. Det er et ufravigeligt krav, at alternativer til omfattende indgreb i naturtypen vurderes.

Klage 2: omboende (klageID: 91180)

Påvirkning af naturen, privatlivets fred og grundejernes økonomi

Det bemærkes, at den vedtagne lokalplan åbner op for etablering af stianlæg på tre privatejede områder/grunde, hvor der ikke tidligere har været gennemgang for offentligheden. Ejerne af de berørte ejendomme påklager det planlagte stiforløb, da lokalplanen har ekstreme følger for naturen, privatlivets fred samt grundejernes økonomi.

Stien er planlagt i et § 3-område med rørskovsbræmme langs åen på 2 af de 3 berørte grunde, og som støder op til et Natura 2000-område på åens anden bred. Den planlagte sti er på alle tre matrikler præciseret som udlagt indenfor åbeskyttelseszonen nærmest muligt åen, med et maksimalt stiudlæg på 1,5 meter og grusfundering på 1m, hvilket er omtrent linjefast, da åbeskyttelseszonen er max 15 m bred på disse matrikler. Det vil i de konkrete tilfælde betyde en anlæggelse mindre end 10 meter fra eksisterende private bygninger og boliger. Boliger og bygninger der ikke kan skjermes af. Samtidig vil det angivne forløb med ”waterboards” spærre for ejernes anvendelse af småhavne, der er udgravet efter anvisning fra Roskilde Amts Vandinspektat i 1966.

Manglende hjemmel

Klager anfører, at det i lokalplanen ikke fremgår, hvilken hjemmel kommunen har til at realisere de ønskede stier. Stiforløbet er ikke omfattet af Naturstyrelsens planlægningstilladelse.

Stisystemet er i strid med anden lovgivning

Klager anfører endvidere, at kommunen ikke har hentet tilladelse/fået dispensation fra en række lovområder, herunder:

- Manglende dispensation fra Naturstyrelsen til planlægning af stier inden for den reducerede åbeskyttelseslinje
- Manglende tilladelse efter vandløbsloven
- Stierne strider imod Regulativ for Værebros Å

- Manglende tilladelse/dispensation efter naturbeskyttelsesloven § 3, 16 og 24
- Manglende tilladelse fra mark- og vejfredningslovens § 17

Det er klagers opfattelse, at der er en meget begrænset adgang til at dispensere fra standbeskyttelseslinjen efter Naturstyrelsen afgørelse af 11. maj 2015 om reduktion af åbeskyttelseslinjen.

Det anføres endvidere, at Naturstyrelsens afgørelse af 11. maj 2015 om endelig reduktion og placering af åbeskyttelseslinjen endnu ikke er blevet offentliggjort og ikke indgår i lokalplanforslaget.

Manglende beskrivelse af stien i miljørapporten

Det anføres endvidere, at der ikke foreligger en miljørapport, der beskriver de miljømæssige konsekvenser af anlægsarbejdet samt den efterfølgende brug af stien vil medføre for den eksisterende natur og rørskov. Klagerne antager, at denne påvirkning vil være væsentlig, da disse ånære områder har meget blød bund, og selve arbejdsområdet forventes at være betydeligt bredere end de 1,5 m, der er udlagt til sti.

Klager anfører, at der ikke findes foranstaltninger, der hindrer, at borgere benytter de private græsplæner, den del af året, hvor stierne vil være oversvømmet.

Alternativer/offentlig adgang

Klager foreslår alternative placeringer af det påtænkte stisystem, der går uden om klagernes ejendomme. Klager bemærker endvidere, at offentlighedens adgang til Værebros Å i dag er tilstrækkelig og passer fint med, hvad området kan bære.

Overtagelse/ekspropriation af privat ejendom

Det anføres endvidere, at vurderingen af at kommunen kan holdes erstatningsfri i forbindelse med vedtagelse af lokalplan 612 er misvisende for klagerne tre matrikler. Klagerne vil aldrig frivilligt acceptere et stiforløb gennem deres haver, og idet kommunen ikke har afsat midler i budgettet til hverken ekspropriation eller overtagelse, finder klagerne det aldeles urimeligt, at skulle ligge under fremtidige ønsker og eventuelle realiserbare planer. Klagerne frygter dette vil skabe et trusselsbillede og afskrække fremtidige købere og derved stavnsbinde de nuværende lodsejere.

Klager har endvidere anmodet om opsættende virkning.

Klage 3: omboende (klageID: 90881)

Det anføres navnligt, at placeringen af kystbeskyttelse i et Natura 2000-område strider imod § 19 i naturbeskyttelsesloven.

Det anføres, at det forud for planlægningen skal undersøges, om der findes alternative placeringer, hvor kystbeskyttelsen ikke placeres i et Natura 2000-område. Det anføres endvidere, at kommunen er forpligtet til at reducere påvirkningen af et Natura 2000-område så meget som muligt.

Klager anfører endvidere, at en sådan mulighed allerede findes, og at kommunen har kendskab hertil. At kommunen ikke ønsker at gøre brug af en alternativ placering uden for Natura 2000-området, medfører efter klagers opfattelse, at planlægningsgrundlaget er ulovligt.

Klager anfører endvidere, at det påtænkte projekt ikke er i overensstemmelse med det vedtagne plangrundlag. Klager bemærker bl.a., at beskytteshøjden i det påtænkte dige (2,4 m) er lavere end i plangrundlaget (2,75). Klager bemærker, at kommunen i andre kystbeskyttelsesprojekter anbefaler en beskytteshøjde på 2,10 m, hvilket i klagers optik er en teknisk uredelig og ugyldig anbefaling.

Slutteligt anføres det, at den planlagte placering ikke er i overensstemmelse med lokalplanens principper om at undgå indkig i private husstande.

Klage 4: omboende (KlageID:91388)

Det anføres, at klager ikke har haft lejlighed til at kommentere forvaltningens begrundelse for:

1: at pålægge en ny byggelinje samme sted som den tidligere fejlagtigt angivne åbeskyttelseslinje og det, i den forbindelse, fejlagtigt udlagte areal syd for den rigtigt beliggende åbeskyttelseslinje til fælles friareal

og

2: manglende overensstemmelse mellem stiludlæg vist på lokalplanens kortbilag 7 og hvidbogsangivelse af stiændring på klagers ejendom – forinden forelæggelse for den endelige politiske vedtagelse af lokalplanforslaget

Det anføres, at klager først den 18. december 2015 modtog hvidbogen udarbejdet i forbindelse med indstillingen af lokalplanforslaget til endelig godkendelse samt skrivelse af 20. november til klager fra Plan og Udvikling. Det bemærkes, at Forvaltningen er oplyst om, at klager er fritaget for at skulle modtage digital post.

Det påklages endvidere, at klager ikke kan opføre en bygning på hans ejendom, da kommunen bl.a. fejlagtigt mener, at der er tale om en udstykning. Klager anfører, at det ønskede byggeri er i overensstemmelse med lokalplanbestemmelserne for byggeri.

Det anføres endvidere, at kortbilag 7 i den vedtagne lokalplan viser stiu dlæg på klagers ejendom, matr.nr. (...). Hvidbogen angiver, at stiu dlæg på matr. nr. (...) udtages.

Det er klagers opfattelse, at hvidbogens angivelse er gældende, og at der bør ske en påtegning herom i lokalplanen med rettelse af bilag.

Klager fremfører endvidere en række kommentarer, som knytter sig til processen for kystsikring i regi af kystbeskyttelsesloven, herunder om afstemning på møde afholdt 7. januar 2016 samt skrivelse til Egedal Kommune.

Herudover klages der også over lokalplanens placering af østdiget langs matr. nr. (...), så dette også kan benyttes som sti i det kommende fælles stisystem. Der klages over østdigets uheldige placering i forhold til den store afstand til åkronen. Det er klagers opfattelse, at en placering af sti på åkronen vil medføre, at østdiget er lovligt og fremtidssikret som dige og sti.

Kommunens bemærkninger

Roskilde Kommune har den 18. februar 2016 indsendt bemærkninger til klagerne.

Roskilde Kommune har parallelt med planprocessen igangsat realisering af kystsikring i regi af kystbeskyttelsesloven. Den parallelle proces har haft til hensigt at synliggøre indbyrdes sammenhænge mellem planlægning og konkret realisering af kystsikringen. Imidlertid har kommunen erfaret, at det parallelle forløb samtidigt har gjort det vanskeligt at kommunikere en klar adskillelse mellem de to lovgivninger og de særskilte processer. Dette bærer flere af klagerne præg af, og kommunen ser det som udtryk for sagens kompleksitet for så vidt angår planlægning og realisering af kystsikring. For at skabe et overblik over de to sideløbende processer har Roskilde Kommune udarbejdet en kronologisk oversigt over forløbet, som har været vedhæftet kommunens bemærkninger.

