

8. marts 2019  
Sagsnr. 18/09816  
Klagenr. 1002040  
PIALYN/MALUN

## **AFGØRELSE FRA MILJØ- OG FØDEVAREKLAGENÆVNET**

**MILJØ- OG  
FØDEVAREKLAGENÆVNET**

Toldboden 2  
8800 Viborg

### **OPSÆTTENDE VIRKNING af klage over VVM-tilladelse til anlæg til sikring mod oversvømmelser i Jyllinge Nordmark og Tangbjerg i Roskilde Kommune og Egedal Kommune**

Tlf. 72 40 56 00  
CVR-nr. 37795526  
EAN-nr. 5798000026070  
nh@naevneshus.dk  
[www.naevneshus.dk](http://www.naevneshus.dk)

Miljø- og Fødevareklagenævnet har truffet afgørelse efter miljøvurderingslovens<sup>1</sup> § 53, jf. § 25.

Miljø- og Fødevareklagenævnet tillægger klagen over Roskilde Kommunes afgørelse af 13. september 2018 om VVM-tilladelse til anlæg til sikring mod oversvømmelser i Jyllinge Nordmark og Tangbjerg i Roskilde Kommune og Egedal Kommune opsættende virkning.

Miljø- og Fødevareklagenævnets afgørelse er endelig og kan ikke indbringes for anden administrativ myndighed, jf. § 17 i lov om Miljø- og Fødevareklagenævnet.<sup>2</sup> Eventuel retssag til prøvelse af afgørelsen skal være anlagt inden 6 måneder, jf. miljøvurderingslovens § 54, stk. 1.

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

---

<sup>1</sup> Lovbekendtgørelse nr. 1225 af 25. oktober 2018 om miljøvurdering af planer og programmer og af konkrete projekter (VVM).

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

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

Afgørelsen er den 10. oktober 2018 påklaget til Miljø- og Fødevareklagenævnet af flere omboende til projektet (fjorddiget).

Miljø- og Fødevareklagenævnet har den 17. december 2018 modtaget klagen og sagens bilag fra Roskilde Kommune.

Klagerne har navnlig anført, at væsentlige dele af jorddige, sluse og sti skal anlægges i et Natura 2000-område, og afgørelsen er truffet i strid med habitatdirektivet og habitatbekendtgørelsen.

Klagerne har endvidere anført, at kommunen i VVM-redegørelsen ikke har foretaget en vurdering af de reelle alternative muligheder, der måtte forefindes. Klagerne finder det ikke bevist, at der som forudsat i habitatbekendtgørelsen ikke er mindre indgribende alternativer, som kan beskytte mod oversvømmelse.

Klagerne har anmodet om, at klagen tillægges opsættende virkning, indtil klagesagen er behandlet.

## **2. Sagens oplysninger**

### *2.1 Området*

Området ved Jyllinge Nordmark, hvor projektet ønskes gennemført, grænser op til og er delvis omfattet af Natura 2000-område N136, Roskilde Fjord, der ligger langs kyststrækningen. I og omkring projektområdet består Natura 2000-området af Habitatområde H120, Roskilde Fjord, samt Fuglebeskyttelsesområde F105, Roskilde Fjord, Kattinge Vig og Kattinge Sø.

Nord for Værebros Å, hvor fløjdiget bl.a. ønskes placeret, ligger det fredede område "Lille Rørbæk", som ligger i landzone. Fjorddiget vil desuden i den sydlige ende blive 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.

### *2.2 Den påklagede afgørelse*

#### *2.2.1 VVM-tilladelse*

Roskilde Kommune har den 13. september 2018 meddelt Jyllinge Nordmark og Tangbjergs Digelaug VVM-tilladelse til anlæg til sikring mod oversvømmelser i Jyllinge Nordmark og Tangbjerg.

Der fremgår, at VVM-tilladelsen svarer til hovedforslaget til anlæg til beskyttelse mod oversvømmelser i VVM-redegørelsen fra juli 2018. Det anlæg, der meddeles VVM-tilladelse til, er et jorddige langs Roskilde Fjord, en sluse med pumpestation og et fløjdig ved udmundingen af Værebros Å, samt et jorddige til beskyttelse mod vand, der opstaves i Være-

bro Å. Det fremgår af afgørelsen, at projektet siden det første forslag i 2016 er justeret, så påvirkning af naturområder er minimeret.

