

23. februar 2018
Sagsnr. NMK-41-00367
KlageID: 89650
PIALYN

AFGØRELSE

i klagesag om Københavns Kommunes afgørelse om ikke at udarbejde en miljøvurdering af forslag til lokalplan nr. 531, Apollovej III

København Kommune har den 19. oktober 2015 offentliggjort afgørelse om, at der ikke skal udarbejdes en miljøvurdering af forslag til lokalplan nr. 531, Apollovej III (screeningsafgørelse). Planklagenævnet har modtaget en klage over afgørelsen.

Planklagenævnet ophæver kommunens screeningsafgørelse. Sagen hjemvises til fornyet behandling i Københavns Kommune.

PLANKLAGENÆVNET

Toldboden 2
8800 Viborg

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

Indhold

1. Klagen til Planklagenævnet	3
2. Sagens oplysninger	3
2.1. Området	3
2.2. Forløbet forud for planforslag nr. 531, Apollovej III	4
2.3. Det miljøscreenede planforslag	5
2.4. Kommunens screeningsafgørelse	8
2.5. Klagen og bemærkninger til klagen	8
2.5.1. Korrespondance i klagesagen	8
2.5.2. Klagen og klagerens supplerende bemærkninger	8
2.5.3. Kommunens bemærkninger til klagen	9
3. Planklagenævnets bemærkninger og afgørelse.....	10
3.1. Klager over afgørelser efter miljøvurderingsloven	10
3.2. Planklagenævnets kompetence og prøvelse	11
3.3. Miljøscreening eller obligatorisk miljøvurdering	11
3.4. Kommunens miljøscreening	12
3.5. Planklagenævnets afgørelse	14
3.6. Bemærkninger til ny behandling af planforslaget	14

1. Klagen til Planklagenævnet

En beboer i området klagede den 16. november 2015 til Natur- og Miljøklagenævnet over kommunens afgørelse om, at der ikke skal udarbejdes en miljøvurdering af forslag til lokalplan nr. 531, Apollovej III (screeningsafgørelse). Sagen er pr. 1. februar 2017 overført til Planklagenævnet, jf. § 14, stk. 2 i lov om planklagenævnet¹.

I klagen er der klaget over, at der ikke er gennemført en vurdering af, hvorvidt den foreliggende lokalplan kan være omfattet af miljøvurderingslovens § 3, stk. 1, nr. 1, subsidiært om planen kan antages at være omfattet af screeningspligten i miljøvurderingslovens § 3, stk. 2.

Klageren har også klaget over manglende anvendelse af reglerne om anmeldeligt efter VVM-bekendtgørelsen. Denne klage behandles af Miljø- og Fødevareklagenævnet (NMK-34-00553).

2. Sagens oplysninger

2.1. Området

Klagesagen vedrører et område i bydelen Vanløse i Københavns Kommune, der ligger i byzone. Lokalplanområdet omfatter matr. nr. 3692, 3693, 3703, del af matr. nr. 3716 Vanløse, København, samt del af umatrikuleret areal og offentlig vej. Området udgør et samlet areal på ca. 22.000 m² ifølge redegørelsen til lokalplanforslaget. Området er omfattet af en tidligere lokalplan nr. 439, Apollovej II, men inddrager også et nyt areal.

Lokalplanområdet ligger ved Vanløse Station og Vanløse Torv. Området afgrænses mod syd af Vanløse Station og baneterrænet, mod vest af Jernbane Allé med etagehuse, mod nord af Vanløse Allé og Apollovej med etagebyggeri samt mod øst af villagrunde mv. ved Jupitervej.

Lokalplanområdet og de tilgrænsende områder udgør et funktionelt og trafikalt knudepunkt i Vanløse med S-tog og metrostation, handlgader og kulturhus. Ved udarbejdelsen af lokalplanforslag nr. 531, Apollovej III, fremstod området som en byggeplads med et ufærdigt centerbyggeri.

Området var på tidspunktet for udarbejdelsen af lokalplanforslag nr. 531, Apollovej III, fastlagt i forslag til kommuneplan 2015 til C3*-område, som fastlægger området til bolig og serviceerhverv, samt T-område, der fastlægger området til tekniske anlæg. Kommunen forudsatte derfor, at der ville ske en ændring af T1-området til C3*-område for den del, der er omfattet af lokalplanen, i forbindelse med den endelige vedtagelse af kommuneplan 2015. Ifølge kommuneplanen må der bygges i op til 26 m. Bebyggelsesprocenten må højest være 185. Friarealer skal være 30 pct. af boligetagearealet og 10 pct. af erhvervsetagearealet. Der skal etableres 1

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

parkeringsplads pr. 100 m² etageareal. Lokalplanforslag nr. 531 blev dermed vurderet i overensstemmelse med kommuneplanforslaget af kommunen.

