

30. juni 2017  
Sagsnr. NMK-34-00609  
KlageID: 150001, 149909  
PIALYN

## **AFGØRELSE**

### **i sag om Roskilde Kommunes VVM-tilladelse til etablering af anlæg til sikring mod oversvømmelser i Jyllinge Nordmark og Tangbjerg**

Miljø- og Fødevareklagenævnet har truffet afgørelse efter planlovens § 58 c, stk. 1, nr. 1 og 2<sup>1</sup>.

Miljø- og Fødevareklagenævnet ophæver Roskilde Kommunens afgørelse af 7. december 2016 om VVM-tilladelse til etablering af anlæg til sikring mod oversvømmelser i Jyllinge Nordmark og Tangbjerg.

Miljø- og Fødevareklagenævnet kan ikke give medhold i klagen over Roskilde Kommunes VVM-redegørelse dateret juni 2016 med rettelsesblad af 6. december 2016.

Miljø- og Fødevareklagenævnets afgørelse er endelig og kan ikke indbringes for anden administrativ myndighed jf. § 17, stk. 1, i lov om Miljø- og Fødevareklagenævnet<sup>2</sup>. Eventuel retssag til prøvelse af afgørelsen skal være anlagt inden 6 måneder, jf. planlovens § 62, stk. 1.

Afgørelsen er truffet af formanden på nævnets vegne jf. § 8 i lov om Miljø- og Fødevareklagenævnet.

**MILJØ- OG  
FØDEVAREKLAGENÆVNET**

Toldboden 2  
8800 Viborg

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

---

<sup>1</sup> Lovbekendtgørelse nr. 1529 af 23. november 2015 om planlægning med senere ændringer, herunder § 48 i lov nr. 1715 af 27. december 2016 om Miljø- og Fødevareklagenævnet vedrørende ændringer til planloven.

<sup>2</sup> Lov nr. 1715 af 27. december 2016 om Miljø- og Fødevareklagenævnet.

### **Klagen til Miljø- og Fødevareklagenævnet**

Roskilde Kommune har den 7. december 2016 meddelt VVM-tilladelse til etablering af anlæg til sikring mod oversvømmelser i Jyllinge Nordmark og Tangbjerg.

Kommunens afgørelse er henholdsvis den 3. og 4. januar 2017 blevet påklaget til Natur- og Miljøklagenævnet. Sagen er pr. 1. februar 2017 overgået til behandling i Miljø- og Fødevareklagenævnet, jf. § 24, stk. 6, i lov om Miljø- og Fødevareklagenævnet.

Klager 1 er indsendt på vegne af tre lodsejere, som alle bor ud mod åen ved stien og tæt på digerne. Klager 2 er indsendt af en lodsejer, som bor ud mod fjorden og dermed fjorddiget.

Klager 1 har klaget over VVM-tilladelsen og VVM-redegørelsen. Klager har navnlig anført vedrørende stien langs åen, at VVM-redegørelsen er mangelfuld, da stisystemet og dets påvirkning på natur og omboende ikke er tilstrækkelig belyst. Det anføres, at kommunen ikke har opnået planlægningstilladelse til stien, og at der mangler en konsekvensvurdering af stisystemet langs åen. Klager har påpeget, at stien er i strid med anden lovgivning, herunder regler om strandbeskyttelseslinjen, åbeskyttelseslinjen, kystnærhedszonen samt vandløbsloven. Klager har påpeget, at anlæg af sti i private haver er i strid med den private ejendomsret, at stisystemet vil medføre begrænsninger i friluftslivet, og at VVM-tilladelsen ikke er i overensstemmelse med lokalplanen. Endvidere har klager anført, at VVM-redegørelsen er mangelfuld i forhold til beskrivelsen af den fast bro ved slusen.

Klager 2 har klaget over VVM-tilladelsen til det justerede kystbeskyttelsesprojekt samt etablering af en sti i Natura 2000-området. Klager har navnlig klaget over den påvirkning, et dige på klagers ejendom vil medføre. Klager finder ikke, at der er proportionalitet mellem inddragelse af 20 procent af klagers grund og fordelene ved kystbeskyttelse ved klagers hus, som ikke tidligere har været oversvømmet. Klager har forslået et alternativ digeprojekt, som vil medføre en reduktion af det påvirkede Natura 2000-areal, som overgår reduktionen i kommunens VVM-tilladelse.

Klagepunkterne gennemgås nærmere i afsnittet ”Klagerne”.

### **Sagens oplysninger**

Roskilde Kommune har de seneste år som følge af oversvømmelserne ved stormen Bodil arbejdet med en lokal løsning til sikre af Jyllinge Nordmark, der ligger ud til Roskilde Fjord, mod oversvømmelse fra fjorden og Værebros Å, der løber ud i fjorden nord for Jyllinge Nordmark.

Den 27. maj 2015 har Veje og Grønne områder, Roskilde Kommune, anmeldt et projekt til sikring af Jyllinge Nordmark mod oversvømmelser til Plan og Udvikling, Roskilde Kommune, i henhold til VVM-reglerne.

Vej og Grønne områder har været midlertidig bygherre, indtil der blev oprettet et digelag. Projektet, der blev anmeldt, omfatter ifølge projektbeskrivelsen et fjorddige langs Roskilde Fjord, et højvandsslukke med pumpestation, et fløjdige over Værebros Å samt et ådige langs Værebros Å på knap en kilometer mellem Vernersvej og Høgevænget. Derudover fremgår en sti langs fjord og å af kortet til projektbeskrivelsen.

I forhold til projektets placering fremgår det af sagens oplysninger, at Natura 2000-området "Roskilde Fjord" ligger langs kyststrækningen. Nord for Værebros Å, hvor fløjdiget bl.a. ønskes placeret, ligger det fredede område "Lille Rørbæk", som ligger i landzone. Fjorddiget er desuden i sin sydlige ende placeret inde i de fredede strandområder "Lønager Parken". Værebros Å udgør kommunegrænsen mellem Roskilde Kommune og Frederikssund Kommune mod nord og Egedal Kommune mod øst. Projektet skal realiseres indenfor å- og strandbeskyttelseslinjen samt i § 3-beskyttede naturtyper.

Plan og Udvikling, Roskilde Kommune, har foretaget en screening af projektet og har på denne baggrund vurderet, at projektet vil kunne påvirke miljøet væsentligt. Plan og Udvikling har især lagt vægt på, at diger, spuns og højvandsspærre vil betyde en væsentlig ændring af kystlandskabet, at påvirkningen af flora og fauna bør undersøges nærmere, og at projektet vil påvirke arealer i to nabokommuner. Plan og Udvikling har derfor indstillet til politisk beslutning, at projektet er VVM-pligtigt.

Roskilde Kommune har vurderet, at projektet nærmere bestemt er omfattet af VVM-bekendtgørelsens bilag 2, pkt. 11 "Infrastrukturanlæg". Dels f) "Anlæg af vandveje og kanalbygning udenfor søterritoriet samt regulering af vandløb", dels g) "Dæmninger og andre anlæg til opstuvning eller varig oplagring af vand", samt k) "Kystanlæg anlagt inden for dagligvandlinjen til modvirkning af erosion, og som kan ændre kystlinjen, f.eks. skråningsbeskyttelser, strandhøfder og diger og andre konstruktioner til beskyttelse mod havet, bortset fra vedligeholdelse og genopførelse af sådanne anlæg."

Den 17. juni 2015 har Byrådet i Roskilde Kommune godkendt forvaltningens indstilling om, at anlæg til sikring mod oversvømmelse er VVM-pligtigt. Af referatet fra byrådsmødet fremgår det, at Plan- og Teknikudvalget har anbefalet forvaltningens indstilling med den præcisering, at VVM-vurderingen skal omfatte det samlede anlæg inklusiv det tilknyttede stiforløb.

Forud for igangsættelse af arbejdet med VVM-redegørelsen for anlægget har Roskilde Kommune offentliggjort et debatoplæg, hvor hovedtrækkene af det påtænkte projekt til lokal sikring mod oversvømmelser blev beskrevet, og hvor der blev indkaldt til ideer og forslag til brug for fastlæggelse af VVM-redegørelsens indhold med en høringsperiode fra den 26. juni til den 6. september 2015. I debatoplægget beskrives anlægget som et

dige langs Roskilde Fjord, et fløjdige med højvandslukke og pumper samt et dige langs Værebros Å på knap en kilometer. Derudover fremgår stien langs fjord og å af kortet i debatoplægget over kyst- og åbeskyttelsesområdet.

Siden da er projektet blevet konkretiseret og justeret i samarbejde med repræsentanter for områdets grundejere ved en følgegruppe og arbejdsgruppe.

Roskilde Kommune har herefter fået udarbejdet en VVM-redegørelse af Rambøll dateret juni 2016. VVM-redegørelsen for projektet har været i offentlig høring fra den 3. juni til den 29. juli 2016. På baggrund af høringen besluttede Roskilde Kommune i dialog med bestyrelsen for digelaget samt Kystdirektoratet at justere projektet for at mindske påvirkningen af Natura 2000-området, hvorefter der blev foretaget en høring.

Byrådet har den 30. november 2016 vedtaget det justerede projekt samt et udkast til en VVM-tilladelse. I forbindelse med sagens behandling, blev der på mødet stillet forslag om, at der skulle laves et supplement til VVM-redegørelsen, hvor stien vurderes særskilt. Forslaget blev forkastet. Roskilde Kommune har den 7. december 2016 meddelt tilladelse til Jyllinge Nordmarks og Tangbjergs Digelag til etablering af anlæg til sikring mod oversvømmelser i Jyllinge Nordmark og Tangbjerg. Tilladelsen blev annonceret den 8. december 2016 på kommunens hjemmeside.

Forud for den meddelte VVM-tilladelse har Roskilde Kommune den 25. november 2015 vedtaget lokalplan 612 og kommuneplantillæg 7 med henblik på klimasikring af hele Jyllinge Nordmark. Vedtagelse af plangrundlaget, herunder konsekvensvurdering og miljøvurdering, blev påklaget til Natur- og Miljøklagenævnet. Sagerne overgik pr. 1. februar 2017 til Planklagenævnet (sagsnumrene NMK-33-03491 og NMK-41-00377), som i afgørelse af 21. april 2017 ophævede lokalplanen og kommuneplantillægget.

Parallelt med planlægningsprocessen efter planloven har Roskilde Kommune endvidere igangsat et forløb efter kystbeskyttelsesloven. I denne sammenhæng har Roskilde Kommune og Egedal Kommune, hvor Tangbjerg ligger, bl.a. truffet to enslydende afgørelser den 11. marts 2016 om at fremme et kystbeskyttelsesprojekt i Jyllinge Nordmark og Tangbjerg, der blev påklaget til Miljø- og Fødevarerministeren. Sagerne overgik pr. 1. februar 2017 til behandling i Miljø- og Fødevarerklagenævnet, der ved afgørelse af 3. maj 2017 har stadfæstet kommunernes afgørelse, med undtagelse af den del af afgørelsen der omhandler bidragsfastsættelse (sagsnummer NMK-451-00004).

Sagens nærmere faktum i forhold til plangrundlag, VVM-redegørelse, høring i forhold til VVM-redegørelse, det justerede projekt og yderligere høring samt VVM-tilladelse beskrives i det følgende:

## Plangrundlag

### *Kommuneplantillæg 7 og Kommuneplan 2013*

Roskilde Kommune har den 25. november 2015 vedtaget kommuneplantillæg 7 til Kommuneplan 2013 med det formål at fremtidssikre Jyllinge Nordmark mod tiltagende problemer med oversvømmelse fra stormflod, stigende vandstand i fjorden og øget nedbør.

I kommuneplantillæg 7 til Kommuneplan 2013 justeres to rammebestemmelser (8.B.8 og 8.BP.9) for Jyllinge Nordmark, således at bestemmelserne kan rumme anlæg, der kan sikre området mod oversvømmelser. For rammebestemmelse 8.B.8 omfatter anlægget et digeanlæg langs Roskilde Fjord og Værebros Å. Kommuneplantillæg 7 nævner ikke et stisystem.

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

### *Lokalplan 612*

Roskilde Kommune har den 25. november 2015 ligeledes vedtaget lokalplan 612, Jyllinge Nordmark, der erstatter lokalplan nr. 1.37, 1B8 Boligområdet Jyllinge Nordmark af 24. juni 1998, der ingen bestemmelser indeholder om digeanlæg. Lokalplan 1.37 har bl.a. til formål at sikre områdets fortsatte ændring fra sommerhusområde til boligområde til helårsbeboelse, samt at sikre offentlighedens adgang til arealerne langs kysten.

Den vedtagne lokalplan 612 har jf. § 1 bl.a. til formål at muliggøre anlæg, der kan sikre Jyllinge Nordmark mod oversvømmelser samt sikre offentlighedens adgang til naturen ved at udlægge stiforløb langs Roskilde Fjord og Værebros Å.

Efter lokalplanens § 3.3 udlægges der en principiel arealreservation til diger, højvandsslukke, pumpeanlæg og tilhørende tekniske anlæg til beskyttelse mod oversvømmelser fra fjord og å. Den principielle linjeføring for diger og placering af højvandsslukke er angivet på kortbilag.

I lokalplanens § 5.3 vedrørende stier fremgår det, at der udlægges et sammenhængende rekreativt stiforløb langs fjorden og Værebros Å med en principiel linjeføring som vist på kortbilag. 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 af stien skal en præcisering af linjeføringen sikre, at indbliksgener til boliger så vidt muligt undgås.

Om stisystemet fremgår det endvidere på s. 25 i lokalplanens redegørelse, at lokalplanen skal sikre god tilgængelighed for alle 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”.

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

På side 41 i lokalplanens redegørelse vedrørende ændringer fra lokalplanforslag til den endelige vedtagne lokalplan fremgår det, 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.

#### *Øvrige oplysninger vedrørende plangrundlaget*

Roskilde Kommune har jf. Plansystem.dk den 21. december 2016 vedtaget Kommuneplan 2016. Af rammeområde 8.B.8 – Jyllinge Nordmark fremgår det, at området bl.a. udlægges til anlæg, der kan sikre området mod oversvømmelser, herunder digeanlæg langs Roskilde Fjord og Værebros Å. I retningslinje 14 i kommuneplanen er de rekreative stier beskrevet og vist på kort, både hvad angår de eksisterende såvel som de planlagte stier i kommunen.