Diget langs Roskilde Fjord vil bestå i et ca. 730 m langt jorddige med en højde til kote 2,4 m og en kronebredde på ca. 0,5 m. Fjorddiget går delvist gennem en række private haver. Digets hældning mod land bliver som udgangspunkt 1:4. Hældningen mod kysten bliver som udgangspunkt 1:8. Bag fjorddiget anlægges en flad grøft eller faskine til opsamling af vand.

I forlængelse af fjorddiget mod nord etableres en dæmning i kote 3,0 på tværs af Værebros Å, kaldet fløjdiget. Diget 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, der kan lukkes ved varsling om vandstandsstigning. Der etableres en pumpestation syd for slusen.

Derudover etableres der et østdige på arealer syd for Værebros Å. Diget kan have en længde på op til ca. 1.530 m, en højde på op til kote 1,5 (DVR90)<sup>3</sup> og kan opbygges med en kronekant på op til 2 m. Østdiget vil blive placeret så langt væk fra åen som muligt.

Af VVM-tilladelsen fremgår det, at Natura 2000-konsekvensvurderingen, som indgår i VVM-redegørelsen fra juli 2018, viser, at det tilpassede projekt efter Roskilde Kommunes vurdering kan gennemføres uden at skade Natura 2000-området.

Roskilde Kommune har i VVM-tilladelsen på baggrund af Natura 2000-konsekvensvurderingen vurderet, at der ikke vil ske skade på Natura 2000-områdets integritet, jf. habitatbekendtgørelsens § 6 stk. 2, og at kommunen derfor kan meddele en VVM-tilladelse.

### 2.2.2 VVM-redegørelsen

Roskilde Kommune har i juli 2018 udarbejdet en VVM-redegørelse for anlæg til beskyttelse mod oversvømmelser i Jyllinge Nordmark og Tangbjerg.

Det fremgår af VVM-redegørelsen, at kystbeskyttelsesprojektet ved Jyllinge Nordmark inddrager arealer bestående af habitatnaturtyper, og da det ikke kan udelukkes, at projektet kan medføre væsentlige påvirkninger af Natura 2000-området, er der udarbejdet en konsekvensvurdering.

Det oplyses, at 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

---

<sup>3</sup> Koten over normal vandstand i havet eller højden over havoverfladen betegnes DVR90 – Dansk Vertikal Reference 1990.

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

Der oplyses endvidere, at der i Naturplan 2016-2021 er opstillet overordnede såvel som konkrete målsætninger for områdets naturtyper og arter. Den overordnede målsætning giver et sigte for, hvordan området skal udvikle sig for såvel at sikre det konkrete områdes integritet som for at bidrage til opnåelse af gunstig bevaringsstatus for naturtyper og arter.

Det fremgår, at relevant for nærværende konsekvensvurdering er følgende overordnede målsætninger:

- Roskilde Fjord og de større søer i Natura 2000-området opnår en naturtilstand med god vandkvalitet, og fjorden opnår en artsrig undervandsvegetation. Den artsrige marine flora og fauna giver optimale livsbetingelser for de store internationalt vigtige forekomster af rastende vandfugle samt for vigtige bestande af ynglefugle.
- Alle Natura 2000-områdets habitatnaturtyper og -arter har god-høj naturtilstand.
- Områdets truede naturtyper og arter prioriteres højt. Det gælder bl.a. naturtypen kalkoverdrev (orkidélokalteter, 6210).
- Forekomster af bl.a. naturtypen kalkoverdrev målsættes til høj naturtilstand, arealet øges, og der skabes så vidt muligt sammenhæng mellem forekomsterne.
- Områdets økologiske integritet sikres i form af en for naturtyperne hensigtsmæssig drift/pleje og hydrologi, en lav næringsstofbelastning og gode spredningsmuligheder for naturtypernes karakteristiske og sjældne arter samt for arterne på udpegningsgrundlaget.

Dernæst fremgår det, at Roskilde Kommune har vurderet, at der kan ske en potentiel påvirkning fra projektet på følgende fem naturtyper på udpegningsgrundlaget for habitatområdet H120:

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

De fem naturtyper beskrives derefter i forhold til udbredelse, tilstand, bevaringsstatus, arealinddragelse samt skadevirkninger.

Om sandbanker fremgår det bl.a., at den nærmeste sandbanke (1110) ligger ca. 600 m fra kysten og vil ikke blive påvirket af aktiviteter i anlægsfasen for projektet.