Hele området er i dag, jf. plandata.dk, omfattet af Kommuneplan 2015, C3*-område.

2.2. Forløbet forud for planforslag nr. 531, Apollovej III

Københavns Kommune vedtog den 10. december 2009 lokalplan nr. 439, Apollovej II, der muliggjorde etablering af et centerbyggeri ved Vanløse Station og Vanløse Torv. Lokalplanområdet omfattede matr. nr. 149, 204, 3419, 3692, 3693, del af matr. nr. 3703 Vanløse, København, samt del af umatrikuleret gadeareal og jernbaneareal. Ifølge redegørelsen udgjorde lokalplanens område et areal på godt 20.000 m².

Projektet, der lå til grund for lokalplan nr. 439, indeholdte ifølge redegørelsen en om- og tilbygning af eksisterende administrationsbygninger til en bebyggelse på ca. 4.300 m² samt i tilknytning hertil opførelse af et nybyggeri på ca. 27.500 m². Den samlede centerbebyggelse skulle have et etageareal på i alt ca. 32.000 m², hvoraf godt halvdelen tænkte anvendt til detailhandel og resten til serviceerhverv. Der skulle indrettes ca. 60 butikker. Derudover skulle der opføres et tårn (varetegn), en trappe- og broforbindelse til metroperron/station, et terrassedæk over eksisterende cykelparkering ved stationen, der skulle fungere som opholdsareal, samt en parkeringskælder med indretning af ca. 340 parkeringspladser.

En forudsætning for gennemførelsen af lokalplan nr. 439 var ifølge redegørelsen etablering af infrastrukturanlæg som følge af en øget trafikmængde i området. Ifølge udbygningsaftalen med grundejer omfattede anlægget en udbygning af krydset Jernbane Allé/Vanløse Allé, etablering af adgang til centeret fra Apollovej, etablering af forbindelse til centeret fra metroperron/station samt udførelse af overdækning af cykelparkering.

Af lokalplanens § 3 om anvendelse fremgik det, at områdets anvendelse blev fastlagt til center- og bymidteformål i form af serviceerhverv såsom administration, liberale erhverv, butikker, restauranter, kulturelle formål, hoteller, erhverv- og fritidsundervisning og andre virksomheder, der naturligt kunne indpasses i området. Det samlede areal til detailhandel måtte ikke overskride 18.000 m². Der måtte indrettes én dagligvarebutik med et bruttoetageareal på maksimalt 3.500 m².

Vejadgang, herunder varetransport og parkeringskælder, skulle ske fra Apollovej jf. lokalplanens § 4. Adgang for cykler til parkering skulle ske fra Apollovej og Vanløse Torv.

Vedrørende byggeriets dimensioner fremgik det af lokalplanens § 5 om bebyggelsens omfang og placering, at bebyggelsesprocenten på den en-

kelte grund inden for området ikke måtte overstige 185. Bebyggelse skulle opføres i mindst 2 etager og måtte ikke opføres i mere end 4 etager. Bygningshøjden måtte ikke overstige 24 m over eksisterende terræn. Inden for et markeret felt måtte dele af bebyggelsen dog opføres i op til 9 etager og en bygningshøjde på op til 40 m over eksisterende terræn, hvis det kunne begrundes arkitektonisk eller funktionelt.

Om ubebyggede arealer fremgik det bl.a. under lokalplanens § 7, at friarealet skulle udgøre mindst 10 pct. af erhvervsarealet. Parkeringsdækning skulle være maksimalt 1 parkeringsplads pr. 100 m² etageareal. Parkering skulle etableres i konstruktion af parkeringskælder. Der skulle indrettes overdækket cykelparkering svarende til mindst 1 plads pr 75 m² etageareal. Langs områdets afgrænsning mod matr. nr. 292, 293 og 294, Vanløse, København, skulle der etableres en 2,20 m høj mur.

Forinden vedtagelsen af lokalplan nr. 439 udfyldte kommunen et SMV-screeningsskema på ca. 1 side for Apollovej II dateret den 15. oktober 2007 og revideret den 18. december 2007. Det fremgik af skemaet, at der ikke skulle foretages en miljøvurdering. Af en avisannonce den 28. maj 2008 fremgik det videre, at kommunen vurderede, at de kommende forslag til lokalplan og kommuneplantillæg ikke krævede en miljøvurdering, hvilket skyldtes, ”at forslagene fastlægger anvendelsen af et mindre område på lokalt plan og ikke muliggør projekter, der i størrelse og omfang samt i forhold til områdets nuværende udformning og karakter vurderes at få væsentlig indvirkning på dette eller omkringliggende områder eller bebyggelser.”

Ved en VVM-screening af projektet Vanløse Bycenter, Apollovej II dateret den 6. august 2009 konstaterede kommunen i øvrigt, at projektet var omfattet af VVM-bekendtgørelsens bilag 2, punkt 11, litra a, ”Infrastruktur anlæg. Arbejder i byzone, herunder opførelse af butikcentre og parkeringspladser”.

