

MRF 2024.45

Miljø- og Fødevareklagenævnets afgørelse af 19. februar 2024, j.nr. 21/06815

Stadfæstet VVM-tilladelse efter dagældende VVM-bekendtgørelse til vejudvidelsesprojekt i Aarhus med den ændring, at et vilkår udgik, da vilkåret forudsatte ekspropriation, som ikke var mulig.

Aarhus Kommune meddelte efter miljøvurdering og offentlig høring i perioden den 8. oktober til den 3. december 2019 VVM-tilladelse til udvidelse af Viborgvej til fire spor fra Sommervej til Tilst Vestervej. VVM-tilladelsen blev meddelt på en række vilkår, der udgjorde projektændringer af det oprindeligt anmeldte projekt. Af vilkår 1 fulgte det, at udvidelsen skulle foretages mod syd på en nærmere angivet måde, og af vilkår 7 fremgik, at der skulle etableres en omlægning af vejstrukturen i Holmstruphøj, så der også kunne køres ud via Jernaldervej. Ifølge afgørelsen skulle vilkår 1 sikre, at vejudvidelsen etableredes mod syd med færrest miljøgener, mens vilkår 7 skulle sikre, at ca. 200 boliger ikke havde begrænset adgang ud til et boligområde. Af VVM-redegørelsen fremgik en oversigt over forskellige varianter af projektet, herunder et hovedforslag og tre yderligere varianter, som alle var selvstændigt belyst i forhold til deres individuelle afledte trafikale og miljømæssige påvirkning. Af VVM-tilladelsen fremgik, at projektet var anmeldt af Vejdirektoratet til kommunen i juli 2014 efter de dagældende VVM-regler i planloven, hvorfor projektet var omfattet af overgangsbestemmelsen i miljøvurderingslovens § 57, stk. 8, nr. 2, og § 17, stk. 2, i den tidligere VVM-bekendtgørelse (2016/1440), hvorfor tilladelsen var meddelt i henhold til bekendtgørelsens § 2, stk. 8, nr. 2, og § 7, stk. 1. Området syd for projektområdet var omfattet af lokalplan nr. 002, der havde til formål at fastlægge de fysiske rammer for et nyt byområde, hvilket skulle søges opnået ved, at der gennem udformning af trafiknettet tilstræbtes størst mulig trafiksikkerhed i området. Det var kommunens vurdering, at udvidelsen af Viborgvej ikke var lokalplanpligtig. VVM-tilladelsen blev påklaget af en grundejerforening, der navnlig anførte, at klagers høringssvar ikke var imødekommet, at projektet var i modstrid med lokalplan nr. 002, og at projektet medførte forøget trafikrisiko. Sideløbende med klagesagens behandling traf kommunen den 12. oktober 2023 afgørelse om at ophæve VVM-tilladelsens vilkår 7, idet Vejdirektoratet som bygherre i forbindelse med klage over ekspropriation ikke

kunne påvise, at nødvendighedsbetingelsen for ekspropriation var opfyldt. Ophævelsen af vilkåret i VVM-tilladelsen blev særskilt påklaget, men blev stadfæstet af klagenævnet den 19. februar 2024 (j.nr. 23/13740). Kommunens ekspropriationsbeslutning var derfor trukket tilbage, da der ikke længere forelå den fornødne adkomst over arealerne nødvendige for realiseringen af vilkår 7. Miljø- og Fødevareklagenævnet (formanden) fandt i sagen anledning til at behandle, (1) hvorvidt der forelå det fornødne plangrundlag, (2) inddragelsen af offentligheden, (3) VVM-redegørelsens beskrivelse af de trafikale forhold og (4) VVM-tilladelsens vilkår 7. Nævnet bemærkede indledningsvis, at retsgrundlaget i sagen udgjorde den dagældende planlovs regler om VVM og den tidligere VVM-bekendtgørelse, idet projektet var anmeldt før den 1. januar 2017. Hvad angik (1) fandt nævnet, at der forelå det fornødne plangrundlag for projektet, idet lokalplan nr. 002 omfattede boligområdet syd for projektområdet, hvor Holmstruphøj var tilkørselsvej. Da projektet ikke ændrede herved, var dette ikke i strid med lokalplanens formål. I forhold til (2) var det nævnets vurdering, at kravene til inddragelse af offentligheden var overholdt, med henvisning til høringsperioden på 8 uger, og da myndighederne ikke er forpligtet til at imødekomme de indsigelser, der fremkommer under den offentlig høring. For så vidt angik (3) vurderede nævnet, at VVM-redegørelsen i et tilstrækkeligt omfang havde redegjort for den trafikale påvirkning som følge af projektet, og at mindstekravene til VVM-redegørelsen var opfyldt. Herved lagde nævnet vægt på, at der var foretaget beregninger af den forventede trafik, og at det var beskrevet, i hvilket omfang projektet ville påvirke trafiksikkerheden. I forhold til (4) fandt nævnet, at VVM-tilladelsens vilkår 7 skulle udgå, idet vilkåret ikke kunne efterleves, da ekspropriation ikke længere var mulig. Nævnet bemærkede, at miljømæssige påvirkninger fra projektet uden den vejadgang, som vilkår 7 fastsatte, var belyst i VVM-redegørelsen. På den baggrund stadfæstede nævnet kommunens afgørelse med den ændring, at vilkår 7 i VVM-tilladelsen udgik.