Kommunen har herefter kommenteret hver af de 4 klager:

Klage 1: DN (klageID:91283)

Roskilde Kommune bemærker bl.a., at planprocessen er blevet gennemført parallelt med udarbejdelse af konkret kystsikringsanlæg i regi af kystbeskyttelsesloven. Dette er sket for at sikre, at planlægningen så vidt muligt indeholder den nødvendige planlægningsramme for et fremtidigt kystsikringsanlæg. Kommunen har dog erkendt, at præcisering af et konkret kystsikringsanlæg tager tid blandt andet på grund af behov for og krav om forskellige aktørers involvering. Trods stort engagement fra både kommune, nabokommuner, Kystdirektorat og grundejere er det

derfor ikke lykkedes at lande en endelig løsning, før forslag til lokalplan og kommuneplantillæg er sendt i offentlig høring.

Kommunen bemærker, at det ikke har været muligt at få et entydigt statsligt svar fra Naturstyrelsen og Kystdirektoratet på krav til og behov for lokal- og kommuneplanlægning forud for realisering af et kystsikringsanlæg. Kystdirektoratet vurderer, at realisering af kystsikring kan ske uden forudgående planlægning og alene i regi af kystbeskyttelsesloven. Naturstyrelsen vurderer derimod, at der bør være et minimum af forudgående planlægning, så offentligheden har kendskab til potentielle indgreb i forbindelse med kystsikring.

På den baggrund har Roskilde Kommune valgt at medtage kystsikring som en del af planlægningen, men på et overordnet principielt niveau med en fleksibilitet, der kan rumme forskellige scenarier for kystsikring. I kommuneplantillægget er det alene nævnt, at kystsikring er en mulig arealanvendelse, og i lokalplanen er der alene medtaget en principiel udpegning af placering af diger og højvandslukke samt fastsat en maksimal kotehøjde. Endvidere er det beskrevet, at der kan ske terrænregulering ved diger udover den generelle maksimale regulering på 50 cm, men uden nærmere specifikationer.

Før den endelige vedtagelse af lokalplanen blev der gennemført en supplerende høring om placering af højvandslukke på baggrund af høringssvar indsendt af repræsentanter fra nedsat digelag. I forhold til lokalplanforslaget er der i den endelige lokalplan muliggjort en placering af højvandslukket tættere på Værebros Ås udmundning. Dette er blandt andet sket på opfordring fra Frederikssund Kommune, som har et unikt og sårbart rigkær på nordsiden af Værebros Å, og dette vil blive bedre beskyttet med et højvandslukke længere mod vest.

Kommunen vurderer, at de medtagne bestemmelser om kystsikring i kommuneplantillæg og lokalplanlægning dels imødekommer et minimumsbehov for forudgående planlægning dels en fleksibilitet i valg af endelig kystsikringsløsning.

Kommunen understreger, at fleksibiliteten i planlægningen følges op med en efterfølgende konkret miljøvurdering (VVM) af et givent kystsikringsanlæg, når dette er præciseret. Kommunen har således allerede igangsat en VVM proces, hvor forskellige kystsikringsscenarier bliver belyst før endelig stillingtagen til anlægget. Miljøvurderingen af planlægningen følges dermed op med en mere specifik og konkret vurdering af en fremtidig kystsikrings påvirkning af naturgrundlaget og hvilke eventuelle afbødeforanstaltninger, der skal iværksættes. VVM-processen sikrer, at afvejning af naturhensyn indgår på et mere detaljeret niveau end tilfældet er med miljøvurdering af planer og programmer.

Roskilde Kommune hæfter sig ved, at DN's klage tager udgangspunkt i at miljøvurderingen ikke i tilstrækkelig grad belyser det kystsikringsprojekt, som der nu arbejdes for at realisere i regi af kystbeskyttelsesloven. Det kystsikringsprojekt, som DN refererer til, er imidlertid først blevet offentliggjort i forbindelse med politisk behandling i november 2015, og kan derfor selvsagt ikke være blevet miljøvurderet i foråret 2015.

Det er således kommunens vurdering, at der er foretaget en forkert kobling fra klagers side mellem kommuneplantillæg, miljøvurdering og det konkrete kystsikringsprojekt, som nu søges realiseret i regi af kystbeskyttelsesloven.

I marts 2015 fik kommunen udarbejdet en Natura 2000-konsekvensvurdering, som har fungeret som baggrundsnotat for udarbejdelse af miljøvurderingen af planlægningen. Konsekvensvurderingen – og dermed også miljøvurderingen fra maj 2015 – er baseret på den viden om kystsikring, der forelå på det pågældende tidspunkt, hvor Roskilde Kommune sammen med de lokale grundejere arbejdede for realisering af en smal, opret digeløsning i overgangen mellem strandengene og private haver. Endvidere blev der arbejdet med et højvandsslukke tilbagetrukket fra Værebros Ås udmunding og Natura 2000 udpegede arealer.

Kommunen bemærker, at det i lov om miljøvurdering af planer og programmer, jf. § 7, stk. 2, er fastsat:

”Miljörapporten skal indeholde de oplysninger, der er nævnt i bilag 1. Miljörapporten skal dog kun indeholde de oplysninger, som med rimelighed kan forlanges med hensyntagen til den aktuelle viden og gængse vurderingsmetoder samt til, hvor detaljeret planen eller programmet er, hvad den indeholder, og på hvilket trin i et eventuelt planhierarki planen eller programmet befinder sig.”

Det bemærkes, at DN påklager manglende sammenhæng mellem miljøvurdering og kommuneplantillæg. Det er dog samlet kommunens vurdering, at miljörapporten jfr. lov om miljøvurdering af planer og programmer matcher kommuneplantillæggets detaljeringsniveau, og at miljøvurderingen er foretaget ud fra den viden, der var til stede på det pågældende tidspunkt, da rapporten blev udarbejdet.

Miljörapporten har sammen med planforslagene været i offentlig høring i 10 uger fra den 26. juni til den 6. september 2015. Lovkrav om 8 ugers høring blev forlænget med to uger grundet høring over sommeren. Høringerne er annonceret som vanligt gennem dagspresse, på kommunens hjemmeside og med direkte besked til høringsparter, herunder DN. Hermed anses offentlighedens mulighed for indsigt i sagen at have været tilstrækkeligt til stede.

Klage 2: omboende (klageID: 91180)

Roskilde Kommune bemærker, at lokalplanens arealreservation til stier langs Værebros Å og Roskilde Fjord er overført fra tidligere lokalplanlægning. Stiforløbet optræder første gang i lokalplan 1.27 fra november 1990 og videreføres i lokalplan 1.37 fra juni 1998. Det udlagte stiforløb i lokalplanen understøtter tillige den overordnede stiplanlægning i byrådets Grøn Blå Strategi, hvor der er blandt andet er fokus på at sikre offentligheden adgang til bevægelse og naturoplevelser, herunder langs Værebros Ådal. Stiu dlægget anses derfor at være planlægningsmæssigt velbegru ndet og ønskes medtaget i lokalplanlægningen for at muliggøre en eventuel realisering af ”missing links”, så der på sigt kan opnås et sammenhængende og offentligt tilgængeligt stiforløb langs Værebros Å i Jyllinge Nordmark.

Det bemærkes, at planloven giver hjemmel til udlæg af stier i lokalplanlægningen, der som udgangspunkt er erstatningsfri regulering. Kommunen har imidlertid i forbindelse med vedtagelse af lokalplanen fået udarbejdet et juridisk notat af advokatfirmaet Bech-Bruun for at få en uvildig vurdering af, om dette også er tilfældet med lokalplan 612 for Jyllinge Nordmark. Notatet understøtter, at der ikke er tale om ekspropriationslignende indgreb i lokalplanen, men alene erstatningsfri regulering som efterfølgende kan realiseres frivilligt eller ved eventuel ekspropriation gennem procedurer i vejlovgivningen. Roskilde Kommune har tillid til, at den juridiske vurdering i notatet er valid.

Kommunen vurderer, at lokalplanlægning for stianlæg kan gennemføres uden forudgående økonomisk stillingtagen til realisering, da lokalplaner alene sætter ramme for fremtidige *mulige* anlæg. Lokalplanen medfører i sig selv ikke handlepligt, hverken over for grundejere eller byrådet, som vedtager lokalplanen. Roskilde Kommunes byråd har dog besluttet at afsætte 2 mio. kroner til anlæg af stier i området, men har endnu ikke taget stilling til konkret realisering ej heller om behov for eventuel ekspropriation.

