

AFGØRELSE
i klagesag om Københavns Kommunes screeningsafgørelse om, at forslag til lokalplan nr. 606, De Gamles By, ikke skal miljøvurderes

Planklagenævnet
Toldboden 2
8800 Viborg

Københavns Kommune traf den 4. marts 2021 afgørelse om, at der ikke skal gennemføres en miljøvurdering af forslag til lokalplan nr. 606, De Gamles By (screeningsafgørelse).

Tlf. 72 40 56 00
CVR-nr. 37 79 55 26
www.naevneshus.dk

En gruppe af beboere i området har klaget over screeningsafgørelsen.

I denne afgørelse har Planklagenævnet behandlet følgende spørgsmål

- Om miljøvurderingslovens minimumskrav til en miljøscreening er opfyldt i forhold til indholdet af miljøscreeningen.

Planklagenævnet har ikke behandlet det øvrige klagepunkt i sagen.

Planklagenævnet ophæver screeningsafgørelsen.

Da miljøvurdering af et planforslag ifølge miljøvurderingslovens § 13 skal gennemføres inden den endelige vedtagelse af planen, konstaterer Planklagenævnet i øvrigt, at lokalplanen lider af en væsentlig retlig mangel og derfor er ugyldig.

Det betyder, at screeningsafgørelsen og lokalplanen ikke længere gælder.

1. Sagens oplysninger

1.1. Området og plangrundlaget

Området

Sagen vedrører [lokalplan nr. 606, De Gamles By](#).¹

Planområdet er beliggende på Indre Nørrebro og kaldes for ”De Gamles By”. Området er udformet som en åben parkbebyggelse omgivet af anden bymæssig bebyggelse.

Det vedtagne plangrundlag

Lokalplanen muliggør, at der kan opføres en ny skole med tilhørende idrætshal og et nyt Center for Diabetes.

Lokalplanen fastlægger desuden nærmere bestemmelser for områdets anvendelse, herunder for placering og udformning af ny bebyggelse med udgangspunkt i De Gamles Bys egenart.

Planområdet omfatter et areal på ca. 10,9 ha.

1.2. Klagen og bemærkninger hertil

Planklagenævnet har under sagens behandling modtaget de dokumenter vedrørende sagens indhold, der fremgår af Bilag 1 sidst i denne afgørelse.

Planklagenævnet modtog klagen fra kommunen den 6. januar 2023.

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

2. Planklagenævnets bemærkninger og afgørelse

2.1. Planklagenævnets kompetence

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

Lokalplanen, som denne sag vedrører, er udarbejdet i henhold til planloven, og screeningsafgørelsen kan derfor påklages til Planklagenævnet.

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

Retlige spørgsmål omfatter alle spørgsmål om lovligheden eller gyldigheden

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

² Bekendtgørelse af lov om miljøvurdering af planer og programmer og af konkrete projekter (VVM), jf. lovbekendtgørelse nr. 4 af 3. januar 2023.

³ Bekendtgørelse af lov om planlægning, jf. lovbekendtgørelse nr. 1157 af 1. juli 2020.

af trufne afgørelser, herunder fortolkning eller forståelse af lovbestemmelser samt overholdelse af almindelige forvaltningsretlige grundsætninger.

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

2.2. Miljøscreening eller obligatorisk miljøvurdering

Der skal gennemføres en miljøvurdering af en række nærmere angivne planer og programmer, som fastlægger rammerne for fremtidige anlægstilladelser til projekter, der er omfattet af miljøvurderingslovens bilag 1 og 2, jf. § 8, stk. 1, nr. 1 (obligatorisk miljøvurdering). Det gælder bl.a., bilag 2, punkt 10, litra b, anlægsarbejder i byzoner, herunder opførelse af butikcentre og parkeringsanlæg.

Hvis en plan, der er omfattet af miljøvurderingslovens § 8, stk. 1, nr. 1, alene fastlægger anvendelsen af et mindre område på lokalt plan eller alene indeholder mindre ændringer, skal der dog kun gennemføres en miljøvurdering, hvis planen må antages at kunne få væsentlig indvirkning på miljøet, jf. lovens § 8, stk. 2, nr. 1 (miljøscreening).