Planklagenævnet har ved afgørelse af 21. april 2017 ophævet Roskilde Kommunes endelige vedtagelse af kommuneplantillæg 7 og lokalplan 612 af 25. november 2015. Afgørelsen var bl.a. begrundet i mangelfulde væsentligheds- og konsekvensvurderinger efter Natura 2000-reglerne samt en mangelfuld miljøvurdering efter miljøvurderingsloven. Planklagenævnet har endvidere fundet, at ændringerne foretaget fra planforslag til den endelige vedtagelse af planerne var så omfattende, at der reelt var tale om et nyt planforslag, som jf. planlovens § 27, stk. 2, 5. pkt., skal offentliggøres m.v. efter reglerne i planlovens §§ 24-26.

Ændringerne bestod bl.a. i, at man gjorde det muligt at placere fløjddiget i udmundingen af Værebros Å og dermed inden for Natura 2000-området. I det oprindelige lokalplanforslag var den principielle linjeføring for fløjddiget placeret uden for Natura 2000-området. Som følge af ændringerne afspejlede miljørapporten og konsekvensvurderingen ikke det aktuelle vedtagne plangrundlag, som medførte en merpåvirkning af Natura 2000-området.

## VVM-redegørelsen

Roskilde Kommune har fået udarbejdet en VVM-redegørelse af Rambøll dateret juni 2016. Til denne knytter der sig et ikke-teknisk notat, et bilag med visualiseringer, samt et rettelsesblad til VVM-redegørelsen dateret den 6. december 2016.

VVM-redegørelsen indeholder 13 kapitler. De dele af redegørelsen, som er relevante i forhold til klagen, gennemgås i det følgende, hvilket er kapitel 1, 2, 3, 6 og 7.

### *Kapitel 1. Indledning*

Det beskrives indledningsvist i kapitlet, at Jyllinge Nordmark i december 2013 blev ramt af stormflod i forbindelse med, at stormen Bodil pressede vand ind i Roskilde Fjord og Værebros Å. Stormen kostede 193 mio. kr. i erstatning fra stormflodsordningen. Samtidig har området ved andre lejligheder oplevet oversvømmelser fra Værebros Å, når der har været kraftige skybrud. Roskilde Kommune ønsker derfor at finde en løsning, der forholdsvist hurtigt kan skabe økonomisk og social tryghed i området ved at sikre det mod fremtidige oversvømmelser.

Projektet vedrørende stormflodssikring af Jyllinge Nordmark er i sig selv et relativt lille projekt i fysisk udbredelse. Det, der gør projektet særligt interessant i en miljømæssig sammenhæng, er, at det skal placeres i et område med følsom natur. En del af projektet ligger i et Natura 2000-område samt i nationalt beskyttet natur med strandeng, overdrev og mose, og endelig er Værebros Å et nationalt beskyttet vandløb.

Vedrørende berørte myndigheder fremgår det af kapitel 1, at stormflodssikringen af Jyllinge Nordmark fysisk berører Roskilde Kommune og Frederikssund Kommune, som er VVM-myndighed på projektet. Samtidig berøres vandstanden i Værebros Å, som også grænser op til Egedal Kommune. Kystdirektoratet er myndighed for selve kystsikringen, herunder også for Natura 2000-habitatvurderingen, der også involverer Naturstyrelsen.

### *Kapitel 2. Projektbeskrivelse*

Kapitel 2 beskriver tre forslag til, hvordan Jyllinge Nordmark fysisk kan stormsikres i form af et hovedforslag, variant til hovedforslag samt et alternativt forslag. De tre projektforslag er følgende:

#### Hovedforslag

- Fjorddige (jorddige) langs med matrikelgrænserne, men uden for private haver.
- Sluse, pumpestation og fløjdige ved Værebros Å's udløb.
- Ådige (jorddige) langs Værebros Å fra Fasanvænget til Birkevej.
- Rekreativ sti langs Roskilde Fjord og Værebros Å.

#### Variant 1 til hovedforslag

- En del af fjorddiget (jorddiget) etableres inden for skel i private haver. Øvrige anlæg svarer til hovedforslaget.

#### Alternativ 1

- Fjorddiget etableres som spunsvæg. Øvrige anlæg svarer til hovedforslaget.

Hovedforslaget omfatter nærmere bestemt et fjorrdige, som er et ca. 730 meter langt dige langs kysten. Mod fjorden etableres diget med en svag hældning (1:10). Mod land får diget en stejlere hældning (1:4) samt en grøft på ca. 25 cm i dybden. I forlængelse af fjorddiget mod nord etableres en dæmning på tværs af Værebros Å kaldet fløjdiget. Ved fløjdigets krydsning anlægges en sluse, der lukker, når vandstanden i fjorden stiger til et vidst niveau. Der etableres en pumpestation ved slusen, der pumper vand ud i fjorden fra Værebros Å, når slusen lukkes. Slusen planlægges at være ca. 10 meter bred i bunden, og toppen af hele fløjdiget inklusiv sluse planlægges anlagt i 3 meter over normal vandstand i fjorden. Der etableres ligeledes et ådige på ca. 1.150 meter, der opbygges, så der er mulighed for at udlægge mobile barrierer i form af watertubes. På ådigets krone anlægges en grusbeltet kørevej.

Hovedforslaget omfatter endvidere en rekreativ sti, der anlægges langs med Roskilde Fjord og Værebros Å. Stien anlægges samme sted, hvor der i dag findes trampestier, og så den ligner de eksisterende stier i området. Der etableres græsstier på de strækninger, som er tørre og farbare størstedelen af året. Græsstierne etableres ved at klippe græsset i 2 meters bredde 1 gang årligt. Der etableres grusstier, hvor der er behov for at stabilisere terrænet og gøre underlaget mere fast. Grusstierne anlægges i op til 2 meters bredde ved at udlægge et gruslag i ca. 15 cm tykkelse. Efterhånden som den naturlige vegetation gror ind på grusstien, vil den blive slået 1 gang årligt. Enkelte steder etableres der gangbroer med en bredde på ca. 1,2 meter langs med åbrinken for at sikre fremkommeligheden og et sammenhængende stiforløb.

Variant 1 består i, at fjorddiget anlægges som en ret nord-sydgående linje. Fordelen ved dette er, at diget på en del af strækningen kommer fri af Natura 2000-området. Det betyder, at diget på en delstrækning etableres i private haver. Der er ikke andre ændringer end digets placering sammenlignet med hovedforslaget.

Alternativ 1 består i, at fjorddiget anlægges som spunsvæg i stedet for et jorddige som i hovedforslaget. En spunsvæg etableres med en bredde på ca. 0,5 meter og vil derfor kun permanent inddrage mindre arealer til kystsikring. Det fremgår af redegørelsen, at Kystdirektoratet som følge af Roskilde Kommunes henvendelse i oktober 2015 har udtalt<sup>3</sup>, at etablering

---

<sup>3</sup> Dato er ikke angivet.



af en fast spuns ud fra en vurdering af det foreliggende materiale og kystdirektoratets praksis umiddelbart kun vil kunne opnå tilladelse, hvis andre alternative løsninger ikke kan etableres af forskellige årsager.

### *Kapitel 3. Alternativer*

I samarbejde med Frederikssund Kommune har Roskilde Kommune udarbejdet et skitseprojekt for en stormflodssikring ved Kronprins Frederiks Bro som alternativ til den lokale løsning ved Jyllinge Nordmark. Kronprins Frederiks Bro krydser Roskilde Fjord mod nord ved Frederikssund. Roskilde Kommune har vurderet, at den regionale løsning først kan realiseres på sigt, og at der med de undersøgte aktiveringsniveauer for den regionale løsning stadig er behov for en lokal sikring af Jyllinge Nordmark, da området oversvømmes ved vandstande på 1,5 meter.

I kapitlet fremgår det i øvrigt, at den rekreative sti etableres som græs eller grusstier i et tracé svarende til de eksisterende trampestier i området.

### *Kapitel 6. Miljøvurdering*

Kapitlet indeholder en miljøvurdering af kystbeskyttelsens påvirkning af landskab, arkæologi og kulturarv, natur og vandløb, bilag IV-arter, § 3-områder, befolkning og friluftsliv, støj og vibrationer, emissioner, grundvand og forurenede jord samt ressourcer og affald. Til kapitlet hører bilag 1, der udgør en række visualiseringer af projektet.

Under afsnit 6.2 om natur og vandløb fremgår det om stisystemet på s. 53-54, at det i forbindelse med etablering af rekreativ sti langs kysten ved Jyllinge Nordmark forventes, at den eksisterende trampesti bevares i sin nuværende form, og at der kan etableres en simpel bro over våde passager på tværs af kysten. I § 3-områderne på sydsiden af Værebros Å kan etablering af stien medføre, at der inddrages et lille yderligere areal af mose og eng. Det forudsættes, at placering af stien tager hensyn til de mest sårbare naturområder og således ikke gennemskærer rigkærsvegetation. Det vurderes på denne baggrund, at den rekreative sti ved Jyllinge Nordmark vil medføre en mindre påvirkning af § 3-naturtyper i anlægsfasen.

Vedrørende etablering af fløjdiget beskrives det, at der inddrages et moseareal nord for Værebros Å, der er ugræsset og domineret af rørsump, men at der findes rester af rigkær. Rigkæret har et stort potentiale for at udvikle høj naturtilstand med den rette naturpleje. Den præcise placering af rigkær fremgår ikke af kortlægningen, men skal afklares i detailprojekteringen. Påvirkning af moseområdet med rester af rigkær vurderes som en væsentlig miljøpåvirkning, idet rigkær er en sjælden og sårbar naturtype, som det er yderst vanskeligt at erstatte.

Om bilag IV-arter fremgår det, at der bl.a. er registreret spidssnudet frø ved Værebros Å, bl.a. tæt på arealet, hvor å-diget skal etableres. Det kan derfor blive nødvendigt at tilpasse forløbet til de eksakte naturforhold ved detailplanlægning af projektet. Med denne forudsætning vurderes det, at

projektet vil medføre en mindre påvirkning af spidssnudet frø i anlægsfasen, men at påvirkningen ikke vil have væsentlig betydning for artens økologiske funktionalitet i området.

Vedrørende påvirkning i driftsfasen omtales fløjdiget og ådiget i forhold til spidssnudet frø, da der findes næringsrig sø og mose vest for fløjdiget. Da diget etableres med stejle skråninger, vil det være svært at passere for padder. Afværgeforanstaltning for barrierevirkningen beskrives med hensyn til etablering af passager med fladere hældninger, anlæggelse af dige med fladere skråninger mv. Det konkluderes på denne baggrund, at barrierevirkningen fra fløjdiget og ådiget udgør en mindre påvirkning af spidssnudet frø, men at det ikke har nogen væsentlig betydning for den økologiske funktionalitet for arten i området.

Stiens påvirkning på bilag IV-arter er ikke beskrevet.

I afsnit 6.3 belyses påvirkningen på befolkning og friluftsliv. Om de rekreative stier fremgår det, at retningslinjerne i kommuneplanen skal sikre, at der kan anlægges et sammenhængende rekreativt stinet, der giver mulighed for længere ture gennem landskabet og fra byerne ud i det omgivende landskab. Langs kyststrækningen ved Jyllinge Nordmark og langs Værebros Å er der planlagt forløb til fremtidige rekreative stier. Disse er i overensstemmelse med den overordnede ”Grøn Blå Strategi”.

Videre beskrives det, at Lokalplan 612, Jyllinge Nordmark, bl.a. fastlægger, at der udlægges et sammenhængende rekreativt stiforløb langs fjorden og Værebros Å. Stien i lokalplanen er sammenfaldende med kommuneplanens udlægning af en rekreativ sti. Stien planlægges placeret langs kysten, hvor den eksisterende trampesti langs fjorden er placeret – helt nede i strandkanten.

Om øvrige rekreative forhold fremgår det af afsnittet, at der langs Værebros Å er flere mindre bådbroer til robåde. Værebros Å anvendes desuden til kano- og kajaksejlad i fjorden.

Dernæst beskrives det, at anlægsarbejdet generelt vil medføre støj- og støvpåvirkninger, der kan påvirke både naboer til anlægget, og folk der færdes i området.

Vedrørende påvirkningen i driftsfasen bemærkes det s. 65, at som beskrevet i anlægsfasen, vil der ved valg af varianten til hovedforslaget også i driftsfasen være en arealinddragelse ved private boliger på Svanevænget og Strandvænget. Arealinddragelsen vil være permanent. For de berørte boligejere kan påvirkningen være af væsentlig betydning, mens den for det samlede boligområde vil være af mindre væsentlig betydning.

Om ådiget bemærkes det, at dette vil være tilgængeligt for gående, og kan dermed være en del af lokalplanens planlagte stiforbindelser.

Hvad angår slusen fremgår det s. 64 om påvirkninger i anlægsfasen, at man midlertidig forlænger Værebros Å nord om dens nuværende forløb på strækningen, hvor slusen placeres. På den måde bygges slusen med minimal påvirkning af Værebros Å og herunder også den rekreative anvendelse af åen. I driftsfasen beskrives det på s. 65, at sejlene på Værebros Å i perioder vil opleve, at slusen er lukket, og at der derfor ikke er forbindelse til Roskilde Fjord. Beregninger af den fremtidige vandstand viser, at slusen hyppigst vil være lukket i vinterhalvåret og maksimalt i perioder op til 23 timer ad gangen. Aktiviteten på åen er størst i sommerhalvåret, og påvirkningen på åens rekreative anvendelse vurderes på denne baggrund at være af mindre betydning uanset valg af løsning.

I afsnit 6.4 beskrives omfanget af støj og vibrationer, som projektet påvirker omgivelserne med i anlægs- og driftsfasen. Støjgener skal i videst muligt omfang begrænses ved en hensigtsmæssig planlægning, ved anvendelse af mindre støjende arbejdsprocesser og maskiner eller ved midlertidig afskærmning.