Det er Roskilde Kommunes vurdering, at der ikke skal indhentes en planlægningsstilladelse forud for lokalplanlægning af stianlæg, selv om disse udlægges inden for å- og strandbeskyttelseslinjer. Planlægningsstilladelsen, som er en dispensation fra planlægningsforbuddet i habitatbekendtgørelsen, skal alene indhentes, når der er tale om væsentlige anlæg, fx kystsikringsanlæg, som kan påvirke udpegningsgrundlaget for Natura 2000-områder. Kommunen er således ikke enig med klageren i, at udlæg af stier inden for åbeskyttelseslinjen kræver en forudgående planlægningsstilladelse fra Naturstyrelsen.

Endvidere kan kommunen ikke genkende, at lokalplanen er at sidestille med en tilladelse til anlæg indenfor å- og strandbeskyttelseslinjen. Realisering af lokalplanens indhold vil som udgangspunkt altid være underlagt anden lovgivning, hvorfor krav om dispensation fra

naturbeskyttelseslovens beskyttelseslinjer før anlæg af stier fortsat er gældende. Dette fremgår også af lokalplanens redegørelse s. 28. Lokalplanen er imidlertid med til at præcisere overordnede sammenhænge i planlægningen forud for en eventuel ansøgning om dispensation til anlæg inden for udlagte beskyttelseslinjer.

Roskilde Kommune er vidende om de pågældende grundejeres utilfredshed med stiudlægget og har således før endelig vedtagelse af lokalplanen medtaget skærpede bestemmelser for stianlæg på strækninger, der passerer tæt forbi boliger. Stiudlægget som helhed er imidlertid fastholdt i lokalplanen for at muliggøre realisering af et ubrudt stiforløb langs Værebros Å.

Klage 3: omboende (klageID: 90881)

Roskilde Kommune vurderer, at kystsikringsløsningen grundet den indskrevne fleksibilitet i lokalplanen holder sig inden for den planlægningsmæssige ramme. Det understreges dog, at processen om endeligt kystsikringsanlæg i regi af kystbeskyttelsesloven sikrer, at der sker en afvejning af en lang række forhold, herunder også hensynet til Natura 2000.

Der henvises i øvrigt til kommunens bemærkninger om kystsikring, naturbeskyttelse og VVM ift. DN's klage.

Det bemærkes endvidere, at lokalplan nr. 612 for Jyllinge Nordmark indeholder en fleksibel ramme, som skal søge at rumme alle potentielle kystsikringsanlæg i fremtiden. Heri indgår en maksimal sikringskote på 2,75 meter langs fjorden og 2,4 meter langs åen.

De medtagne sikringskoter er udtryk for den maksimale højde på fremtidige kystsikringsanlæg og er fremkommet efter pres fra et flertal af de lokale beboere, som ønsker sikkerhed mod fremtidige oversvømmelser gennem en klimafremskrevet sikringshøjde, der rækker 50 år frem i tiden. Dette, vurderer eksterne konsulenter, svarer til en sikringskote på 2,4 meter, men grundet bølger nødvendiggør det en sikringskote på 2,75 meter langs fjorden.

Selv om der i dag alene arbejdes for at realisere et kystsikringsanlæg med en kotehøjde på 2,1 meter, vil lokalplanens ramme sikre, at digeanlægget kan forhøjes med op til 65 cm inden for den gældende planlægning, hvis fx en regional sikring udebliver eller frekvens af stormfloder med høj vandstand tager uventet til i styrke. Lokalplanen er derfor ikke teknisk uredelig, men udtryk for fremsynet planlægning, som søger at imødegå udfordringer med gentagne oversvømmelser i Jyllinge Nordmark.

Udover maksimale sikringskoter indeholder lokalplanen en principiel linjeføring for fremtidig kystsikring, der i store træk følger grænsen for eksisterende haver langs fjorden. Den principielle linjeføring kan afviges, men signalerer, at der skal tilstræbes en placering så tilbagetrukket fra

kystlinje og strandenge som muligt for netop at vise størst muligt hensyn til Natura 2000-området. Lokalplanen er imidlertid fleksibel overfor en alternativ placering som resultat af proces i regi af kystbeskyttelsesloven, hvor et fremtidigt kystsikringsanlæg bliver præciseret.

Vedrørende indsigt til private husstande, bemærker kommunen, at det ikke er hensigten, at digerne skal indbyde til færdsel på digekronen, men at færdsel skal ske på udlagt stiforløb, der ligger på yderside af kystsikringsanlæg. Derfor anses digernes placering at være uden betydning for eventuelle indbliksgener til private husstande, når de principielle linjeføringer for anlæg af fremtidige diger og stier overholdes.

Klage 4: omboende (KlageID:91388)

Roskilde Kommune bemærker, at processen om kystsikring er håndteret i regi af kystbeskyttelsesloven, hvorfor klagepunkter vedrørende dette forhold ikke vil blive kommenteret, da klageretten alene omfatter byrådets vedtagelse af lokalplan og kommuneplantillæg for Jyllinge Nordmark.

Den principielle linjeføring for et dige langs den østligste del af Værebros Å i den endelige lokalplan er fastlagt som følge af høringsvar fra digelagsrepræsentanter til planforslaget samt en supplerende høring. Den endelige linjeføring er medtaget ud fra en afvejning om at placere diget i større afstand fra boliger, men linjeføringen skal samtidig sikre, at der er tilstrækkelig plads på nordsiden til opstuvning af vand, når der er stormflod eller høj vandstand i Værebros Å.

Klagers ønske om at lægge diget tættere på åen indfrier ikke de nævnte hensyn, men kombination af dige og stiforløb kan principielt realiseres, så længe det ikke medfører indbliksgener til husstande langs åen. Imidlertid skal der igen henvises til realisering af kystsikring i regi af kystbeskyttelsesloven, hvor den endelige udformning og placering af dige fastsættes.

Den vedtagne lokalplan for Jyllinge Nordmark er ikke mindst udsprunget af et politisk ønske om at fremtidssikre Jyllinge Nordmark mod skader forårsaget af oversvømmelser. Planloven giver mulighed for at benytte klimatilpasning som planlægningsmæssigt argument, hvilket også er afsættet for den medtagne byggelinje, som skal sikre, at der ikke placeres byggeri tæt på Værebros Å, hvor der er risiko for oversvømmelse, og hvor grundvandsspejlet samtidigt står højt.

Kommunen anfører bl.a., at byggelinjen skal ses i sammenhæng med et generelt udstykningsforbud til nye boliger, hvilket har været gældende i lokalplanlægningen for Jyllinge Nordmark siden 1990. Det generelle udstykningsforbud er fastholdt for at minimere antallet af nye boliger i et

område plaget af problemer med håndtering af regnvand og oversvømmelser fra fjord og å.

Byggelinjen følger for en stor dels vedkommende strand- og åbeskyttelseslinjen, men er trukket tilbage til eksisterende haver på to ejendomme; matr. nr. (...) ejet af Grundejerforeningen Jyllinge Sommerland samt matr. nr. (...) ejet af klager. Kommunen er bekendt med klagers forventninger til byggeri på ejendommen som følge af Naturstyrelsen endelige stadfæstelse af en reduceret åbeskyttelseslinje langs Værebros Å i maj 2015. Der har gennem en længere årrække været tvister mellem kommunen og klageren vedrørende tolkning af åbeskyttelseslinjen, som er fejlagtigt angivet i den netop aflyste lokalplan 1.37.

Det er kommunens vurdering, at planloven giver mulighed for at regulere fremtidigt byggeri gennem blandt andet fastlæggelse af en byggelinje med afsæt i den planlægningsmæssige begrundelse om behov for klimatilpasning af området. Begrundelsen knytter sig således ikke til åbeskyttelseslinjen alene.

Kommunen medgiver klager, at kortbilag 7 (Veje og stier) fejlagtigt ikke er blevet opdateret med sletning af nord-sydgående stiforløb i forbindelse med endelig vedtagelse af lokalplanen. Det fremgår imidlertid af kortbilag 4A (Arealanvendelse samlet), at stiforløbet ikke længere indgår i planlægningen. Kommunens forvaltning vil undersøge muligheden for at rette lokalplanen, som er lagt på PlansystemDK, således at kortbilag fremstår entydigt og i overensstemmelse med kortbilag 4A.