MRF 2024.45

Kommentar: Ophævelsen af VVM-tilladelsens vilkår 7 må sammenholdes med, at kommunen ophævede vilkåret i oktober 2023, hvilket blev stadfæstet af klagenævnet i en særskilt afgørelse af 19. februar 2024 (j.nr. 23/13740). Dette efterlader i sig selv en betydelig uklarhed om, hvorvidt klagenævnet i relation til klagen over VVM-tilladelsen tog selvstændig stilling til vilkår 7, men rejser samtidig et andet spørgsmål. Begge afgørelser om ændringer af VVM-tilladelsen forudsætter således, at der efter en VVM-tilladelse er meddelt, kan ophæves vilkår i VVM-tilladelsen uden en fornyet VVM-screening, uanset om vilkåret kan have indflydelse på projektets miljøvirkninger. Dette må anses for tvivlsomt i forhold til VVM-direktivet og er næppe muligt efter miljøvurderingsloven, men kan muligvis hænge sammen med, at afgørelsen er truffet efter den tidligere implementering af VVM-direktivet i planloven. I resuméet ovenfor er i øvrigt fjernet den ubegribelige anonymisering af vejnavne i klagenavnets afgørelse på grundlag af VVM-tilladelsen, der kan tilgås på kommunens hjemmeside.

Stadfæstelse med ændring af VVM-tilladelse til udvidelse af [A1] i Aarhus Kommune

21/06815

Miljø- og Fødevarerklagenævnet har truffet afgørelse efter miljøvurderingslovens § 57, stk. 8,[1] jf. den dagældende bestemmelse i planlovens § 58, stk. 1, nr. 3 og nr. 4,[2] jf. den dagældende VVM-bekendtgørelses § 7, stk. 1,[3] jf. miljøvurderingslovens § 49, stk. 1.

Miljø- og Fødevarerklagenævnet giver ikke medhold i klage over Aarhus Kommune VVM-redegørelse og stadfæster Aarhus Kommunes afgørelse af 12. januar 2021 om VVM-tilladelse til udvidelse af [A1] til fire spor fra [A2], 8210 Aarhus V, til [A3], 8210 Tilst, med følgende ændring:

Vilkår 7 ophæves.

Miljø- og Fødevarerklagenævnets afgørelse er endelig og kan ikke indbringes for anden administrativ myndighed, jf. § 17 i lov om Miljø- og Fødevarerklagenævnet[4] og gebyrbekendtgørelsens § 2.[5] 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 Fødevarerklagenævnet.

1. Klagen til Miljø- og Fødevarerklagenævnet

Afgørelsen er den 9. februar 2021 påklaget til Miljø- og Fødevarerklagenævnet af en grundejerforeningen, der er repræsenteret ved advokat. Klager har den 10. november 2021, den 17. januar 2023, den 12. april 2023, den 27. juni 2023, den 14. august 2023 og den 22. januar 2024 indsendt supplerende bemærkninger.

Klager har navnlig anført, at

- Aarhus Kommune ikke har realitetsbehandlet høringssvar og bemærkninger fra foretræde ved Teknisk Udvalg,
- projektet vil påvirke trafikafviklingen og trafiksikkerheden, og
- VVMtilladelsen er i modstrid med lokalplan nr. 002.

Klagepunkterne er nærmere uddybet i afsnit 2.5.

Miljø- og Fødevarerklagenævnet har den 6. september 2021 truffet afgørelse om, at klagen ikke skal tillægges opsættende virkning.

2. Sagens oplysninger

2.1 Planforhold

For området syd for projektområdet gælder lokalplan nr. 002, Boligområdet og erhvervsområdet "Holmstrup Mark" syd for Viborgvej i Brabrand. Området har på nuværende tidspunkt udkørsel til [A1] via [A4].

Af lokalplanens § 1 fremgår det, at planens formål er at fastlægge de fysiske rammer for et nyt byområde på Holmstrup Mark, som bl.a. søges opnået ved, at der gennem udformning af trafiknettet tilstræbes afvekslende vejføringer og størst mulig trafiksikkerhed i området.

2.2 Den påklagede afgørelse

2.2.1 VVM-tilladelsen

Aarhus Kommune har den 12. januar 2021 meddelt VVM-tilladelse til udvidelse af [A1] i medfør af VVM-bekendtgørelsen.

Projektet omhandler en udvidelse af [A1] til fire spor mellem [A2] [A2] og [A3]. Det fremgår af VVM-tilladelsen, at [A4] skal vejbetjenes med et højre ind/højre ud-kryds til [A1] og med en ny udkørsel via [A5].

Det fremgår af VVM-tilladelsen, at der er afholdt møder med grundejere fra Munkemose/Bymose og Holmstruphøj, inden VVM-redegørelsen blev færdiggjort, og at mødereferater har været en del af det politiske beslutningsgrundlag inden den offentlige høring. Det har været muligt at gøre sig bekendt med sagen og udtale sig i forbindelse med udkastet til VVM-tilladelsen og den offentlige fremlæggelse af VVM-redegørelsen. Materialet har været i offentlig høring fra den 8. oktober til den 3. december 2019, og der er afholdt et informationsmøde den 23. oktober 2019 med over 100 deltagere. Der er desuden blevet udarbejdet en sammenfatning med baggrund i den offentlige høring, som er behandlet af Aarhus Byråd, ligesom der har været foretræde for Teknisk Udvalg i forbindelse med byrådsbehandlingen.

