

6. juli 2022
Sagsnr.: 21/06352, 21/06353
Klagenr.: 1020955, 1020969
MALUN

AFGØRELSE FRA MILJØ- OG FØDEVAREKLAGENÆVNET

OPHÆVELSE OG HJEMVISNING af afgørelse om ikke miljøvurderingspligt af forslag om ændret og udvidet fredning på Amager Fælled i Københavns Kommune

Miljø- og Fødevareklagenævnet har truffet afgørelse efter miljøvurderingslovens § 10, jf. § 48, stk. 1.¹

Miljø- og Fødevareklagenævnet ophæver Fredningsnævnet for Københavns afgørelse af 22. februar 2021 om, at forslag om ændret og udvidet fredning på Amager Fælled i Københavns Kommune ikke er omfattet af krav om miljøvurdering, og hjemviser sagen til fornyet behandling.

Det indbetalte klagegebyr tilbagebetales.

Miljø- og Fødevareklagenævnets afgørelse er endelig og kan ikke indbringes for anden administrativ myndighed, jf. § 17 i lov om Miljø- og Fødevareklagenævnet² og gebyrbekendtgørelsens § 2.³ Eventuel retssag til prøvelse af afgørelsen skal være anlagt inden 6 måneder, jf. miljøvurderingslovens § 54, stk. 1.

Afgørelsen er truffet af nævnet, jf. § 1 i lov om Miljø- og Fødevareklagenævnet, der har behandlet sagen i nævnets læge afdeling (afdeling 10), jf. § 3, stk. 1, nr. 10, i lov om Miljø- og Fødevareklagenævnet.

¹ Lovbekendtgørelse nr. 1976 af 27. oktober 2020 om miljøvurdering af planer og programmer og af konkrete projekter (VVM).

² Lov nr. 1715 af 27. december 2016 om Miljø- og Fødevareklagenævnet, som ændret ved lov nr. 900 af 21. juni 2022 om ændring af museumsloven, lov om Miljø- og Fødevareklagenævnet og forskellige andre love.

³ Bekendtgørelse nr. 132 af 30. januar 2017 om gebyr for indbringelse af klager for Miljø- og Fødevareklagenævnet mv.

**MILJØ- OG
FØDEVAREKLAGENÆVNET**

Toldboden 2
8800 Viborg

Tlf. 72 40 56 00
CVR-nr. 37795526
EAN-nr. 5798000026070
nh@naevneneshus.dk
www.naevneneshus.dk

1. Klagen til Miljø- og Fødevareklagenævnet

Afgørelsen er den 22. marts 2021 påklaget til Miljø- og Fødevareklagenævnet af Danmarks Naturfredningsforening (klager 1) og foreningen Amager Fælleds Venner (klager 2).

Klager 1 har navnlig anført, at

- den i fredningsforslaget indeholdte sti til Sundby Metrostation reelt ikke er en sti, men en 5 m bred befæstet vej,
- stien vil være et voldsomt indgreb i den bestående natur med mulig barrierevirkning i forhold til krybdyr og padde og dermed vil medvirke til fragmentering af området,
- stien vil være oplyst og kan udgøre et forstyrrende element for nat- og skumringsdyr,
- stien vil beslaglægge en betydelig del af det areal, der ønskes fredet, og
- stien vil medføre trafik, der med dets omfang vil blive en belastning for flora og fauna.

Klager 2 har ud over det af klager 1 angivne navnlig anført, at

- stien, som reelt har karakter af en 5 m bred asfalteret cykelgennemfartsvej, medfører at padde, herunder bilag IV-arterne stor vand-salamander og spidssnudet frø, bliver kørt over,
- det gælder selvom cykelvejen hæves over terræn på den østlige del af den planlagte sti, da der i den vestlige del fortsat vil være en 5 m bred og befæstet vej på jorden, som alle padde m.m. vil skulle krydse,
- screeningsafgørelsen hviler på et falsk præmis, da der ikke er sket en reel klarlægning af, hvad 0-alternativet vil indebære,
- det er forudsat i afgørelsen, at der uanset fredning eller ej vil ske en vis forværring af naturforholdene,
- opførelse af boliger på naboarealet vest for den nye fredning til ca. 5000 mennesker vil medføre en kraftigt øget pendlertrafik over det eksisterende stiområde, og
- at der ikke bør anlægges yderligere byggeri i det forudsatte omfang inden for fredningsområdet.

Klagepunkterne er nærmere uddybet i afsnit 2.5.

2. Sagens oplysninger

2.1 Området

Fredningsforslaget omfatter et område, der ligger i den østlige del af Amager Fælled, og som mod vest grænser op til den eksisterende fredning på Amager Fælled bortset fra et område i syd, hvor fredningen mod vest grænser op til et nyt projektområde med boliger mv. I syd grænser fredningen op til Vejlands Allé og mod øst til Ørestads Boulevard. Den udvidede del af fredningsområdet omfatter arealer på ca. 80 ha.

Fredningsområdet er omfattet af metroselskabsloven⁴, der i § 16 fastslår, at de naturfredningsmæssige hensyn inden for Ørestadsområdet alene varetages ved denne lov, hvorfor naturbeskyttelseslovens regler som udgangspunkt ikke finder anvendelse. Fredningsområdet omfatter både lys-åbne arealer og arealer, der er vokset til i krat eller kratskov. Der er en række mindre vandhuller i området, navnlig i den sydvestlige del, og en enkelt større sø i den nordlige del. På grund af metroloven, er der ikke registreret beskyttet natur inden for området.

Et antal stier, der kan benyttes til gående og cyklende færdsel, går gennem området både i nord-sydgående og i øst-vestgående retning.

Fredningsområdet ligger ca. 1 km nord for Natura 2000-område 143 Vestamager og havet syd for, som består af Habitatområde H127 og Fuglebeskyttelsesområde F111. På udpegningsgrundlaget er en række fugle, herunder skarv, rørhøg, dværgterne og havterne m.fl.