#### *Kapitel 7. Natura 2000 konsekvensvurdering*

Indledningsvist oplyses, at etablering af kystsikring ved Jyllinge Nordmark er beliggende inden for Natura 2000-område N136, Roskilde Fjord og Jægerspris Nordskov. Projektet inddrager areal af udpegede habitatnaturtyper, og alene på den baggrund kan det ikke udelukkes, at projektet kan medføre væsentlige påvirkninger af Natura 2000-området. Kapitlet præsenterer derfor en konsekvensvurdering jf. habitatbekendtgørelsens § 6, stk. 2.

Konsekvensvurderingen er foretaget på baggrund af projektbeskrivelsen i kapitel 2 og eksisterende kortlægningsdata fra Natura 2000-området, der beskriver områdets naturtilstand, artssammensætning mm. Det anføres i redegørelsen, at da projektet omhandler kystbeskyttelse, er det Kystdirektoratet, der er myndighed.

Det fremgår, at projektet i korte træk består af følgende anlæg inden for Natura 2000-området:

- Fjorddige til kote 2,4 DVR<sup>4</sup> med afvandingsgrøft/faskine på bagsiden
- Fløjdige på begge sider af Værebros Å til kote 3,0 DVR
- Pumpestation
- Sluseporte i Værebros Å til kote 3,0 DVR

For fjorddiget indeholder projektet en variant til hovedforslaget, hvor en delstrækning af diget trækkes tilbage fra kysten og føres gennem private haver samt et alternativ, hvor hele fjorddiget etableres som spunsvæg.

---

<sup>4</sup> Koten over normal vandstand i havet eller højden over havoverfladen betegnes DVR90 – Dansk Vertikal Reference 1990.

Det bemærkes, at der desuden anlægges et ådige længere oppe langs Værebros Å, som ikke medfører påvirkning af Natura 2000-området.

Projektet er beliggende inden for Natura 2000-område N136, Roskilde Fjord og Jægerspris Nordskov. Natura 2000-området består af følgende fire udpegninger:

- EF-Habitatområde H120, Roskilde Fjord
- EF-Habitatområde H199, Kongens Lyng
- EF-Fuglebeskyttelsesområde F105, Roskilde Fjord
- EF-Fuglebeskyttelsesområde F107, Jægerspris Nordskov

Projektet ligger inden for områderne H120 og F105. Det beskrives, at projektet potentielt kan påvirke terrestriske naturtyper langs kysten, marine naturtyper ved udløbet af Værebros Å samt fuglearter tilknyttet disse habitater. Konsekvensvurderingen omhandler derfor alene disse emner på udpegningsgrundlaget. Det bemærkes igen på s. 88, at vurderingerne i konsekvensvurderingen udelukkende omhandler fjorddiget og fløjddiget, da ådiget ikke medfører påvirkning af Natura 2000-området.

Det fremgår, at ynglefuglene på udpegningsgrundlaget for Roskilde Fjord alle er tilknyttet øer og holme i fjorden, eller som havørnen har redeplads i en afstand på mere end 5 km fra Jyllinge Nordmark, hvorfor disse ikke vil blive påvirket af projektet. Trækfuglene opholder sig kun i tilfældige perioder i fjorden ud for projektområdet. Fugle på udpegningsgrundlaget behandles derfor ikke.

Dernæst fremgår det af VVM-redegørelsen, at der kan ske en potentiel påvirkning fra projektet på følgende 5 naturtyper<sup>5</sup>:

- 1110: Sandbanker med lavvandet vedvarende dække af havvand
- 1160: Større lavvandede bugter og vige
- 3260: Vandløb med vandplanter
- 1330: Strandeng
- 6210: Overdrev og krat på mere eller mindre kalkholdig bund

Det fremgår af redegørelsen, at ingen fugle eller øvrige arter på udpegningsgrundlaget vurderes at blive påvirket. De enkelte naturtyper beskrives derefter i forhold til udbredelse, tilstand, bevaringsstatus, arealinddragelse samt skadevirkninger.

#### Sandbanker (1110)

Om de eksisterende forhold fremgår det, at det samlede areal af sandbanker i Roskilde Fjord er på 587 ha, og at der findes en større sandbanke ca. 600 m ud fra Værebros Å's udløb. Bevaringsstatus for denne naturtype er ikke vurderet. Ved beskrivelse af påvirkningerne vurderes det, at den

---

<sup>5</sup> De 5 naturtyper er ikke prioriteret jf. Oversigt over Habitatområdernes udpegningsgrundlag 31/12 2012 udarbejdet af Naturstyrelsen.

nærmeste sandbanke ikke vil blive påvirket af aktiviteter i anlægsfasen eller i forbindelse med driftsfasen.

#### Bugter (1160)

Denne naturtype er registreret på langt hovedparten af fjordens havareal. Der er kortlagt 9608 ha med naturtypen bugter i Natura 2000-området. Bevaringsstatus for denne naturtype er ikke vurderet. Det fremgår af beskrivelsen af påvirkningen, at der i anlægsfasen inddrages et lille permanent areal på i alt 481 m<sup>2</sup> af denne naturtype til anlæg af dige. Arealinddragelsen udgør 0,005 promille af det samlede areal af naturtypen bugter og er principielt i strid med kriteriet om gunstig bevaringsstatus, der fastlægger, at arealet af naturtypen skal være stabilt eller stigende. Påvirkningen vurderes dermed at udgøre en mindre skadevirkning for naturtypen i Natura 2000-området.

#### Vandløb (3260)

Om anlægsfasen fremgår det, at etablering af fløjdiget inddrager den naturlige udmunding af Værebros Å i Roskilde Fjord og lægger det i et fastlåst tværsnit gennem dige og sluseporte. Den inddragede strækning af vandløbet er på ca. 50 m. For vandløbet som naturtype og deltaets betydning som overgang mellem det marine miljø og en stærk dynamik med den omkringliggende strandeng, vurderes arealinddragelsen at være en skadevirkning på Natura 2000-området og dets integritet. Med hensyn til påvirkning i driftsfasen vurderes det, at den ødelagte naturlige dynamik mellem habitatnaturtyperne på udpegningsgrundlaget i dette område i form af vandets erosion og aflejring af sediment samt oversvømmelse af tilstødende landarealer udgør en skadevirkning på vandløb som naturtype såvel som Natura 2000-områdets integritet.

#### Strandeng (1330)

Om de eksisterende forhold for strandeng fremgår det bl.a., at der er kortlagt over 700 ha med naturtypen i N136, Roskilde Fjord. Naturtilstanden af strandeng i Roskilde Fjord er overvejende god-høj, men ca. 300 ha, herunder strandengene omkring Jyllinge Nordmark, har moderat naturtilstand. I naturplan og basisanalyse for området er strandengene kun enkelte steder vurderet at være truet af u hensigtsmæssig hydrologi i form af dræn eller drængrøfter.

I anlægsfasen inddrages et permanent areal på i alt 3.200 m<sup>2</sup> til anlæg af fjorddige og 4.500 m<sup>2</sup> til anlæg af fløjdig og pumpestation. Det største areal inddrages omkring Værebros Å, hvor diget er højest, og dermed har den bredeste digefod. Den samlede arealinddragelse på 7.700 m<sup>2</sup> svarer til 0,1 % af arealet af strandeng i Natura 2000-området (ca. 720 ha). Det vurderes, at arealinddragelsen er i strid med det overordnede kriterium for gunstig bevaringsstatus, der fastlægger, at arealet af naturtypen skal være stabilt eller stigende, og dermed vurderes det, at påvirkningen udgør en skadevirkning på naturtypen.

Det fremgår endvidere, at der i lokalplanen for Jyllinge Nordmark er angivet bestemmelser for udlægning af et sammenhængende rekreativt stisforløb bl.a. i Natura 2000-området. Inden for Natura 2000-området bevares den eksisterende trampesti i det eksisterende forløb, og der ændres således ikke på vegetation. For at passere kanaler, der går på tværs af kysten, kan der etableres en simpel træbro i x m bredde<sup>6</sup>. Det vurderes, at anlæg af en rekreativ sti ikke vil medføre en skadevirkning på naturtypen strandeng eller Natura 2000-området.

Der vil ikke være yderligere påvirkning af naturtypen strandeng inden for Natura 2000-området i anlægsfasen.

I forhold til driftsfasen er stisystemets påvirkning i forhold til strandeng ikke belyst nærmere.

Om selve fløjdigets påvirkning på naturtypen strandeng fremgår det bl.a., at når slusen lukkes ved kote 0,7 DVR, forhindres yderligere vandstandsstigning og oversvømmelse af et strandengsområde inden for slusen på i alt 16.500 m<sup>2</sup>. Det betyder, at en del af strandengen vil blive afskåret fra naturlig hydrologi i form af oversvømmelser fra fjorden. Det vurderes, at området vil ændre karakter hen mod mere tør bund, og at karakteristiske vådbundsarter vil blive udkonkurreret af mere hurtigvoksende og højere arter samt med tiden vedplanter. Påvirkningen vurderes således at stride imod kriteriet om gunstig bevaringsstatus for strandeng med hensyn til vegetationshøjde, vedplantedækning og karakteristiske arter. Som afværgeforanstaltning kan koten for slusens lukning styres efter hensyn til både stuvning fra Roskilde Fjord og afstrømning i åen, hvilket kan gøre, at den i nogle tilfælde kan lukkes ved en højere kote og dermed give mere dynamik i naturområderne bag fløjdiget.

I både anlægs- og driftsfasen vil skadevirkningen på strandeng for variant 1 være mindre end ved hovedforslaget, da inddragelsen af strandeng reduceres med 500 m<sup>2</sup>.

#### Kalkoverdrev (6210)

Om de eksisterende forhold for kalkoverdrev fremgår det, at størstedelen af kalkoverdrev i området, herunder også kalkoverdrevet på Jyllinge Nordmark, har moderat-ringe tilstand på grund af tilgroning. I naturplanen for området er der særlig fokus på forbedring af tilstanden for kalkoverdrev, og i indsatsprogrammet er det specifikt angivet, at der skal sikres sammenhæng mellem forekomster af kalkoverdrev bl.a. med henblik på at gøre arealet mere robust overfor randpåvirkninger. Der er ikke registreret orkideer på kalkoverdrevet.

I forhold til anlægsfasen fremgår det bl.a., at der inddrages et permanent areal på i alt 1.100 m<sup>2</sup> til anlæg af fjorddige. Det inddragede areal ligger

---

<sup>6</sup> Træbroens bredde er ikke angivet i konsekvensvurderingen.

på randen af Natura 2000-området op mod den yderste række af boliger. Arealinddragelsen svarer til 0,002 % af det samlede areal af kalkoverdrev (ca. 70 ha) i Natura 2000-området og vurderes at være i strid med det overordnede kriterie for gunstig bevaringsstatus, der fastlægger, at arealet af naturtypen skal være stabilt eller stigende. Desuden strider påvirkningen mod målsætningen om, at forekomsterne af kalkoverdrev skal sammenkædes og opnå høj naturtilstand. Påvirkningen fra projektet vurderes dermed som en skadevirkning på naturtypen kalkoverdrev.

Det fremgår videre, at der i driftsfasen for projektet ikke vil forekomme påvirkning af kalkoverdrev, idet naturtypen udelukkende findes på ydersiden af fjorddiget, hvor den naturlige dynamik vil være intakt.

I forhold til variant 1 vurderes det, at skadevirkningen på Natura 2000-området vil være mindre end ved hovedforslaget, da inddragelsen af kalkoverdrev reduceres med 370 m<sup>2</sup>.

Stisystemet nævnes ikke i gennemgangen af naturtypen kalkoverdrev.

#### Kumulative effekter

Om potentielle kumulative virkninger er der i redegørelsen fremdraget planer og projekter i form af en nye fjordforbindelse ved Frederikssund samt en regional stormflodssikring ved Kronprins Frederiks Bro. Der forventes at forekomme arealinddragelse af samme naturtyper. Det vil betyde en samlet set større skadevirkning på naturtyperne strandeng og kalkoverdrev.

#### Overordnet konklusion

Afslutningsvis gives der i kapitlet om Natura 2000 konsekvensvurderingen en sammenfattende vurdering af de negative påvirkninger ved både anlægs- og driftsfasen for kystsikringen. Der gives ligeledes en samlet vurdering af hele projektets påvirkning på områdets integritet for de udpegede naturtyper og arter. Vurderingen skal ses i forhold til 0-alternativet, hvor der ikke etableres kystsikring, og hvor Natura 2000-området ikke påvirkes.

I forbindelse med kystsikringen vil der permanent ske en påvirkning af arealer med naturtyperne strandeng, kalkoverdrev, vandløb og bugter. Således inddrages ved hovedforslaget 7.700 m<sup>2</sup> strandeng, 1.100 m<sup>2</sup> kalkoverdrev og 500 m<sup>2</sup> bugter svarende til 0,01 %, 0,02 % og 0,005 promille af naturtypernes samlede areal i Natura 2000-området. Af Værebros Å inddrages en strækning på 50 m ved udløb til Roskilde Fjord. Ved etablering af fjorddiget som variant eller alternativ reduceres arealinddragelsen af strandeng og kalkoverdrev.

Det fremgår, at fløjddiget vil virke som en barriere for naturlig oversvømmelse af de strandengsområde, der ligger bag ved diget. Den højeste del af strandengen vil ikke blive oversvømmet, og det vurderes, at dele af

strandeng derfor vil ændre karakter mod dårligere naturtilstand og ugunstig bevaringsstatus. På grund af arealinddragelse af vandløbsdeltaet for Værebros Å til etablering af fløjdiget, medfører projektet, at den naturlige dynamik i dette område påvirkes kraftigt. Der vil være en skadevirkning på vandløb som naturtype såvel som på Natura 2000-områdets integritet i form af dynamikken mellem habitatnaturtyper på udpegningsgrundlaget.

Det konkluderes, at alle tre projektforslag vil udgøre en betydelig skadevirkning på Natura 2000-området særligt omkring udløbet af Værebros Å.