Vedrørende bugter oplyses det i VVM-redegørelsen, at der i anlægsfasen inddrages et lille permanent areal på i alt 175 m<sup>2</sup> af naturtypen bugter

(1160) til anlæg af dige i udmundingen af Værebros Å. En reduktion af det samlede areal af bugter er i strid med bevaringsmålsætningen, men arealtabet er yderst begrænset, da det udgør 0,0017 promille af det samlede areal af naturtypen bugter i Roskilde Fjord (i alt 9.608 ha). Det vurderes derfor, at arealinddragelsen ikke medfører skadevirkning på naturtypen i Natura 2000-området eller en væsentlig påvirkning på Natura 2000-området og dets bevaringsmålsætninger.

Om strandeng fremgår det bl.a., at der i anlægsfasen inddrages et permanent areal på i alt 6.200 m<sup>2</sup> til anlæg af fjorddige, fløjdige, pumpestation, serviceområde og til ændring af bundforhold i Værebros Å. Herudover påvirkes et areal på 900 m<sup>2</sup> midlertidigt. Den samlede permanente arealinddragelse på 6.200 m<sup>2</sup> svarer til 0,09 % af arealet af strandeng i Natura 2000-området, der er ca. 720 ha. Den midlertidige påvirkning vil ikke have permanente konsekvenser for naturtypen på det inddragede areal.

Dernæst fremgår det, at en reduktion af det samlede areal af strandeng er i strid med bevaringsmålsætningen, men arealtabet vurderes at være meget begrænset, da det udgør 0,09 % af det samlede strandengsareal i Natura 2000-området. Det oplyses, at naturtilstanden er kortlagt som moderat primært på grund af tilgroning, hvilket er særlig markant i strandengsområdet nord for Værebros Å. Her er strandengen tilgroet med en tæt bevoksning af tagrør. Tilgroningen tilsiger, at indsatsen i Natura 2000-området skal prioriteres omkring en forbedring af naturtilstanden. Måltet pleje og regelmæssigt tilsyn her og andre steder, hvor strandengen er kortlagt med moderat naturtilstand, vil bidrage til at opnå gunstig bevaringsstatus for denne naturtype i Natura 2000-området. Videre fremgår det, at en del af naturtypen, der inddrages, er beliggende tæt op mod tilgrænsende parcelhuse, hvor terrænet ændrer karakter og dels bliver højere og dels bliver påvirket af anlæg og drift af de private haver. I dette område beliggende sydligst i fjorddigets tracé har naturtypen kun pletvis karakter af strandeng. Kommunen vurderer derfor på ovenstående grundlag og forudsætninger, at arealinddragelsen af strandeng ikke medfører en væsentlig påvirkning af Natura 2000-området og dets bevaringsmålsætning hverken syd eller nord for Værebros Å.

Vedrørende kalkoverdrev fremgår det bl.a., at der i anlægsfasen inddrages et permanent areal på i alt 850 m<sup>2</sup> til anlæg af diget. Det inddragede areal ligger i udkanten af Natura 2000-området op mod den yderste række af boliger. Arealinddragelsen svarer til 0,12 % af det samlede areal af kalkoverdrev (ca. 70 ha.) i Natura 2000-området, hvilket er i strid med bevaringsmålsætningen. Inddragelsen sker i to områder, hvor kalkoverdrevet er beliggende tættest mod tilgrænsende parcelhuse, og hvor kalkoverdrevet fremtræder forarmet på grund af stærk tilgroning. I flere partier har kalkoverdrevet ikke tydelig karakter af kalkoverdrev, hvilket kan skyldes forekomsten af såvel andre jordbundsforhold som længerevarende tilgroningsprocesser. Det forventes, at naturligt hjemmehørende arter fra kalkoverdrevsfloraen på sigt vil kunne indvandre på diget, forudsat at dette holdes nedklippet. Det fremgår, at det samlet vurderes på ovenstående

ende grundlag og forudsætninger, at anlægget af diget med den skitserede placering ikke vil medføre en væsentlig påvirkning af Natura 2000-området og dets bevaringsmålsætning.

Vedrørende vandløb oplyses 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. Habitatnaturtypen vandløb med vandplanter, der kan forekomme i Værebros Å, er ikke kortlagt i området, og er derfor ikke omfattet af konsekvensvurderingen. Anlægget af slusen over Værebros Å vil medføre en midlertidig påvirkning af en strækning af åen yderst mod udløbet, da anlægget vil kræve en midlertidig forlægning af åen. Efter anlægsarbejdet vil åen blive ledt tilbage i sit naturlige løb, og det forventes ikke, at den midlertidige forlægning vil medføre væsentlige eller varige påvirkninger af åstrækningen og dens naturforhold.