2.2 Sagens forhistorie

Fredningsnævnet for København modtog den 26. juni 2019 fra sagsrejsler, Københavns Kommune, et fredningsforslag om ændret og udvidet fredning på Amager Fælled. Fredningsforslaget afløser den fredning, der er fastlagt ved Naturklagenævnets afgørelse af 7. juli 1994 om fredning af en del af Amager Fælled i Københavns Kommune.

Fredningen på Amager Fælled har ifølge fredningsforslaget til formål at sikre en opretholdelse og muliggøre en forbedring af områdets biologiske, biodiversitetsmæssige, landskabelige og rekreative værdier under hensyntagen til de kulturhistoriske interesser, der er knyttet til området. Fredningen skal derudover sikre og regulere almenhedens ret til færdsel i området og dets anvendelse til naturoplevelser og -formidling samt fritidsformål i øvrigt. Fredningen har endvidere til formål, at sikre områdets sammenhæng med de fredede landzonearealer på Amager Fælled og Vestamager i øvrigt, herunder at området udvikles og plejes ud fra en samlet vurdering af benyttelses- og beskyttelseshensyn for hele området. Fredningen skal ligeledes medvirke til at opfylde Danmarks internationale forpligtelser til at beskytte naturen.

Den forud for fredningsforslaget gældende fredning af en del af Amager Fælled er fastlagt ved Naturklagenævnets afgørelse af 7. juli 1994. Fredningens afgrænsning blev med virkning fra 1. april 2019 indskrænket ved

⁴ Lov nr. 551 af 6. juni 2007 om Metroselskabet I/S og Udviklingsselskabet By & Havn I/S., som ændret ved en række senere love, senest Lov nr. 275 af 26. marts 2019 om ændring af lov om Metroselskabet I/S og Udviklingsselskabet By & Havn I/S.

en ændring af metroselskabsloven.⁵ En del af matr.nr. 1aa, Eksercerpladsen, København, er dermed ikke længere omfattet af fredningen.

Fredningsforslaget indeholder en henvisning til lovbemærkningerne til ændringsloven fra 2019, hvoraf det fremgår, at der skal anlægges en sti, som skal være et reelt alternativ til at færdes langs Vejlands Allé og Ørestads Boulevard. Det fremgår af fredningsforslaget herom:

”Stisystemet skal udgøre et reelt alternativ til at færdes langs Vejlands Alle og Ørestad Boulevard. Dette er væsentligt for at fremme valget af miljøvenlig kollektiv transport frem for individuelle transportformer. Samtidig skal en sti anlagt med størst mulig hensyntagen til naturen forebygge, at der opstår trådte stier i området og at der evt. sker skader på de hegn, der er nødvendige for at sikre naturpleje med græssende dyr.

For at sikre, at lovgivers forudsætninger er opfyldt, og at fredningen således i overensstemmelse med lovens bemærkninger kan erstatte lovregulering, indgår det i fredningsforslagets bestemmelser, at det umiddelbart er muligt at anlægge en sti for fodgængere og cyklister mellem området nord for Vejlands Alle og Sundby Metrostation. Fredningsforslaget tillader også, at stien forsynes med en belægning der kan benyttes hele året (som kan sne-ryddes), og at den forsynes med en lav og skærmet belysning i tilstrækkeligt omfang til sikre den tryghed, som lovbemærkningerne forudsætter og hensynet til brugerne tilsiger.

Fredningsforslaget fastsætter samtidig en række bestemmelser, der sikrer den bedst mulige indpasning af stien i naturområdet. Stiens bredde er derfor begrænset til det mindst mulige under hensyn til trafikal tryghed. En del af stien skal således forløbe i et allerede eksisterende stitrace, der kan udvides og kvalitetsforbedres. For den del der anlægges som ny sti (ca. 250 meter) forudsættes en detailtilpasning til naturtyper efter forudgående registrering, der kan sikres bevarelse af naturlig hydrologi og spredningsmuligheder for arter (navnlig padder og andre vandlevende dyr) ved at hæve stien på dæk over terræn. Valg af overflade skal forebygge barrierevirkning og opvarmning, belysning skal være lav og skærmes mod unødigt spredning, og stien må ikke være til hinder for naturpleje, herunder ved græsning.

Der foreslås ikke bestemmelser, der muliggør yderligere stier med belægning og belysning i området i øvrigt.”

Af de konkrete fredningsbestemmelser i fredningsforslaget fremgår bl.a. følgende:

⁵ Lov nr. 275 af 26. marts 2019 om ændring af lov om Metroselskabet I/S og Udviklingselskabet By & Havn I/S.

”§ 2 Arealernes tilstand og benyttelse

1. Der må ikke foretages terrænændringer og ændringer i de nuværende vegetationsforhold eller etableres anlæg, medmindre sådanne tilstandsændringer er umiddelbart tilladt i de efterfølgende bestemmelser, tillades eller foretages af plejemyndigheden efter § 4, eller tillades ved en dispensation i medfør af naturbeskyttelseslovens § 50.

[...]

§ 6 Veje, stier, parkeringspladser og tekniske anlæg

1. De eksisterende veje/stier opretholdes. Nye veje og parkeringspladser for biler må ikke anlægges. Områdets stisystem fastlægges i plejeplanen efter § 4.

2. Asfalterede stier må ikke anlægges, men stiforbindelse fra Artillerivej til Islands Brygge Skole må opretholdes og vedligeholdes med fast belægning. Der må endvidere umiddelbart anlægges en sti med fast belægning for fodgængere og cyklister fra området nord for Vejlands Allé til Sundby Metrostation som vist på fredningsforslagets kortbilag. Den vestlige del af stien skal forløbe i et allerede eksisterende tracé, der kan udvides og forbedres i overensstemmelse med nedenstående. For den del, der anlægges som ny sti, muliggøres en detailtilpasning af tracéet for at tilgodese sårbare naturtyper, hvis dette ikke væsentligt forlænger stiens forløb. Stien skal etableres delvis på hævet dæk over terræn, hvor dette vurderes at fremme bevarelse eller forbedring af naturlig hydrologi og opretholde spredningsmuligheder for områdets arter (navnlig padder, vandlevende arter i øvrigt).