Det anføres, at skadevirkningen af Natura 2000-området ikke kan afværges, og det vurderes, at projektet skal behandles af Kystdirektoratet efter habitatdirektivets artikel 6.4. Det fremgår videre, at efter fravigelsesbestemmelsen i artikel 6.4, kan et projekt, der kan skade et Natura 2000-område, alligevel gennemføres, såfremt (1) der foreligger bydende nødvendige hensyn til væsentlige samfundsinteresser, herunder af social eller økonomisk art, (2) der ikke findes en alternativ løsning med ingen eller samlet set mindre skade, og (3) der træffes alle nødvendige kompensationsforanstaltninger, som opvejer den skade, der måtte ske på Natura 2000-netværket. Ifølge redegørelsen er myndigheden for afgørelser efter habitatbekendtgørelsen i nærværende projekt Kystdirektoratet, idet projektet omfatter kystbeskyttelses anlæg.

#### Høring over VVM-redegørelsen

Som led i høringen over VVM-redegørelsen fra den 3. juni til den 29. juli 2016, har kommunen modtaget 8 skriftlige høringssvar. Bl.a. er Styrelsen for Vand- og Naturforvaltning (SVANA) og Kystdirektoratet fremkommet med bemærkninger ved høringen. Kommunen har udarbejdet en hvidbog, der opsamler og kommenterer de indkomne høringssvar.<sup>7</sup>

Af hvidbogen fremgår det bl.a., at der i høringssvarene stilles spørgsmålstegn ved, om det vil være muligt at finde erstatningsnatur for de områder, som bliver varigt påvirket af projektet. Det anføres bl.a. af Dansk Naturfredningsforening, at projektet påvirker natur omfattet af EU's habitatdirektiv i et sådan omfang, at EU-Kommissionen skal inddrages. Kommunen har i hvidbogen anført, at SVANA<sup>8</sup> omvendt finder, at påvirkningen ligger under tærskelværdierne i en tidligere EU-dom (sag C-258/11, Sweetmann). Til gengæld er det SVANAs opfattelse, at det vil være svært at argumentere for, at sikring af et begrænset antal sommerhuse er af bydende samfundsmæssig betydning, hvilket styrelsen hidtil har tolket som folketingsbeslutninger. Kystdirektoratet har den 17. juni 2016 udtalt, at projektets areal i Natura 2000-området skal gøres mindre, dog ikke ved en spunsløsning. Kystdirektoratet har vurderet, at det vil tage mindst tre

---

<sup>7</sup> Bilag 3 til PTU sag 234 og KMU sag 135, "Opsamling af bemærkninger til VVM-redegørelse for anlæg til sikring mod oversvømmelser i Jyllinge Nordmark og Tangbjerg – Hvidbog." af 24. oktober 2016.

<sup>8</sup> Mailkorrespondance mellem Roskilde Kommune og SVANA i juli og august 2016.



år, hvis EU-Kommissionen skal involveres. Ifølge Kystdirektoratet skal selve digerne beplantes med en særlig frøblanding til forstærkning af diger, så områdets originale frøbank kan ikke genudlægges på selve digerne.

Til ovenstående har kommunen i hvidbogen bemærket, at forvaltningen er i gang med at undersøge konkrete muligheder for erstatningsnatur langs fjorden. Et projekts samfundsmæssige betydning og muligheder for alternative løsninger er afgørende for, om et projekt kan gennemføres til trods for påvirkning af EU habitatområder. Omfanget af konsekvenser for habitatområder er desuden afgørende for, om EU-Kommissionen skal inddrages. Kommunen har udtalt, at det er en misforståelse fra SVANAs side, at projektet kun handler om et "begrænset antal sommerhuse". Forvaltningen har tilpasset projektet, så påvirkning af habitatområder nedbringes mest muligt, og forvaltningen forventer, at det vil ligge under grænsen for inddragelse af EU-Kommissionen.

I høringssvarene er der for at begrænse inddragelse af naturområder ønske om en spuns med stejle inddækninger af begroet jord, samt at spuns og ådige placeres så tæt på boliger som muligt. Der er ligeledes ønske om at satse på en regional løsning ved Frederikssund. Også SVANA har i mailkorrespondancen med kommunen nævnt den regionale løsning som et muligt alternativ, som måske vil kunne gøre spørgsmålet om inddragelse af EU-Kommissionen uaktuelt. Kystdirektoratet har den 17. juni 2016 udtalt, at der ikke kan laves spuns, men at diget og eventuelt inspektionsareal bag diget så vidt muligt skal trækkes ind i private haver, og at digets hældning kan gøres lidt stejlere.

Kommunen har i hvidbogen hertil bemærket, at Kystdirektoratet har givet udtryk for, at sikringen skal bestå af dige og ikke af spuns. Desuden vil spuns være væsentligt dyrere end et dige. Det oplyses, at forvaltningen samarbejder med Frederikssund Kommune om en regional løsning, men har vurderet, at den kan have en lang tidshorisont. Forvaltningen har foreslået, at der arbejdes videre med et justeret projekt med udgangspunkt i VVM-redegørelsens variant 1 af hovedforslaget. Det vil sige stejlere hældning på diget, uden inspektionsareal bag diget, og at diget delvist placeres i private haver, hvor placering af digets krone er uden for haverne, men med bagskråning og bagvandstrug inde i haverne.

Der har i forbindelse med høringen derudover været bemærkninger vedrørende den rekreative sti, konsekvenserne for områder opstrøms Værebros Å, VVM-redegørelsens omfang og kvalitet mm.

#### Det justerede projekt og yderligere høring

VVM-redegørelsen og efterfølgende høring samt dialog med Kystdirektoratet og beboere i første række mod fjorden har givet anledning til, at

forvaltningen har foreslået et justeret projekt for at nedbringe påvirkningen af Natura 2000-områder<sup>9</sup>. Ændringerne omfatter:

- Placeringen af en del af diget ændres, svarende til variant 1 i VVM-redegørelsen, så det på en delstrækning anlægges inden for skel til syv haver langs fjorden. Hældningen på indersiden kan justeres efter nærmere dialog med berørte grundejere og digelagets bestyrelse.
- Hældningen på ydersiden af fjorddiget ændres fra 1:10 til 1:8.
- Inspektionsareal på indersiden af diget udgår.
- For at sikre digets holdbarhed tilsås det med en særlig græsblanding anbefalet af Kystdirektoratet.

Ændringerne i projektet vedrører udelukkende diget langs Roskilde Fjord, mens fløjdiget med sluse samt ådiget ikke ændres.

Dette medfører, at arealet i Natura 2000-området, som berøres af diget, reduceres fra 9.200 m<sup>2</sup> (som i redegørelsens hovedforslag) til omkring 6.500 m<sup>2</sup>.

Kommunen har i hvidbogen bemærket, at justeringen ligger indenfor rammerne af VVM-redegørelsen og processen efter kystbeskyttelsesloven. Direkte berørte grundejere skal høres, og udkast til VVM-tilladelse skal i partshøring hos alle medlemmer af digelaget. Forvaltningen har vurderet, at det justerede projekt vil kunne opnå godkendelse efter kystbeskyttelsesloven og uden inddragelse af EU-Kommissionen.

Kommunen har drøftet ændringerne med de 7 berørte grundejere i juli, august og september 2016. Fra den 27. september 2016 til den 11. oktober 2016 har kommunen foretaget en partshøring i forhold til udkast til VVM-tilladelsen.

#### VVM-tilladelsen

Roskilde Kommune har den 7. december 2016 meddelt VVM-tilladelse til etablering af anlæg til sikring mod oversvømmelser i Jyllinge Nordmark og Tangbjerg til VVM-redegørelsens ”variant 1” med en række mindre justeringer. Det bemærkes i tilladelsen, at forinden projektet kan realiseres, fordrer det en række tilladelser efter andre lovgivninger. VVM-tilladelsen har været offentlig bekendtgjort på kommunens hjemmeside fra den 8. december 2016. De relevante dele fremdrages her.

#### *Beskrivelse af projektet*

Det fremgår af VVM-tilladelsen, at bygherre i dialog med kommunen og Kystdirektoratet, på baggrund af VVM-redegørelsens vurderinger af kon-

---

<sup>9</sup> Bilag 1 til PTU sag 234 og KMU sag 135, ”Beskrivelse af justeret projekt – anlæg til sikring mod oversvømmelser i Jyllinge Nordmark og Tangbjerg” af 24. oktober 2016.

sekvenserne for naturområder, har tilrettet projektet for yderligere at mindske anlæggets påvirkninger.

Det ansøgte projekt svarer i hovedtræk til VVM-redegørelsens hovedforslag, variant 1. Det vil sige et dige langs fjorden, en sluse med pumpestation og et fløjdige, et ådige langs Værebros Å samt en rekreativ stiforbindelse. Diget langs fjorden bliver et ca. 730 m langt fjorddige med en højde til kote 2,4 m og en kronbredde på ca. 0,5 m. Fjorddiget går delvist gennem en række private haver. I de private haver og ved skel til de private haver kan der ske mindre tilpasninger af digets konkrete placering og hældning mod haverne.

På ydersiden af diget lægges en lermembran for at tætte diget. Digets hældning mod land bliver som udgangspunkt 1:4. Hældningen mod kysten gøres fladere for at bølger kan løbe af på diget og ikke forårsage overskyl. Bygherre vil som udgangspunkt anlægge hældningen mod kysten i forholdet 1:8 i stedet for 1:10, som beskrevet i VVM-redegørelsen. Desuden har bygherre besluttet, at der ikke anlægges et særskilt inspektionsanlæg/kørevej bag diget. Projektændringerne betyder, at anlæggets direkte fodaftryk og påvirkningen af Natura 2000-områder reduceres fra 9.200 m<sup>2</sup> til i størrelsesordenen ca. 6.500 m<sup>2</sup>.

Bag diget anlægges en flad grøft eller faskine til opsamling af vand, der strømmer under diget, samt eventuelt overskyllende vand. Diget dækkes med den oprindelige jord, som sammen med Kystdirektoratets frøblanding til diger skal danne grobund for vegetation på diget.

I forlængelse af fjorddiget mod nord etableres en dæmning i kote 3,0 på tværs af Værebros Å. Diget betegnes fløjdige og anlægges på en strækning på ca. 62 m syd for åen og ca. 110 m nord for åen.

Hvor diget krydser åen anlægges en sluse. Slusen forventes lukket, når vandstand i fjorden stiger højere end kote 0,7 m (DVR90), og der samtidig er varsel om vandstand over kote 1,3 m. Der etableres en pumpestation syd for slusen. Pumpen skal i kombination med ådiget sikre mod oversvømmelser langs åen, når slusen er lukket.

Når slusen er lukket, vil der være en risiko for oversvømmelser på lavtliggende strækninger ved Værebros Å. Der etableres derfor også et dige på ca. 1.140 m langs med Værebros Å. Diget vil få en højde på op til 1,5 m over normal vandstand i Roskilde Fjord. Diget bliver opbygget med en kronbredde på op til 4 m, og således at det er muligt at køre på diget og udlægge watertubes i tilfælde af ekstra høj vandstand. Eventuelt vand, som skyller over digerne, samt vand der strømmer under, vil blive pumpet ud.

I de eksisterende traceer i området vil der blive vedligeholdt stier med græs, og enkelte steder suppleres med grus og gangbroer for at sikre fremkommelighed og rekreativ adgang.

Bygherre vil i samarbejde med Roskilde Kommune genetablere den natur, som bliver midlertidigt påvirket ved anlægsarbejdet. Bygherre vil endvidere i samarbejde med Roskilde Kommune søge at erstatte de naturarealer og naturtyper, som permanent inddrages til kystsikringsprojektet ved at gennemføre de afværgeforanstaltninger, der er beskrevet i VVM-redegørelsens kapitel 10, og ved at gennemføre naturprojekter andre steder. Udgangspunktet vil være, at der samlet set ikke sker forringelse af naturværdier langs Roskilde Fjord.

#### *Afgørelse og vilkår*

Af VVM-tilladelsen fremgår endvidere, at tilladelsen kun omfatter forholdet til planlovens VVM-regler. Afgørelsen tager ikke stilling til andre nødvendige tilladelser og dispensationer efter anden lovgivning for at realisere projektet. Det fremgår, at det er Kystdirektoratet, som i efterfølgende tilladelse efter kystbeskyttelsesloven kan stille vilkår for at mindske påvirkning af Natura 2000-områder og øvrig natur.

VVM-tilladelsen er meddelt på en række vilkår, bl.a.:

- ”1. Anlæg til sikring mod oversvømmelser i Jyllinge Nordmark og Tangbjerg kan etableres som ovenfor beskrevet med udgangspunkt i VVM-tilladelsens afsnit 2.
2. Anlægget skal drives i overensstemmelse med beskrivelsen af hovedforslagets variant 1 i VVM-redegørelsens kapitel 2 samt beskrivelse af afværgeforanstaltninger i kapitel 10.
3. Anlægget skal endvidere være i overensstemmelse med lokalplan 612 for Jyllinge Nordmark samt øvrige tilladelser efter anden lovgivning.”

#### *Begrundelse for afgørelsen*

Det bemærkes bl.a., at Kystdirektoratet har tilkendegivet, at påvirkningen af Natura 2000-området skal begrænses så meget som muligt, og at Kystdirektoratet i tilladelsen efter kystbeskyttelsesloven skal foretage en særskilt vurdering af projektets påvirkning af Natura 2000-området ”Roskilde Fjord” efter reglerne i bekendtgørelse om administration af internationale naturbeskyttelsesområder for så vidt angår anlæg og udvidelse af kystbeskyttelsesforanstaltninger.

#### *Partshøring*

Kommunen har i VVM-tilladelsen anført, at udkast til VVM-tilladelsen har været i partshøring hos berørte grundejere og nabokommuner i perioden den 26. september 2016 til den 11. oktober 2016. Der er indkommet

8 bidrag fra parter i sagen samt bemærkninger fra Danmarks Naturfredningsforening. Alle bidrag er efterfølgende blevet politisk behandlet. Ingen af bemærkningerne har givet anledning til ændringer i herværende VVM-tilladelse.

