



Til Økonomiudvalget
Til Orientering

29-11-2013

Sagsnr.
2013-0247147

Københavns Kommunes høringssvar til Natur- og Miljøklagenævnet vedr. metrobyggeri ved Marmorkirken

Dokumentnr.
2013-0247147-3

Til Økonomiudvalgets orientering findes vedlagt:

- Teknik- og Miljøforvaltningen og Økonomiforvaltningens fælles høringssvar til Natur- og Miljøklagenævnet af 28. november 2013.

Som det fremgår af høringssvaret er det forvaltningernes opfattelse, at der ikke er grundlag for nævnets genoptagelse af behandlingen af klagen over manglende overholdelse af reglerne om VVM. Det er heller ikke forvaltningernes opfattelse, at Borgerrepræsentationens beslutning af 19. juni 2013 om udmøntning af beslutning om udvidet arbejdstid er omfattet af miljøvurderingsloven.

Det er nu op til nævnet at træffe afgørelse om, hvorvidt reglerne for miljøvurdering og VVM er overholdt.

Forvaltningerne har i øvrigt som opfølgning på Natur- og Miljøklagenævnets afgørelse rettet henvendelse til Transportministeriet med henblik på at klarlægge de VVM-mæssige forhold i omkring nye påbud for udvidet arbejdstid for metrobyggeriet ved Marmorkirken.

På den baggrund forventer Teknik- og Miljøforvaltningen at kunne sende et nyt påbud for byggepladsen ved Marmorkirken i partshøring i uge 49.



KØBENHAVNS KOMMUNE
Økonomiforvaltningen
Teknik- og Miljøforvaltningen

Natur- og Miljøklagenævnet
Rentemestervej 8
2400 København

nmkn@nmkn.dk

28-11-2013

Sagsnr.
2013-0247147

Dokumentnr.
2013-0247147-4

Høringssvar i sager om Cityringen, herunder om anmodning om genoptagelse af Natur- og Miljøklagenævnets afvisning af klager over manglende miljøvurdering og manglende VVM-procedure

Natur- og Miljøklagenævnet har i brev af 7. november 2013 anmodet bl.a. Københavns Kommune om eventuelle bemærkninger til brug for

1. Natur- og Miljøklagenævnets genoptagelse af behandlingen af professor, dr. jur. Peter Pagh's klage i breve af 21. og 27. juni 2013 for Sammenslutningen af beboerforeningerne omkring Marmorkirken til nævnet over Københavns Kommunes Borgerrepræsentations beslutning af 19. juni 2013 om udmøntning af politisk beslutning om udvidet arbejdstid på Cityringens byggepladser. Der klages over manglende miljøvurdering og dermed overholdelse af miljøvurderingsloven ved tilblivelsen af beslutningen af 19. juni 2013 (nævnets j.nr. NMK-10-00707), og
2. Natur- og Miljøklagenævnets behandling af professor, dr. jur. Peter Pagh's anmodning i brev af 8. september 2013 for Sammenslutningen af beboerforeningerne omkring Marmorkirken om nævnets genoptagelse af hans klage i brev af 16. juli 2013 over Københavns Kommunes manglende overholdelse af VVM-reglerne i forbindelse med meddelelse af påbud til metrobyggeriet ved Marmorkirken (nævnets j.nr. NMK – 34 – 00285).

I brevet af 7. november 2013 har nævnet henvist til Transportministeriets udtalelse af 9. oktober 2013 om ministeriets kompetence som klagemyndighed vedr. afgørelser i henhold til miljøvurderingsloven og planloven i relation til anlæg mv. efter lov om en Cityring.

I afgørelser af 22. og 23. august 2013 afviste Natur- og Miljøklagenævnet at være rette klageinstans og oversendte klagerne til Transportministeriet, der i en udtalelse af 27. juni 2013 havde meddelt nævnet, at Transportministeriet efter en fortolkning af lov om en Cityring var rette klageinstans. Ministeriet henviste i den forbindelse til, at VVM-vurderingen efter planloven og miljøvurderingsloven er foretaget i samme proces og i samme dokument, og således ikke kan adskilles. Naturstyrelsen, der varetager administrationen af miljøvurderingsloven på vegne af miljøministeren, havde i e-mail af 8. juli 2013 med-

delt, at styrelsen ikke havde bemærkninger til Transportministeriets udtalelse.