Stiens faste belægning må have en bredde af maksimalt 5 meter. Belægningen skal kunne ren- og vintervedligeholdes, så stien er farbar året rundt. Den skal i øvrigt udformes med den mindst mulige barrierevirkning for arter i området og med en lys, og dermed varmereflekterende, overflade, der modvirker at dyr varmeudsættes eller tiltrækkes til ophold på stien. Stien skal udformes, så den ikke er til hinder for fortsat naturpleje af området med dyregræsning, ved etablering af færister eller lignende. § 7 om forholdet til naturbeskyttelses- og museumslovens generelle beskyttelsesbestemmelser gælder for etablering af stien.

Redningsstier må om nødvendigt befæstes på anden måde. Bestemmelser herom skal fastsættes i plejeplanen. Øvrige stier anlægges med grusbelægning, træflis eller som naturstier. Stier kan etableres som dæk/broer af dertil egnede materialer, hvor dette er nødvendigt for at sikre almenhedens adgang uden at gribe væsentligt ind i de hydrologiske forhold.

3. Der kan umiddelbart etableres belysning ved ny sti jf. § 6.2, som vist på fredningsforslagets kortbilag fra området nord for Vejlands Allé til

Sundby Metrostation. Belysningen skal være så lav og dæmpet som sikkerhedsmæssigt forsvarligt og den skal skærmes mod unødigt spredning til omgivelserne. Belysning må i området i øvrigt alene etableres ved stiforbindelser fra Artillerivej til Islands Brygge Skole jf. § 6.2, samt om fornødent ved bebyggelse i delområde A jf. § 3.4.

[...]

§ 7. Forholdet til naturbeskyttelses- og museumslovens generelle beskyttelsesbestemmelser

Foranstaltninger, der tillades eller udføres i medfør af foranstående fredningsbestemmelser, herunder plejeplaner efter § 4, kan foretages uden særskilt dispensation efter naturbeskyttelseslovens § 3 (beskyttede naturtyper), § 16 (sø- og åbeskyttelseslinjen), § 17 (skovbyggelinjen) og § 18 (fortidsmindebeskyttelseslinjen) eller museumslovens § 29 (beskyttelse af sten- og jorddiger).

§ 8. Dispensationer

En dispensation fra fredningsbestemmelserne kan meddeles efter reglerne i naturbeskyttelseslovens § 50, når det ansøgte ikke kommer i strid med fredningens formål.”

2.3 Den påklagede afgørelse

Fredningsnævnet for København har den 22. februar 2021 truffet afgørelse om, at forslag om ændret og udvidet fredning på Amager Fælle i Københavns Kommune ikke er omfattet af krav om miljøvurdering. Afgørelsen er truffet i medfør af miljøvurderingslovens § 10.

Det fremgår indledningsvis af afgørelsen, at Fredningsnævnet for København på baggrund af en screening udarbejdet af Københavns Kommune har vurderet, at fredningsforslaget i sig selv ikke vil kunne påvirke miljøet væsentligt, hvorfor der ikke er pligt til at udarbejde en miljøvurdering. Det fremgår endvidere, at screeningsafgørelsen ikke indeholder en stillingtagen til spørgsmålet om fredningsforslagets gennemførelse, men alene er en afgørelse om, at fredningsforslaget ikke skal gennem en miljøvurdering, før fredningsnævnet kan træffe afgørelse om fredningen.

Af begrundelsen fremgår det, at Fredningsnævnet for København ved afgørelsen har inddraget de kriterier, som er nævnt i miljøvurderingslovens bilag 3 og i den forbindelse navnlig har lagt vægt på, at fredningsforslaget i det væsentlige tilsigter opretholdelse af den eksisterende tilstand og har til formål bl.a., at sikre en opretholdelse og muliggøre en forbedring af områdets biologiske, biodiversitetsmæssige, landskabelige værdier, hvilket er relevant med henblik på at fremme en bæredygtig udvikling. Fredningsnævnet har endvidere særligt lagt vægt på, at der med fredningsforslaget ikke gennemføres fysiske ændringer, herunder terrænændringer eller nybygninger af væsentlig karakter ud over, hvad der allerede er tilladt efter

den for arealet gældende retlige regulering, og at de begrænsninger, fredningsforslaget sætter for fremtidige anlæg og projekter, ikke afviger væsentligt fra de rammer, der følger af øvrig planlægning og regulering gældende for området. Endelig har fredningsnævnet navnlig lagt vægt på, at indvirkningerne på det areal, der tilsigtes omfattet af den foreslåede fredning, med høj sandsynlighed vil være positiv i relation til landskabelige, biologiske, kulturhistoriske og geologiske kvaliteter.

Med hensyn til kriteriet ”indvirkningens sandsynlighed, varighed, hyppighed og reversibilitet” bemærker Fredningsnævnet for København, at varigheden af den foreslåede fredning er usikker, og at virkningerne af den foreslåede fredning i sin helhed må betegnes som reversible. Historikken for arealer berørt af udviklingen og finansieringen af Ørestad og den københavnske metro dokumenterer, at en fredning af sådanne arealer ikke i realiteten har karakter af en permanent arealreservation.

Fredningsnævnet har i afgørelsen gengivet en del af Københavns Kommunes bemærkninger som sagsrejser. Det fremgår bl.a. heraf:

”Endelig indgår muligheden for at etablere en sti i fredningsforslaget. Dette er allerede muligt indenfor den gældende regulering (ovennævnte lov), der generelt tillader etablering af stier i hele området og ikke opstiller særlige krav eller begrænsninger. Det er naturligvis klart, at en sti ikke kan etableres uden en vis indvirkning på miljøet. Hvis der sammenlignes med et basisscenarie, hvor der overhovedet ikke sker ændringer i området, vil denne indvirkning kunne være væsentlig. Spørgsmålet er dog, om det er den sammenligning, der bør anvendes her, hvilket kommunen ikke har kunnet læse entydigt ud af Miljøstyrelsens bemærkninger. Hvis fredningen ikke gennemføres, vil lovens regulering uændret give mulighed for at etablere stier, både på den i fredningsforslagets foreslåede placering og andre steder. Lovens bemærkninger fremhæver behovet for en tryk sti af god kvalitet på netop dette sted (punkt 2.4.2). Derfor har kommune ikke lagt til grund, at fredningsforslagets mulighed for en sti, med de krav og begrænsninger der er foreslået, vil udgøre en egentlig ændring i forhold til den gældende regulering, der vil medføre, at indvirkningerne på miljøet bliver mere væsentlige.