### **Klagerne**

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

#### Klager 1 (klageID:149909)

Klager har indledningsvist bemærket, at da de er lodsejere, der hvor stien langs åen tænkes placeret, angår klagepunkterne en række forhold, der omhandler stien langs åen og den permanente bro ved slusen.

#### *Mangelfuld beskrivelse af stisystem i VVM-redegørelsen*

Klager har navnlig anført, at VVM-redegørelsen er mangelfuld i forhold til den del, der omfatter de rekreative stier. Det anføres, at kun stien langs fjorden er vurderet i VVM-redegørelsen. I den forbindelse har klager henvist til en afgørelse fra 1999<sup>10</sup>, hvor Naturklagenævnet slog fast, at daværende Gundsø Kommune ikke have hjemmel til at anlægge stier i kystbeskyttelseszone.

Klager har påpeget, at man er uenig i kommunens vurdering af, at der kun vil blive inddraget et lille yderligere areal til hele stianlægget langs åen, og at påvirkningen af naturen vil være ”mindre”.

Klager har bemærket, at en række aktiviteter vil omfattet å-stiens anlægs- og driftsfase, herunder:

- Permanent og midlertidig inddragelse af § 3 arealer bestående af rørskov, lavtliggende græsarealer og tilstødende anlagt have.
- Inddragelse af levesteder for beskyttede dyrearter.
- Forstyrrelse af levesteder for alle dyr, der lever og/foragerer i rørsko-ven og de tilstødende arealer.
- Forstyrrelse af dyrelivet som følge af øget trafik og løsgående hunde.

Dernæst har klager anført, at VVM-redegørelsen og VVM-tilladelsen giver et forkert billede af det område, hvor stien langs åen skal forløbe. Ud over at være omfattet af § 3 beskyttelse, grænser strækningen fra fjorden til Gyvelvej op til et fredet område (EF-habitat). Hele Værebros Ådal er i 2009 beskrevet som naturindsatsområde i rapporten ”Naturkvalitetsplanlægning i Roskilde”.

Klager har bemærket, at kommunens vurdering af, at stierne kan anlægges i eksisterende traceer, ikke er korrekt, da de eksisterende traceer ikke

---

<sup>10</sup> Naturklagenævnets afgørelse af 8. januar 1999, j.nr. 97-33/250-0071.

er et sammenhængende net af trampestier, men korte sporadiske trampestier inden for diverse grundejerforeningers fællesarealer mm.

Endvidere har klager anført, at VVM-redegørelsen er mangelfuld, da man ikke har medtaget en vurdering af gener for beboerne i området i forhold til stisystemet. Klager er bl.a. bekymret for indkig og forstyrrelse af privatlivets fred. For to af matriklerne vil stien forløbe mindre end 8 meter fra stuevinduerne. Herudover har klager påpeget, at der vil være øgede gener i anlægsfasen, da anlægsarbejdet vil foregå tæt på husene. Klager frygter, at stien vil medføre øget støjgener fra almindelig passage, knallerter og ATV'er.

Klager har bemærket, at kommunen forventer, at der ikke kommer større trafik i området end i dag, svarende til 4-6 om dagen, dog aldrig i højvande eller i snevejr. Der forventes flest om sommeren og få om vinteren. Klagerne har anført, at med så lille et behov, virker stien overflødig. Klagerne har en forventning om, at brugen vil blive udvidet med cykler og knallerter.

Endvidere har klager påpeget, at stien ikke er omfattet af Naturstyrelsens planlægningstilladelse (dispensation fra at planlægge i et Natura 2000-område).

#### *Manglende konsekvensvurdering af stisystemet*

Klager har bemærket, at der ikke er foretaget en konsekvensvurdering af å-stiens indflydelse på miljø og mennesker.

#### *Stisystemet er i strid med anden lovgivning*

Klager har endvidere anført, at stien er i strid med anden lovgivning, herunder strandbeskyttelseslinjen, den reducerede åbeskyttelseslinje og kystnærhedszonen, hvilket ikke er beskrevet eller vurderet i redegørelsen. Det er klagers opfattelse, at der er en meget begrænset adgang til at dispensere som følge af Naturstyrelsens afgørelse af 11. maj 2015 om reduktion af åbeskyttelseslinjen.

#### *Ekspropriation*

Dernæst har klager henvist til, at den rekreative sti langs Værebros Å skal forløbe i et 100 procent privat ejet område. Kommunen har ikke adkomst til at anlægge stierne i området, med mindre de får ejernes accept eller ekspropriere området efter gældende lovgivning. Klager har bemærket, at en eventuel ekspropriation ikke er i overensstemmelse med den private ejendomsret.

Klager har anført, at kommunen ikke har forholdt sig til vedligeholdelse samt færdsels- og opholdsregler på stien. Klagerne frygter, at vedligeholdelsesforpligtelserne vil blive pålagt dem.

### *Friluftsliv*

Vedrørende friluftsliv har klager bl.a. henvist til, at de planlagte trædæk over klagernes havne vil afskære brugen af havnene og dermed hindre klagerne i at sejle eller vil påføre klagerne ekstra udgifter til havneleje andet sted i byen.

Klager har anført, at der i forvejen findes mange muligheder for at komme til fjord og å uden at gå igennem klagernes haver. Det er klagers opfattelse, at Jyllinge og omegn ikke mangler adgang til natur.

### *Mangelfuld beskrivelse af fast bro ved slusen i VVM-redegørelsen*

Klager har henvist til, at man ønsker at spærre åen permanent med en inspektionsbro, så joller med mast ikke længere kan sejle fra åen ud i fjorden. Klager har bemærket, at det er i strid med vandløbsloven, at man ikke foretager en mere grundig vurdering af generne ved en permanent lav bro. Hvis vandstanden bliver højere, som følge af klimaændringer, bliver det også et problem for andre joller, kanoer med mere.

### *Forhold til lokalplanen*

Klager har i øvrigt anført, 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.

Klagerne har anmodet om opsættende virkning.

Herudover har klagerne også påklaget projektets planvedtagelse, som Planklagenævnet traf afgørelse om den 21. april 2017 (sagsnumrene NMK-33-03491 og NMK-41-00377). Mange af klagepunkterne er enslydende.

### Klager 2 (klageID:150001)

Klager 2 har anført, at projektændringerne ikke medfører, at de berørte grundejere bliver mindre berørt, tværtimod. Klager ejer en af matriklerne ud mod fjorden. Det planlagte dige skal opføres inde i klagers private have. Klager er uforstående over for den valgte løsning, der medfører, at diget placeres på klages grund, især når hovedparten af de berørte grundejere kan acceptere en digeløsning i deres skel.

Klager har påpeget, at en regional løsning vil være den bedste løsning for både miljøet samt for hele området. Som alternativ til den regionale løsning kan klager acceptere hovedforslaget med fjorddige langs med matrikelgrænserne, men uden for private haver og uden inspektionsanlæg. Klager har foreslået en stejl bagkant af diget, hvorved påvirkningen af Natura 2000-området minimeres med ca. 2.900 m<sup>2</sup> i forhold til det oprindelige projekt.

Klager har anført, at den rekreative sti bør fjernes fra projektet, da den ikke har noget med stormsikring at gøre, og da det vil medføre, at påvirk-

ningen af Natura 2000-området kan reduceres yderligere med (730 x 2,5) 1,825 m<sup>2</sup>. Klager har henvist til, at det mest naturlige for naturområdet vil være den nuværende trampesti og ikke en 2,5 m bred grussti.

Dernæst har klager påpeget, at klagers forslag samlet set vil medføre en reduktion af påvirkning på Natura 2000-området på 4.725 m<sup>2</sup>, hvilket langt overstiger den reduktion, kommunens projektændring medfører, hvilket er anslået til 2.700 m<sup>2</sup>.

Klager har endvidere anført, at værdiforøgelsen af klagers ejendom er yderst beskedent, da klagers hus ligger i kote 2,35. Klagers hus har ikke tidligere været oversvømmet. Klager finder ikke, der er proportionalitet mellem inddragelse af 20 procent af klages grund og fordelene ved kystbeskyttelse ved klagers hus.

### **Efterfølgende bemærkninger i sagen**

#### Kommunens bemærkninger

Roskilde Kommune har den 17. januar 2017 indsendt bemærkninger til sagen generelt samt i forhold til de to klager.

Kommunen har indledningsvist bemærket, at man har valgt at meddele tilladelse til "varianten" og at udtage inspektionsarealet for at begrænse påvirkningen af det internationale Natura 2000-område mest muligt. Dels af hensyn til områdets indhold af beskyttet natur. Dels af hensyn til projektets tidsmæssige fremdrift ved at holde påvirkningen under et niveau, der fordrer, at Kystdirektoratet/SVANA skulle bede EU-kommissionen vurdere påvirkningen af det internationale Natura 2000-område. Der er ingen ændringer af projektet langs åen i forhold til VVM-redegørelsens oprindelige hovedforslag.

#### *Vedrørende klager 1*

I forhold til klager 1 er det kommunens opfattelse, at sti-systemet er tilstrækkeligt belyst i VVM-redegørelsen. Kommunen har bemærket, at vægtingen i VVM-redegørelsens vurderinger afspejler stiens andel af det samlede projekt. Kommunen har henvist til flere steder i VVM-redegørelsen, hvor stisystemet omtales, for eksempel s. 10 og s. 53-54.

Kommunen har bemærket, at der siden 1990 i lokalplanlægningen har indgået en mulighed for en sti langs åen. Denne mulighed blev videreført i lokalplan 612. Det har derfor ikke været nødvendigt for kommunen at indhente en statslig planlægningstilladelse til stien i forbindelse med lokalplan 612 eller VVM-tilladelsen.

Vedrørende den offentlige adgang har kommunen påpeget, at denne kom på tale, fordi der kan være et vist sammenfald mellem en sti og adgangsvej for vedligehold mv. af diget langs åen. Stien langs åen er nævnt under beskrivelsen af projektet i VVM-tilladelsen. Men stien er ikke en del af sikringen mod oversvømmelser, og der indgår ikke vilkår om stien i



VVM-tilladelsen. Stien er heller ikke en del af Roskilde Kommunes ansøgning af den 11. januar 2017 til Kystdirektoratet om principiel godkendelse af anlægget efter kystbeskyttelsesloven. Kommunen finder derfor ikke, at klagen og tvist om offentlig adgang langs åen bør medføre en forsinkelse af muligheden for at realisere sikringen mod oversvømmelser.

Kommunen har bemærket, at man er helt enig i, at stier kun kan etableres gennem privatejede områder efter ejernes accept eller ekspropriation, og kommunen vil naturligvis respektere dette. Roskilde Kommune har anført, at man er meget opmærksom på, at offentlig adgang gennem deres matrikler vil have stor personlig betydning for netop de tre grundejere. Kommunen har i VVM-redegørelsen og ved afgørelsen om VVM-tilladelse imidlertid foretaget en afvejning af det samlede projektets konsekvenser, såvel de negative effekter for natur og for enkelte grundejere i forhold til den gavnlige effekt for de ca. 500 grundejere, som uden projektet vil være udsat for risiko for oversvømmelser. Kommune har anført, at hvis kommunen beslutter sig for at give offentlig adgang langs åen nu eller senere, og hvis det bliver aktuelt at ekspropriere til den offentlige adgang, vil det ske efter gældende regler om proces, erstatning mv.

Kommunen har henvist til, at gennemførelse af projektet, ud over VVM-tilladelse og tilladelse efter kystbeskyttelsesloven, vil kræve en række andre tilladelser, herunder efter vandløbsloven. Det er i følge det nugældende regulativ for Værebros Å tilladt at sejle med småfartøjer som robåde, kajaker og kanoer, og hjemmehørende småfartøjer må være motor-drevne. Regulativet indeholder ingen bestemmelser om sejlads med mast - og således heller ingen bestemmelser om ret til uhindret sejlads med mast. Roskilde Kommune har oplyst, at kommunen er ved at udarbejde forslag til et reguleringsprojekt for Værebros Å. Reguleringsprojektet skal godkendes af vandløbsmyndigheden - Roskilde og Frederikssund kommuner.

#### *Vedrørende klager 2*

Til klager 2 har kommunen bemærket, at man har stor forståelse for klagers synspunkt. Det er korrekt, at projektet for den aktuelle ejendom medfører relativ stor ulempe i forhold til gavn. Roskilde Kommune har imidlertid vægtet den samlede nytte af projektet for mange ejendomme op mod ulemper for natur og for de enkelte grundejere, hvis ejendomme bliver direkte berørt.

Kommunen har, set i lyset af de hidtidige stormflodshændelser, desuden lagt vægt på projektets tidsmæssige fremdrift. Det har derfor været afgørende, at projektets påvirkning af internationalt Natura 2000-område ikke bliver så stort, at EU-kommissionen skal inddrages. Kommunen har anført, at man ikke er enig i, at påvirkningen af Natura 2000-området kan reduceres ved at fjerne stien fra projektet, da der primært er tale om at optimere fremkommeligheden på en trampesti i eksisterende tracé.

### Supplerende bemærkninger fra klager 1

Klager 1 har den 23. januar 2017 indsendt supplerende bemærkninger til sagen.

Klager har bemærket, at den principielle udpegning af stisystemet i lokalplanen er en hensigtserklæring, som ikke har retsvirkning som bindende lokalplanbestemmelse. Klager har endvidere anført, at planerne om anlæggelse af stier i sårbare naturområder og i private haver/fællesarealer ikke lever op til planlovens § 1 og § 16, stk. 5.

Klager har henvist til, at det ikke fremgår, om der har været tale om en generel planlægningstilladelse, eller om kommunen kun har fået tilladelse til planlægning af digerne. Klager finder det bekymrende, at kommunen mener, de selv har kompetencen til planlægning i Natura 2000-område og andre beskyttede områder.

Dernæst har klager understreget, at der ikke kan være tvivl om, at kommunen betragter stierne som en del af kystsikringsprojektet. Klager har anført, at formålet med stierne som inspektionsareal for diget ikke er realistisk, da der ikke skal placeres dige på den strækning, hvor klagernes matrikler ligger.