Vedrørende klagers kommentarer om formidling af materialer i forbindelse med planprocessen er det kommunens opfattelse, at klager har fået tilsendt de fornødne oplysninger om høringer, vedtagelse mv. dels gennem direkte e-mails dels gennem breve, som burde være fremkommet gennem automatisk generering af breve til lokalplanområdets cirka 2000 grundejere. Forvaltningen har på forespørgsel fra klager tillige fremsendt trykte materialer med posten.

Klagersnes supplerende bemærkninger

Klage 1: DN (klageID:91283)

Klager 1, DN, har den 17. marts 2016 indsendt supplerende bemærkninger i sagen.

DN fastholder tidligere fremførte klagepunkter om, at miljøvurderingen fra maj 2015 er uaktuel på tidspunktet for planernes vedtagelse, da miljøvurderingen ikke vurderer det digeanlæg, som er vedtaget i plangrundlaget. Det bemærkes, at miljørapporten fra maj på tidspunktet for planernes vedtagelse vurderer et digeanlæg (i form af spunsvæg/smalt dige tæt på private haver), som Kystdirektoratet de facto har nedlagt veto imod.

For at den udarbejdede Natura 2000-konsekvensvurdering skal give nogen som helst mening, skal den omhandle de mulige indgreb, der kan realiseres. Det bemærkes, at miljørapporten fra november dokumenterer, at det digeanlæg som reelt kan realiseres er mere skadeligt for naturen på Natura 2000-arealerne, end det første digeanlæg som miljørapporten belyser.

Det anføres, at miljøvurderingen fra november 2015 skulle have været offentliggjort og anvendt i forbindelse med planvedtagelsen, da denne miljøvurdering vurderer det digeanlæg, som reelt vedtages i plangrundlaget.

DN bemærker, at det ikke er fleksibelt, at kun én løsning må komme i betragtning, ligesom de gældende planlovmæssige borgerrettigheder tilsidesættes.

Klage 2: omboende (klageID: 91180)

Klager 2 har den 13. og 14. marts 2016 indsendt supplerende bemærkninger i sagen. Klager fastholder tidligere fremførte klagepunkter.

Vedrørende selve stierne uddyber klager, at Roskilde Kommune i sit svar til klagen har henvist til, at stierne har været planlagt siden 1990. De har dog kun fremgået som principielle forslag i lokalplanerne siden 1978 uden, der på noget tidspunkt har været tiltag til at realisere disse planer.

Klager er uenig i kommunens vurdering af, at der i forvejen er et sammenhængende forløb af trampestier, og at klagerens 3 haver blot er ”missing links” i et eksisterende tilgængeligt stiforløb.

Klager bemærker, at kommunen planlægger at ekspropriere efter vejloven, hvilket klager også stærkt opponerer imod, da der bl.a. vil blive stillet helt andre krav til både anlæg og vedligehold af stierne end forudsat i lokalplan 612.

Klager ønsker, at stien bliver taget ud af lokalplanen.

Klager har endvidere bemærket, at Roskilde Kommune ikke, som krævet i habitatbekendtgørelsens § 6, jf. § 7, stk. 3, har foretaget en konsekvensvurdering af stisystemet før planlægningen.

Klager 2 har også den 3. januar 2017 indsendt supplerende bemærkninger til sagen. De supplerende bemærkninger vedrører hovedsageligt klager over Roskilde Kommunes VVM-tilladelse og VVM-redegørelse. I forhold til VVM-bestemmelserne klages der primært over mangler i VVM-redegørelsen samt manglende konsekvensvurdering. Klager har ud over nærværende sag også klaget særskilt over VVM-tilladelsen og

VVM-redegørelsen. Disse forhold behandles i Miljø- og Fødevarerklagenævnet (NMK-34-00609).

Bemærkningerne af 3. januar indeholder dog også bemærkninger vedrørende planforhold, i særdeleshed i tilknytning til stisystemet. Klager fastholder tidligere fremførte klagepunkter.

Det anføres ydermere, at VVM-tilladelsen ikke er i overensstemmelse med lokalplanen, og hvordan stien er beskrevet heri, bl.a. som et sammenhængende stiforløb langs fjord og å.

Det bemærkes, at kommunen påstår, at stiens linjeføring ikke er fastlagt. Det er klagers opfattelse, at dette strider imod lokalplan 612, hvor det fremgår, at:

”Ved anlæg kan den principielle linjeføring efter en konkret afvejning afviges, men princip om sammenhængende stiforløb langs fjord og å, skal som udgangspunkt overholdes”

Klager henviser endvidere til en afgørelse fra 1999, hvor Naturklagenævnet slog fast, at den daværende Gundsø Kommune ikke havde hjemmel til at anlægge stier i kystbeskyttelseszone.

Det bemærkes endvidere, at kommunen ikke har forholdt sig til vedligeholdelse samt færdsel- og opholdsregler på stien. Klagerne frygter, at vedligeholdelsesforpligtelserne vil blive pålagt dem.

Klage 3: omboende (klageID: 90881)

Klager 3 har den 31. marts 2016 indsendt supplerende bemærkninger i sagen. Klager fastholder tidligere klagepunkter.

Klager bemærker endvidere, at de fysiske forhold medfører, at færdsel på inspektionsvej eller digekrone ikke kan undgås. Ifølge klager er der ikke mulighed for at færdes forbi klagers grundstykke, med mindre de gående går ud i vandet eller igennem en afvandingskanal på nogle meters bredde – altså kan de gående vælge dette eller gå via diget.

Klager ønsker, at klagen får opsættende virkning.

Klage 4: omboende (KlageID:91388)

Klager 4 har den 16. marts 2016 indsendt supplerende bemærkninger til klagen.

Klager bemærker bl.a., at opførelse af en enkelt beboelsesbygning på matr. nr. (...), efter nærmere omtale om placering, på ingen måde er uforenelig med formålet med planlægningshensynene i lokalplan nr. 612. Byggelinjepålægget er derfor ikke legitimt.

Planklagenævnets bemærkninger og afgørelse

Sagen har den 20. april 2017 været behandlet i et nævnsmøde med deltagelse af samtlige 11 medlemmer af Planklagenævnet: Carsten Munk-Hansen (formand), Ole Pilgaard Andersen, Louisa Bisgaard (suppleant), Peter Buhl, Trine Eide, Henrik Høegh, Susanne Ogstrup, Anders Richelsen, Henrik Stjernholm, Helle Søeberg og Peter Thyssen.

Efter planlovens § 58, stk. 1, nr. 3, kan Planklagenævnet alene tage stilling til retlige spørgsmål i forbindelse med en kommunes afgørelse efter planloven. I henhold til miljøvurderingslovens § 16, stk. 1, kan afgørelser efter loven påklages efter de klageregler, der er fastsat i den lovgivning, som planen eller programmet er udarbejdet i henhold til. Lokalplan 612 og kommuneplantillæg 7 for Jyllinge Nordmark er udarbejdet i henhold til planloven.

Det er retlige spørgsmål, om Roskilde Kommunes miljøvurdering af lokalplan 612 og kommuneplantillæg 7 opfylder kravene i miljøvurderingsloven, og om planerne er vedtaget i overensstemmelse med planloven. Det er ligeledes et retligt spørgsmål om vedtagelsen af planerne er sket i overensstemmelse med Natura 2000-reglerne.

Nævnet kan derimod ikke tage stilling til, om planernes indhold er hensigtsmæssigt. Endvidere fastlægger planloven ikke grænser for, hvad myndighederne kan beslutte af politiske, økonomiske eller andre grunde, men stiller alene krav til procedurene og indholdet af grundlaget for beslutningerne forud for vedtagelse af planer omfattet af loven.

Da DN ikke entydigt skelner mellem betegnelserne ”miljørapport” og ”konsekvensvurdering”, må Planklagenævnet forstå klagen som en klage over, at *både* konsekvensvurderingen og miljørapporten fra henholdsvis marts og maj 2015 er uaktuelle.

Planklagenævnet kan ikke efterprøve evt. fremtidige afgørelser efter anden lovgivning, herunder bl.a. naturbeskyttelsesloven og vandløbsloven. Når der er truffet særskilte afgørelser efter de pågældende love, vil disse kunne påklages efter klagereglerne i de respektive love. Dette gælder ligeledes en evt. ekspropriationsafgørelse efter planlovens § 47. Såfremt kommunen træffer afgørelse om ekspropriation, vil den kunne påklages særskilt til Planklagenævnet.

En lokalplans retsvirkninger vedrører alene fremtidige dispositioner, jf. planlovens § 18. Lokalplanen udløser således ingen handlepligter for ejer eller bruger af de omhandlede ejendomme.