Aarhus Kommune har meddelt VVM-tilladelsen under forudsætning af, at projektet etableres, som det er beskrevet i VVM-redegørelsen. På baggrund af bygherres indstilling, miljøvurderingen og den offentlige høring, hvor der har været kritiske kommentarer til forslaget om at lukke udkørslen til [A1], samt ud fra en prioritering af fremkommeligheden på en af kommunens centrale indfaldsveje, har Aarhus Byråd valgt løsningerne med højre ind/højre ud til [A1] fra Holmstruphøj suppleret med en ny mulighed for udkørsel via [A5] og med en parallel vej ved [A6]. Muligheden for højre ind/højre ud ved [A4] er behandlet i VVM-redegørelsen som variant 1. Det fremgår desuden, at Aarhus Byråd finder det væsentligt, at de centrale indfaldsveje understøtter en effektiv afvikling af trafikken.

Der er i VVM-tilladelsen fastsat en række vilkår, som har til formål at sikre, at de foranstaltninger, der kan afhjælpe påvirkning af omgivelserne, gennemføres, herunder følgende:

1. At udvidelsen foretages mod syd som det fremgår af projektet, men med tilføjelse af højre ind-højre ud ved Holmstruphøj.

[..]

7. At der etableres en omlægning af vejstrukturen i Holmstruphøj, så der også kan køres ud via [A5].

Det fremgår af VVM-tilladelsen, at vilkår nr. 1 vil sikre, at vejudvidelsen etableres mod syd med færrest miljøgener, og at vilkår nr. 7 vil sikre, at ca. 200 boliger ikke har en begrænset adgang ud til boligområdet.

Der er i VVM-tilladelsen henvist til VVM-redegørelsen for mere detaljerede vurderinger.

Projektet er anmeldt den 7. juli 2014 efter de tidligere VVM-regler i planloven.

2.2.2 VVM-redegørelsen

I det følgende gengives de dele af VVM-redegørelsen, der er relevante for Miljø- og Fødevareklagenævnets behandling af sagen.

VVM processen

Det fremgår af VVM-redegørelsens afsnit 1.2, at der i perioden fra den 6. oktober til den 17. november 2015 er blevet gennemført en idéfase, hvor der er kommet bidrag fra offentligheden, herunder i alt 48 hørings svar. Hørrings svarene vedrørte bl.a. vejbetjening af Holmstruphøj kvarteret.

Det fremgår videre, at det med baggrund i den offentlige høring er blevet besluttet bl.a. at medtage en nærmere vurdering af adgangsforholdene til [A4].

Trafikale påvirkninger

VVM-redegørelsen indeholder oversigter over forslag og belyste varianter af projektet. I tabel 1.2 er der en oversigt over hovedforslag og tre varianter for så vidt angår [A4].

Det fremgår, at hovedforslaget er at lukke [A4] mod [A1] og etablere en vejforbindelse mellem [A4] og [A5]. Variant 1 omfatter, at der alene er vejbetjening af [A4] med et højre ind/højre ud-kryds. Det fremgår endvidere, at alle delelementer er belyst, det vil sige at de miljømæssige påvirkninger fra både hovedforslag og varianter er beskrevet, og at projektets endelige sammensætning kan fastlægges under den politiske behandling af VVM-redegørelsen.

Det fremgår af VVM-redegørelsens afsnit 3.2, at der er tæt trafik på [A1] ind mod Aarhus om morgenen, og at biltrafikken har været stigende i forhold til trængsel og øget rejsetid i de seneste år. Det har medført, at en del biltrafikanter vælger parallelle ruter, herunder bl.a. [A5]. Den ekstra trafik via parallelle ruter mindsker fremkommeligheden og udgør en belastning af de omkringliggende områder, der kan skabe utryghed for især lette trafikanter. Aarhus Kommune vil fokusere på at forbedre fremkommeligheden på strækningen mellem Den Østjyske Motorvej og [A7].

Det fremgår af VVM-redegørelsens afsnit 3.4, at udbygningen af [A1] skal resultere i et kapacitetsmæssigt robust vejanlæg med god og sikker trafikafvikling samtidigt med, at der bliver taget hensyn til lette trafikanter og vejens naboer. Det fremgår, at udbygningen forventes at gøre det mindre attraktivt for biltrafikanter at vælge alternative ruter gennem byområderne langs [A1].

Det fremgår derudover af VVM-redegørelsens afsnit 6, at de trafikale konsekvenser er vurderet med udgangspunkt i Aarhus Kommunes trafikmodel, der er gennemført for 2030, som et langtidsperspektiv for beskrivelse af vejanlæggets virkninger. Modellen kan beregne den

forventede fordeling af trafikken ved brug af baggrundsdata om turmønstret, hastigheder på vejnettet, vejlængder osv.