Efter klagers opfattelse har man nedtonet stiens indflydelse på natur og mennesker alt for kraftigt. I anlægsfasen kan det ikke undgås, at der anvendes store maskiner til nedlæggelse af rørskov og krat samt til udlægning af grus og lignende for at danne en sti.

I forhold til den faste bro ved slusen og bestemmelser for sejlførende joller, har klager henvist til Redegørelse til Regulativ for Værebros Å s. 24, hvoraf det fremgår under indsigelser fra Søren Rex Thomsen, at sejlførende joller må betragtes som småfartøjer. Dernæst har klager bemærket, at påvirkningen af kystens fremtoning vil blive væsentlig formindsket ved at ændre den påtænkte fast inspektionsbro til en bro, der kan skydes eller svinges ud, når tilsyn med slusen er påkrævet.

Vedrørende kommunens begrundelse om sikkerhed har klager anført, at stierne, som de er planlagt langs fjord og å, ikke har nogen betydning for beboernes sikkerhed, da de hverken kan beskytte mod oversvømmelse eller tjene som inspektionsareal. Til gengæld kan de tjene som flugtveje i forbindelse med tyverier i området.

Afslutningsvis har klager henvist til, at formålet med stierne er meget uklart og kan ikke begrunde en nedlæggelse af følsom natur og retfærdiggøre store gener for beboerne. Der savnes en klar udmelding fra kommunen med en entydig beskrivelse af formålet med stierne og nødvendigheden af stierne.

#### Kommunens supplerende bemærkninger

Roskilde Kommune har den 2. februar 2017 bl.a. bemærket, at den daværende myndighed ikke imødekom Søren Rex Thomsens ønske om at udvide listen over fartøjer, der må sejle på åen, men har konstateret, at sejlførende joller må betragtes som småfartøjer. Der findes således ikke nogle bestemmelser om, at joller har ret til passere alle strækninger af åen med mast og sejl i en fastlagt højde.

Kommunen har endvidere anført, at der ved den planlagte sluse vil blive en fri gennemsejlingshøjde på 3,05 meter. Den planlagte sluse ved udløbet af åen vil begrænse mulighederne for sejlads med høj mast på strækningen fra Lupinvej og videre ud i Roskilde fjord i forhold til nu. Men den nye sluse ved udløbet begrænser ikke mulighederne for generelt at sejle på længere strækninger af åen i forhold til nu, da der allerede er etableret en stibro på strækningen ved Lupinvej, der har en gennemsejlingshøjde på 2,00 meter. Kommunen har vedlagt et kort, der viser placeringen af sti-broen over åen.

#### Supplerende bemærkninger fra klager 2

Klager 2 har den 6. februar 2017 indsendt supplerende bemærkninger i sagen.

Klager har fastholdt tidligere anførte klagepunkter i forhold til, at stisystemet bør udtages af projektet, da det er placeret i et Natura 2000-område, og da det ikke har noget at gøre med stormflodssikring.

Det er klagers opfattelse, at Roskilde Kommune bagatelliserer stiens påvirkning ved at skrive, at der primært er tale om at optimere fremkommeligheden på en trampesti i eksisterende tracé. En 2,5 m bred grussti samt broer over vandløb har en meget større påvirkning af dette naturområde, hvor der i dag kun er en meget smal trampesti.

Klager har anført, at man undrer sig over, at kommunen har udeladt at beskrive den rekreative stis påvirkning af Natura 2000 området i det projekt, som kommunen har indsendt til Kystdirektoratet.

#### Kommunens supplerende bemærkninger

Roskilde Kommune har den 10. februar 2017 i forhold til klager 2 bemærket, at stien er beskrevet i VVM-redegørelsen og også nævnt i beskrivelsen af det samlede projekt i VVM-tilladelsen, men stien er, som klager selv bemærker, ikke en del af anlægget til sikring mod oversvømmelser. VVM-tilladelsen indeholder derfor ikke vilkår om stien. Stien indgår af samme årsag heller ikke i ansøgningen til Kystdirektoratet.

#### Yderligere bemærkninger fra klager 1

Klager 1 har den 8. marts 2017 rettet henvendelse til nævnet, og oplyser, at deres klage i forhold til projektet angår det stisystem, der går igennem

haverne. Klager har opfordret til, at nævnet besigtiger området, da det er svært at beskrive forholdene.

## **Miljø- og fødevareklagenævnets bemærkninger og afgørelse**

### Regelgrundlag

Planlovens<sup>11</sup> regler om VVM er med ikrafttrædelse af lov om miljøvurderingslov af planer og programmer og af konkrete projekter<sup>12</sup> den 16. maj 2017 ophævet, og reglerne om miljøvurdering af konkrete projekter fremgår nu af den nye miljøvurderingslov. Det følger dog af § 57, stk. 7, i den nye miljøvurderingslov, at loven ikke finder anvendelse ved Miljø- og Fødevareklagenævnets behandling af klager over afgørelser efter lov om planlægning eller regler udstedt i medfør heraf truffet før lovens ikrafttræden. For sådanne klager finder de hidtil gældende regler anvendelse.

Ligeledes trådte der en ny VVM-bekendtgørelse<sup>13</sup> i kraft med virkning den 16. maj 2017. Af bekendtgørelsens § 13, stk. 2, fremgår det bl.a., at bekendtgørelse nr. 1440 af 23. november 2016 om vurdering af visse offentlige og private anlægs virkning på miljøet (VVM) i medfør af lov om planlægning ophæves, jf. dog den nye miljøvurderingslovs § 57. Af bekendtgørelse nr. 1440 af 23. november 2016 fremgår det af § 17, stk. 1, at denne ikke finder anvendelse for klager over afgørelser truffet før den 1. januar 2017. For sådanne klager finder reglerne i bekendtgørelse nr. 957 af 27. juni 2016 om vurdering af visse offentlige og private anlægs virkning på miljøet (VVM) i medfør af lov om planlægning anvendelse.

Da Roskilde Kommune den 7. december 2016 har meddelt VVM-tilladelse til Jyllinge Nordmarks og Tangbjergs Digelag til etablering af anlæg til sikring mod oversvømmelse, og afgørelsen har været offentliggjort på kommunens hjemmeside den 8. december 2016, skal Miljø- og Fødevareklagenævnet behandle denne sag efter det dagældende regelsæt.

Henvisninger til loven og VVM-bekendtgørelsen fremefter vil derfor være til reglerne i den dagældende planlov og bekendtgørelse nr. 957 af 27. juni 2016.

### Prøvelsens omfang

Efter planlovens § 58 c, stk. 1, nr. 1, kan Miljø- og Fødevareklagenævnet tage stilling til retlige såvel som skønsmæssige spørgsmål i forbindelse med afgørelser om tilladelser efter regler fastsat af miljøministeren i hen-

---

<sup>11</sup> Lovbekendtgørelse nr. 1529 af 23. november 2015 om planlægning med senere ændringer.

<sup>12</sup> Lovbekendtgørelse nr. 448 af 10. maj 2017 om miljøvurdering af planer og programmer og af konkrete projekter (VVM).

<sup>13</sup> Bekendtgørelse nr. 447 af 10. maj 2017 om samordning af miljøvurderinger og digital selvbetjening m.v. for planer, programmer og konkrete projekter omfattet af lov om miljøvurdering af planer og programmer og af konkrete projekter (VVM).

hold til planlovens § 11 g, stk. 3. Nævnet kan således foretage en fuld efterprøvelse af VVM-tilladelsen.

Efter planlovens § 58 c, stk. 1, nr. 2, kan Miljø- og Fødevareklagenævnet alene tage stilling til retlige spørgsmål i forbindelse med en kommunes afgørelser om andre forhold, der er omfattet af planlovens § 11 g om VVM og regler fastsat i henhold til §§ 11 g og 11 h.

Retlige spørgsmål omfatter alle spørgsmål om lovligheden eller gyldigheden af trufne afgørelser, herunder fortolkning eller forståelse af lovbestemmelser samt overholdelse af almindelige forvaltningsretlige grundsatninger om saglige hensyn, lighed og proportionalitet.<sup>14</sup> Det er således et retligt spørgsmål, om VVM-bekendtgørelsens bestemmelser er overholdt, herunder om mindstekravene til en VVM-redegørelse er opfyldt. Det er ligeledes et retligt spørgsmål, om der er sket overholdelse af EU's habitatdirektiv og den af EU-domstolen fastlagte praksis for administrationen heraf.

Klage over retlige spørgsmål skal ses i modsætning til klage over skønmæssige spørgsmål, som omfatter myndighedernes konkrete vurdering og afvejning af hensyn ved behandling af en VVM-sag.<sup>15</sup> Miljø- og Fødevareklagenævnet kan dermed ikke tage stilling til, om en afgørelse er hensigtsmæssig eller rimelig i forhold til f.eks. omboendes interesser.

Endvidere fastlægger VVM-reglerne ikke i sig selv grænser for, hvad myndighederne kan beslutte af politiske, økonomiske eller andre grunde, men stiller alene krav til grundlaget for beslutningerne og til procedurerne herfor.

Miljø- og Fødevareklagenævnet kan ikke efterprøve eventuelle fremtidige afgørelser efter anden lovgivning, herunder afgørelser vedrørende strandbeskyttelseslinjen, åbeskyttelseslinjen, kystnærhedszonen eller regulering af vandløb, som klager har henvist til. Når der er truffet særskilte afgørelser efter de pågældende love, vil disse kunne påklages efter klagereglerne i de respektive love. Dette gælder ligeledes, såfremt kommunen træffer afgørelse om ekspropriation.

Miljø- og Fødevareklagenævnet har i øvrigt ikke kompetence til at realitetsbehandle spørgsmål om overensstemmelse med lokalplanen, hjemmel for planlægningen samt ekspropriation. Sådanne prøvelser falder under Planklagenævnets kompetence efter planlovens § 58, stk. 1, nr. 3.

Efter § 11, stk. 1, i lov om Miljø- og Fødevareklagenævnet, kan nævnet begrænse sin prøvelse af en afgørelse til de forhold, der er klaget over,

---

<sup>14</sup> Lovforslag nr. 44 af 26. oktober 2016 om Miljø- og Fødevareklagenævnet, Bemærkninger til lovforslagets enkelte bestemmelser, Til § 48, nr. 1.

<sup>15</sup> Se fodnoten ovenfor.

dog således at nævnet påser overholdelse af gældende EU-ret, jf. forarbejderne<sup>16</sup> til loven.

I sagen vil Miljø- og Fødevareklagenævnet tage stilling til tilladelsen, hvor der er adgang til at foretage en fuld efterprøvelse.

Dernæst vil nævnet, under hensynstagen til at der er tale om en retlig prøvelse, vurdere, om VVM-redegørelsens indhold lever op til de krav, der følger af lovgivningen, set i forhold til klagen over beskrivelsen af stisystemet, konsekvenser for miljø og mennesker vedrørende stien langs åen samt beskrivelsen af den faste bro ved slusen. Nævnet vil endvidere tage stilling til klagen over valg af alternativer og overholdelse af habitatreglerne.

#### VVM-tilladelsen

Det følger af VVM-bekendtgørelsens § 2, stk. 8, nr. 2, at et anmeldt anlæg ikke må påbegyndes, før den kompetente myndighed skriftligt har meddelt tilladelse (VVM-tilladelse) til at påbegynde anlægget efter en vurdering af anlæggets virkning på miljøet (VVM-procedure) i henhold til bestemmelserne i § 7.

Efter VVM-bekendtgørelsens § 7, stk. 1, træffer den kompetente myndighed på grundlag af en høring over VVM-redegørelsen afgørelse om, hvorvidt anlægget kan tillades. Afgørelsen om at tillade et anlæg skal offentliggøres, og offentliggørelsen skal indeholde følgende:

- Oplysninger om indholdet af beslutningen, begrundelser og betragtninger, der ligger til grund for beslutningen.
- En beskrivelse af de vigtigste foranstaltninger til at udgå, nedbringe og om muligt neutralisere de værste skadevirkninger af anlægget.
- VVM-tilladelsen og de betingelser, der eventuelt er knyttet til den.

Efter VVM-bekendtgørelsens § 7, stk. 2, må den kompetente myndighed ikke meddele VVM-tilladelse til at påbegynde et anlæg, før det nødvendige plangrundlag for anlægget er gældende efter planlovens regler herom.

Planklagenævnet har ved afgørelse af 21. april 2017 ophævet Roskilde Kommunes endelige vedtagelse af kommuneplantillæg 7 og lokalplan 612 af 25. november 2015, hvilket udgør plangrundlaget for anlæg til sikring mod oversvømmelser i Jyllinge Nordmark. Den endelige vedtagelse af plangrundlaget blev ophævet, da Planklagenævnets fandt, at ændringerne foretaget fra planforslag til den endelige vedtagelse af planerne var så omfattende, at der reelt var tale om et nyt planforslag, som jf. plan-

---

<sup>16</sup> Lovforslag nr. 44 af 26. oktober 2016 om Miljø- og Fødevareklagenævnet, Bemærkninger til lovforslagets enkelte bestemmelser, Til § 11.

lovens § 27, stk. 2, 5. pkt., skal offentliggøres mv. efter reglerne i planlovens §§ 24-26.

Allerede fordi Planklagenævnet den 21. april 2017 har ophævet den endelige vedtagelse af plangrundlaget, finder Miljø- og Fødevareklagenævnet jf. VVM-bekendtgørelsens § 7, stk. 2, at VVM-tilladelsen af 7. december 2016 til etablering af anlæg til sikring mod oversvømmelser i Jyllinge Nordmark og Tangbjerg ligeledes skal ophæves.

Nævnet bemærker, at såfremt der tilvejebringes det fornødne plangrundlag, og Roskilde Kommune meddeler en ny VVM-tilladelse, vil denne kunne påklages til Miljø- og Fødevareklagenævnet.

### VVM-redegørelsens indhold

#### *Generelt om VVM-reglerne*

Det fremgår af planlovens § 11g, at enkeltanlæg, der må antages at påvirke miljøet væsentligt, ikke må påbegyndes, før der er udarbejdet en redegørelse for anlæggets miljømæssige konsekvenser (VVM-pligt). Begrebet anlæg skal fortolkes i overensstemmelse med VVM-direktivets<sup>17</sup> brede projektbegreb.