Centrebyggeriet blev påbegyndt i 2010. Der blev opført to kældre og det meste af stueetagen. Projektet blev aldrig færdiggjort. En ny bygherre ønskede at færdiggøre centret med udgangspunkt i det eksisterende byggeri, dog med et revideret detailhandelskoncept samt etablering af ca. 15.000 m² helårsboliger. Lokalplan nr. 439 tillod ikke opførelse af boliger, og gennemførelsen af det ny projekt krævede en ny lokalplan.

2.3. Det miljøscreenede planforslag

Lokalplanforslag nr. 531, Apollovej III, ændrer overordnet set lokalplanområdets grænse, øger detailhandelsrammen, samt muliggør etablering af en kombination af butik og boliger.

Projektet, der ligger til grund for lokalplanforslag nr. 531, Apollovej III, indeholder ifølge redegørelsen et byggeri med et bruttoareal på ca. 37.500

m². Butikscenteret, der placeres på 1. og 2. etage, skal være 22.500 m², hvoraf detailhandelsarealet udgør 20.000 m². Hovedindgangen skal placeres mod Vanløse Torv. Boligerne skal udgøre ca. 15.000 m² og opføres på centrets tag 12 m over gadeniveau. Der skal etableres gårdhaver på butikscentrets tag mellem husene, der skal etableres passager, trapper- og broforbindelse samt en offentlig plads "Metrotorvet" i 2. sals højde mod banen.

Den nye bygherre har overtaget den tidligere udbygningsaftale om etablering af infrastruktur anlæg uden for lokalplanområdet. Det fremgår endvidere, at ejer er forpligtet til at etablere en gangforbindelse til metroperon/station, der er en forudsætning for gennemførelsen af lokalplanen.

Lokalplanforslagets § 3 udlægger området til center- og bymidteformål i form af helårsboliger samt serviceerhverv såsom administration, liberale erhverv, butikker, restauranter, kulturelle formål, hoteller, erhvervs- og fritidsundervisning, som fitnesscenter og andre virksomheder, der naturligt kan indpasses i området.

Boligandelen skal udgøre mindst 40 pct. af bruttoarealet. Der skal i området opføres almene boliger i henhold til almenboligloven med et samlet etageareal på ca. 4.000 m². Boligstørrelserne for boliger for ældre og personer med handicap, socialt betingede bofællesskaber samt kollegie- og ungdomsboliger fastlægges i lokalplanen.

Bruttoarealet i de enkelte dagligvare- og udvalgswarebutikker må ikke overstige henholdsvis 3.500 m² og 2.000 m². Det maksimale tilladte areal til detailhandel udgør 20.000 m², hvilket er en udvidelse af det samlede detailhandelsareal på 2.000 m² set i forhold til lokalplan nr. 439.

Vejadgang, herunder varetransport og parkeringskælder, skal ske fra Apollovej jf. lokalplanforslagets § 4. Adgang for cykler til parkering skal ske fra Apollovej og Vanløse Torv. Der skal etableres en trappe- og broforbindelse mellem forpladsen til butikscentret "Metrotorvet" og metroperon/station.

Vedrørende byggeriets dimensioner fremgår det af lokalplanforslagets § 5 om bebyggelsens omfang og placering, at bebyggelsesprocenten ikke må overstige 185 pct. Nybyggeri skal opføres i overensstemmelse med etageplanen på tegning 4. Bebyggelsen må ikke overstige 26 meter over eksisterende terræn. Af tegning 4 ses bebyggelsesplan og byggehøjder, hvor det bl.a. fremgår, at der er byggefelter med butikscenter i to etager, et byggefelt med maksimal 6 etager og 25,5 meters højde ud mod Vanløse Torv, flere byggefelter med 5-6 etager og 22-25,5 meters højde, flere byggefelter med 4-5 etager og 18,8-22 meters højde samt flere byggefelter med maksimalt 4 etager og 18,8 meters højde. De enkelte boligbebyggelser/stokke på butikscenterets tag må maksimalt udføres med en længde

på 36 m og en husdybde på 12 m. Boligerne skal i videst muligt omfang forsynes med opholdsaltaner eller tagterrasser.

Om ubebyggede arealer fremgår det bl.a. under lokalplanforslagets § 8, at friarealet skal være af størrelsesordenen 30 pct. af boligetagearealet og 10 pct. af erhvervsarealet. Langs områdets afgrænsning mod matr. nr. 292, 293 og 294, Vanløse, København, skal der etableres en 3 m høj mur. Parkeringsdækningen skal være 1 parkeringsplads pr. 100 m² etageareal samt 1 pr. 300 m² ungdomsboligetageareal. Parkering skal etableres i form af parkeringskælder. Parkeringsarealer udover det anførte krav kan kun etableres som dækning af parkeringsbehov uden for lokalplanområdet.