[...]

Fredningsforslaget indeholder vilkår for stiens etablering, udformning mv. Der foreligger en række registreringer af hydrologi, jordbund, artsforekomster (særligt bilag IV-arter og fredede/røddlistede arter) osv. for det relevante område. Disse registreringer vil understøtte arbejdet med den konkrete udformning, ligesom der i fornødent omfang vil blive udført nye undersøgelser. Selv om hovedparten af naturbeskyttelseslovens bestemmelser, herunder § 3, ikke gælder for området (så længe loven er gældende), er der foretaget kortlægning af naturtyper, der kan sikre dette hensyn. Artsbeskyttelsen har under alle omstændigheder været gældende og er understøttet af

registreringer. Københavns Kommune finder derfor, at der foreligger tilstrækkelig viden til at kunne sikre naturværdierne bedst muligt og samtidig opfylde lovbemærkningernes forudsætning om at tilvejebringe en tryk og brugbar sti.”

Det fremgår endvidere af afgørelsen, at Københavns Kommune har fremsendt et screeningskema vedrørende fredningsforslaget, jf. kriterierne i miljøvurderingslovens bilag 3, som er bilag til fredningsnævnets afgørelse.

I selve skemaet kan der for de enkelte miljøparametre afkrydses for, om påvirkninger er ”væsentlige”, ”mindre betydning”, ”ubetydelige eller ”ikke relevant”. I højre kolonne er påvirkninger nærmere beskrevet i prosa. I den indledende beskrivelse i skemaet af planen (fredningsforslaget), er det bl.a. anført:

”For de nye arealer (matr.nr. 182a, 182b, dele af 182c og 182d, Eksercerpladsen, København) er vurderingen sket ud fra en sammenligning med lov nr. 551 af 6. juni 2007 som ændret af lov nr. 275 af 26. marts 2019. I det omfang, en gennemførelse af fredningsforslaget vil ændre områdets benyttelse og beskyttelse, er dette vurderet. De primære forskelle er, at adgangen til at anlægge stier, der jf. loven ikke er begrænset, med fredningsforslaget bliver reduceret for så vidt angår stier med fast belægning og belysning, at naturbeskyttelsesloven kommer til at gælde i området i fuldt omfang (hvor den i dag i alt væsentligt er tilsidesat af lov nr. 551 af 6. juni 2007), og at der åbnes for at etablere faciliteter for naturformidling, friluftsliv mv. med et samlet bygningsareal op til 300 m². Der henvises i øvrigt til baggrundsbeskrivelsen for fredningsforslaget.”

For parameteret ”Friluftsliv/rekreative interesser” er der afkrydset ved ”mindre betydning”. I tekstfeltet er det bl.a. beskrevet, at de foreslåede ændringer af fredningen samlet set vil bestyrke adgang til naturoplevelser og friluftsliv. Københavns Kommune har videre anført, at den gældende regulering indebærer ubegrænset adgang til at anlægge stier, mens der vil blive indført begrænsninger, for så vidt angår stier med fast belægning og belysning, da muligheden herfor med fredningen begrænses til ét enkelt fastlagt forløb.

For punktet ”Dyre- og planteliv samt mangfoldighed” er der afkrydset i ”ubetydelige”. Københavns Kommune har anført, at der med fredningen bliver fastsat mere detaljerede bestemmelser, som kommende pleje- og udviklingsplaner vil skulle forholde sig til. Kommunen har endvidere anført, at de nye anlæg, der foreslås muliggjort – bortset fra stier, der allerede er mulige – er udvalgt med en mulig placering, hvor der ikke er værdifulde levesteder for dyre- og plantelivet.

For så vidt angår trafikmønstre, har Københavns Kommune afkrydset i ”ikke relevant” og anført, at de foreslåede ændringer og udvidelsen af fredningen ikke ændrer ved trafikale forhold.

2.4 Øvrige oplysninger

Fredningsarealet er beliggende øst for den planlagte bydel Vejlands Kvarter. Det fremgår af miljøkonsekvensrapporten for dette projekt, at bestande af stor vandsalamander og spidssnudet frø netop øst for projektområdet har et kerneområde, hvor der findes ynglelokaliteter for begge arter.

Det fremgår af miljøkonsekvensrapporten for Vejlands Kvarter, at stien over Strandengen ikke er nærmere beskrevet, projekteret eller miljøvurderet. Det anføres, at stien placeres gennem dele af Amager Fælled med meget høj naturværdi med forekomst af ynglende stor vandsalamander og spidssnudet frø og kendte forekomster af brændeskærm, orkideer og flere andre plantearter, der tæller som positivarter på engene. Anlæg af stien anføres potentielt at kunne medføre en væsentlig miljøpåvirkning af natur.

Om en påvirkning kan minimeres eller undgås ved tilpasning af stien og valg af særlige udførelsesmetoder og eventuelle materialer, kan ifølge miljøkonsekvensrapporten for Vejlands kvarter dog ikke afgøres på det foreliggende grundlag. Det vurderes dog, at Vejlands Kvarter ikke medfører en væsentlig påvirkning af de naturværdier, der potentielt berøres af stien, og dermed at der ikke er en kumulativ effekt. Drift af stien anføres at medføre mindre påvirkninger med primært lys og vintervedligeholdelse af stien. Med den beskrevne belysning af stien, der er lav, dæmpet og skærmet mod spredning vurderes der at være en ubetydelig kumulativ effekt med lys fra Vejlands Kvarter. Vintervedligeholdelse anføres potentielt at ville kunne påvirke områderne nærmest stien med salt, der kan påvirke naturtilstanden på arealerne. Det fremgår således, at vand fra Vejlands Kvarter, efter rensning og forsinkelse, ledes til Hovedgrøften, og at en eventuel påvirkning derfor ikke vil kumulere med en påvirkning fra stien.⁶

2.5 Klagernes indhold

Klagerne har anført, at klagen alene vedrører den 5 m brede belyste og befæstede sti, som med fredningen foreslås anlagt. Klager 1 har anført, at fredningen af strandengen netop skal gennemføres på grund af områdets naturværdier. Miljøvurderingen skal foretages i forhold til den eksisterende tilstand, hvor der slet ikke er en sti, og ikke i forhold til, at der forud for fredningen eksisterede muligheder for at etablere en sti. En sti af den pågældende karakter vil ifølge klager 1 være et voldsomt indgreb og vil indebære barrierevirkning for områdets padder og dermed risikere at fragmentere dyrenes levesteder. Belysningen af stien vil desuden være forstyrrende for nat- og skumringsaktive dyrearter. Endelig har klager 1 anført, at stien vil medføre trafik i et omfang, der vil udgøre en belastning for flora og fauna.