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 begrænset størrelse set i forhold til hele det område, som hører under den lokale myndigheds stedlige kompetence (det vil sige hele kommunens areal).⁴ Der skal i hvert tilfælde foretages en konkret vurdering af, om planen omfatter et område, der er af begrænset størrelse set i forhold til kommunens størrelse, og det er således ikke tilstrækkeligt, at der tale om et geografisk område, som blot er mindre end kommunens samlede areal.⁵

Planklagenævnet finder, at planforslaget i den konkrete sag er omfattet af miljøvurderingslovens bilag 2, pkt. 10, litra b, om anlægsarbejder i byzone, herunder opførelse af butikcentre og parkeringsanlæg.

Planklagenævnet finder således, at etableringen af en ny skole med tilhørende idrætshal og et nyt Center for Diabetes udgør et anlægsarbejde omfattet af bilagspunktet.

Planforslaget i den konkrete sag er herefter omfattet af miljøvurderingslovens

⁴ Jf. EU-domstolens dom i sag C-444/15, Associazione Italia Nostra Onlus, præmis 71-74.

⁵ Planklagenævnets afgørelse af 2. december 2021 i sagsnr. [20/00789 m.fl.](https://pkn.naevneneshus.dk/) Afgørelsen kan ses på afgørelsesportalen: <https://pkn.naevneneshus.dk/>.

§ 8, stk. 1, nr. 1, hvorfor udgangspunktet er, at der skal gennemføres en miljøvurdering af planen, medmindre der er tale om en plan, der fastlægger anvendelsen af et mindre område på lokalt plan eller som alene indeholder mindre ændringer i en sådan plan, jf. miljøvurderingslovens § 8, stk. 2, nr. 1.

Planklagenævnet finder dog, at planområdet i den konkrete sag har en begrænset størrelse set i forhold til hele kommunens område. Nævnet lægger herved vægt på, at planområdet er på ca. 10,9 ha, hvilket i den konkrete sag må anses som et mindre område set i forhold til kommunens samlede areal.

Planforslaget i den konkrete sag er derfor ikke omfattet af obligatorisk miljøvurderingspligt. Der skal herefter gennemføres en vurdering af, om planforslaget kan forventes at få væsentlig indvirkning på miljøet (miljøscreening) og dermed kræver miljøvurdering, jf. miljøvurderingslovens § 10, jf. § 8, stk. 2, nr. 1.

2.3. Indholdet af kommunens miljøscreening

2.3.1. Generelt om kravene til indholdet af en miljøscreening

Formålet med miljøvurderingsloven er at sikre et højt miljøbeskyttelsesniveau og at bidrage til integrationen af miljøhensyn under udarbejdelsen og vedtagelsen af bl.a. planer.

Grundlaget for en miljøscreening fremgår af bilag 3, jf. § 10. Af bilaget fremgår en række kriterier for bestemmelse af den sandsynlige betydning af planens indvirkning på miljøet, herunder kriterier i forhold til planens karakteristika og kendetegn ved indvirkningen og det område, som kan blive berørt.

Kravene til, hvilke forhold/miljøparametre i og eventuelt uden for lokalplanområdet, der skal inddrages i screeningen (screeningens omfang), og detaljeringsgraden af screeningen afhænger desuden af de konkrete forhold. Omfanget og detaljeringsgraden må således tilpasses indholdet af det enkelte planforslag, hvilket altid er en konkret vurdering i henhold til bl.a. lovens formål, lokalplanrådets sårbarhed og udstrækning, den eksisterende planlægning samt de muligheder, planlægningens realisering medfører.

Der er ikke et krav om, at en kommune skal inddrage alle tænkelige miljøparametre, men alene *relevante* kriterier, jf. lovens § 10.

Det fremgår således også af bilag 3, at der i en miljøscreening skal tages hensyn til indvirkningens størrelsesorden og rummelige udstrækning (det geografiske område og størrelsen af den befolkning, som kan blive berørt). Der skal desuden være tale om en væsentlig indvirkning, jf. lovens § 8, stk. 2, før det udløser en pligt til miljøvurdering.