I udtalelsen af 9. oktober 2013 har Transportministeriet anført, at det - efter en revurdering af ministeriets kompetence som klagemyndighed i forhold til afgørelser vedr. Cityringen - er ministeriets retsopfattelse, ”at der ikke er tilstrækkelige holdepunkter for at gøre gældende, at lovgiver med cityringsloven har tillagt transportministeren en kompetence til at behandle klager over afgørelser vedr. Cityringen, der træffes af en kommune i medfør af miljøbeskyttelsesloven og miljøvurderingsloven”.

Videre bemærker Transportministeriet, ”at bestemmelsen i § 4, stk. 3, i cityringsloven indebærer, at det alene er transportministeren, der har kompetencen til at foretage godkendelser, der træder i stedet for VVM-godkendelser efter § 11 g, stk. 4 i planloven. Transportministeriet har således kompetencen til at godkende den samlede VVM-redegørelse og må herunder have kompetence til at fortolke, om forslag til ændrede vilkår for støjgrænser og arbejdstid afstedkommer et behov for udarbejdelse af VVM-tillæg”.

I tilslutning hertil oplyser Transportministeriet, at ministeriet, på baggrund af Metroselskabets ansøgning med bilag af 29. april 2013, sammen med Københavns og Frederiksberg Kommuner gennemførte en vurdering af Metroselskabets ansøgning om en ændring af vilkårene for støjgrænser og arbejdstid. Konklusionen var, ”at Metroselskabets ansøgning kunne rummes indenfor den godkendte VVM-redegørelse.” Dette meddelte transportministeren Metroselskabet i brev af 22. maj 2013, vedlagt VVM-notat af 15. maj 2013 med vurderingen af de ansøgte ændrede arbejdsvilkår på Cityringen.

I udtalelsen af 9. oktober 2013 oplyser Transportministeriet, at vurderingen i notatet af 15. maj 2013 indgik som offentligt dokument ved Københavns og Frederiksberg Kommuner behandling af sagen.

Endelig har Transportministeriet i udtalelsen af 9. oktober 2013 til nævnet anført, at det er Transportministeriets opfattelse, at ”transportministerens vurdering af 15. maj 2013” ikke er undergivet administrativ klageadgang, herunder klageadgang til Natur- og Miljøklagenævnet, men at vurderingen vil kunne indbringes for domstolene.

Nævnet har på baggrund af det anførte i ministeriets udtalelse besluttet at genoptage behandlingen af klagen over manglende miljøvurdering. Endvidere vil nævnet tage stilling genoptagelsesansøgning vedr. klagen over manglende VVM-procedure.

Københavns Kommunes bemærkninger

Indledningsvis bemærkes, at efter vedtagelsen i juni 2007 af lov om en Cityring (lov nr. 552 af 6. juni 2007) udarbejdede Københavns og Frederiksberg Kommuner i samarbejde et fælles forslag til VVM-redegørelse for Cityringen. VVM-proceduren var tilrettelagt sådan, at kravene efter miljøvurderingsloven var integreret i samme proces og i samme dokument, jf. cityringlovens § 3, stk. 3. Efter gennemførelsen af VVM-processen forelagde kommunerne deres koordinerede indstilling om godkendelse af VVM-redegørelsen for transportministeren, jf. lovens § 4, stk. 1 og 3. Transportministeren godkendte VVM-redegørelsen den 27. marts 2009. Ministerens godkendelse trådte i stedet for VVM-tilladelse af anlægsarbejdet efter planlovens § 11 g, stk. 4, jf. cityringlovens § 4, stk. 3.

Som anført ovenfor, har Transportministeriet i sin udtalelse til nævnet bemærket, at kompetencen til at godkende den samlede VVM-redegørelse indebærer, at ministeriet også har kompetence til at fortolke, om forslag til ændrede vilkår for støjgrænser og arbejdstid afstedkommer et behov for udarbejdelse af VVM-tillæg.

Ved Borgerrepræsentationens beslutning af 19. juni 2013 om udmøntning af politisk beslutning om udvidet arbejdstid på Cityringens byggepladser, blev vurderingen i notatet af 15. maj 2013, som transportministeren havde meddelt Metroselskabet i brev af 22. maj 2013, lagt til grund og var vedlagt forvaltningens indstilling til Borgerrepræsentationen som bilag.