⁶ Vejlands Kvarter Miljøkonsekvensrapport (juni 2020) (https://mst.dk/media/220493/bilag-6-vejlands-kvarter_miljoekonsekvensrapport.pdf), afsnit 7.4.3 og 19.2.

Klager 2 har videre anført, at den foreslåede sti hen over strandengen er direkte i modstrid med et nødvendigt hensyn til strandengens unikke natur. Det gælder ifølge klager 2 både den del, der ifølge fredningsforslaget vil gå i eksisterende trace, og den del der vil gå i nyt trace gennem den østlige del af strandengen. Klager 2 bemærker, at der er planlagt en op til 5 m bred sti, befæstet med en eller anden form for asfalt og med belysning. ”Sti” er ifølge klager 2 dog ikke en dækkende betegnelse, da det reelt er en stor cykelgennemfartsvej, som vil skade biotopen. Det gælder ifølge klager 2 også, selvom cykelvejen hæves over terræn på den østlige del af den planlagte sti. Klager 2 anfører, at der i den vestlige del af stiforløbet vil være en 5 m bred og befæstet vej på jorden, som alle padder m.m. vil skulle krydse med stor risiko for at blive kørt over. Hvis man anlægger cykelvejen i terræn hen over strandengen, vil det ifølge klager 2 på grund af trafikken kunne påvirke visse dyr negativt, især hvis cykelvejen får en fast belægning. Klager 2 nævner i den forbindelse særligt bilag IV-arterne spidssnudet frø og stor vandsalamander samt de fredede arter skrubtudse, butsnudet frø, lille vandsalamander, skovfirben og snøg.

Klager 2 anfører endvidere, at belysning vil være til skade for natursommerfugle som den rødlistede kridtugle og ringspinder samt en række andre natsommerfugle. Klager 2 oplyser i den forbindelse ved en bioblitz i august 2019 at have registreret 65 natsommerfugle og møl ved grænsen til strandengen.

Klager 2 har herudover bl.a. anført, at det vil være relevant at få klarlagt, hvordan den øgede trafik vil påvirke området set i lyset af, at den skal udgøre en forbindelse til et nyt boligområde med 2000 boliger og 5000 beboere. Med den planlagte forbindelse må der forventes væsentlig brug til pendlerformål mellem bebyggelsen og metrostationen.

3. Miljø- og Fødevarerklagenævnets bemærkninger og afgørelse

I sagens behandling har Miljø- og Fødevarerklagenævnets medlemmer deltaget: Birgitte Egelund Olsen (formand), landsdommerne Eva Staal og Olaf Tingleff, samt de læge medlemmer Pelle Andersen-Harild, Lene Hansen, Else Marie Larsen og Jens Vibjerg.

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. Det følger endvidere af lovens § 11, stk. 2, at nævnet kan begrænse sin prøvelse til de væsentligste forhold.

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

- 1) Fredningsnævnets valg af referencegrundlag for screeningen, og
- 2) eventuelt supplerende grundlag for en vurdering af bilag IV-arter.

3.2 Den retlige ramme

3.2.1 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).

Der skal desuden gennemføres en miljøvurdering af planer og programmer, som i øvrigt fastlægger rammerne for fremtidige anlægstilladelser til projekter, hvis myndigheden vurderer, at disse planer eller programmer kan forventes at få væsentlig indvirkning på miljøet, jf. § 8, stk. 2, nr. 2 (miljøscreening). Planer, der er omfattet af loven uden at være opført på bilag 1 og 2, skal således miljøscreenes efter denne bestemmelse, hvis de kan forventes at få væsentlig indvirkning på miljøet.

Miljø- og Fødevarerklagenævnet lægger til grund, at det aktuelle fredningsforslag er omfattet af § 8, stk. 2, nr. 2, og derfor skal miljøscreenes efter denne bestemmelse. Nævnet har herved lagt vægt på, at fredningsforslaget fastlægger rammerne for fremtidige anlægstilladelser til projekter, som imidlertid ikke kan antages at være omfattet af miljøvurderingslovens bilag 1 eller 2. Fredningens gennemførelse forudsætter, at fredningsnævnet træffer afgørelse herom efter naturbeskyttelseslovens § 40, stk. 1.

3.2.2 Miljøscreening

Ved afgørelser efter miljøvurderingslovens § 8, stk. 2, skal myndigheden inddrage relevante kriterier efter lovens bilag 3 samt resultaterne af høringerne af offentlighed og myndigheder efter lovens § 32.

Kriterierne i bilag 3 omfatter bl.a.:

Planernes karakteristika, navnlig:

- i hvilket omfang planen kan danne grundlag for projekter og andre aktiviteter med hensyn til beliggenhed, art, størrelse og driftsbetingelser,
- planens relevans for integreringen af miljøhensyn specielt med henblik på at fremme bæredygtig udvikling,
- miljøproblemer af relevans for planen og programmet.

Kendetegn ved indvirkningen på det berørte område, navnlig:

- indvirkningens varighed og reversibilitet,
- indvirkningens størrelsesorden og rumlige udstrækning,
- værdien og sårbarheden af det berørte område som følge af særlige karakteristiske naturtræk og intensiv arealudnyttelse,
- indvirkningen på områder og landskaber som har en anerkendt beskyttelsesstatus på nationalt plan, fællesskabsplan eller internationalt plan.