Med hensyn til omfanget af de oplysninger, som skal tilvejebringes, bemærkes, at en miljøscreening er en oversigtlig vurdering eller et umiddelbart skøn over, om et konkret planforslag, der *ikke* er omfattet af kravet om obligatorisk

miljøvurdering, vil skulle miljøvurderes. Der stilles således ikke i forbindelse med en miljøscreening de samme krav til detaljeringsgraden af vurderingen som ved en miljøvurdering.

Miljøvurderingsloven indeholder herunder ikke krav om, at der i sager om miljøscreening af planer, skal foretages besigtigelser eller detaljerede undersøgelser af planområdet. Et sådant krav kan heller ikke udledes af officelprincippet. I de situationer, hvor der ikke er obligatorisk miljøvurderingspligt, er det tvært imod forudsat i loven, at der i første omgang alene skal ske en oversigtlig vurdering/et umiddelbart skøn, hvilket ofte kan ske ud fra eksisterende registre og oplysninger i kommunen.

2.3.2. Arkitektur og kulturarv

Klagen

Det fremgår af klagen, at de bygninger, som er forudsat nedrevet i lokalplanforslaget, er bevaringsværdige, hvorfor det strider mod arkitekturen i lokalplanområdet at nedrive dem. Det er af klagerne anført, at der generelt set ikke er taget højde for kulturmiljøet i området, når kommunen undlader at lave en miljøvurdering.

Generelt om arkitektur og kulturarv

Det fremgår af miljøvurderingslovens § 1, stk. 2, at en miljøvurdering omfatter vurderingen af bl.a. planers sandsynlige væsentlige indvirkning på miljøet, herunder materielle goder, kulturarv, herunder kirker og deres omgivelser, samt arkitektonisk og arkæologisk arv. Det fremgår desuden af lovens bilag 3, jf. § 10, at der i en miljøscreening skal tages hensyn til indvirkningens varighed og reversibilitet, og værdien og sårbarheden af det område, der kan blive berørt, herunder kulturarv.

Dette indebærer efter Planklagenævnets opfattelse, at materielle goder, kulturarv, arkitektonisk og arkæologisk arv efter omstændighederne skal inddrages i miljøscreeninger. Herunder kan det forhold, at en plan muliggør nedrivning af byggeri, som har en betydning for et kulturmiljø, eventuelt udløse en pligt til at foretage en miljøvurdering. Det er ikke i sig selv afgørende, om bevaringsværdien er registreret, eller hvordan den i givet fald er registreret.

Der skal imidlertid være tale om en sandsynlig væsentlig indvirkning, før det udløser en pligt til miljøvurdering.

Planklagenævnets vurdering

Arkitektur og kulturarv er beskrevet i screeningsskemaet, s. 3, hvor det fremgår, at kommunen har vurderet, at der vil være en mindre ikke væsentlig påvirkning af den byarkitektoniske værdi, bevaringsværdige eller fredede bygninger og anlæg og kulturmiljøer.

Ovenstående vurdering er i screeningsskemaet begrundet med, at nybyggeriet

indpasses i området med udgangspunkt i stedets egenart og de strukturer, som er karakteristiske for planområdet. Ligesom der er fastsat bestemmelser i lokalplanen vedrørende materialevalg, og at materialer fra den eksisterende bebyggelse, som forudsættes nedrevet, i stort omfang bliver genbrugt i den nye bebyggelse.

Det er ligeledes uddybet i screeningsskemaet, at det er muligt at placere og udforme ny bebyggelse på en sådan måde, at det kommer til at indgå som en kvalitativ del af det samlede planområdes kulturmiljø.

Planklagenævnet finder på baggrund af ovennævnte, at kommunen har foretaget den fornødne vurdering i forhold til arkitektur og kulturarv i forbindelse med miljøscreeningen. Klagen eller sagens oplysninger giver desuden ikke nævnet grundlag for at tilsidesætte kommunens vurdering af, at dette forhold ikke udløser en miljøvurderingspligt.

Planklagenævnet kan således ikke give medhold i klagepunktet.