I afgørelsen i notatet af 15. maj 2013 til Metroselskabet er bl.a. anført:

”Københavns Kommune, Frederiksberg Kommune og Transportministeriet har i fællesskab fortolket Metroselskabets forslag op imod VVM-redegørelsen og VVM-godkendelsen. Det er vurderingen, at forslaget om ændret arbejdstid kan rummes indenfor den godkendte VVM-redegørelse, idet det fremgår af Metroselskabets ansøgning og indsendte materiale, at de samlede støjgener ikke bliver værre. Eventuelle klager over spørgsmål om fortolkning af VVM / tilsyn med VVM vil skulle afgøres af Transportministeriet, som i forbindelse med sagsbehandlingen vil høre de to kommuner, på samme måde som det foregik i forbindelse med godkendelse af VVM, jf. § 4, stk. 2 i Cityringloven.”

Københavns Kommunes Borgerrepræsentations beslutning af 19. juni 2013 om udmøntning af politisk beslutning om udvidet arbejdstid på Cityringens byggepladser

I klagen fra Sammenslutningen af beboerforeningerne omkring Marmorkirken gøres det gældende, at Borgerrepræsentationens beslutning

af 19. juni 2013 er en beslutning omfattet af lov om miljøvurdring af planer og programmer (LBK nr. 936 af 24/09/2009), samt at denne beslutning er ugyldig, fordi beslutningen er truffet uden forudgående miljøvurdering og offentlig høring og uden, at der er truffet en screeningsafgørelse efter lovens § 3, stk. 2.

Københavns Kommune er ikke enig i klagers påstand om, at Borgerrepræsentationens beslutning af 19. juni 2013 har retlig status som en plan eller et program omfattet af miljøvurderingslovens § 1, stk. 3, herunder i, at Borgerrepræsentationens beslutning af 19. juni 2013 er ugyldig. Begrundelsen herfor er følgende:

Lov om miljøvurdering af planer og programmer omfatter dokumenter, der fastlægger rammer for fremtidige anlæg eller arealanvendelser, jf. lovens § 1, stk. 3, nr. 1b, når disse udarbejdes som grundlag for en myndigheds opgavevaretagelse.

Borgerrepræsentationens beslutning af 19. juni 2013 er en udmøntning af en allerede truffet politisk beslutning om udvidet arbejdstid på Cityringens planlagte byggepladser, som blev truffet forud for Metroselskabets indgåelse af kontrakter. Beslutningen indeholder i den forbindelse en stillingtagen til Metroselskabets aktuelle og konkrete ønske om ændrede arbejdsvilkår på Cityringens byggepladser, der i anden sammenhæng er planlagt og fastlagt, herunder ændrede støjgrænser og arbejdstid.

En fortolkning af miljøvurderingsloven, der lægger til grund, at loven omfatter en politisk beslutning om rammer for forvaltningens udstedelse af påbud om støjgrænser og arbejdstider i medfør af miljøbeskyttelseslovens § 42, vil efter kommunens opfattelse være alt for vidtgående. Rammerne var ikke en forudsætning for miljømyndighedens udstedelse af påbud efter miljøbeskyttelseslovens § 42. Det er afgørelsen i notatet af 15. maj 2013 derimod. Desuden forudsætter § 42 ikke efter sit indhold en forudgående plan eller program i miljøvurderingslovens forstand. Påbuddene efter miljøbeskyttelseslovens § 42 har således ikke karakter af anlægstilladelser, jf. miljøvurderingslovens § 3, stk. 1, nr. 1 og 3. Påbuddene omhandler alene en regulering af støj fra allerede eksisterende metrobyggepladser i byen.

”Anlægstilladelsen” til Cityringen følger af cityringloven og transportministerens godkendelse efter § 4 i cityringloven.

Definitionen i miljøvurderingslovens § 1, stk. 3, nr. 1b, blev indføjet i miljøvurderingsloven ved en lovændring i 2009 (L250/2009). Af bemærkningerne til lovforslaget (LF 81/2009) fremgår det, at formålet med ændringen var at bringe loven i overensstemmelse med SMV-direktivet (2001/42/EF). Bestemmelsen må således skulle fortolkes i

overensstemmelse med direktivet. Direktivet indeholder ikke støtte for den vidtgående fortolkning, som er gjort gældende i klagen til nævnet.

Europa - Kommissionens vejledning om gennemførelse af direktiv 2001/42/EF, afsnit 3.23ff, og bemærkningerne til § 3 i forslaget til lov om miljøvurdering af planer og programmer peger i retning af, at "rammer for anlægstilladelser" ikke skal forstås for snævert. De samme steder fremgår det imidlertid også, at der i alle tilfælde skal være tale om, at planen eller programmet skal være styrende for senere beslutninger, som er en forudsætning for, at tilladelsen til projektet kan gives.