Kravene til screeningens omfang og detaljeringsgrad afhænger desuden af planens indhold. Niveauet for indholdet af en screening må tilpasses indholdet af det enkelte planforslag, hvilket altid er en konkret vurdering i henhold til bl.a. lovens formål, områdets sårbarhed og udstrækning, den eksisterende planlægning samt de muligheder, planlægningens realisering medfører.

3.2.3 Beskyttelse af bilag IV-arter ved miljøscreening af fredningsforslag
Der er i habitatdirektivet⁷ fastsat regler om beskyttelse af bestemte dyre- og plantearter (bilag IV-arter).

For dyrearter opført på habitatdirektivets bilag IV, litra a, er der forbud mod beskadigelse eller ødelæggelse af yngle- eller rasteområder, jf. artikel 12, stk. 1, litra d. Beskyttelsen er generel og vedrører ikke kun særligt udpegede områder. Beskyttelsen omfatter desuden både forsætlig og uforsætlig beskadigelse og ødelæggelse.

Ved et yngle- eller rasteområde i habitatdirektivets forstand forstås en samling ("netværk") af lokaliteter, hvor en bestand af en art yngler eller raster. Betydningen af de enkelte lokaliteter i netværket kan afhænge af bestandens tæthed og spredningsmuligheder. Ved vurderingen af om et yngle- eller rasteområde beskadiges eller ødelægges, er det afgørende, om den økologiske funktionalitet af netværket af lokaliteter kan opretholdes på mindst samme niveau som hidtil.⁸

Det følger af naturbeskyttelseslovens § 36, stk. 2,⁹ at fredningsforslag i og uden for internationale naturbeskyttelsesområder skal medvirke til at opfylde Danmarks internationale forpligtelser inden for disse områder. Selvom bestemmelsen kun forholder sig til de internationale forpligtelser, der er direkte relateret til internationale naturbeskyttelsesområder, skal fredninger – såvel i som uden for internationale naturområder – også respektere forpligtelsen til ikke at beskadige eller ødelægge yngle- eller rasteområder for bilag IV-arter i habitatdirektivets artikel 12, stk. 1, litra d.¹⁰

I de sager, hvor der er et formelt krav om screening, f.eks. i sager om miljøscreening efter miljøvurderingsloven, kan vurderingen i forhold til bilag IV-arter ske i sammenhæng med screeningen, jf. habitatvejledningen.¹¹ I en miljøscreening skal der desuden bl.a. tages hensyn til miljøproblemer af relevans for planen samt indvirkningen på områder og landskaber, som har en anerkendt beskyttelsesstatus på nationalt plan, fællesskabsplan eller internationalt plan, jf. miljøvurderingslovens § 10, jf. bilag 3.

⁷ Rådets direktiv 92/43/EØF af 21. maj 1992 om bevaring af naturtyper samt vilde dyr og planter.

⁸ Habitatvejledningen (vejledning nr. 48, december 2020), pkt. 9.7.1.4

⁹ Lovbekendtgørelse nr. 1986 af 27. oktober 2010 om naturbeskyttelse.

¹⁰ Veit Koester, Naturbeskyttelsesloven med kommentarer (2009), s. 790.

¹¹ Habitatvejledningen (vejledning nr. 48, december 2020), afsnit 9.6.3.

Dette indebærer, at der i miljøscreeningen af et fredningsforslag skal indgå en vurdering af en eventuel påvirkning af yngle- eller rasteområder for bilag IV-arter som følge af fredningsforslaget.

3.3 Miljø- og Fødevareklagenævnets bemærkninger

3.3.1 Indledende bemærkninger

Miljø- og Fødevareklagenævnet bemærker indledningsvis, at det i fredningsforslaget omhandlede fredningsområde er delvist omfattet af metrolovens § 16, stk. 2,¹² idet fredningsforslagets udvidelse i forhold til den oprindelige fredning fra 1994 er omfattet af bestemmelsen. Det følger af metrolovens § 16, stk. 2, at naturbeskyttelseslovens kapitel 6 (om fredning) gælder for de i bilag 1 til metroloven anførte naturområder i Ørestad. De anførte områder må ifølge bestemmelsen ikke bebygges, benyttes til anlæg eller gøres til genstand for andre indgreb bortset fra naturpleje og anlæg af stier, medmindre der er truffet afgørelse herom efter naturbeskyttelsesloven. Bestemmelsen, der blev indsat i metroloven ved lov nr. 275 af 26. marts 2019,¹³ er en undtagelse til hovedreglen i lovens § 16, stk. 1, hvorefter naturfredningsmæssige hensyn vedrørende arealanvendelsen inden for Ørestadsområdet er undtaget fra naturbeskyttelsesloven og alene varetages ved metroloven og gennem den fysiske planlægning.

Det fremgår af de almindelige bemærkninger i lovforslagets pkt. 4.2.4, at metrolovens § 16, stk. 2 skal gøre det muligt at rejse en fredningssag for området, uanset bestemmelsen i § 16, stk. 1. Det fremgår endvidere, at områdets nærmere anvendelse ikke fastlægges med lovforslaget, men kan fastlægges af fredningsnævnet efter de almindelige regler herfor. Det forudsættes i den forbindelse, at en eventuel kommende fredning af området kan gennemføres således, at der samtidig sikres mulighed for, at fremtidige beboere – særligt børn der skal til og fra skole og fritidsinteresser – kan færdes trygt og i grønne omgivelser mellem arealet nord for Vejlands Allé (Campingarealet) og Sundby Metrostation, således at stisystemet udgør et reelt alternativ til at færdes langs Vejlands Allé og Ørestad Boulevard.

Miljø- og Fødevareklagenævnet bemærker, at det af forarbejderne til den oprindelige bestemmelse i § 16, stk. 1, fremgår, at der i henhold til bestemmelsen ikke sker ændringer i myndighedernes forpligtelser efter habitatdirektivet som beskrevet i habitatbekendtgørelsen, og at disse regler indebærer, at der som udgangspunkt ikke kan vedtages planer eller træffes afgørelser, der kan skade det omkringliggende internationale naturbeskyttelsesområde, eller som kan beskadige yngle- og rasteområder for arter på habitatdirektivets bilag IV.