2.3.3. Lysforhold

Klagen

Det fremgår af klagen, at lysindfald og farvegenskær kan være til gene for naboerne, fordi der ikke stilles krav til materialevalg og farve.

Generelt om lysforhold

Planklagenævnet bemærker indledningsvis, at ikke enhver nabogene udløser et krav om miljøvurdering. Der skal således være tale om en type af påvirkning, der er omfattet af miljøvurderingsloven. Desuden skal den have et vist omfang.

I forhold til spørgsmålet om, hvilken type af påvirkning der er omfattet, nævnes i miljøvurderingslovens bilag 3, jf. § 10 bl.a. faren for menneskers sundhed. Det fremgår desuden af § 1, stk. 2, at en miljøvurdering bl.a. omfatter planers sandsynlige væsentlige indvirkning på bl.a. befolkningen, menneskers sundhed og materielle goder og det indbyrdes forhold mellem disse faktorer. Derimod skal der ikke ske en vurdering af planens indvirkning på formueværdien af materielle goder.⁶

Med hensyn til omfanget af påvirkningen fremgår det af lovens bilag 3, jf. § 10, at der i en miljøscreening bl.a. skal tages hensyn til miljøproblemer af relevans for planen eller programmet, herunder indvirkningens størrelsesorden og rummelige udstrækning (det geografiske område og størrelsen af den befolkning, som kan blive berørt). Det fremgår desuden af lovens § 1, at der skal udarbejdes en miljøvurdering, hvis en plan kan antages at få væsentlig indvirkning på miljøet.

⁶ Svarende til den forståelse af udtrykket ”materielle goder” i VVM-direktivet, som har fundet udtryk i EU-domstolens dom af 14. marts 2013 i sagen C-420/11, Jutta Leth.

Dette indebærer efter Planklagenævnets opfattelse, at der efter omstændighederne vil kunne være krav om, at lys- og skyggepåvirkninger skal indgå i en miljøscreening.

Det kan desuden ikke på forhånd udelukkes, at lys- og skyggepåvirkninger i helt særlige tilfælde kan have en sådan påvirkning, f.eks. af befolkningen og/eller menneskers sundhed, at det kan udløse et krav om miljøvurdering. Der må dog være tale om betydelige gener for en personkreds af en vis størrelse.

Planklagenævnets vurdering

Lysforhold er beskrevet i screeningsskemaet, s. 5, hvor det fremgår, at kommunen har vurderet, at der vil være en mindre ikke væsentlig påvirkning i form af lys og refleksioner.

Ovenstående vurdering er i screeningsskemaet begrundet med, at der i lokalplanen er medtaget bestemmelser om, at materiale ikke må være kraftigt lysreflekterende eller blænde.

Af lokalplanforslagets § 7, stk. 1, litra c) og m), fremgår det, at materialer anvendt til facader ikke må være kraftigt lysreflekterende eller blændende.

Planklagenævnet finder på baggrund af ovennævnte, at kommunen har foretaget den fornødne vurdering i forhold til lysforhold i forbindelse med miljøscreeningen. Klagen eller sagens oplysninger giver desuden ikke nævnet grundlag for at tilsidesætte kommunens vurdering af, at dette forhold ikke udløser en miljøvurderingspligt.

Planklagenævnet kan således ikke give medhold i klagepunktet.

2.3.4. Trafik i byggefasen

Klagen

Det fremgår af klagen, at der ikke er lavet en tilstrækkelig vurdering af trafikafviklingen og støjgener i forbindelse med skolebyggeriet. Klagerne henviser til, at mange gader vil være lukkede i forbindelse med byggeriet, hvorfor trafikken og støjen fra trafikken vil blive isoleret til de omkringliggende gader til gene for beboerne.

Generelt om trafik i byggefasen

Det fremgår af miljøvurderingslovens bilag 3, jf. § 10, at der i en miljøscreening bl.a. skal tages hensyn til miljøproblemer af relevans for planen eller programmet.

Dette indebærer efter Planklagenævnets opfattelse, at de trafikale konsekvenser af selve byggefasen for et byggeprojekt efter omstændighederne skal

indgå i en miljøscreening.