Lokalplanlægning er som udgangspunkt udtryk for en erstatningsfri regulering af ejendomsretten.

I visse tilfælde kan en kommunes planlægning indebære en regulering, der går ud over, hvad en ejer skal tåle uden erstatning, f.eks. fordi der er tale om en særligt intens og konkret indskrænkning i rådigheden, jf. grundlovens § 73. Om den endeligt vedtagne lokalplans bestemmelser er udtryk for et ekspropriativt indgreb, er et spørgsmål, der henhører under domstolene, der også må tage stilling til et eventuelt erstatningskrav.

Kommunen har erkendt fejlen i lokalplanens kortbilag 7 vedrørende stien på klager 4's ejendom. Klager såvel som Roskilde Kommune er således enige om, at stien er udtaget, og at der derfor ikke etableres en sti på klagers ejendom. Planklagenævnet vil på dette grundlag ikke foretage sig yderligere i denne problemstilling.

Planklagenævnet har ikke kompetence til at prøve, om Kystdirektoratet har lagt vægt på usaglige hensyn i valget af kystsikringsløsning, herunder udformningen af digeanlægget.

Nyt planforslag

Generelt om reglerne

En kommune kan til enhver tid beslutte at tilvejebringe planforslag eller ændringsforslag til eksisterende kommunale planer i overensstemmelse med planlovens kapitel 6, når det findes planlægningsmæssigt relevant. Ønsket om at reservere arealer til kystbeskyttelse og rekreativ adgang i Jyllinge Nordmark er lovlige planlægningsmæssige formål.

I forbindelse med den endelige vedtagelse af en lokalplan, kan der efter planlovens § 27, stk. 2, foretages ændring af det offentliggjorte planforslag. Berører ændringen på væsentlig måde andre myndigheder eller borgere end dem, der ved indsigelse har foranlediget ændringen, kan vedtagelsen af planen ikke ske, før de pågældende har fået lejlighed til at udtale sig. Hvis ændringen er så omfattende, at der reelt foreligger et helt nyt planforslag, skal dette, jf. planlovens § 27, stk. 2, 5. pkt., offentliggøres m.v. efter reglerne i planlovens §§ 24-26.

Efter planlovens § 24, stk. 1, skal et planforslag offentliggøres, og efter § 24, stk. 3, skal der fastsættes en frist på mindst 8 uger for fremsættelse af indsigelser mv. mod planforslaget.

Hvis der reelt foreligger et nyt planforslag efter § 27, stk. 2, 5. pkt., og der ikke iværksættes en ny offentliggørelsesproces efter planlovens §§ 24-26, vil dette som regel medføre ugyldighed. Der lægges herved vægt på, at offentlighedens medvirken og mulighed for indflydelse er en væsentlig tilblivelsesforskrift i planlægningen.

Nærværende sag

Roskilde Kommunen har vurderet, at ændringerne på væsentlig måde berører andre myndigheder eller borgere end dem, der ved indsigelse har foranlediget ændringen, jf. planlovens § 27, stk. 2. Kommunen har derfor

foretaget en supplerende høring for de berørte parter og offentligheden i øvrigt fra den 23. september til den 11. oktober (ca. 2 ½ uge).

De primære ændringer består i, at højvandslukke, fløjdige og pumpeanlæg kan flyttes længere ind i Natura 2000-området, og at diget langs Værebros Å flyttes tættere på åen og ikke følger beboelsen som i lokalplanforslaget. Den principielle placering af såvel fløjdige, højvandslukke og pumper samt å-diget følger af kortbilag 5 i både den vedtagne lokalplan og forslag til lokalplanen. § 8.4 i lokalplansforslaget er endvidere blevet ændret, således der refereres til delstrækning h1-h2, på kortbilaget, som muliggør placering af fløjdige mm. længere ind i Natura 2000-området.

Når kortbilag 5 i lokalplanforslaget sammenlignes med kortbilag 5 i den endelige vedtagne lokalplan, kan højvandslukke, fløjdige og pumpeanlæg med ændringerne i lokalplanen flyttes længere ind i Natura 2000-området. Den principielle placering i lokalplanforslaget (strækning b-c) muliggjorde også en placering i Natura 2000-området, men med den vedtagne lokalplan udvides denne adgang, da fløjdige mm. kan etableres tættere på Værebros Ås udmunding.

En evt. ændret- eller øget påvirkning af Natura 2000-området som følge af de nye placeringsmuligheder er ikke omtalt eller vurderet i miljørapporten eller konsekvensvurderingen.

Roskilde Kommune skriver i sit bilag til den supplerende høring:

”Ændringen vurderes til at være væsentlig, da den indebærer at højvandslukke og tilhørende fløjdiger mv. kan placeres på andre ejendomme end vist i lokalplanforslaget. Endvidere muliggør ændringen en placering af højvandslukke med større risiko for påvirkning af Natura 2000, hvor der skal tages særlige hensyn til naturen” (fremhævet her).

Kommunen anerkender således, at ændringen kan medføre en større risiko for Natura 2000-området. Kommunen har dog ikke vurderet, at ændringen medfører, at der reelt foreligger et nyt lokalplanforslag, som skal offentliggøres efter planlovens §§ 24-26.

Om ændringen af å-digets placering nærmere Værebros Å skriver Roskilde Kommune:

”Den foreslåede ændring vurderes til at være væsentlig, da den kan have indflydelse på den eksisterende natur, da den alternative placering vil ligge tættere på åen og de tilknyttede naturværdier, og et dige nærmere åen vil hindre fremtidige lejlighedsvisse oversvømmelser af engarealer. Hertil kommer den visuelle påvirkning med et frilagt dige i naturområdet. Det er uvist, om en placering af diget nærmere Værebros Å kan have en påvirkning af åens vandstand stor vandføring” (fremhævet her).

Det er Planklagenævnets vurdering, at de omtalte ændringer udgør så væsentlige ændringer, at lokalplanforslaget reelt har karakter af et nyt lokalplanforslag.

Ændringerne berører forhold af bred, almen interesse, såsom beskyttelse af Natura 2000-områder og beskyttelse af § 3-arealer, hvilket Planklagenævnet finder, skærper kravet til en fornyet høring af offentligheden. Det indgår endvidere i bedømmelsen, at vurderingen af ændringernes mulige påvirkning af Natura 2000-området og § 3-beskyttet natur samt sagen og sagsforløbet har en kompleks karakter, hvilket stiller større krav til medinddragelse og høringsperiodens udstrækning. Høringsperioden skal være så lang, at offentligheden får en reel mulighed for at forholde sig til ændringerne.

Et flertal på 10 af Planklagenævnets medlemmer ophæver på denne baggrund Roskilde Kommunes endelige vedtagelse af lokalplan 612 og kommuneplantillæg 7, da medlemmerne finder, at ændringerne er så omfattende, at der reelt er tale om et nyt planforslag, jf. planlovens § 27, stk. 2, 5. pkt.

Et medlem (Helle Søeberg) finder under hensyn til sagens kompleksitet, at ændringerne ikke er så omfattende, at der er tale om et nyt planforslag, jf. planlovens § 27, stk. 2, 5. pkt.

Utilstrækkelig miljørapport, væsentlighedsvurdering og konsekvensvurdering

Miljørapport

Generelt om reglerne

Reglerne om miljøvurdering af planerne kan forstås i samspil med reglerne om efterfølgende VVM. Miljøvurderingen af planerne foregår *før* projektniveauet – dvs. før VVM – og dermed også på et tidligere tidspunkt i beslutningsprocessen, hvor der ikke foreligger en fyldestgørende projektbeskrivelse af et konkret projekt. Formålet med miljøvurderingen er at sikre, at vurderingen af miljøkonsekvenser foregår, mens planerne stadig er under forberedelse og behandles politisk, dvs. før de er endeligt vedtagne. Miljøvurderingen indgår således i beslutningsgrundlaget for det videre planlægningsarbejde i henseende til miljøhensyn.

En kommune, der tilvejebringer planer – eller ”foretager ændringer heri” – skal udarbejde en miljøvurdering, hvis planen omfatter forhold omfattet af miljøvurderingslovens § 3, stk. 1. Efter lovens § 3, stk. 1, nr. 1, skal der udarbejdes en miljøvurdering for en række nærmere angivne planer og programmer, som er omfattet af lovens bilag 3 og 4, og efter § 3, stk. 1, nr. 2, skal dette også ske, hvis planen kan påvirke et internationalt naturbeskyttelsesområde væsentligt.