¹² Lov nr. 551 af 6. juni 2007 om Metroselskabet I/S og Arealudviklingsselskabet I/S med senere ændringer.

¹³ Lov nr. 275 af 26. marts 2019 om ændring af lov om Metroselskabet I/S og Udviklingsselskabet By & Havn I/S (Erstatning for udvikling af Ørestad Fælled Kvarter).

Det fremgår af de indledende bemærkninger til Københavns Kommunes fredningsforslag af 26. juni 2019, at det for at sikre, at lovgivers forudsætninger er opfyldt, indgår i fredningsforslagets bestemmelser, at det umiddelbart er muligt at anlægge en sti mellem arealet nord for Vejlands Allé og Sundby Metrostation. Det fremgår endvidere, at fredningsforslaget samtidig fastsætter en række bestemmelser, der sikrer den bedst mulige indpasning af stien i naturområdet, og at stiens bredde derfor er begrænset til det mindst mulige under hensyn til trafikal tryghed. En del af stien skal ifølge fredningsforslagets indledende bemærkninger således forløbe i et allerede eksisterende stitracé, der kan udvides og kvalitetsforbedres, mens der for den del, der anlægges som ny sti, forudsættes en detailtilpasning til naturtyper efter forudgående registrering, der kan sikre bevarelse af naturlig hydrologi og spredningsmuligheder for arter (navnlig padder og andre vandlevende dyr) ved at hæve stien på dæk over terræn. Miljø- og Fødevarerklagenævnet lægger til grund, at der herved sigtes til bestemmelserne i fredningsforslagets § 6, stk. 2.

3.3.2 Fredningsnævnets valg af referencegrundlag for screeningen

Fredningsnævnet for København har i den påklagede screeningsafgørelse af 22. februar 2021 vurderet, at fredningsforslaget i sig selv ikke vil kunne påvirke miljøet væsentligt, hvorfor der ikke er pligt til at udarbejde en miljøvurdering.

Fredningsnævnet for København har i afgørelsen bl.a. lagt vægt på, at der med fredningsforslaget ikke gennemføres fysiske ændringer, herunder terrænændringer eller nybygninger af væsentlig karakter ud over, hvad der allerede er tilladt efter den for arealet gældende retlige regulering, og at de begrænsninger, fredningsforslaget sætter for fremtidige anlæg og projekter, ikke afviger væsentligt fra de rammer, der følger af øvrig planlægning og regulering gældende for området.

Fredningsnævnet for København har i afgørelsen gengivet Københavns Kommunes supplerende bemærkninger, som rejser af fredningssagen. Det fremgår heraf, at kommunen har lagt til grund, at fredningsforslagets mulighed for en sti med de krav og begrænsninger, der er foreslået, ikke vil udgøre en egentlig ændring i forhold til den gældende regulering, der vil medføre, at indvirkningerne på miljøet bliver mere væsentlige. Kommunen har som begrundelse for denne vurdering anført, at lovens regulering uændret vil give mulighed for at etablere stier, både på den i fredningsforslagets foreslåede placering og andre steder, hvis fredningen ikke gennemføres, og at bemærkningerne i lovforslagets pkt. 4.2.4 fremhæver behovet for en tryk sti af god kvalitet på netop dette sted.

Af det til afgørelsen bagvedliggende screeningsskema fremgår, at vurderingen af de nye arealer er sket ud fra en sammenligning med metroloven som ændret ved lov nr. 275 af 26. marts 2019, og at i det omfang, en gen-

nemførelse af fredningsforslaget vil ændre områdets benyttelse og beskyttelse, er dette vurderet. Det fremgår af screeningskemaet, at de primære forskelle bl.a. omhandler adgangen til at anlægge stier, der efter loven ikke er begrænset, men som med fredningsforslaget bliver reduceret, for så vidt angår stier med fast belægning og belysning. Det fremgår endvidere, at "[d]e anlæg, der foreslås muliggjort (hertil hører ikke stier, der allerede er mulige), tager hensyn til dyre- og plantelivet".

Miljø- og Fødevareklagenævnet må herefter lægge til grund, at Fredningsnævnet for København i forbindelse med screeningsafgørelsen ikke har foretaget en nærmere vurdering af, hvilken miljømæssig indvirkning etablering og brug af stien kan forventes at have i forhold til fredningsarealets faktiske tilstand og anvendelse på afgørelsestidspunktet, idet fredningsnævnet har vurderet, at stien uden fredningen fortsat vil kunne etableres umiddelbart efter metrolovens § 16, stk. 2.

Miljø- og Fødevareklagenævnet er af den opfattelse, at fredningsnævnet som referencegrundlag for screeningen ikke har anvendt den faktiske eller planlagte anvendelse af fredningsarealet på afgørelsestidspunktet, men derimod den potentielle anvendelse, som efter den generelle regulering i § 16, stk. 2, vurderes at være retligt mulig.

Miljø- og Fødevareklagenævnet finder, at Fredningsnævnet for København hermed ikke har foretaget en tilstrækkelig vurdering af, om fredningsforslaget kan forventes at få væsentlig indvirkning på miljøet, for så vidt angår etablering og brug af stien.

Miljø- og Fødevareklagenævnet har lagt vægt på, at fredningsforslagets bestemmelser udtrykkeligt fastlægger rammerne for stiens etablering ved fredningens gennemførelse, hvilket forarbejderne til metrolovens § 16, stk. 2, i øvrigt må forstås at forudsætte. Nævnet har endvidere lagt vægt på, at metrolovens regulering af de naturfredningsmæssige forhold, som anført i forarbejderne til den oprindelige bestemmelse i § 16, stk. 1, ikke ændrer ved, at der ikke kan vedtages planer eller træffes afgørelser, som kan beskadige yngle- eller rasterområder for bilag IV-arter, medmindre habitatreglerne er iagttaget. Det er således også af hensyn til iagttagelsen af habitatreglerne nødvendigt, at Fredningsnævnet for København forholder sig til fredningsforslagets faktiske indvirkning på områder eller landskaber, som har en anerkendt beskyttelsesstatus på nationalt plan, fællesskabsplan eller internationalt plan, jf. screeningskriterierne i miljøvurderingslovens bilag 3.