Vedrørende cykelparkering fremgår det bl.a., at der skal etableres 1 plads pr. 75 m² butiksareal. Der skal etableres mindst 3 cykelparkeringspladser pr. 100 m² boligetageareal. For serviceerhverv skal der mindst etableres 4 pladser pr. 100 m². For ungdomsboliger skal der mindst etableres 4 pladser pr. 100 m². For ældre- og plejeboliger skal der mindst etableres 1,5 pladser pr. 100 m². Mindst 50 pct. af cykelparkeringspladserne skal etableres med overdækning. Cykelparkering til butikscentret skal etableres i centrets kælder og/eller i tilknytning til stationen under metrotorvet og på ”Tangen”. Cykelparkering til boligerne kan etableres på gade ved boligopgange og ved boligernes forarealer på centrets tag.

Lokalplanforslaget indeholder passager/afsnit om trafik, parkering, skyggediagrammer, trafikstøj, regnvand, affald samt jord- og grundvandsforurening.

Om skygger fremgår det bl.a., at den samlede bebyggelse kaster en slag-skygge mod øst i de sene eftermiddags- og aftentimer. Derfor sikrer lokalplanen en lavere bebyggelse i områdets østlige del for at minimere slagskyggen mod villakvarteret mod øst. Ved sommertid, hvor solen står højt længe, vil skyggen ramme villakvarteret mod øst mellem kl. 18.00 og 19.30. Kommunen vurderer, at der ikke er tale om væsentlige gener for naboerne, og at de nærmeste naboer ikke stilles ringere end forrige lokalplan, der indeholdt bebyggelse i op til 30 meter.

Vedrørende trafikstøj fremgår det i øvrigt, at trafikstøjniveauet på Vanløse Allé og Apollovej ligger på 70-75 dB(A). Støjniveauet langs jernbanen ligger på 55-60 dB i 4 meters højde. I lokalplanen er der taget højde for, at de vejledende støjgrænser kan overholdes.

Lokalplan nr. 531, Apollovej III, er endeligt blevet vedtaget af kommunen den 17. marts 2016 og bekendtgjort den 11. april 2016. Af lokalplanen fremgår det nu, at boligandelen højest udgør 14.000 m² beliggende på centrets tag, hvor der også skal være en bygning til erhverv (fitness og lignende) på ca. 1.000 m² - i stedet for de tidligere ca. 15.000 m² til boligbyggeri. Lokalplanen er flere steder ændret i forhold til forslaget.

2.4. Kommunens screeningsafgørelse

Af dagsordenen fra Borgerrepræsentationens møde den 8. oktober 2015 om godkendelse af forslag til lokalplan nr. 531, Apollovej III, med henblik på offentliggørelse og høring, fremgår det, at forvaltningen vurderer, at lokalplanen ikke medfører miljømæssige konsekvenser, der betyder, at der skal udarbejdes en miljørapport i henhold til lov om miljøvurdering af planer og programmer.

Kommunen har i den offentliggjorte annonce om høring af forslag til lokalplan nr. 531, Apollovej III, anført, at lokalplanforslaget ikke vurderes at medføre, at der skal foretages en miljøvurdering i henhold til miljøvurderingsloven fra 2013². Det fremgår, at baggrunden for vurderingen var nærmere beskrevet i planforslaget.

Af planforslagets redegørelse under afsnittet om ”miljøforhold” fremgår det, vedrørende miljøvurderingsloven at:

[P]lanen muliggør [ikke] anlægsarbejder, der er optaget i lovens bilag 3 eller 4. Endvidere er der ikke tale om projekter, der i størrelse og omfang, og i forhold til lokalplanområdets nuværende omfang og karakter får væsentlig indvirkning på dette eller omkringliggende områder eller bebyggelser. Lokalplanen skal muliggøre etablering af butikscenter og boligområde på lokalt niveau.

2.5. Klagen og bemærkninger til klagen

2.5.1. Korrespondance i klagesagen

I sagen indgår klagers klage af 16. november 2015. Kommunen har kommet med bemærkninger til klagen i brev af 8. december 2015. Klager har uddybet sin klage i e-mail af 30. december 2015 og har kommenteret på kommunens bemærkninger. Kommunen har fremsendt oplysninger til sagen den 9. december 2016.

Klagen er gengivet i sin helhed, mens de efterfølgende bemærkninger til sagen i hovedtræk er gengivet nedenfor.

2.5.2. Klagen og klagerens supplerende bemærkninger

I klagen er der klaget over, at der ikke er gennemført en vurdering af, hvorvidt den foreliggende lokalplan kan være omfattet af miljøvurderingslovens § 3, stk. 1, nr. 1, subsidiært om planen kan antages at være omfattet af screeningspligten i miljøvurderingslovens § 3, stk. 2.