For så vidt angår hovedforslaget, hvor [A4] lukkes og der etableres en ny vejforbindelse til [A5], fremgår det af VVM-redegørelsens afsnit 6.2.2, at trafikken vil stige på [A1], mens den vil falde på mange af de omgivende veje. Det fremgår, at der er beregnet en trafikstigning på ca. 1.500-2.000 og 2.500-3.000 biler i døgnet henholdsvis øst og vest for [A8]. På den baggrund bliver [A5] og [A9] aflastet med henholdsvis ca. 1.000 og 700 biler i døgnet, hvorimod der vil være en lille aflastning på [A10]. Herudover fremgår det, at hovedforslaget leder 1.000-1.500 biler i døgnet syd gennem boligområdet til [A5] i stedet for nord til [A1].

Det fremgår af VVM-redegørelsens afsnit 6.2.4, at variant 1, hvor der er betjening af [A4] med et højre ind/højre ud-kryds, vil medføre, at ca. 1.000-1.500 biler bliver ledet ud til [A1] fra [A4]. Påvirkningen af den øvrige trafik på [A1] er lav, idet den højresvingende trafik fra [A1] til [A4] er begrænset. Det fremgår, at der bør anlægges højresvingsspor på [A1] for at opretholde en god fremkommelighed og for mindske risikoen for bagendekollisioner. Herudover medfører løsningen, at [A5] bliver aflastet, da trafikken ikke bliver ledet syd gennem boligområdet. Det fremgår i den forbindelse, at der forventes et øget antal af U-vendinger ved [A8], [A11] og [A12], samt [A13], da det ikke vil være muligt at svinge til venstre mod eller fra [A4]. U-vendingerne forventes at blive foretaget i forbindelse med separatregulerede venstresving, og på den baggrund er uheldsrisikoen vurderet at være lav.

Det fremgår af VVM-redegørelsens afsnit 6.4, at der er registreret 22 uheld på den aktuelle del af [A1] i perioden fra den 1. januar 2012 til den 31. december 2016. Udbygningen af [A1] med midterrabat vil medføre en væsentlig mindre risiko for frontkollisioner, bagendekollisioner og uheld i forbindelse med U-vendinger, idet kapacitetsforbedringen bl.a. vil medføre mindre kø og pludselige opbremsninger.

Det fremgår af VVM-redegørelsens afsnit 6.5, at trafikken på [A1] vil udgøre en uovervindelig barriere i alle varianter, herunder også hvis vejudvidelsen ikke bliver realiseret. Der er langs vejen ikke et stort behov for diffuse krydsninger, da de nuværende stitunneller og fodgængerfelt sikrer, at krydsningsbehovet er tilgodeset. Krydsningsafstanden og krydsningstiden vil blive øget med vejudvidelsen.

Planforhold

Det fremgår af VVM-redegørelsens afsnit 11, at der er foretaget en gennemgang af Aarhus Kommunes kommuneplanrammer og lokalplaner, der grænser op til eller overlapper med projektet for udvidelsen af [A1]. Projektområdet omfatter flere kommuneplanrammer, men der er ikke konstateret konflikter i forhold til projektets gennemførelse.

Det fremgår, at projektet berører flere lokalplaner, men at der ikke er fundet en konflikt med projektet for Viborgvejs udvidelse. VVM-redegørelsens figur 11.2 indeholder et oversigtskort over lokalplaner, der er omfattet af vejudvidelsen, hvor bl.a. lokalplan nr. 002 fremgår.

Det fremgår endvidere af VVM-redegørelsens afsnit 2.2, at udbygning af [A1] i en længere årrække har været en mulighed i den amtslige og kommunale planlægning. Udbygningsmuligheden er blevet sikret gennem vejbyggelinjer langs vejen, og på den baggrund er der ikke konstateret en konflikt mellem projektet og de gældende planer for områderne omkring [A1].

2.3 Klagens indhold

Klager har anført, at der mangler en realitetsbehandling af høringsvar og bemærkninger fremsat under foretræde for Teknik Udvalg, og at borgerinddragelsen har været nytteløs i forhold til en egentlig borgerindflydelse.

Klager har anført, at der er kommet ca. 110 høringsvar fra ca. 200 berørte husstande på [A4], da samtlige beboere i området kan forvente, at hele områdets karakter vil blive væsentlig forringet. Der er desuden kommet 23 høringsvar fra grundejere på [A5], som også er direkte berørt af den tilladte ændring af lokalområdet.

Klager har anført, at forvaltningen har forsøgt at afvise de indkomne høringsvar i den sammenfattende redegørelse, ligesom Aarhus Byråd konsekvent har valgt at tilsidesætte høringsvar og relevante præsentationer ved foretræde. Klager har desuden anført, at klagers høringsvar ikke er blevet imødekommet, da der er truffet en beslutning om, at etablere projektet med et højre ind/højre ud-kryds ved [A4].

Klager har anført, at Aarhus Kommune mangler initiativer, som er foreslået i høringsvarene fra klager. I den forbindelse har klager henvist til, at kommunen har imødekommet et andet høringsvar om en dobbeltrettet cykelsti til et landsbymiljø.

Klager har anført, at sagen er behandlet uden for forvaltningslovens rammer. Det er klagers opfattelse, at der er truffet en afgørelse inden høringsvarene er blevet gennemlæst, idet et foretræde for Teknisk Udvalg efter Byrådets endelige indstilling og de indkomne høringsvar ikke har kunne ændre kommunens endelige beslutning.