Miljøvurderingen skal gennemføres under udarbejdelsen af planen, og inden der træffes beslutning om den endelige godkendelse eller vedtagelse, jf. miljøvurderingslovens § 6.

Den myndighed, der tilvejebringer planen, skal udarbejde en miljørapport, der fastlægger, beskriver og evaluerer den sandsynlige væsentlige indvirkning på miljøet af planens eller programmets gennemførelse og rimelige alternativer under hensyn til planens mål og geografiske anvendelsesområde, jf. miljøvurderingslovens § 7, stk. 1.

Miljørapporten skal indeholde de oplysninger, der er nævnt i miljøvurderingslovens bilag 1, jf. miljøvurderingslovens § 7, stk. 2. Miljørapporten skal dog kun indeholde de oplysninger, som med rimelighed kan forlanges med hensyntagen til den aktuelle viden og gængse vurderingsmetoder samt til, hvor detaljeret planen er, hvad den indeholder, og på hvilket trin i et eventuelt planhierarki planen befinder sig.

Oplysninger om planens indvirkning på miljøet, der tilvejebringes som følge af anden lovgivning, kan, jf. miljøvurderingslovens § 7, stk. 3, benyttes med henblik på at give de oplysninger, der kræves ifølge stk. 2.

Nærværende sag

Roskilde Kommune har vurderet, at planerne vurderes at være omfattet af miljøvurderingslovens bilag 4, punkt 10 k – ”Kystanlæg til modvirkning af erosion og maritime vandbygningskonstruktioner, der kan ændre kystlinjerne, som f.eks. diger, dæmninger, moler, bølgebrydere og andre konstruktioner til beskyttelse mod havet, bortset fra vedligeholdelse og genopførelse af sådanne anlæg.”

Kommunen har vurderet, at der i det aktuelle tilfælde ikke er tale om mindre ændringer af plangrundlaget eller mindre miljøpåvirkninger, jf. § 3, stk. 2, hvorfor der skal udføres en miljøvurdering.

Miljørapporten fra maj 2015 vurderer planforslagene og omfatter således ikke en vurdering af ændringerne, der er lavet i forbindelse med den endelige vedtagelse af lokalplanerne.

Planklagenævnet finder ikke, at miljøvurderingslovens § 7, stk. 2, fritager en kommune fra at lave en ny miljøvurdering/et tillæg til den eksisterende miljøvurdering, såfremt planerne ændres undervejs i planvedtagelsesprocessen. Det må bero på en konkret vurdering, om den udarbejdede miljørapport kan rumme de ændringer, der sker fra forslagsstadiet til endelig vedtagelse. Det må her lægges vægt på, at formålet med miljøvurderingen er at sikre, at vurderingen af miljøkonsekvenser foregår, mens planerne stadig er under forberedelse og behandles politisk, dvs. før de er endeligt vedtaget.

Det forhold, at der senere som led i VVM-processen skal udarbejdes en VVM-redegørelse og konsekvensvurdering for det konkrete projekt, frigør ikke planmyndigheden fra at udarbejde en dækkende miljørapport og konsekvensvurdering i relation til de planer, der endeligt vedtages. Der er dog forskel i kravene til detaljeringsgraden i kommunens vurderinger, da det konkrete projekt først bestemmes i VVM-redegørelse/-tilladelsen og altså ikke kendes på tidspunktet for planernes vedtagelse.

Et enstemmigt Planklagenævn finder, at ændringerne til lokalplanforslaget ikke kan rummes inden for miljørapporten af maj 2015, hvorfor rapporten ophæves.

Væsentlighedsvurdering/konsekvensvurdering

Generelt om reglerne

Det følger af habitatdirektivets⁵ art. 6.3 og 6.4, at:

”3. 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.

4. Hvis en plan eller et projekt, på trods af at virkningerne på lokaliteten vurderes negativt, alligevel skal gennemføres af bydende nødvendige hensyn til væsentlige samfundsinteresser, herunder af social eller økonomisk art, fordi der ikke findes nogen alternativ løsning, træffer medlemsstaten alle nødvendige kompensationsforanstaltninger for at sikre, at den globale sammenhæng i Natura 2000 beskyttes. Medlemsstaten underretter Kommissionen om, hvilke kompensationsforanstaltninger der træffes.

Hvis der er tale om en lokalitet med en prioriteret naturtype og/eller en prioriteret art, kan der alene henvises til hensynet til menneskers sundhed og den offentlige sikkerhed eller væsentlige gavnlige virkninger på miljøet, eller, efter udtalelse fra Kommissionen, andre bydende nødvendige hensyn til væsentlige samfundsinteresser.”

Habitatdirektivet er i dansk ret implementeret på tværs af en række lovgivninger. I forhold til nærværende sag er følgende bekendtgørelser vedr. implementeringen af Natura 2000-reglerne relevante:

[Bekendtgørelse nr. 926 af 27. juni 2016 om udpegning og administration af internationale naturbeskyttelsesområder samt beskyttelse af visse arter \(habitatbekendtgørelsen\)](#)

⁵ Rådets direktiv 92/43/EØF af 21. maj 1992 om bevaring af naturtyper samt vilde dyr og planter.

Efter § 7, stk. 1 nr. 1, i bekendtgørelsen, skal Natura 2000-reglerne varetages i forbindelse med en meddelt VVM-tilladelse, jf. planlovens § 11 g, stk. 3. Disse regler angår således projektniveauet.

Kystbeskyttelsesprojekter og kystbeskyttelsesloven reguleres ikke i habitatbekendtgørelsen, men reguleres særskilt i:

[Bekendtgørelse nr. 896 af 21. juni 2016 om administration af internationale naturbeskyttelsesområder samt beskyttelse af visse arter for så vidt angår kystbeskyttelsesforanstaltninger samt etablering og udvidelse af visse anlæg på søterritoriet.](#)

Natura 2000-reglerne på planniveau reguleres i:

[Bekendtgørelse nr. 1383 af 26. november 2016 om administration af planloven i forbindelse med internationale naturbeskyttelsesområder samt beskyttelse af visse arter](#)

Bekendtgørelse nr. 1383 af 26. november 2016, § 3, fastsætter:

”§ 3. I redegørelsen til planforslag i medfør af lov om planlægning, der ikke er direkte forbundet med eller nødvendige for et Natura 2000-områdes forvaltning, men som i sig selv eller i forbindelse med andre planer og projekter kan påvirke et Natura 2000-område væsentligt, skal der indgå en vurdering af forslaget virkninger på området under hensyn til områdets bevaringsmålsætninger.

Stk. 2. Viser vurderingen, at det ikke kan udelukkes, at projektet kan skade det internationale naturbeskyttelsesområdes integritet, kan planen ikke vedtages”

Om fravigelsesmuligheden fastsætter bekendtgørelsens § 6, stk. 3-5:

”Stk. 3. Fravigelse efter stk. 1 forudsætter, at der træffes alle nødvendige kompensationsforanstaltninger for at sikre, at sammenhængen i Natura 2000 bevares. Europa-Kommissionen skal underrettes om, hvilke kompensationsforanstaltninger, der træffes.

Stk. 4. Beslutning om fravigelse efter stk. 1 træffes af den myndighed, som er tillagt kompetence til at træffe afgørelse efter de almindelige regler i den lovgivning, der regulerer det pågældende område.

Stk. 5. Før der træffes afgørelse, der kan indebære, at beskyttelsen fraviges, skal den pågældende myndighed indhente en udtalelse fra erhvervs- og vækstministeren og styrelsen for vand og naturforvaltning”

Der ligger altså allerede på planforslagsstadiet en forpligtelse til at varetage Natura 2000-reglerne. Som det følger af § 3, stk. 4, træffes afgørelsen af den myndighed, som er tilladt kompetence til at træffe afgørelse efter de almindelige regler i den lovgivning, der regulerer det pågældende område. Da kommunen i dette tilfælde er kompetent myndighed i forhold til planvedtagelse, er det således kommunen, som

træffer evt. afgørelse om fravigelse fra Natura 2000-reglerne. En eventuel beslutning om fravigelse efter habitatdirektivet art. 6.4 skal således varetages undervejs i planlægningsprocessen.

Bekendtgørelse nr. 1383 af 26. november 2016 trådte, jf. § 9, i kraft den 30. november 2016. Der er ingen overgangsbestemmelser.

Tidligere retspraksis

EU-domstolen fortolker habitatdirektivet art 6.3 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.

Denne fortolkning af habitatreglerne følger blandt andet af 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 et projekt, såfremt det ud fra et videnskabeligt synspunkt uden rimelig tvivl kan fastslås, at projektet ikke har skadelige virkninger på den omhandlede lokalitets integritet.