Klager har på baggrund af kommunens bemærkninger anført, at der efter klagers opfattelse med lokalplanen er muliggjort anlægsarbejder omfattet af lovens bilag 3 og 4. Lokalplantillægget muliggør etablering af både butikscenter, beboelse og et efter lokalområdets karakter et ganske stort parkeringsanlæg med plads til mere end 300 parkeringspladser.

² Lovbekendtgørelse nr. 939 af 3. juli 2013 om miljøvurdering af planer og programmer.

Klager har gjort gældende, at kommunens argumentation for ikke at udarbejde en miljøvurdering virker usammenhængende. Klager har henvist til, at kommunen anfører, at der ikke muliggøres anlægsarbejder, der er omfattet af lovens bilag 3 og 4, hvilket gør en screening efter lovens § 3, stk. 2 overflødig. Samtidig anfører kommunen, at man ikke anser det i plantillægget indeholdte projekt for så omfattende, at det vil ændre det omkringliggende kvarter væsentligt. Klager har anført, at det ikke er klart, hvorvidt der er gennemført en screening efter lovens regler, eller om kommunen anser plantillæggets projekt for af så ubetydeligt et omfang, at en screening ikke har været nødvendig.

Klager har bemærket, at såfremt det er kommunens holdning, at plantillæggets projekt er af et så ubetydeligt omfang, at der falder uden for lovens § 3, stk. 2, er klager ikke enig i denne vurdering.

I forhold til det af kommunen anførte om, at spørgsmålet om miljøvurdering skal ses i lyset af den eksisterende lokalplan, har klager bemærket, at det nye plantillæg ændrer en række forhold ved et projekt, der aldrig har været realiseret. Den tidligere lokalplan blev ikke miljøvurderet. Klager har gjort gældende, at pligten til at gennemføre en miljøvurdering skal bedømmes i forhold til den aktuelt bestående situation i lokalområdet, hvor der ikke findes et butikscenter med tilhørende parkeringspladser og serviceerhverv. Klager har anført, at alene omfanget af butiksdelen bevirker, at det samlede detailhandelsareal i Vanløse By fordobles samtidig med opførelsen af mere end 300 parkeringspladser. Med vedtagelsen af plantillægget udvides detailhandelsarealet yderligere, hvilket bidrager til en forstrækning af de ændringer, dette vil medføre i lokalområdet. Samtidig må det antages, at de trafikale påvirkninger knyttet til opførelsen af mere end 300 parkeringspladser i området vil blive yderligere forstærket af en udvidelse af detailhandelsarealet.

2.5.3. Kommunens bemærkninger til klagen

Københavns Kommune har på baggrund af klagen bl.a. oplyst, at forvaltningen i forbindelse med udarbejdelse af lokalplantillæggsforslaget³ foretog en screening for at afgøre, hvorvidt der skulle udarbejdes en miljørapport i henhold til miljøvurderingsloven fra 2013.

Kommunen har i store træk gengivet begrundelsen beskrevet i redegørelsen. Kommunen har vurderet, at der ikke skulle udarbejdes en miljørapport, da lokalplantillægget ikke muliggør anlægsarbejder, der er optaget i lovens bilag 3 eller 4, og at der ikke er tale om et projekt, der i størrelse og karakter får væsentlig indvirkning på kvarterets nuværende bebyggelse. Kommunen har henvist til, at lokalplantillæggsforslaget skal ses i lyset af den eksisterende lokalplan for området, lokalplan nr. 439, Apollovej II, der muliggør etablering af et butikscenter samt serviceerhverv overvejende placeret på taget af butikscentret.

³ Det fremgår af forslag til lokalplan nr. 531, Apollovej III, at der er tale om en ny lokalplan og ikke et tillæg.

Videre har kommunen anført, at det aktuelle lokalplantillægsforslag fortsat muliggør etablering af et butikscenter med en mindre udvidelse af detailhandelsarealet (fundament og råhus til butikscentret står i dag halvt færdigt efter den tidligere ejers konkurs), og justerer anvendelsen af serviceerhvervsdelen til i stedet at omfatte boliganvendelse, så der kan etableres boliger. Som følge heraf justerer lokalplantillægsforslaget ligeledes byggefelter, voluminer og bygningsudtryk mv., for at skabe gode udearealer omkring boligbebyggelsen. Kommunen har bemærket, at et tidligere planlagt højhus på 40 m er taget ud af det aktuelle planforslag, og den højeste bebyggelse må nu ikke overstige 26 m. Bebyggelsesprocenten er uændret på 185 pct.