Klager har endvidere anført, at projektet er i direkte modstrid med et ønske om en lysreguleret udkørsel, hvilket også fremgår af en korrespondance med Aarhus Kommune siden 1986, samt rådmandens udtalelser af 13. november 2020.

Klager har anført, at VVM-tilladelsen er i modstrid med lokalplan nr. 002, og at der forud for tilladelsens realisering skal vedtages en ny lokalplan. Det er påklaget til Miljø- og Fødevarerklagenævnet, da det fremgår af VVM-tilladelsen, at Aarhus Kommune har vurderet, at udvidelsen ikke er lokalplanpligtig. Klager har i den forbindelse anført, at en udvidelse af [A1] vil medføre en øget trafik gennem lokalplanområdet, ligesom friarealer vil blive berørt. Klager har i den forbindelse henvist til lokalplanens formål.

Klager har anført, at højre ind/højre ud-løsningen til [A4] vil påtvinge 1.000-1.500 biler en unødigt omvej på minimum 2,5 km gennem tre trafikerede veje, to lyskrydsstop og en rundkørsel. På den baggrund vil der blive skabt et overflødigt kørselsbehov svarende til ca. 912.500-1.368.750 km årligt og en unødigt CO₂-udledning. Løsningen medfører desuden en forøget risiko for påkørsel af kørende cyklister, når højresvingbilister skal foretage udkørsel til [A1] og manglende adgang for beredskab og politi. Løsningen kræver desuden en politimæssig godkendelse.

Klager har ligeledes anført, at det tydeligt fremgår af VVM-tilladelsen, at en løsning i form af højre ind/højre ud-kryds til [A1] fra [A14] er et tilvalg til den alternative udkørsel. På den baggrund er det klagers opfattelse, at denne ændring kræver en ny anmeldelse og godkendelse fra byrådet.

Klager har desuden anført, at Aarhus Kommune har trukket planen om ekspropriation tilbage, og at klager har indsendt en klage over manglende vejadgang til Vejdirektoratet. I den forbindelse er klager ikke blevet hørt om Aarhus Kommunes ønske om at ændre projektet.

Klager har desuden bedt Miljø- og Fødevarerklagenævnet tage stilling til, om kommunestyrelseslovens § 61 har været tilsidesat i forbindelse med behandlingen af sagen.[6]

2.4 Aarhus Kommunes bemærkninger til klagen

Aarhus Kommune har den 9. juni 2021, den 30. juli 2021 og den 15. november 2023 til klagen bemærket, at kommunen er en magistratskommune, og at den politiske afvejning foregår i byrådet. Der er udarbejdet to indstillinger til politisk vedtagelse fra henholdsvis bygherre og myndighed, som byrådet har taget stilling til.

Aarhus Kommune har bemærket, at der er udarbejdet en miljøvurdering på baggrund af idéfasen, og at kommunen har gennemført en offentlig høring. Samtlige høringsforslag og en oversigt over høringsforslag var vedlagt som bilag til byrådsbehandlingen med det formål at give politikerne et overblik over holdninger til projektet og vurderinger af, hvilke konsekvenser projektet vil medføre i relation til eventuelle væsentlige miljøpåvirkninger. Sammenfatningen er kort og fokuseret, men der ikke er lagt skjul på, at der er forskellige vurderinger, eller at en stor del af beboerne i området har ønsket en anden løsning.

Aarhus Kommune har endvidere bemærket, at der i den konkrete sag er anmodet om foretræde af bl.a. klager, og at der på den baggrund er blevet udarbejdet en indstilling til byrådet. Der har været fuld åbenhed om de forskellige holdninger, og parter har haft en ekstra mulighed for at fremføre synspunkter ud over den lovbestemte høring.

Aarhus Kommune har desuden bemærket, at byrådet har truffet afgørelsen på et kvalificeret og oplyst beslutningsgrundlag, herunder ved inddragelse af høringssvarene og bemærkninger fremsat ved foretræde. Hovedforslaget vedrørte alene en udkørsel via [A5], og på baggrund af den offentlige høring er der foretaget en tilpasning af projektet, som omfatter tilføjelsen af højre ind/højre ud-vejbetjening på [A4]. Kommunen har i øvrigt bemærket, at den ikke er forpligtet til at imødekomme indsigelser mod et VVM-pligtigt projekt.

Aarhus Kommune har bemærket, at det er vurderet i VVM-redegørelsen, at der ikke er en konflikt mellem projektet og de gældende kommuneplanrammer og lokalplaner for områderne omkring [A1]. Kommunen har i den forbindelse bemærket, at klagepunktet om grænsen for lokalplanpligt ikke er omfattet af reglerne i VVM-bekendtgørelsen, og at Miljø- og Fødevarerklagenævnet ikke er rette klageinstans.