Som nævnt ovenfor blev anlægsprojektet Cityringen vurderet efter VVM-reglerne og miljøvurderingsloven i en integrerede proces, jf. cityringlovens § 3, stk.3. Efter gennemførelsen af VVM-processen forelagde kommunerne deres koordinerede indstilling om godkendelse af VVM-redegørelsen for transportministeren, jf. lovens § 4, stk. 1 og 3. Transportministeren godkendte VVM-redegørelsen den 27. marts 2009. Godkendelsen trådte i stedet for en VVM-tilladelse.

Såfremt nævnet ikke er enig i kommunens opfattelse og i givet fald måtte antage, at beslutningen af 19. juni 2013 er omfattet af § 1, stk. 3 i lov om miljøvurdering af planer og programmer, er Københavns Kommune ikke enig i påstanden i klagen om, at beslutningen er ugyldig som følge af manglende miljøvurdering.

Som begrundelse herfor henvises til redegørelsen ovenfor om den integrerede vurdering efter miljøvurderingsloven og planloven i transportministerens brev af 22. maj 2013 med afgørelsen i notatet af 15. maj 2013 til Metroselskabet.

I forbindelse med Metroselskabets ansøgning af 29. april 2013 er en vurdering af de miljømæssige konsekvenser, herunder i henhold til miljøvurderingsloven, således indeholdt i vurderingen og afgørelsen i notatet af 15. maj 2013, der er gennemført på grundlag af transportministerens fortolkning af ministerens VVM-godkendelse. Denne godkendelse baserede sig, som ovenfor nævnt, på kommunernes koordinerede VVM-redegørelse indeholdende en VVM-vurdering efter planloven og en miljøvurdering efter miljøvurderingsloven, som er foretaget i samme proces og i samme dokument og således ikke kan adskilles. Der henvises i den forbindelse til det, der er anført ovenfor, samt til Naturklagenævnets vurdering i Notat af 16. april 2009 om sagen om VVM -redegørelsen for Cityringen (NKN-33-02765) og Naturklagenævnets afgørelse af 14. maj 2009 i samme sag.

Den integrerede proces er efter kommunens opfattelse en følge af den i cityringloven forudsatte proces i forbindelse med gennemførelsen af VVM-proceduren og fravigelsen i lovens § 4, stk. 3, af de normale

VVM-kompetenceregler. I modsat fald vil der være konkurrerende myndighedsvurderinger af de samme forhold op imod det samme dokument i henhold til regelsættet i henholdsvis miljøvurderingsloven og planloven og dermed risiko for, at myndighederne vil kunne komme til to forskellige resultater af de samme forhold.

Hvis nævnet imod Københavns Kommunes forventning skulle komme til det resultat, at Borgerrepræsentationens beslutning af 19. juni 2013 er omfattet af reglerne i miljøvurderingsloven, er det kommunens opfattelse, at kommunen alene har tilsidesat de formelle regler indeholdt i lovens § 4, og således ikke har oplyst og offentliggjort, at beslutningen ikke er omfattet af loven. Hertil skal anføres, at der er sket offentliggørelse af dagsordenerne både til kommunens Teknik- og Miljøudvalg, Økonomiudvalg og til Borgerrepræsentationen, og at der i øvrigt har været en bred offentlig debat om spørgsmålet i medierne forud for Borgerrepræsentationens vedtagelse af indstillingen.

Hensynet bag reglen i miljøvurderingslovens § 4 er, at offentligheden skal have tidlig indflydelse og få kendskab til at beslutningen tages, således at borgerne kan benytte deres klageadgang til at få prøvet spørgsmålet. Borgernes retsstilling varetages gennem reglerne om klageadgang i miljøvurderingslovens § 16, jf. principperne i nævnets afgørelse i Marmorkirkesagen (NMK-10-00682). Hertil kommer, at der har været gennemført offentlighed tidligere både i forhold til VVM reglerne og i forhold til miljøvurderingsloven sideløbende med offentlighedsproceduren efter planloven i relation til kommuneplantillægget, hvorfor en eventuel retlig mangel ikke er så væsentlig, at den bør medføre ugyldighed, jf. nævnets afgørelse i NMK-3400141.