I forbindelse med at Planklagenævnet har anmodet om flere oplysninger i sagen, har Københavns Kommune oplyst, at det ikke har været muligt i kommunens journalsystem eller arkiv at finde screeningen eller materiale vedrørende miljøvurderingen af lokalplanforslaget Apollovej III, som derfor må anses for bortkommet. Det er derfor ej heller muligt at rekonstruere miljøvurderingsskemaet. Kommunen har oplyst, at man vil være villig til at gennemføre en screening på det nu foreliggende grundlag.

3. Planklagenævnets bemærkninger og afgørelse

3.1. Klager over afgørelser efter miljøvurderingsloven

Den påklagede afgørelse er udarbejdet efter bekendtgørelse af miljøvurderingsloven fra 2013⁴. Denne lovbekendtgørelse blev efterfølgende erstattet af bekendtgørelse af miljøvurderingsloven fra 2015⁵.

Miljøvurderingsloven fra 2015 er ophævet den 16. maj 2017 med ikrafttrædelse af miljøvurderingsloven fra 2017⁶. Ved klage over afgørelser, som er truffet før den 16. maj 2017, finder bestemmelserne i den tidligere miljøvurderingslov dog fortsat anvendelse, jf. § 57, stk. 2, i miljøvurderingsloven fra 2017. Da afgørelsen blev truffet, før den nye miljøvurderingslov trådte i kraft, skal Planklagenævnet behandle denne klagesag efter miljøvurderingsloven fra 2015.

Afgørelser efter miljøvurderingsloven kan påklages efter de klageregler, der er fastsat i den lovgivning, som planen eller programmet er udarbejdet i henhold til, jf. § 16, stk. 1, i miljøvurderingsloven fra 2015. Lokalplanforslag nr. 531, Apollovej III, er udarbejdet i henhold til planloven, og afgørelsen kan derfor påklages til Planklagenævnet.

⁴ Lovbekendtgørelse nr. 939 af 3. juli 2013 om miljøvurdering af planer og programmer.

⁵ Lovbekendtgørelse nr. 1533 af 10. december 2015 om miljøvurdering af planer og programmer.

⁶ Lovbekendtgørelse nr. 448 af 10. maj 2017 om miljøvurdering af planer og programmer og af konkrete projekter (VVM).

3.2. Planklagenævnets kompetence og prøvelse

Planklagenævnet kan alene tage stilling til retlige spørgsmål i forbindelse med en kommunes udarbejdelse af en plan, jf. § 58, stk. 1, nr. 3, i planloven⁷. Det er et retligt spørgsmål, om kommunens screening af planforslaget opfylder miljøvurderingslovens krav, og om der burde være udarbejdet en miljøvurdering i forbindelse med tilvejebringelse af planforslaget.

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

3.3. Miljøscreening eller obligatorisk miljøvurdering

Miljøvurderingslovens § 3, stk. 1, fastsætter, hvilke planer og programmer, der skal udarbejdes en miljøvurdering for.

Der skal udarbejdes en miljøvurdering for en række nærmere angivne planer og programmer, som fastlægger rammerne for fremtidige anlægstilladelser til projekter, der er omfattet af miljøvurderingslovens bilag 3 og 4, jf. § 3, stk. 1, nr. 1 (obligatorisk miljøvurdering).

Miljøvurderingslovens bilag 4 indeholder bl.a. punkterne 10, litra b, ”Infrastruktur anlæg. Anlægsarbejder i byzone, herunder opførelse af butikcentre og parkeringspladser”, samt 13, ”Ændringer eller udvidelser af projekter i bilag 3 eller 4, som allerede er godkendte, er udført eller er ved at blive udført, når de kan være til skade for miljøet (ændringer eller udvidelser, som ikke er omfattet af bilag 3)”.

Ved vurderingen af, om et planforslag er omfattet af miljøvurderingslovens bilag 4, punkt 10, litra b, om infrastrukturprojekter, anlægsarbejder i byzoner, må der foretages en konkret vurdering af planforslaget. I vurderingen må planområdets størrelse samt omfanget og karakteren af de påtænkte anlægsarbejder indgå – navnlig under hensyn til rubriceringen af bilagspunktet under overskriften infrastrukturprojekter. Rubriceringen må efter Planklagenævnets vurdering indebære, at planforslagets indflydelse på det pågældende områdes infrastruktur (veje, trafikmængde, antal boliger, områdets størrelse m.m.) er afgørende for, om planforslaget er omfattet af bilagspunktet.

Hvis en plan, der er omfattet af § 3, stk. 1, nr. 1, fastlægger anvendelsen af et mindre område på lokalt plan eller alene indeholder mindre ændringer i en sådan plan, skal der dog kun gennemføres en miljøvurdering, hvis planen må antages af kunne få væsentlig indvirkning på miljøet, jf. § 3, stk. 2 (miljøscreening).

⁷ Lovbekendtgørelse nr. 50 af 19. januar 2017 om planlægning med senere ændringer.