2.5 Nye oplysninger under sagens behandling

Under sagens behandling har Aarhus Kommune den 13. oktober 2023 oplyst Miljø- og Fødevarerklagenævnet, at kommunen den 12. oktober 2023 har truffet afgørelse efter miljøvurderingslovens § 25 om at ophæve vilkår 7 i VVM-tilladelsen af 12. januar 2021. Det skyldes, at bygherre i forbindelse med en klage over ekspropriationen til vejadgangen til [A5] ikke har kunne påvise, at en ekspropriation er nødvendig. Kommunen har derfor i en udtalelse til Vejdirektoratet trukket ekspropriationsbeslutningen tilbage i forhold til vejadgangen til [A5]. På den baggrund kan vilkår nr. 7 ikke gennemføres på grund af manglende adkomst til arealerne. Kommunen har bemærket, at afgørelsen er påklaget til Miljø- og Fødevarerklagenævnet.[7]

Aarhus Kommune har i den forbindelse oplyst Miljø- og Fødevarerklagenævnet, at Aarhus Kommune ved vurderingen har lagt særligt vægt på, at højre ind/højre ud-krydset (variant 1) allerede er miljøvurderet i forbindelse med VVM-redegørelsen. Det er desuden vurderet, at løsningen ikke har en skadelig påvirkning på miljøet, ligesom at der i den mellemliggende

periode ikke er forhold i området, der ændrer den vurdering væsentligt. Det forhold, at VVM-tilladelsens vilkår nr. 7 ikke bliver gennemført, medfører ifølge kommunen ikke, at VVM-tilladelsen er ugyldig.

3. Miljø- og Fødevarerklagenævnets bemærkninger og afgørelse

3.1 Miljø- og Fødevarerklagenævnets prøvelse

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

Miljø- og Fødevarerklagenævnet har i denne klagesag fundet anledning til at behandle følgende forhold:

1. Det nødvendige plangrundlag
2. Høringsprocessen
3. Trafikal påvirkning
4. VVM-tilladelsens vilkår 7

Miljø- og Fødevarerklagenævnet bemærker, at nævnet ikke har kompetence til at behandle klagepunkter om kommunestyrelsesloven. Såfremt klagerne mener, at Aarhus Kommune har handlet i strid med kommunestyrelsesloven, kan klagerne rette henvendelse til Ankestyrelsen, der kan tage stilling til, om der er tilstrækkelig anledning til at rejse en tilsynssag.

Miljø- og Fødevarerklagenævnet bemærker desuden, at Miljø- og Fødevarerklagenævnet ikke har kompetence til at behandle klagepunktet om, at der er behov for en ny lokalplan i forhold til etablering af vejforbindelse mellem [A4] og [A5]. På den baggrund har Miljø- og Fødevarerklagenævnet den 27. august 2021 videresendt klagepunktet til Planklagenævnet, som har afvist klagen den 15. december 2021.[8]

3.2 Den retlige ramme

3.2.1 Overgangsregler

Planlovens regler om VVM er med ikrafttrædelse af lov om miljøvurderingslov af planer og programmer og af konkrete projekter den 16. maj 2017 ophævet, og reglerne om miljøvurdering af konkrete projekter fremgår nu af miljøvurderingsloven. Det følger dog af § 57, stk. 8, i miljøvurderingsloven, at loven ikke finder anvendelse ved Miljø- og Fødevarerklagenævnets 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.

Frem til miljøvurderingslovens ikrafttrædelse var VVM-bekendtgørelse nr. 1440 af 23. november 2016 om vurdering af visse offentlige og private anlægs virkning på miljøet (VVM) gældende. Af bekendtgørelsens § 17, stk. 2, fremgår det, at denne ikke finder anvendelse for skriftlige anmeldelser af projekter indgivet før den 1. januar 2017. For sådanne anmeldelser 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 projektet i denne sag er anmeldt inden den 1. januar 2017, er det planlovens regler om VVM og bekendtgørelse nr. 957, der finder anvendelse på kommunens behandling, og klagesagen behandles derfor også efter disse regler.

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

3.2.2 Prøvelsens omfang

Efter planlovens § 58, stk. 1, nr. 3, jf. miljøvurderingslovens § 57, stk. 8, kan Miljø- og Fødevarerklagenævnet tage stilling til retlige såvel som skønsmæssige spørgsmål i forbindelse med afgørelser om tilladelser efter regler fastsat af miljøministeren i henhold til planlovens § 11 g, stk. 3. Nævnet kan således foretage en fuld efterprøvelse af VVM-tilladelsen.

Efter planlovens § 58, stk. 1, nr. 4 kan Miljø- og Fødevarerklagenævnet 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. Nævnet kan således alene foretage en retlig efterprøvelse af VVM-redegørelsen.

Retlige spørgsmål omfatter alle spørgsmål om lovligheden eller gyldigheden af trufne afgørelser, herunder fortolkning eller forståelse af lovbestemmelser samt overholdelse af almindelige forvaltningsretlige grundsætninger om saglige hensyn, lighed og proportionalitet. [9] Det er et retligt spørgsmål, om VVM-bekendtgørelsens bestemmelser er overholdt, herunder om mindstekravene til en VVM-redegørelse er opfyldt, som bl.a. fastlagt ved EU-domstolens praksis.

Miljø- og Fødevarerklagenævnet kan ikke tage stilling til, om et projekt er hensigtsmæssigt eller rimeligt i forhold til f.eks. omboendes interesser. VVM-reglerne fastlægger 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.