De nærmere regler om, hvilke anlæg der er omfattet af VVM-pligten, fremgår i medfør af planlovens § 11h, stk. 1, af VVM-bekendtgørelsen. Anlæg opført på VVM-bekendtgørelsens bilag 1 er VVM-pligtige, det vil sige, at der skal udarbejdes en VVM-redegørelse. Anlæg opført på VVM-bekendtgørelsens bilag 2 er genstand for en såkaldt VVM-screening, hvor anlæggets indvirkning på miljøet vurderes. Anlæg opført på bilag 2 vil være VVM-pligtige, når anlægget på grund af dets art, dimensioner eller placering må antages at kunne få en væsentlig indvirkning på miljøet.

Af VVM-vejledningen<sup>18</sup> fremgår det, at ved afgørelsen af, om et anlæg findes på et af bilagene, må der ikke anlægges en snæver fortolkning.

Byrådet i Roskilde Kommune har den 17. juni 2015 truffet afgørelse om, at anlæg til sikring mod oversvømmelse er VVM-pligtigt, og at VVM-vurderingen skal omfatte det samlede anlæg inklusiv det tilknyttede sti-forløb.

Forud for igangsættelsen af arbejdet med VVM-redegørelsen for anlæggets forventede væsentlige virkninger på miljøet, offentliggør den kompetente myndighed jf. VVM-bekendtgørelsens § 4, stk. 1, en kort beskrivelse af hovedtrækkene af det påtænkte anlæg med henblik på at indkalde ideer og forslag fra offentligheden og berørte myndigheder til brug for fastlæggelsen af VVM-redegørelsens indhold (scoping).

---

<sup>17</sup> Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2011/92/EU af 13. december 2011 om vurdering af visse offentlige og private projekters indvirkning på miljøet.

<sup>18</sup> Vejledning nr. 9339 af 12. marts 2009 om VVM i planloven, s. 82.

Herefter udarbejder myndigheden en VVM-redegørelse, der indeholder en vurdering af anlæggets virkning på miljøet jf. VVM-bekendtgørelsens § 5, stk. 1. Redegørelsen udarbejdes på grundlag af den i § 4, stk. 1, foretagne scoping. I overensstemmelse med VVM-direktivets artikel 5 kan der ske en nærmere afgrænsning af hvilke oplysninger, der er relevante og med rimelighed kan forlanges at indgå i redegørelsen.

Efter VVM-bekendtgørelsens § 5, stk. 2, skal en VVM-redegørelse påvise, beskrive og vurdere et anlægs direkte og indirekte virkninger på følgende faktorer: 1) mennesker, fauna og flora, 2) jordbund, vand, luft, klima og landskab, 3) materielle goder og kulturarv, samt 4) samspillet mellem disse faktorer.

Bekendtgørelsens § 5, stk. 3, bestemmer, at redegørelsen skal indeholde de oplysninger, som fremgår af bilag 4. Blandt de oplysninger, der er nævnt i bilag 4, er:

”En beskrivelse af anlæggets fysiske udformning og karakteristika samt arealanvendelsesbehovet under bygnings- og driftsfaserne, herunder angivelse af anlægget på kortbilag i relevant målestoksforhold.

[...]

En oversigt over de væsentligste alternativer, som bygherren har undersøgt, og oplysninger om de vigtigste grunde til dennes valg af alternativ under hensyn til virkningerne på miljøet. Endvidere en oversigt over de væsentligste alternativer og alternative placeringer, som herudover har været undersøgt, en beskrivelse af konsekvenserne af, at anlægget ikke gennemføres (0-alternativet), samt oplysninger om de vigtigste grunde til planmyndighedens valg af alternativ under hensyn til virkningerne på miljøet.

[...]

En beskrivelse af de omgivelser, som i væsentlig grad kan blive berørt af det ønskede anlæg, beskrivelse af anlæggets betydelige virkninger på omgivelserne, herunder navnlig virkningerne på befolkning, fauna, flora, jord, vand, luft, klimatiske forhold, omfanget af transport, materielle goder, herunder den arkitektoniske og arkæologiske kulturarv, landskabet, offentlighedens adgang hertil og den indbyrdes sammenhæng mellem ovennævnte faktorer samt en beskrivelse af de som en mulig følge af miljøpåvirkningerne afledte socioøkonomiske forhold.”

[...]

En beskrivelse af anlæggets såvel kortsigtede som langsigtede virkninger på miljøet, som følge af påvirkning af overflade- og grundvandssystemer, luftforurening, støjbelastning, anvendelsen af naturlige råstoffer, emission af forurenende stoffer, andre genevirkninger, bortskaffelsen af affald samt en beskrivelse af hvilke metoder, der er anvendt til forudberegning af virkningerne på miljøet.”



Efter VVM-bekendtgørelsens § 5, stk. 4, skal redegørelsen tillige i relevant omfang forholde sig til de forhold, som har været fremdraget af offentligheden.

Efter planlovens § 58 c, stk. 1, nr. 2, kan Miljø- og Fødevareklagenævnet som tidligere beskrevet alene tage stilling til retlige spørgsmål i forbindelse med en vurdering af, om VVM-bekendtgørelsens bestemmelser er overholdt, herunder om mindstekravene til en VVM-redegørelse er opfyldt.

#### *Beskrivelse af stisystemet*

Der er klaget over mangelfuld beskrivelse af stisystemet.

Ifølge VVM-bekendtgørelsens bilag 4, pkt. 1, skal en VVM-redegørelse som nævnt ovenfor indeholde en beskrivelse af anlæggets fysiske udformning og karakteristika, herunder angivelse af anlægget på kortbilag.

Miljø- og Fødevareklagenævnets finder, at VVM-redegørelsen indeholder en sådan beskrivelse. Nævnet bemærker, at stisystemet fremgår af diverse kortbilag samt beskrivelserne i kapitel 2 om projektbeskrivelse, kapitel 3 om alternativer, kapitel 6 om miljøvurdering og kapitel 7 om Natura 2000 konsekvensvurdering. Det fremgår bl.a., at den rekreative sti etableres som græs eller grusstier i et tracé svarende til de eksisterende trampestier i området, at den eksisterende trampesti i Natura 2000-området bevares i dens nuværende form og forløb og der således ikke ændres på vegetationen, at der kan etableres en simpel træbro for at passere kanaler, der går på tværs af kysten, at etablering af stien ved Værebros Å kan medføre, at der inddrages et lille yderligere areal af mose og eng, og at der enkelte steder etableres gangbroer langs med åbrinken for at sikre fremkommeligheden og et sammenhængende stiforløb.

Det kan af sagens oplysninger udledes, at den eneste reelle ændring i stisystemet i Natura 2000-området er den enkeltvise etablering af simple broer over våde passager. Det kan vedrørende stien langs åen endvidere udledes, at stien anlægges samme sted, hvor der i dag findes trampestier, og så den ligner de eksisterende stier i området. På de steder, hvor der ingen sti er, etableres denne. Der etableres græsstier på de strækninger, som er tørre og farbare størstedelen af året, mens der etableres grusstier, hvor der er behov for at stabilisere terrænet og gøre underlaget mere fast. Enkelte steder etableres der gangbroer langs åen.

#### *Vurdering af konsekvenser ved sti langs åen*

Der er klaget over manglende vurdering af konsekvenserne for å-stiens indflydelse på miljø og mennesker.

Efter VVM-bekendtgørelsen bilag 4, pkt. 3, skal en VVM-redegørelse som nævnt indeholde en beskrivelse af de omgivelser, som i væsentlig grad bliver berørt af det foreslåede anlæg, samt anlæggets betydelige

virksomheder på omgivelserne, herunder navnlig virkningerne på befolkningen, fauna og flora.

I redegørelsen beskrives påvirkningen af naturtyper langs stien ved Værebros Å. Det følger bl.a. af redegørelsens kapitel 6 afsnit 2, at der kun inddrages et lille yderligere areal af mose og eng, og at der ved placering af stien tages hensyn til de mest sårbare naturområder, således at rigningsvegetationen ikke gennemskæres.

Det er på denne baggrund Miljø- og Fødevarerklagenævnets vurdering, at VVM-redegørelsen indeholder en beskrivelse og vurdering i overensstemmelse med VVM-bekendtgørelsen bilag 4, pkt. 3.

Påvirkningen af spidssnudet frø i forhold til digerne er beskrevet i redegørelsen. Det fremgår af VVM-redegørelsens kapitel 6 afsnit 2, at ved tilpasning af projektet med hensyn til passager, hældning mv. vil påvirkningen ikke have væsentlig betydning for artens økologiske funktionalitet i området.

Nævnet finder, at beskrivelsen af stien langs åens påvirkning af spidssnudet frø er mangelfuld og ikke opfylder VVM-bekendtgørelsens mindstekrav. Det er dog Miljø- og Fødevarerklagenævnet vurdering, at der ikke er tale om en retlig mangel, der i sig selv kan føre til VVM-redegørelsens ugyldighed. Nævnet har ved sin vurdering lagt vægt på, at stisystemet, som det er beskrevet i redegørelsen, ikke vil have betydning for den økologiske funktionalitet for spidssnudet frø.

I forhold til stien langs åen og beskrivelsen af påvirkningen af befolkningen fremgår det af redegørelsens kapitel 6, afsnit 3, at anlægsarbejdet generelt vil medføre støj- og støvpåvirkninger, der kan påvirke naboer til anlægget. Der er imidlertid ingen yderligere beskrivelser af påvirkningen af befolkningen, og redegørelsen lever derfor ikke op til de indholdsmæssige krav efter VVM-bekendtgørelsen bilag 4, pkt. 3. Idet det fremgår af redegørelsen, at der allerede eksisterer stier på dele af strækningen langs åen, finder nævnet dog ikke, at det er tale om en væsentlig mangel, der bør føre til VVM-redegørelsens ugyldighed.

#### *Vurdering af bro ved slusen*

Der er klaget over en mangelfuld beskrivelse af den faste bro ved slusen i VVM-redegørelsen. Der henvises til manglende vurdering af gener ved en permanent lav bro, således at der ikke kan sejles med mast over 3 meter gennem slusen.

Ifølge VVM-bekendtgørelsen bilag 4, pkt. 3, skal en redegørelse indeholde en beskrivelse af anlæggets betydelige virkninger på omgivelserne, herunder navnlig virkninger på befolkningen. Efter VVM-vejledningen<sup>19</sup>

<sup>19</sup> Vejledning nr. 9339 af 12. marts 2009 om VVM i planloven, s. 58.

omfatter beskrivelsen af befolkningen enhver, hvis tilværelse kan tænkes at blive påvirket væsentligt af anlæggets miljømæssige konsekvenser uanset afstanden fra anlægget.

Slusen og den faste bro er beskrevet i kapitel 2 om projektbeskrivelse og kapitel 6 om miljøvurdering.

Miljø- og Fødevarerklagenævnet forstår sagens oplysninger således, at det kun er en begrænset strækning af åen, hvor der ikke kan sejles med en mast på over 3 meter, hvor det for nuværende er muligt. Det fremgår af sagens oplysninger, at der vil blive etableret en fast inspektionsbro ved slusen, at der vil blive en fri gennemsejlingshøjde på 3,05 meter, og at der allerede er etableret en fast stibro over åen på strækningen ved Lupinvej, der har en gennemsejlingshøjde på 2,00 meter.

Nævnet finder ikke, at der er grundlag for at fastslå, at der er tale om ”betydelige virkninger” som beskrevet i bilag 4, pkt. 3, hvorfor der ikke er tale om en mangel ved VVM-redegørelsen.

#### *Sammenfattende om VVM-redegørelsens indhold*

Miljø- og Fødevarerklagenævnet finder ikke i lyset af projektets samlede omfang og miljømæssige kompleksitet, at de konstaterede mangler ved VVM-redegørelsen, udgør så væsentlige retlige mangler, at disse fører til redegørelsens ugyldighed.

Nævnet bemærker, at såfremt der sker ændringer i projektet, som ikke kan rummes indenfor den nuværende VVM-redegørelse, kan der være behov for at lave supplerende vurderinger og VVM-redegørelse.

#### Alternativer

Der er yderligere klaget over valg af løsning. Klager har foreslået et andet digeprojekt, hvor stien i Natura 2000-området udtages.

Med hensyn til valget af et alternativ frem for et andet, ligger det ikke inden for nævnets kompetence jf. planlovens § 58 c, stk. 1, nr. 2, om retlige spørgsmål, at påse om et alternativ skal benyttes frem for et andet.

Efter VVM-reglerne kan nævnet påse, om VVM-redegørelsen i tilstrækkeligt omfang har belyst alternative projekter som krævet efter VVM-bekendtgørelsens bilag 4, 2. pkt., således at der kan siges at være tilvejebragt det fornødne grundlag for en vurdering og en beslutning.

VVM-redegørelsen indeholder en vurdering af et hovedforslag, et hovedforslag med variant samt et alternativ. Ligeledes omtales en regional løsning flere steder i redegørelsen. Miljø- og Fødevarerklagenævnet finder, at VVM-redegørelsens vurdering af alternativer er tilstrækkelig beskrevet til at opfylde VVM-bekendtgørelsens indholdsmæssige krav.

Det bemærkes, at nævnet skal påse overholdelse af EU-direktiver, herunder om fravigelsesreglerne efter habitatdirektivet er fulgt, ved tilladelser til projekter, der kan skade et internationalt naturbeskyttelsesområdes integritet. Reglerne beskrives nedenfor.

### Habitatdirektiv og habitatbekendtgørelsen

#### *Generelt om habitat-reglerne*

Ifølge habitatdirektivet<sup>20</sup> må der ikke gives tilladelser til projekter, der forringer dyre- og plantelivet i Natura 2000-områder, eller beskadiger og ødelægger levestederne for en række særligt beskyttede dyrearter (bilag IV-arter). Formålet er at sikre og beskytte disse naturtyper og dyrearter. Det følger af habitatdirektivets artikel 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.”