Roskilde Kommune har sammenfattende konkluderet, at kystbeskyttelses anlægget ikke vil medføre væsentlige påvirkninger af habitatnaturtyper og bevaringsmålsætninger, der indgår i udpegningsgrundlaget for Natura 2000-området. Denne konklusion begrundes i følgende vurderinger:

- Kystbeskyttelses anlægget vil lægge beslag på en beskedent andel af udpeget habitatnatur, som er af moderat naturtilstand.
- Arealinddragelsen vil overvejende ske i en del af Natura 2000-området, som ikke fremstår med tydelig karakter af de habitatnaturtyper, der er kortlagt i projektområdet.
- Anlægget vil ikke være til hindring for, at naturtyperne gennem en plejeindsats vil kunne opnå en gunstig bevaringsstatus, som det er målet i handleplanen for Natura 2000-området.
- Sluseanlægget vil tillade oversvømmelse af strandengsarealer op til kote 1,0 m over normal vandstand i højvandsperioder.
- Anlæg og drift af et dige og sluseanlæg omkring Jyllinge Nordmark vil ikke medføre påvirkninger af fuglearter på udpegningsgrundlaget af fuglebeskyttelsesområde F105, hverken ynglende eller trækkende arter. Projektområdet og dets umiddelbare nærhed udgør ikke et egnet eller væsentligt levested for udpegningsarter.

### *2.3 Roskilde Kommunes bemærkninger til klagen*

Roskilde Kommune har i sine bemærkninger kommenteret på de klagepunkter, som er fremsendt af klagerne. Nedenfor gengives relevante dele af kommunens bemærkninger set i forhold til bedømmelsen af opsættende virkning.

Roskilde Kommune har vedrørende klagepunktet om, at reglerne om dispensation fra planlægningsforbud er overtrådt, anført, at Naturstyrelsen den 12. november 2014 har meddelt dispensation fra planlægningsforbuddet i habitatbekendtgørelsen i forbindelse med Roskilde Kommunes lokalplanlægning for Jyllinge Nordmark, herunder digeprojektet. Roskil-

de Kommune har videre henvist til konklusionen i Natura 2000-konsekvensvurderingen, som indgår i VVM-redegørelsen fra 2018. Kommunen har citeret de ovenstående punkter fra den sammenfattende konklusion.

Roskilde Kommune har vedrørende alternativer bl.a. anført, at kommunen har vurderet de nødvendige alternativer i overensstemmelse med VVM-reglerne. Kommunen finder ikke, at der i valg og beskrivelse af alternativer kan være tale om brud på habitatbekendtgørelsen eller andre EU-regler. Kommunen har derudover bl.a. bemærket, at ved at lægge fjorddiget delvist gennem en række private haver er habitatbekendtgørelsen og EU-regler netop overholdt, idet den mindst indgribende af de realistiske løsninger er valgt. Kommune har endvidere anført, at det fastholdes – inden for de givne rammer - at det samlet set er det mindst indgribende projekt i forhold til en sikring af hele det oversvømmelsestruede område i Jyllinge Nordmark og Tangbjerg, der er valgt. Mulighederne for lokale løsninger er belyst i VVM-redegørelsen, og projektet er tilpasset i forhold til det mindst indgribende både for naturområderne og for den samlede gruppe af berørte grundejere i digelaget.

Roskilde Kommune har bemærket, at anlægsarbejde for digerne blev sat i gang den 12. oktober 2018. Kommunen vurderer ikke, at der er noget i klagen, som kan begrunde, at Miljø- og Fødevarerklagenævnet tillægger klagen opsættende virkning. Kommunen bemærker, at den del af projektet, der berører klager, udgør en meget lille del af det samlede projekt. Kommunen har anmodet om, at det begrænses til kun at gælde for anlægsarbejdet i de private haver mod fjorden, hvis Miljø- og Fødevarerklagenævnet mod forventning beslutter, at klagen skal have opsættende virkning. Kommunen har endvidere anmodet om, at nævnet af hensyn til beskyttelsen af området mod oversvømmelser hurtigst muligt træffer afgørelse i spørgsmålet om opsættende virkning.