Klage over retlige spørgsmål skal ses i modsætning til klage over skønsmæssige spørgsmål, som omfatter myndighedernes konkrete vurdering og afvejning af hensyn ved behandling af en VVM-tilladelse.[10] Ved den fulde prøvelse kan disse vurderinger og afvejsninger efterprøves.

3.2.3 VVM-reglerne

Formålet med VVM-reglerne er at sikre, at der gennemføres en vurdering af virkningerne på miljøet som grundlag for beslutningen om at give eller afslå tilladelse til projektyper, der kan påvirke miljøet væsentligt.

Det fremgår af planlovens § 11 g, at enkeltanlæg, der må antages at påvirke miljøet væsentligt, ikke må påbegyndes, før der er udarbejdet en redegørelse for anlæggets miljømæssige konsekvenser (VVM-pligt).

VVM-bekendtgørelsens § 7, stk. 1, fastsætter, at den kompetente myndighed udarbejder en VVM-redegørelse, der indeholder en vurdering af anlæggets virkning på miljøet.

Efter VVM-bekendtgørelsens § 7, stk. 3, skal redegørelsen tillige i relevant omfang forholde sig til de forhold, som har været fremdraget af offentligheden.

3.3 Miljø- og Fødevarerklagenævnets bemærkninger

3.3.1 Offentlighedsfasen og behandling af indsigelser

Det fremgår af VVM-bekendtgørelsens § 6, at når den kompetente myndighed har udarbejdet en VVM-redegørelse, offentliggør den kompetente myndighed redegørelsen med henblik på høring af offentligheden og berørte myndigheder. Høringsperioden skal være mindst 8 uger. Efter VVM-bekendtgørelsens § 7, stk. 1, træffer den kompetente myndighed på grundlag af høringen over VVM-redegørelsen afgørelse om, hvorvidt anlægget kan tillades.

Formålet med VVM-reglerne er bl.a. at sikre, at offentligheden bliver hørt, når der tages stilling til store projekter, som kan have en væsentlig betydning for miljøet, således at myndighederne kan træffe afgørelse på så oplyst et grundlag som muligt. En kommune har ikke pligt til at imødekomme de indsigelser, ændringsforslag og bemærkninger, som offentligheden måtte bidrage med i forbindelse med høringsfasen. Om en kommune vil følge borgernes indsigelser eller ej, er ikke et spørgsmål, som Miljø- og Fødevareklagenævnet kan efterprøve.

Miljø- og Fødevareklagenævnet finder, at kravene om inddragelse af offentligheden er overholdt i forbindelse med projektet. Ikke grundlag for at fastslå, at indsigelserne fra klager ikke er gengivet i notatet i tilstrækkeligt omfang eller på en sådan måde, at det ikke har været egnet til at danne grundlag for byrådets beslutning om at meddele VVM-tilladelse.

Miljø- og Fødevareklagenævnet har ved vurderingen lagt vægt på, at VVM-redegørelsen har været i offentlig høring i 8 uger i perioden 8. oktober til 3. december 2019. Nævnet bemærker, at Aarhus Kommune derudover har afholdt informationsmøder, ligesom borgere har haft mulighed for foretræde i Teknisk Udvalg før byrådets endelige beslutning. Nævnet har desuden lagt vægt på, at kommunen har samlet alle indkomne bemærkninger i et notat, og at notatet har været inddraget som bilag ved byrådets møde den 16. december 2020. Nævnet bemærker i den forbindelse, at kommunen desuden har opsummeret bemærkninger fra foretræde i Teknisk Udvalg, som også indgik ved behandlingen.

Miljø- og Fødevareklagenævnet bemærker i øvrigt, at der hverken efter planloven eller VVM-reglerne er krav til det materielle indhold af projektet, herunder til valg af et bestemt projekt, ligesom der ikke er krav om, at myndigheden skal følge forslag, initiativer eller indsigelser, som er indkommet i høringsfasen. Det har derfor ikke betydning for sagen, at der tidligere har været ønsker om en trafikmæssig løsning for [A4] med en lysreguleret udkørsel.

3.3.2 Trafikal påvirkning

Efter VVM-bekendtgørelsens bilag 4, jf. § 5, stk. 3, skal en VVM-redegørelse bl.a. indeholde en beskrivelse af anlæggets betydelige indvirkninger på omgivelserne, herunder den trafikale påvirkning. Derudover skal VVM-redegørelsen indeholde en beskrivelse af de foranstaltninger, der tænkes anvendt med henblik på at undgå, nedbringe og om muligt neutralisere de skadelige virkninger på miljøet.

Miljø- og Fødevareklagenævnet finder samlet, at VVM-redegørelsen i tilstrækkeligt omfang har redegjort for den trafikale påvirkning i forbindelse med udvidelsen af [A1], og at mindstekravene til en VVM-redegørelse er opfyldt.

Miljø- og Fødevareklagenævnet har lagt vægt på, at det fremgår af VVM-redegørelsen, at der er foretaget beregninger af den fremtidige trafik, både for 0-alternativet og for den forventede trafik, hvis projektet gennemføres. Beregningerne af den forventede trafik er lavet både i forhold til hovedforslaget og de forskellige varianter, herunder variant 1, hvor der etableres et højre ind/højre ud-kryds ved [A4]. Som følge af beregningerne er det vurderet, at påvirkningen af den øvrige trafik på [A1] med variant 1 vil være lav, da den højresvingende trafik fra [A1] til

[A4] er begrænset. Det er desuden vurderet, at variant 1 vil medføre en aflastning af trafikken på [A5]. Der er herudover foretaget en vurdering af påvirkningen på [A1] og det omkringliggende vejnet, hvis hovedforslaget, hvor [A4] lukkes, etableres.