EU-domstolen fortolker bestemmelsen i artikel 6 (3) således, at myndigheden skal foretage en vurdering af, om det kan udelukkes, at projektet 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.

Projektet skal således både vurderes i sig selv og i kumulation med andre projekter, herunder tidligere gennemførte projekter. Det er således den samlede påvirkning af Natura 2000-området, der skal vurderes.

Hvis en sådan påvirkning på baggrund af objektive kriterier ikke kan udelukkes, skal der, såfremt projektet ønskes fremmet, gennemføres en nærmere vurdering (konsekvensvurdering). Denne vurdering skal omfatte alle aspekter af projektet, som kan påvirke den omhandlede lokalitet, og vurderingen skal udføres på baggrund af den bedste videnskabelige viden på området.

---

<sup>20</sup> Rådets direktiv 92/43/EØF af 21. maj 1992 om bevaring af naturtyper samt vilde dyr og planter

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<sup>21</sup>.

EU-domstolen har endvidere fastslået, at en vurdering i henhold til habitatdirektivets artikel 6 (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<sup>22</sup>.

Forsigtighedsprincippet spiller en central rolle i administrationen af Natura 2000-områder, og skal anvendes både i væsentligheds- og konsekvensvurderinger. Forsigtighedsprincippet indebærer bl.a., at hvis der er videnskabelig tvivl om skadevirkninger, dvs. at skade ikke kan udelukkes, skal denne tvivl komme Natura 2000-området til gode. Hensynet til de udpegede områder skal vægtes højest.

Habitatdirektivet er i dansk ret implementeret på tværs af en række lovgivninger. Efter planlovens § 3, stk. 3, er der fastsat regler om, i hvilke tilfælde og på hvilke vilkår VVM-tilladelser efter planlovens § 11 g, stk. 3, kan meddeles. Fastsættelsen er sket ved bekendtgørelse nr. 926 af 27. juni 2016 om udpegning og administration af internationale naturbeskyttelsesområder samt beskyttelse af visse arter (habitatbekendtgørelsen).

---

<sup>21</sup> Se bl.a. EU-Domstolens dom af 24. november 2011 i sag C-404/09 (Kommissionen mod Spanien).

<sup>22</sup> Se bl.a. EU-Domstolens dom af 11. april 2013 i sag C-258/11 (Sweetman).

Derudover er der i forhold til kystbeskyttelsesforanstaltninger fastsat regler ved 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.

Det afgørende i nærværende sag i forhold til VVM-reglerne er habitatbekendtgørelsen. Det fremgår af denne, at Natura 2000-områder omfatter fuglebeskyttelsesområder, habitatområder og ramsarområder.

Det følger af habitatbekendtgørelsens § 6, stk. 1, jf. § 7, stk. 1, nr. 1, at før der træffes afgørelse om meddelelse af en VVM-tilladelse, skal der foretages en foreløbig vurdering af, om projektet i sig selv eller i forbindelse med andre projekter m.v. kan påvirke et Natura 2000-område væsentligt.

Hvis projektet i sig selv eller i forbindelse med andre planer og projekter kan påvirke et Natura 2000-område væsentligt, skal der foretages en nærmere konsekvensvurdering af projektets virkninger på Natura 2000-området under hensyn til bevaringsmålsætningen for det pågældende område, jf. habitatbekendtgørelsens § 6, stk. 2.

Hvis vurderingen viser, at det ansøgte projekt vil skade det internationale naturbeskyttelsesområde, må der ikke meddeles tilladelse til det ansøgte, jf. habitatbekendtgørelsens § 6, stk. 2, 2. pkt. Vurderingerne skal fremgå af afgørelsen, jf. bekendtgørelsens § 6, stk. 4.

Af habitatbekendtgørelsens § 9, stk. 1, fremgår det, at myndigheden kan fravige § 6, stk. 2, 2. pkt., når der foreligger bydende nødvendige hensyn til væsentlige samfundsinteresser, herunder af social eller økonomisk art, fordi der ikke findes nogen alternativ løsning.

I Natura 2000-områder, der indeholder prioriterede naturtyper og/eller dyre- eller plantearter, kan fravigelse som nævnt i § 9, stk. 1 dog kun ske, når der foreligger bydende nødvendige hensyn til menneskers sundhed og den offentlige sikkerhed eller væsentlige gavnlige virkninger på miljøet, eller, efter udtalelse fra Europa-Kommissionen, andre bydende nødvendige hensyn til væsentlige samfundsinteresser, jf. habitatbekendtgørelsens § 9, stk. 2.

En 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 jf. habitatbekendtgørelsens § 9, stk. 3.

Dernæst fremgår det af habitatbekendtgørelsens § 9, stk. 4, at beslutning om fravigelse efter § 9, 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.

Før der træffes afgørelse, der kan indebære, at beskyttelsen fraviges, skal den pågældende myndighed indhente en udtalelse fra Styrelsen for Vand- og Naturforvaltning<sup>23</sup>. Styrelsen for Vand- og Naturforvaltning forestår i øvrigt den i § 9, stk. 2 og 3, nævnte kontakt til Europa-Kommissionen.

Habitatbekendtgørelsen fastsætter endvidere bindende forskrifter for myndighedernes planlægning og administration med henblik på at sikre, at forbuddet mod at beskadige eller ødelægge yngle- og rasteområder for dyrearter i henhold til direktivets artikel 12 efterkommes, jf. habitatbekendtgørelsens § 2.

Det fremgår af habitatbekendtgørelsens § 10, stk. 1, nr. 1, at der ved administration af de i bekendtgørelsens §§ 7-8 nævnte bestemmelser ikke kan gives tilladelse, dispensation, godkendelse mv., hvis det ansøgte bl.a. kan beskadige eller ødelægge yngle- eller rasteområder i det naturlige udbredelsesområde for de dyrearter, der er optaget i habitatdirektivets bilag IV, litra a).

Af habitatbekendtgørelsens § 11, stk. 1, fremgår det, at myndigheden kan fravige bekendtgørelsens § 10, hvis der ikke findes et tilfredsstillende alternativ, og hvis fravigelsen ikke hindrer, at den pågældende bestands bevaringsstatus opretholdes i dens naturlige udbredelsesområde. Fravigelse kan kun ske i fire oplyste situationer. Af § 11, stk., 1, nr. 3 fremgår, at fravigelse kan ske, hvor det ansøgte har til formål at sikre hensyn til den offentlige sundhed og sikkerhed eller af andre bydende nødvendige hensyn til væsentlige samfundsinteresser, herunder af social og økonomisk art, og hensyn til væsentlige gavnlige virkninger på miljøet.

Beslutning om at fravige § 11, 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 jf. habitatbekendtgørelsens § 11, stk. 2. Før der træffes afgørelse om at fravige § 11, stk. 1, skal den pågældende myndighed indhente udtalelse fra Styrelsen for Vand- og Naturforvaltning.

Beslutning om at fravige efter § 11, stk. 1, skal meddeles Styrelsen for Vand- og Naturforvaltning med henblik på information af Europa-Kommissionen, jf. habitatbekendtgørelsens § 11, stk. 4.

---

<sup>23</sup> Styrelsen for Vand – og Naturforvaltning er pr. 1. februar 2017 lagt sammen med Miljøstyrelsen under navnet Miljøstyrelsen.

Slutteligt skal det bemærkes, at det endvidere fremgår af vejledningen til habitatbekendtgørelsen<sup>24</sup> s. 59 om fravigelser, at Naturstyrelsen skal have udkastet til endelig plan eller projekt til udtalelse, også selv om styrelsen eventuelt har afgivet hørings svar i en offentlighedsfase.

#### *Konsekvensvurdering*

Af VVM-vejledningen<sup>25</sup> fremgår det, at for projekter, hvor der kræves både en vurdering efter VVM-bekendtgørelsen og en foreløbig og om nødvendigt en konsekvensvurdering efter habitatbekendtgørelsen, vil de to miljøvurderinger kunne integreres i VVM-redegørelsen forudsat der foretages en konkret vurdering i forhold til Natura 2000-områdets bevaringsmålsætning.

I VVM-redegørelsens kapitel 7 fremgår en Natura 2000 konsekvensvurdering, da projektet inddrager arealer af udpegede habitatnaturtyper, hvorfor det ikke kan udelukkes, at projektet kan medføre væsentlige påvirkninger af Natura 2000-området.

Projektet, der vurderes i konsekvensvurderingen, omfatter fjorddiget, fløjdiget, pumpestation og sluse, da disse anlæg ligger indenfor Natura 2000-området. Vurderingen omfatter ikke ådiget, da det ikke vurderes at påvirke Natura 2000-området.

Stisystemet er desuden beskrevet flere steder i VVM-redegørelsen og i konsekvensvurderingen. Det vurderes, at anlæg af rekreativ sti ikke vil medføre en skadevirkning på naturtypen strandeng eller Natura-2000-området, da den eksisterende trampesti bevares, og der ændres således ikke på vegetationen.

Projektet ligger indenfor såvel et habitatområde som et fuglebeskyttelsesområde. Fuglene på udpegningsgrundlaget er ikke vurderet yderligere, da det fremgår, at ynglefugle er tilknyttet øer og holme i fjorden i en afstand på mere end 5 km, og da trækfuglene kun i tilfældige perioder opholder sig i fjorden ud for projektområdet.

De 5 naturtyper på udpegningsgrundlaget, hvor det er vurderet, at de potentielt kan påvirkes af projektet, gennemgås og vurderes herefter i forhold til påvirkning i anlægs- og driftsfasen. Såvel hovedforslag, variant til hovedforslag samt alternativet vurderes i forhold til naturtypen strandeng og kalkoverdrev.

Vedrørende de 5 naturtyper beskrives og gennemgås de enkelte naturtyper i forhold til udbredelse, tilstand, bevaringsstatus, arealinddragelse samt skadevirkninger. Dertil kommer de kumulative virkninger.

---

<sup>24</sup> Vejledning til bekendtgørelse nr. 408 af 1. maj 2007 om udpegning og administration af internationale naturbeskyttelsesområder samt beskyttelse af visse arter, Naturstyrelsen, juni 2011.

<sup>25</sup> Vejledning nr. 9339 af 12. marts 2009 om VVM i planloven, s. 80.



Konsekvensvurderingen konkluderer, at alle tre projektforslag vil udgøre en betydelig skadevirkning på Natura 2000-området særligt omkring udløbet af Værebros Å. Det anføres, at disse skadevirkninger ikke kan afværges, og det vurderes, at projektet skal behandles efter habitatdirektivets artikel 6 (4).

Miljø- og Fødevarerklagenævnet finder på denne baggrund, at VVM-redegørelsen indeholder en tilstrækkelig belysning og vurdering af projektets påvirkning af udpegningsgrundlaget på Natura 2000-områder.

#### *Myndighed i habitatbekendtgørelsens forstand*

Forinden der meddeles en VVM-tilladelse eksisterer der for myndigheden en forpligtelse til at overholde Natura 2000-reglerne, jf. habitatbekendtgørelsen § 6, stk. 1 og 2, samt § 7, stk. 1, nr. 1. Som det fremgår af § 9, stk. 4, træffes en beslutning om fravigelse af beskyttelsen af den myndighed, som er tillagt kompetence til at træffe afgørelse efter de almindelige regler i den lovgivning, der regulerer det pågældende område.

I sagens oplysninger beskrives det flere steder, at det er Kystdirektoratet, der er myndighed efter habitatbekendtgørelsen, da projektet omfatter kystbeskyttelsesplanlægning. I VVM-redegørelsen henvises der til, at projektet skal behandles af kystdirektoratet efter habitatdirektivets artikel 6 (4), hvilket svarer til habitatbekendtgørelsens § 9.

Miljø- og Fødevarerklagenævnet bemærker, at kommunen i nærværende sag er myndighed ved meddelelse af en VVM-tilladelse, og at det dermed er kommunen, der skal sikre, at reglerne i habitatbekendtgørelsen er overholdt i forbindelse med udstedelse af en VVM-tilladelse. Det er efter reglerne i habitatbekendtgørelsen dermed kommunen, og ikke Kystdirektoratet, der kan træffe beslutning om en eventuel fravigelse af beskyttelsen efter habitatbekendtgørelsens § 9, stk. 1. Det er ligeledes kommunen, der forinden der træffes en afgørelse om en VVM-tilladelse, som kan indebære, at beskyttelsen fraviges, der skal indhente en udtalelse fra Styrelsen for Vand- og Naturforvaltning (Miljøstyrelsen).

Det er Miljø- og Fødevarerklagenævnets opfattelse, at der først kan meddeles en VVM-tilladelse, efter kommunen har iagttaget habitatdirektivets og habitatbekendtgørelsens regler.

#### *Afgørelse*

Miljø- og Fødevarerklagenævnet ophæver Roskilde Kommunes afgørelse af 7. december 2016 om VVM-tilladelse til etablering af anlæg til sikring mod oversvømmelser i Jyllinge Nordmark og Tangbjerg.

Miljø- og Fødevareklagenævnet kan ikke give medhold i klagen over Roskilde Kommunes VVM-redegørelse dateret juni 2016 med rettelsesblad af 6. december 2016.



Jeanette Christensen  
Stedfortrædende formand

Afgørelsen er sendt til:

Peter Veje Jeppesen, Svanevænget 36, 4040 Jyllinge,  
[petervejjeppesen@gmail.com](mailto:petervejjeppesen@gmail.com)

Lis og Jan Færge, Strandvænget 15, 4040 Jyllinge, [faergerne@yahoo.dk](mailto:faergerne@yahoo.dk)  
Roskilde Kommune, Plan & Udvikling, Rådhusbuen 1, Postboks 100,  
4000 Roskilde, [kommune@roskilde.dk](mailto:kommune@roskilde.dk), [hannebb@roskilde.dk](mailto:hannebb@roskilde.dk), sags nr.  
270571

Philip Lange Møller, Svanevænget 27, 4040 Jyllinge, [plm@dkma.dk](mailto:plm@dkma.dk)  
Kirsten Graa og Søren Rex Thomsen, Plantagevej 19, 4040 Jyllinge  
Katrine og Mads Holm, Fasanvænget 44, 4040 Jyllinge