Såfremt nævnet skulle mene, at der mangler offentlighedsprocedure efter miljøvurderingslovens § 4, har det i dette tilfælde ikke konkret haft indflydelse på klagerens klageadgang. Metroselskabets ønske om ændrede støjgrænser og udvidet arbejdstid har været sendt i partshøring hos naboerne til metrobyggepladserne i forbindelse med kommunens udarbejdelse af påbud for de enkelte byggepladser, herunder byggepladsen ved Marmorkirken. Endvidere er de enkelte påbud om ændrede støjgrænser og arbejdstid, der er udstedt med hjemmel i miljøbeskyttelseslovens § 42 blevet påklaget til Natur- og Miljøklagenævnet og behandles for nærværende i nævnet. Også dette forhold tilsiger, at manglen ikke konkret har været så væsentlig, at den skal medføre ugyldighed.

Manglende overholdelse af VVM-reglerne i forbindelse med meddelelse af påbud til Metrobyggeriet

Under henvisning til det anførte i Transportministeriets udtalelse af 9. oktober 2013 er der efter kommunens opfattelse ikke grundlag for

nævnets genoptagelse af behandlingen af klagen over manglende overholdelse af reglerne om VVM.

Til indholdet i klagen fra Sammenslutningen af beboerforeningerne omkring Marmorkirken bemærkes det endvidere, at Københavns Kommune ikke er enig i, at påbuddet vedr. metrobyggepladsen ved Marmorkirken er meddelt i modstrid med VVM-reglerne.

Som nævnt ovenfor blev der efter vedtagelsen af cityringloven udarbejdet en VVM-redegørelse, som er godkendt af transportministeren den 27. marts 2009. Ministerens godkendelse trådte i stedet for VVM-tilladelse af anlægsarbejdet efter planlovens § 11 g, stk.4, jf. cityringlovens § 4, stk. 3.

Justeringerne af arbejdsvilkårene på Cityringens byggepladser som beskrevet i Metroselskabets ansøgning om ændrede støjgrænser og udvidet arbejdstid på byggepladserne er vurderet op imod den meddelte VVM-redegørelse og VVM-godkendelse ved transportministerens meddelelse af 22. maj med afgørelsen af 15. maj 2013 til Metroselskabet, jf. Transportministeriets udtalelser af 27. juni og 9. oktober 2013 til nævnet om ministerens kompetence hertil. Som anført har ministeriet i udtalelsen af 9. oktober 2013 oplyst, at transportministeren har ”kompetencen til at fortolke, om forslag til ændrede vilkår for støjgrænser og arbejdstid afstedkommer et behov for udstedelse af VVM -tillæg”.

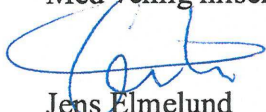
Københavns Kommune har ved udstedelsen af påbud om ændrede vilkår for støjgrænser og arbejdstid vedr. de enkelte byggepladser, herunder byggepladsen ved Marmorkirken, lagt transportministerens meddelelse til Metroselskabet om overholdelse af den gældende VVM-godkendelse til grund. Der henvises til redegørelsen ovenfor om den særlige VVM-proces, som reguleret i cityringloven.

Såfremt nævnet skulle komme frem til at nævnet er kompetent til at behandle klager over transportministerens afgørelser om VVM-spørgsmål på et ulovbestemt grundlag, gør Københavns Kommune endvidere gældende, at klager som følge af Natur- og Miljøklagenævnets afgørelse af den 7. november 2013 (NMK-34-00285), hvorefter nævnet ophæver og hjemviser Københavns Kommunes påbud af den 15. juli 2013, ikke længere har en retlig interesse i at få prøvet spørgsmålet om VVM-screening. Påbuddet af 15. juli 2013 har ikke længere retsvirkning efter sit indhold.

Spørgsmålet om retlig interesse knytter sig ikke så meget til selve spørgsmålet om der er klageadgang, men til spørgsmålet om hvem der er berettiget til at klage. Det er grundlæggende ved enhver prøvelse (også for domstolene), at klageren har en retlig interesse i at få sagen prøvet. Der henvises til Forvaltningsret – Almindelige emner, Garde

m.fl., 2009, p. 307f. Som følge af nævnets ophævelse af påbudet af 15. juli 2013 savner klager en sådan retlig interesse. Der henvises til principperne i Natur- og Miljøklagenævnets afgørelser herom, senest NMK-34-00174 og NMK-34-0043.

Med venlig hilsen



Jens Elmelund
Teknik- og Miljøforvaltningen



Anne Skovbro
Økonomiforvaltningen