I særlige tilfælde vil trafik i forbindelse med en byggefase desuden kunne udløse en miljøvurderingspligt, navnlig hvis der er tale om et meget stort/længerevarende byggeri, som påvirker et stort antal personer.

Planklagenævnets vurdering

Sekretariatet for Planklagenævnet foretog den 20. september 2023 en høring af Københavns Kommune, hvor kommunen blev bedt om at præcisere, hvilke trafikale konsekvenser af selve byggefaserne for skolebyggeriet, som er indgået i screeningsafgørelsen.

Københavns Kommune fremsendte sit høringssvar den 12. oktober 2023, hvoraf følgende fremgår:

Københavns Kommune kan oplyse, at de trafikale konsekvenser af selve byggefaserne for skolebyggeriet, ikke har været en del af miljøscreeningen.

Planklagenævnet finder på baggrund af ovennævnte, at kommunen ikke har foretaget den fornødne vurdering i forhold til trafik i byggefaserne i forbindelse med miljøscreeningen. Nævnet lægger ved sin vurdering vægt på, at kommunen ikke har foretaget en vurdering af trafikken i forbindelse med byggefaserne, og dermed ikke konkret har vurderet, om trafikken i byggefaserne vil kunne påvirke de berørte personer i et omfang, der vil kunne medføre miljøvurderingspligt.

Københavns Kommune fremsendte den 11. september 2023 link til borgerrepræsentationens beslutning af 26. april 2023, hvor borgerrepræsentationen annullerer skolen i De Gamles By. Borgerrepræsentationen traf på baggrund af faldende fødselstal beslutning om, at skolen ikke skal opføres. Planklagenævnet bemærker, at ændringen for så vidt angår opførelse af skolen ikke kan føre til et andet resultat, da der ikke er ændret i plangrundlaget, hvorfor skolen vil kunne opføres på et senere tidspunkt, hvis der træffes beslutning herom.

Planklagenævnet giver således medhold i klagepunktet.

Henset til resultatet har Planklagenævnet ikke fundet anledning til at tage stilling til det af klageren anførte om, at Københavns Kommune ikke kan undlade at lave en ny miljøvurdering med henvisning til, at der er lavet en tidligere miljøvurdering i forbindelse med vedtagelsen af helhedsplanen.

3. Afsluttende bemærkninger

Planklagenævnet ophæver Københavns Kommunes afgørelse af 4. marts 2021 om, at der ikke skal gennemføres en miljøvurdering af forslag til lokalplan nr. 606, De Gamles By.

Da miljøvurdering af et planforslag ifølge miljøvurderingslovens § 13 skal

gennemføres inden den endelige vedtagelse af planen, konstaterer Planklagenævnet i øvrigt, at lokalplanen lider af en væsentlig retlig mangel og derfor er ugyldig.

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

Planklagenævnets afgørelse er endelig og kan ikke indbringes for anden administrativ myndighed, jf. § 3, stk. 3, i lov om Planklagenævnet.⁷ Eventuel retssag til prøvelse af afgørelsen skal være anlagt inden 6 måneder, jf. § 3, stk. 4, i lov om Planklagenævnet.

Det indbetalte klagegebyr tilbagebetales. Beløbet vil blive overført til indbetalerens NemKonto inden for ca. en måned.

4. Meddelelse og offentliggørelse af afgørelsen

Denne afgørelse gøres tilgængelig for Københavns Kommune (sagsnr. 2022-0383578) samt for klagerne og disses eventuelle repræsentant via klageportalen. Afgørelsen sendes desuden til eventuelle andre parter i klagesagen som Digital Post.

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



Elsebeth Braüner
Stedfortrædende formand

Bilag

(Se fra næste side)

Bilag 1 Dokumenter modtaget i klagesagen

⁷ Lov nr. 1658 af 20. december 2016 om Planklagenævnet.

Bilag 1 Dokumenter modtaget i klagesagen

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

Modtaget fra klageren:

- Klage af 7. april 2021.

Modtaget fra kommunen:

- Bemærkninger af 4. januar 2021
- Hørings svar af 12. oktober 2023.