### **3. Miljø- og Fødevarerklagenævnets bemærkninger og afgørelse**

#### *3.1 Miljø- og Fødevarerklagenævnets bemærkninger*

Ifølge miljøvurderingslovens § 53, har en klage over en VVM-redegørelse og VVM-tilladelse ikke opsættende virkning. Miljø- og Fødevarerklagenævnet kan imidlertid ved en rettidig klage bestemme, at en meddelt tilladelse ikke må udnyttes, og at et påbud ikke skal efterkommes. Hvis et bygge- eller anlægsarbejde er iværksat, kan nævnet påbyde arbejdet standset.

Det fremgår af forarbejderne<sup>4</sup> til miljøvurderingslovens § 53, at bestemmelserne i planlovens § 60, stk. 8, 1. og 2. pkt. videreføres på nærværende lovs område.

---

<sup>4</sup> Jf. bemærkningerne til § 53 i forslag L147 til Lov om miljøvurdering af planer og programmer og af konkrete projekter (VVM), (FT 2015/1).

Ifølge forarbejderne til planloven<sup>5</sup> vil vurderingen af, om en klage bør tillægges opsættende virkning i første række bero på, om det er overvejende sandsynligt, at der foreligger en væsentlig overtrædelse af loven. Hertil kommer graden af risiko for, at en udnyttelse af tilladelser/godkendelsen vil influere uheldigt på muligheden for at kræve fysisk lovliggørelse, hvis der senere gives klager medhold. Af forarbejderne til miljøvurderingslovens § 53, fremgår det videre, at en række andre omstændigheder vil have betydning for nævnets beslutning, navnlig aktivitetens påbegyndelse og aktivitetens karakter.

Miljø- og Fødevareklagenævnet finder, at der skal foreligge særlige forhold, der berettiger, at nævnet på et foreløbigt grundlag fraviger lovens hovedregel. Det bemærkes, at Miljø- og Fødevareklagenævnets afgørelse om opsættende virkning efter sin karakter må træffes hurtigst muligt, hvorfor nævnet må basere sin vurdering på de oplysninger i sagen, som er umiddelbart tilgængelige.

Miljø- og Fødevareklagenævnet finder, at der i den aktuelle sag er forhold, der kan begrunde, at nævnet fraviger hovedreglen om, at en klage ikke har opsættende virkning.

Roskilde Kommune har i sin vurdering af, at Natura 2000-området ikke vil blive påvirket væsentligt, blandt andet lagt vægt på, at det inddragne strandensareal udgør ca. 0.09 % af de samlede strandensareal. Miljø- og Fødevareklagenævnet lægger til grund, at udførelsen af anlægsarbejderne vil ske under inddragelse af arealer med naturtyper på udpegningsgrundlaget for Natura 2000-området, herunder bl.a. ca. 0,6 ha strandeng. Det vil skulle indgå i Miljø- og Fødevareklagenævnets senere prøvelse af VVM-tilladelsen, om en sådan inddragelse kan påvirke Natura 2000-arealerne væsentligt, og i givet fald om (der er risiko for, at) der vil ske skade på Natura 2000-områders integritet.

Det følger af habitatdirektivet og EU-domstolens praksis, at der ikke kan ske godkendelse af projekter, hvis der er risiko for skade på Natura 2000-områdets integritet. På den baggrund, og under hensyn til forsigtighedsprincippet<sup>6</sup> i TEUF artikel 191, stk. 2, første afsnit, finder Miljø- og Fødevareklagenævnet, at klagen bør tillægges opsættende virkning.

### *3.2 Miljø- og Fødevareklagenævnets afgørelse*

Miljø- og Fødevareklagenævnet tillægger klagen over Roskilde Kommunes afgørelse af 13. september 2018 om VVM-tilladelse til anlæg til sikring mod oversvømmelser i Jyllinge Nordmark og Tangbjerg i Roskilde Kommune og Egedal Kommune opsættende virkning.

---

<sup>5</sup> Lovbemærkninger til § 48 til lov nr. 250 af 23. maj 1984 om ændring af forskellige miljø- og planlægningslove.

<sup>6</sup> Se herom EU-domstolens dom i sag C-441/17, Białowieska.



Denne afgørelse gøres tilgængelig for Roskilde Kommune samt for klagerne via klageportalen. Afgørelsen sendes desuden til eventuelle andre parter i klagesagen.

Afgørelsen vil blive offentliggjort på [www.mfkn.naevneneshus.dk](http://www.mfkn.naevneneshus.dk). Personoplysninger vil blive anonymiseret.



Thomas Steensen  
Stedfortrædende formand