Med udtrykket ”mindre område på lokalt plan” menes, at planen er udarbejdet af en lokal myndighed (i dette tilfælde en kommune), og at planen omfatter et område af mindre fysisk størrelse set i forhold til hele det område, som hører under den lokale myndigheds stedlige kompetence (det vil sige hele kommunens areal)⁸.

Derudover skal der tillige udarbejdes en miljøvurdering for planer og programmer, som i øvrigt fastlægger rammerne for fremtidige anlægstilladelser til projekter, som myndigheden vurderer, kan få væsentlig indvirkning på miljøet, jf. § 3, stk. 1, nr. 3 (miljøscreening). Planer, der er omfattet af loven uden at være opført på bilag 3 og 4, skal således miljøscreenes efter denne bestemmelse, hvis de kan få væsentlig indvirkning på miljøet.

Det fremgår af lovens § 4, stk. 2, at der ved afgørelsen af, om en plan eller et program efter bestemmelserne i § 3, stk. 1, nr. 3, og stk. 2, må antages at kunne få væsentlig indvirkning på miljøet, skal der i alle tilfælde tages hensyn til kriterierne i bilag 2. Kravene til en screening er således de samme, uanset om en plan er omfattet af bilag 4 til loven eller af lovens § 3, stk. 1, nr. 3.

Planklagenævnet har på baggrund af det følgende i denne sag ikke fundet anledning til at tage stilling til, om Apollovej III-projektet er omfattet af lovens § 3, stk. 1, nr. 1, jf. eventuelt stk. 2, eller § 3, stk. 1, nr. 3.

3.4. Kommunens miljøscreening

Grundlaget for en miljøscreening fremgår som nævnt af bilag 2 til miljøvurderingsloven, jf. lovens § 4, stk. 2. Af bilaget fremgår en række kriterier for bestemmelse af den sandsynlige betydning for indvirkningen på miljøet, herunder kriterier i forhold til planens karakteristika og kendetegn ved indvirkningen og det område, som kan blive berørt. Kriterierne omfatter bl.a. miljøproblemer af relevans for planen eller programmet, indvirkningens kumulative karakter, indvirkningens størrelsesorden og rumlige udstrækning, samt værdien og sårbarheden af det område, som kan blive berørt, som følge af bl.a. kulturarv, overskridelse af miljøkvalitetsnormer eller grænseværdier og intensiv arealudnyttelse.

Miljøvurderingsloven kræver ikke, at der skal udarbejdes et samlet dokument om kommunens vurdering (screening) i henhold til lovens kriterier - om end det for offentligheden kan være praktisk og hensigtsmæssigt at forholde sig til et sådant dokument. Kommunens vurderinger af miljøpåvirkningerne kan således godt fremgå af forskellige dele af et planforslags redegørelse sammenholdt med et screeningsskema eller andre beslutningsdokumenter.

⁸ Jf. EU-domstolens dom i sag C-444/15, Associazione Italia Nostra Onlus.

Det fremgår imidlertid forudsætningsvis af lovens § 4, stk. 4, at der skal angives en begrundelse i en screeningsafgørelse.

Uanset, at der ikke er fastsat formkrav til screeningsafgørelser, herunder udtrykkelige krav til begrundelsen for disse, finder Planklagenævnet, at der må stilles krav til begrundelsen således, at der ikke kan opstå tvivl om, hvilke karakteristika ved planen og kendetegn ved indvirkningen og det område, som kan blive berørt, der er indgået i kommunens miljøscreening, jf. lovens bilag 2. Hvis dette ikke kan udledes af et screenings-skema, skal det fremgå på en anden, entydig måde, f.eks. i et afsnit i lokalplanens redegørelse. Dette må kræves dels for at sikre, at der foretages en reel vurdering, inden planen vedtages, dels for at sikre, at vurderingen kan efterprøves.

Det fremgår af dagsordenen fra Borgerrepræsentationens møde den 8. oktober 2015, at forvaltningen vurderer, at lokalplanen ikke medfører miljømæssige konsekvenser, der betyder, at der skal udarbejdes en miljørapport. Det fremgår af lokalplanforslagets redegørelse, at kommunen finder, at planen ikke muliggør arbejde, der er optaget i lovens bilag 3 eller 4, ligesom det fremgår, at der ikke er tale om projekter, der i størrelse og omfang, og i forhold til lokalplanområdets nuværende omfang og karakter får væsentlig indvirkning på dette eller omkringliggende områder eller bebyggelse.

Københavns Kommune har oplyst, at screeningen eller materiale vedrørende miljøvurderingen af lokalplanforslaget Apollovej III må anses for bortkommet, da det ikke findes i kommunens journalsystemer/arkiver. Planklagenævnet forstår dette således, at det ikke er muligt at rekonstruere et miljøscreeningsskema i sagen eller de vurderinger, der ligger til grund for miljøscreeningen, ligesom nævnet lægger til grund, at der ikke er sket en miljøvurdering, uanset kommunens formulering (”materiale vedrørende miljøvurderingen”). Der indgik heller ikke bilag til dagsordenen til mødet den 8. oktober 2015, som indeholdte vurderinger i forhold de mulige miljømæssige påvirkninger af planen.