Det er Miljø- og Fødevareklagenævnets vurdering, at bemærkningerne i lovforslagets pkt. 4.2.4, der som anført af Københavns Kommune fremhæver behovet for en tryk sti af god kvalitet på netop dette sted, ikke ændrer herpå. Nævnet har i den forbindelse lagt vægt på, at stien, som anført i klagen og beskrevet i miljøkonsekvensrapporten vedrørende bydelen Vejlands Kvarter, placeres gennem dele af Amager Fælled, som besidder

en meget høj naturværdi med forekomst af bl.a. ynglende stor vandsalamander og spidssnudet frø, der begge er bilag IV-arter. Nævnet bemærker i den forbindelse, at stien i det omfang, den udgør en barriere mellem kerneområdets forskellige yngle- og rastelokaliteter, vil kunne medføre en forringelse af kerneområdets samlede økologiske funktionalitet som yngle- og rasteområde.

3.3.3 Eventuelt supplerende grundlag for en vurdering af bilag IV-arter

Miljø- og Fødevareklagenævnet er opmærksomt på, at Københavns Kommune, som rejser af fredningssagen, har anført, at fredningsforslaget indeholder vilkår for stiens etablering og udformning mv., og at der foreligger en række registreringer af hydrologi, jordbund, artsforekomster (særligt bilag IV-arter og fredede/rødlistede arter) osv. for det relevante område, som vil understøtte arbejdet med den konkrete udformning, ligesom der i fornødent omfang vil blive udført nye undersøgelser.

Miljø- og Fødevareklagenævnet har i den forbindelse overvejet, om Københavns Kommunes bemærkninger, der indgår som en del af Fredningsnævnet for Københavns screeningsafgørelse, sammenholdt med vilkårene for stiens etablering i fredningsforslagets fredningsbestemmelser § 6, stk. 2, i sig selv udgør et tilstrækkeligt grundlag for vurderingen af, om fredningsforslaget kan påvirke yngle- eller rasteområder for bilag IV-arter, for så vidt angår etablering og brug af stien. Det gælder navnlig vilkårene om, at stien etableres delvist på hævet dæk over terræn, hvor dette vurderes at fremme bevarelse eller forbedring af naturlig hydrologi og opretholde spredningsmuligheder for området arter, og at belægningen skal udformes med den mindst mulige barrierevirkning for arter i området og med en lys og dermed varmereflektende overflade, der modvirker, at dyr varmeudsættes eller tiltrækkes til ophold på stien, jf. fredningsforslagets fredningsbestemmelser § 6, stk. 2. Det gælder endvidere vilkåret om, at belysningen skal være så lav og dæmpet, som det er sikkerhedsmæssigt forsvarligt, og at den skal skærmes mod unødigt spredning til omgivelserne, jf. fredningsforslagets fredningsbestemmelser § 6, stk. 3.

Det er Miljø- og Fødevareklagenævnets vurdering, at fredningsforslaget heller ikke i kraft af vilkårene i fredningsbestemmelserne må antages ikke at kunne skade yngle- eller rasteområder for bilag IV-arter, uanset at Fredningsnævnet for København i øvrigt har foretaget et fejlagtigt valg af referencegrundlag for screeningen.

Miljø- og Fødevareklagenævnet har lagt vægt på, at Fredningsnævnet for København i forbindelse med screeningsafgørelsen ikke har foretaget en nærmere vurdering af, om de i vilkårene i fredningsbestemmelserne forudsatte afværgetiltag i givet fald vil være tilstrækkelige. Der er desuden ikke i forbindelse med sagen fremkommet andre oplysninger til støtte herfor, herunder i miljøkonsekvensrapporten for Vejlands Kvarter.

Miljø- og Fødevareklagenævnet har endvidere lagt vægt på, at der efter det anførte i de indledende bemærkninger til fredningsforslaget kan rejses tvivl om, hvorvidt vilkåret i fredningsbestemmelsernes § 6, stk. 2, om etablering af stien på delvist hævet dæk over terræn også omfatter den del af stien, som etableres på det eksisterende tracé i en bredde på op til 5 m med asfaltbelægning. Det er videre nævnets vurdering, at vilkårene i fredningsbestemmelserne ikke tager højde for en eventuel påvirkning fra vejsaltning i forbindelse med vintervedligeholdelse, og at de ikke fastsætter nogen egentlig øvre grænse for belysningen ud fra hensyn til bilag IV-arter, idet det alene fremgår, at belysningen skal være så lav og dæmpet som sikkerhedsmæssigt forsvarligt.

Endelig har Miljø- og Fødevareklagenævnet lagt vægt på, at behovet for eventuelle afværgeforanstaltninger af hensyn til bilag IV-arter og eventuelle yderligere undersøgelser i forbindelse med stiens konkrete udformning er forhold, som normalt må antages at ville medføre miljøvurderingspligt i sig selv. Fredningsnævnet for Københavns screeningsafgørelse af 22. februar 2021 lider derfor af en væsentlig retlig mangel.

3.4 Gebyr

Som følge af afgørelsen tilbagebetales det indbetalte klagegebyr, jf. gebyrbekendtgørelsens § 2, stk. 1, nr. 1.

3.5 Miljø- og Fødevareklagenævnets afgørelse

Miljø- og Fødevareklagenævnet ophæver Fredningsnævnet for Københavns afgørelse af 22. februar 2021 om, at forslag om ændret og udvidet fredning på Amager Fælled i Københavns Kommune ikke er omfattet af krav om miljøvurdering, og hjemviser sagen til fornyet behandling.

Det indbetalte klagegebyr tilbagebetales.

Denne afgørelse gøres tilgængelig for Fredningsnævnet for København (FN-KBH-047-2019F) samt for klagerne via klageportalen. Afgørelsen sendes desuden til eventuelle andre parter i klagesagen.

Afgørelsen vil blive offentliggjort på mfkn.naevneneshus.dk. Personoplysninger vil blive anonymiseret.

Miljø- og Fødevareklagenævnet beklager den lange sagsbehandlingstid.


Birgitte Egelund Olsen
Formand