Videre har Miljø- og Fødevareklagenævnet lagt vægt på, at det i VVM-redegørelsen er beskrevet, hvilken påvirkning vejudvidelsen vil have i forhold til trafiksikkerhed. Det fremgår herunder, at der vil være en væsentlig mindre risiko for frontkollisioner, bagendekollisioner og uheld i forbindelse med U-vendinger, når der er etableret en midterrabat, da ændringen vil medføre mindre kø og pludselige opbremsninger. Det fremgår også, at der med højresvingsspor ved [A4] vil være mindre risiko for bagendekollisioner, ligesom U-vendinger vil blive foretaget ved separatregulerede venstresving.

Miljø- og Fødevareklagenævnet bemærker, at der ikke efter VVM-reglerne er noget til hinder for, at Aarhus Kommune meddeler VVM-tilladelse til et projekt, selvom realiseringen af projektet helt eller delvist forudsætter meddelelsen af yderligere tilladelser eller dispensationer efter anden lovgivning.

3.3.3 Det nødvendige plangrundlag

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

Miljø- og Fødevareklagenævnet finder, at der er det nødvendige plangrundlag for projektet, som er tilladt med VVM-tilladelsen.

Miljø- og Fødevareklagenævnet har lagt vægt på, at lokalplan nr. 002 omfatter boligområdet sydvest for projektområdet, hvor [A4] er tilkørselsvej, og at projektet ikke ændrer på dette. Efter nævnets opfattelse er projektet derfor ikke i strid med formålet for lokalplan nr. 002.

Miljø- og Fødevareklagenævnet bemærker i øvrigt, at Planklagenævnet ved afgørelse af den 16. august 2022 har ophævet Aarhus Kommunes dispensation til etablering af vejforbindelse til på [A5], Aarhus V, idet det ansøgte ikke kræver dispensation fra lokalplanens § 3, stk. 11.[11]

3.3.4 VVM-tilladelsens vilkår nr. 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 bl.a. indeholde VVM-tilladelsen og de betingelser, der eventuelt er knyttet til den.

Det fremgår af VVM-vejledningen,[12] at der i forbindelse med en VVM-tilladelse vil kunne stilles vilkår, som har til formål at mindske anlæggets væsentlige virkninger på miljøet.

Fastsættelsen af vilkår beror på en konkret vurdering i det enkelte tilfælde. I øvrigt gælder de sædvanlige betingelser for vilkårsfastsættelse, herunder at der skal være et rimeligt forhold mellem vilkår og tilladelse.

Miljø- og Fødevareklagenævnet finder, at VVM-tilladelsens vilkår nr. 7 skal udgå.

Miljø- og Fødevareklagenævnet har lagt vægt på, at det ikke længere er muligt for bygherre at efterleve vilkåret, da der ikke kan eksproprieres til en vejadgang ved [A5]. Nævnet bemærker i den forbindelse, at de miljømæssige påvirkninger fra projektet uden vejadgang ved [A5], som vilkår nr. 7 fastsatte, er belyst i VVM-redegørelsen, da det udgør VVM-redegørelsens variant 1.

3.4 Miljø- og Fødevareklagenævnets afgørelse

Miljø- og Fødevareklagenævnet giver ikke medhold i klage over Aarhus Kommune VVM-redegørelse og stadfæster Aarhus Kommunes afgørelse af 12. januar 2021 om VVM-tilladelse til udvidelse af [A1] til fire spor fra [A2], 8210 Aarhus V, til [A3], 8210 Tilst, med følgende ændring:

Vilkår 7 ophæves.

[1] Lovbekendtgørelse nr. 4 af 3. januar 2023 om miljøvurdering af planer og programmer og af konkrete projekter (VVM).

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

[3] 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.

[4] Lov nr. 1715 af 27. december 2016 om Miljø- og Fødevareklagenævnet.

[5] Bekendtgørelse nr. 132 af 30. januar 2017 om gebyr for indbringelse af klager for Miljø- og Fødevareklagenævnet mv.

[6] Lovbekendtgørelse nr. 47 af 15. januar 2019 om kommunernes styrelse.

[7] Sagsnr. 23/13740.

[8] Planklagenævnets sagsnr.: 21/10917.

[9] Lovforslag nr. 44 af 26. oktober 2016 om Miljø- og Fødevareklagenævnet, Bemærkninger til lovforslagets enkelte bestemmelser, Til § 48, nr. 1.

[10] Lovforslag nr. 44 af 26. oktober 2016 om Miljø- og Fødevareklagenævnet, Bemærkninger til lovforslagets enkelte bestemmelser, Til § 48, nr. 1.

[12] Vejledning nr. 9339 af 12. marts 2009 om VVM i planloven.

Sag:

21/06815

Dato:

19. februar 2024.

Emner:

Miljøvurdering af ...