Planklagenævnet må lægge til grund, at grundlaget i sagen, i forhold til om der skal udarbejdes en miljøvurdering, alene udgøres af afsnit/passager i redegørelsen i lokalplanforslaget om trafik, parkering, skyggediagrammer, trafikstøj, regnvand, affald samt jord- og grundvandsforurening.

Planklagenævnet finder ikke, at Københavns Kommunes afgørelse opfylder det minimumskrav, der må stilles til en screeningsafgørelse efter miljøvurderingslovens § 4, stk. 4, jf. stk. 2. Nævnet har herved bl.a. lagt vægt på, at det ikke fremgår – hverken af et screenings-skema, af lokalplanens redegørelse eller af andet materiale i sagen – hvilke karakteristika ved planen og kendetegn ved indvirkningen og det område, som kan blive berørt, jf. bilag 2, der er indgået i kommunens miljøscreening.

Planklagenævnet finder dermed, at kommunens afgørelse om, hvorvidt der skal foretages en miljøvurdering af lokalplanforslaget, er ugyldig.

3.5. Planklagenævnets afgørelse

Planklagenævnet ophæver kommunens screeningsafgørelse om ikke at foretage en miljøvurdering af lokalplanforslag nr. 531, Apollovej III, og sagen hjemvises til fornyet behandling i kommunen.

Kommunen har den 17. marts 2016 endeligt vedtaget lokalplan nr. 531, Apollovej III.

Da miljøvurdering af et planforslag ifølge miljøvurderingslovens § 6 skal udarbejdes inden den endelige vedtagelse af planen, og da kommunens afgørelse om ikke miljøvurderingspligt ophæves med denne afgørelse, konstaterer Planklagenævnet i øvrigt, at lokalplanen lider af en væsentlig retlig mangel og derfor er ugyldige.

Det bemærkes, at der ikke med afgørelsen er taget stilling til overensstemmelse med planloven i øvrigt, men alene forholdet til miljøvurderingsloven.

Afgørelsen er truffet af formanden på nævnets vegne, jf. § 4, stk. 1, i lov om Planklagenævnet⁹.

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

3.6. Bemærkninger til ny behandling af planforslaget

Planklagenævnet gør opmærksom på, at en fornyet behandling af planforslaget skal ske i overensstemmelse med følgende:

- 1) Kommunen skal i forbindelse med en ny behandling af sagen vurdere, om det projekt, som planen muliggør, må betragtes som ”Anlægsarbejder i byzone” som defineret i miljøvurderingsloven fra 2017, bilag 2, punkt 10, litra b, og om planen derfor er omfattet af lovens § 8, stk. 1, nr. 1.
- 2) Er det tilfældet, skal kommunen vurdere, om planen skal vurderes i sin helhed, jf. bilag 2, punkt 10, litra b, eller om den skal vurderes som en ændring, jf. bilag 2, punkt 13. Ligeledes skal kommunen vurdere i forhold til lovens § 8, stk. 2, nr. 1, om planen kun fastlægger anvendelsen af mindre områder på lokalt plan eller angiver mindre ændringer i sådanne planer.

⁹ Lovbekendtgørelse nr. 1658 af 20. december 2016 om Planklagenævnet

- 3) Er planen omfattet af lovens § 8, stk. 2, nr. 1 eller 2, skal kommunen foretage en miljøscreening og vurdere, om planen kan forventes at få væsentlig indvirkning på miljøet.
- 4) Såfremt kommunen ud fra lovens § 9 træffer en ny screeningsafgørelse efter § 10, skal afgørelsen begrundes med hovedårsagerne til afgørelsen og henvisning til de i bilag 3 opførte relevante kriterier. Ved afgørelsen skal resultaterne af høringerne efter § 32 inddrages.

Planklagenævnet beklager den lange sagsbehandlingstid.

Afgørelsen vil blive offentliggjort på <http://pknafgoerelser.dk/>. Personoplysninger vil blive anonymiseret.



Anja Bergman Thuesen
Stedfortrædende formand

Afgørelsen er sendt til:

Ulf Kjellerup Hansen, Clausholmvej 30, 2720 Vanløse,
ulfkjellerup@gmail.com

Københavns Kommune, Ottiliavej 1, 2500 Valby,
borgerservice@kk.dk

Apollovej Aps, Sundkrogsgade 21, 2100 København Ø,
allan.p.madsen@solstracapital.com

Tetris A/S, Rentemestervej 14, 2400 København NV, tj@tetris.as