Spørgsmålet er endvidere behandlet i EU-domstolens dom af 24. november 2011 i sag C-404/09 (Kommissionen mod Spanien), præmis 99:

”En passende vurdering i henhold til habitatdirektivets artikel 6, stk. 3, af en plan eller et projekts indvirkninger 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 på den beskyttede lokalitet på betingelse af, at de 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 (jf. bl.a. dommen i sagen Kommissionen mod Irland, præmis 243).”

EU-domstolen har endvidere fastslået, at en vurdering i henhold til habitatdirektivets artikel 6, stk. 3, ikke kan anses for tilstrækkelig, såfremt den er mangelfuld og ikke indeholder fuldstændige, præcise og endelige konstateringer og konklusioner, der kan fjerne enhver rimelig videnskabelig tvivl for så vidt angår virkningerne af de arbejder, som er påtænkt i den omhandlede lokalitet.

Således anføres i EU-domstolens dom af 11. april 2013 i sag C-258/11 (Sweetman-dommen) præmis 44, at:

”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).”

At forsigtighedsprincippet er centralt i konsekvensvurderingen fremgår ligeledes af Naturstyrelsens vejledning til habitatbekendtgørelsen⁶, s. 31-32:

”Viser den foreløbige vurdering, at der er behov for en konsekvensvurdering, finder forsigtighedsprincippet også anvendelse i forhold til tolkningen af selve konsekvensvurderingen. Forsigtighedsprincippet indebærer, at hvis der er videnskabelig tvivl om skadevirkninger, dvs. at skade ikke kan udelukkes, skal denne tvivl komme Natura 2000-områder til gode. Hensynet til de udpegede områder skal vægtes højest.

Forsigtighedsprincippet anvendes f.eks. i tilfælde, hvor videnskabelige oplysninger er ufuldstændige, foreløbige eller usikre, samt i tilfælde, hvor en foreløbig videnskabelig vurdering viser, at der er risiko for eventuelle skadelige indvirkninger på arter eller naturtyper.

(...)Forsigtighedsprincippet kræver, at den kompetente myndighed skal have vished for, at planen eller projektet ikke kan skade Natura 2000-området, før planen kan vedtages,

⁶ Vejledning til bekendtgørelse nr. 408 af 1. maj 2007 om udpegning og administration af internationale naturbeskyttelsesområder samt beskyttelse af visse arter, juni 2011.

eller projektet kan tillades. Det vil sige, at en plan eller et projekt først må vedtages eller tillades, når det ud fra et videnskabeligt synspunkt uden rimelig tvivl kan fastslås, at planen eller projektet ikke skader Natura 2000-området (omvendt bevisbyrde).”

Nærværende sag

I *væsentlighedsvurderingen* fra juli 2014 er højvandslukke, fløjdige og pumper ikke beskrevet eller vurderet.

Det fremgår bl.a. i væsentlighedsvurderingen, at: ”Nærværende væsentlighedsvurdering kigger udelukkende på fase 1-forslaget, der omhandler etableringen af et jorddige, suppleret med mobile løsninger, der mobiliseres ved særlige stormflodsvarsler”. Figur 4 i væsentlighedsvurderingen viser endvidere placeringen af jorddiget, som det er vurderet i vurderingen. Af dette kort ses heller intet fløjdige, højvandslukke eller pumper.

Planklagenævnet vurderer, at fløjdige, højvandslukke og pumperne udgør en væsentlig del af såvel lokalplanforslag og den vedtagne lokalplan. Den endeligt vedtagne lokalplan hjemler mulighed for at fløjdiget mm. kan placeres længere inde i Natura 2000-området. Det er Planklagenævnets opfattelse, at en væsentlighedsvurdering skal omfatte alle de planelementer, som potentielt kan påvirke udpegningsgrundlaget på Natura 2000-området. Planen skal vurderes som en helhed med alle de elementer, som kan tænkes at påvirke Natura 2000-området væsentligt.

Da kommunen ikke har taget stilling til højvandslukke, fløjdige og pumpeanlæg i væsentlighedsvurderingen, er det uvist om kommunen mener, at fløjdiget mm. skal indgå i konsekvensvurderingen.

Det er Planklagenævnets opfattelse, at det ikke kan udelukkes, at etablering af højvandslukke, fløjdige og pumpeanlæg kan påvirke området væsentligt. Der lægges herunder vægt på, at lokalplanforslaget og den endeligt vedtagne lokalplan hjemler mulighed for at placering af disse anlæg i selve Natura 2000-området. Det kan endvidere ikke udelukkes, at den endelige plans mulighed for placeringen af anlæggene nær Værebros Å's udmunding kan påvirke udpegningsgrundlaget i Natura 2000-området, der løber langs Værebros Å.

Fløjdiget, højvandslukke og pumpeanlæg er ikke belyst eller vurderet i *konsekvensvurderingen* fra marts 2015. Heller ikke ændringerne til lokalplanforslaget er vurderet i konsekvensvurderingen.

Planklagenævnet finder ikke, at konsekvensvurderingen fra marts 2015, i overensstemmelse med ovenstående EU-praksis, indeholder fuldstændige, præcise og endelige konstateringer og konklusioner, der kan fjerne enhver rimelig videnskabelig tvivl for så vidt angår virkningerne af de planer, der er påtænkt i den berørte beskyttede lokalitet. Forsigtighedsprincippet kræver, at den kompetente myndighed

skal have vished for, at planen eller projektet ikke kan skade Natura 2000-området, før planen kan vedtages, eller projektet kan tillades. Det vil sige, at en plan eller et projekt først må vedtages eller tillades, når det ud fra et videnskabeligt synspunkt uden rimelig tvivl kan fastslås, at planen eller projektet ikke skader Natura 2000-området (omvendt bevisbyrde). Planklagenævnet finder ikke, at dette er tilfældet i nærværende sag, da hverken konsekvensvurderingen eller væsentlighedsvurderingen belyser det reelle plangrundlag, der vedtages. Vurderingerne omfatter ikke fløjdige, højvandslukke og pumpanlæg eller den potentielle ændring ift. placeringen af disse.

Et enstemmigt Planklagenævn finder, at både væsentlighedsvurderingen fra juli 2014 og konsekvensvurdering fra marts 2015 lider af så væsentlige mangler, at de skal ophæves.

Allerede på dette grundlag følger det, at såvel planforslagene af 17. juni 2015 og den endelige vedtagelse af planerne den 25. november 2015 ophæves.

Øvrige mangler i miljørapporten/konsekvensvurderingen

Alternativer

Generelt om reglerne

Det fremgår ovenfor, at miljørapporten skal fastlægge, beskrive og evaluere rimelige alternativer under hensyn til planens mål og geografiske anvendelsesområde. Ifølge miljøvurderingslovens bilag 1 skal en miljørapport bl.a. give en kort skitsering af grunden til at vælge de alternativer, der har været behandlet, og en beskrivelse af, hvorledes vurderingen er gennemført, herunder vanskeligheder, der er opstået under indsamlingen af de krævede oplysninger.

Nærværende sag

Miljørapporten vurderer 0-alternativet. Desuden omtales forskellige alternative forslag til en regional løsning i rapporten s. 17. Det fremgår bl.a., at fælles for de regionale løsninger er, at de anbefales i kombination med mindre lokale løsninger fremfor enkeltstående lokale løsninger.

En eventuel regional løsning omtales også i lokalplanen. På s. 8-9 i lokalplanen fremgår det bl.a., at realiseringen af en regional løsning er betinget af øvrige fjordkommuner, mulig finansiering og et længere myndighedsarbejde, hvorfor der kan gå 5-10 år før en regional sikring kan være en realitet. Det fremgår også, at en regional løsning ikke kan stå alene, da der formentlig vil være tale om et højvandslukke, der kun aktiveres ved ekstreme hændelser. Derfor er en lokal sikring nødvendig uanset om der kommer en regional løsning eller ej. På s. 14 fremgår det desuden, at målet på længere sigt, når vandstanden stiger yderligere, er et regionalt højvandslukke ved Frederikssund, der kan supplere de lokale løsninger.

Et flertal på 7 af Planklagenævnets medlemmer finder, at vurderingen og beskrivelsen af digeløsninger i miljørapporten og planlægningsprocessen er tilstrækkelig til at opfylde miljøvurderingslovens krav til beskrivelse m.v. af alternativer.

Et mindretal på 4 (Louisa Bisgaard, Trine Eide, Susanne Ogstrup og Peter Thyssen) finder, at miljørapporten skulle have belyst flere alternativer. Medlemmerne lægger særligt vægt på omfanget og kompleksiteten af den konkrete sag.

Arealinddragelse/planens rummelighed

Generelt om reglerne

Reglerne er belyst i ovenstående afsnit vedrørende miljøvurderinger og konsekvensvurderinger.

Nærværende sag

Konsekvensvurderingen fra marts 2015 vurderer et projekt, som forudsætter, at den samlede længde af fjorddiget bliver på 835 m, hvoraf 270 m anlægges som fast spuns. Det fremgår, at hvor diget anlægges med spuns, kan det formentlig placeres uden for Natura 2000-området.

Det fremgår af § 8.4 i forslag til lokalplan og den vedtagne lokalplan, at digerne udføres som jorddige, jorddige kombineret med spunsvæg eller som smal murkonstruktion.

Planklagenævnet finder det betænkeligt, at konsekvensvurderingen konkluderer, at digeanlægget vil lægge beslag på en meget beskeden andel af udpeget habitatnatur uden angivelse eller indikation af, hvor stort et areal der er tale om, og hvor stor denne andel er i forhold til den samlede habitatnatur i området.

Det bemærkes, at der i henhold til EU-domstolens praksis må antages at være en meget snæver margin for, hvad der skal betragtes som skade på et Natura 2000-områdes integritet. Det fremgår således af ovennævnte Sweetman-dom⁷, at et projekt, der medførte et varigt og uopretteligt tab af ca. 0,5 % af en prioriteret naturtypes areal, i sig selv var at betragte som en skade, der burde have udløst en fravigelsessag i henhold til artikel 6, stk. 4. Af Naturstyrelsens orienteringsskrivelse af 22. december 2014 (j.nr. NST-4105-00002) om nyere EU-domme om beskyttelse af Natura 2000-områder fremgår, at EU Kommissionen har tilkendegivet, at princippet i Sweetman-dommen også må formodes at gælde i forhold til ikke prioriterede dele af udpegningsgrundlaget for et Natura 2000-område. Naturstyrelsen anfører i orienteringsskrivelsen, at dommen synes at skærpe opmærksomheden på, hvornår en sag måtte kræve, at den

⁷ EU-Domstolens af dom af 11. april 2013 i sag C-258/11.

særlige fravigelsesprocedure skal bringes i anvendelse, og at dommen bidrager til at definere niveauet for, hvad der kan betragtes som en skade.

Planklagenævnet finder på ovenstående baggrund ikke, at konsekvensvurderingen af marts 2015, i overensstemmelse med ovenstående EU-praksis, indeholder fuldstændige, præcise og endelige konstateringer og konklusioner, der kan fjerne enhver rimelig videnskabelig tvivl for så vidt angår virkningerne af de planer, der er påtænkt i den berørte beskyttede lokalitet.

Det er endvidere Planklagenævnets opfattelse, at planernes rummelighed skal afspejles i konsekvensvurderingen. I lokalplanforslaget fremgår det af § 8.4, at digerne udføres som jorddige, jorddige kombineret med spunsvæg eller som smal murkonstruktion. Der er altså en vis fleksibilitet i planerne. Konsekvensvurdering tager derimod udgangspunkt i et meget konkret projekt bestående af et fjorddige på 835 m, hvoraf 270 m anlægges som fast spuns. Det er Planklagenævnets opfattelse, at konsekvensvurderingen også bør rumme den yderste konsekvens af planerne, altså den løsning, hvor Natura 2000-området belastes mest muligt. Det kan ikke uden rimelig tvivl fastslås, at planerne ikke har skadelige virkninger på den omhandlede lokalitets integritet.

Et enstemmigt Planklagenævn finder på ovenstående grundlag, at konsekvensvurderingen og miljørapporten af henholdsvis marts og maj 2015 er så mangelfulde, at de skal ophæves.

Da konsekvensvurderingen indgår som en integreret del af miljøvurderingen i tilknytning til beskrivelsen af påvirkningen på Natura 2000-områder, vil miljørapporten allerede på dette grundlag være mangelfuld.

Såfremt de nye konsekvens- og miljøvurderinger viser, at det ikke kan udelukkes, at projektet kan skade det internationale naturbeskyttelsesområde, skal kommunen som planmyndighed følge fravigelsesproceduren i bekendtgørelse nr. 1383 af 26. november 2016, jf. habitatdirektivets art. 6, stk. 4, herunder skal kommunen undersøge alternative løsninger, vælge den mindst indgribende løsning mm.

Som følge af de væsentlige mangler ved konsekvensvurderingen samt miljørapporten ophæves hermed også Roskilde Kommunes afgørelse af 17. juni 2015 om vedtagelse af forslag til lokalplan 612 og forslag til kommuneplantillæg 7.

Hjemmel til etablering af stisystem

Generelt om reglerne

Der er i planlovens § 15 (og i § 15a) fastsat udtømmende bestemmelser om, hvad der skal, samt i givet fald kan, fastsættes bestemmelser om i en

lokalplan. Enhver lokalplanbestemmelse kræver en saglig, planlægningsmæssig begrundelse.

Efter § 15, stk. 1, skal en lokalplan indeholde oplysninger om planens formål og retsvirkninger, og formålet skal fastlægge den planlægningsmæssige begrundelse.

Planlovens § 15, stk. 2, fastlægger, hvad der kan optages lokalplanbestemmelser om (lokalplankataloget).

Det fremgår af § 15, stk. 2, nr. 4, at der i lokalplanen kan optages bestemmelser om vej- og stiforhold og andre forhold af færdselsmæssig betydning, herunder om adgangsforholdene til færdselsarealer og med henblik på adskillelse af trafikanterne.

Det følger endvidere af § 13, stk. 1, nr. 1, at en lokalplan ikke må stride mod kommuneplanen.

Hvad angår planlægningsforbuddet i Natura 2000-områder, følger det af § 2, stk. 2, i bekendtgørelse nr. 1383 af 26. november 2016 om administration af planloven i forbindelse med Natura 2000-områder, at:

”Stk. 2. I områderne må der ikke

- 1) udlægges nye arealer til byzone eller til sommerhusområde,
- 2) planlægges nye større vejanlæg eller sideanlæg i form af servicestationer, materialepladser og lignende, eller
- 3) planlægges nye eller væsentlige udvidelser af andre trafik anlæg og tekniske anlæg og lign., f.eks. lufthavne, flyvepladser, jernbaner, havne, opfyldninger på søterritoriet, luftledningsanlæg, vindmølleklynger og parker, lossepladser og anlæg for deponering.”

Erhvervs- og Vækstministeren kan jf. § 2, stk. 5, i særlige tilfælde tillade fravigelse af stk. 2.

Nærværende sag

Et enstemmigt Planklagenævn finder, at det i lokalplanen fastsatte stisystem ikke strider mod kommuneplan 13. Nævnet finder ligeledes, at stisystemet er i overensstemmelse med kommunens Grøn Blå Strategi for Jyllinge- og Gundsømagleområdet.

Nævnet finder endvidere, at ønsket om at reservere arealer til rekreativ adgang i Jyllinge Nordmark er et lovligt planlægningsmæssigt formål.

Roskilde Kommune har således haft hjemmel i planloven til at fastsætte lokalplanbestemmelsen om stisystemet.

Det er endvidere Planklagenævnets opfattelse, at etablering af et stisystem ikke er omfattet af anlægstyperne i § 2, stk. 2, i bekendtgørelse

nr. 1383 af 26. november 2016. Etablering af et stisystem kræver derfor ikke en fravigelse efter § 2, stk. 5.

Planklagenævnet skal dog bemærke, at Roskilde Kommune i den fremtidige planlægning for kystbeskyttelsen i Jyllinge Nordmark skal tage stilling til, i hvilket omfang stien skal vurderes efter Natura 2000-reglerne samt Naturbeskyttelseslovens regler for § 3-beskyttede naturtyper.

Planklagenævnets samlede afgørelse

Planklagenævnet ophæver Roskilde Kommunes endelige vedtagelse af lokalplan 612 og kommuneplantillæg 7 af den 25. november 2015.

Planklagenævnet ophæver samtidig væsentligheds-, konsekvens- og miljøvurderingerne fra henholdsvis juli 2014, marts og maj 2015 samt planforslagene af 17. juni 2015.

Afgørelsen betyder, at det samlede plangrundlag er ugyldigt, og at planprocessen skal gennemføres på ny.

Viborg, den 21. april 2017



Carsten Munk-Hansen
Formand