

7. juli 2022
Sagsnr. 21/07215
IDADEG-NH

AFGØRELSE FRA MILJØ- OG FØDEVAREKLAGENÆVNET

**MILJØ- OG
FØDEVAREKLAGENÆVNET**

Toldboden 2
8800 Viborg

AFGØRELSE i sag om ændret og udvidet fredning på Amager Fælled i Københavns Kommune

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

Miljø- og Fødevareklagenævnet har truffet afgørelse efter naturbeskyttelseslovens § 44, stk. 1, jf. § 40.¹

Miljø og Fødevareklagenævnet ophæver Fredningsnævnet for Københavns afgørelse af 15. april 2021 om ændret og udvidet fredning på Amager Fælled i Københavns Kommune og hjemviser sagen til fornyet behandling.

Miljø- og Fødevareklagenævnets afgørelse er endelig og kan ikke indbringes for anden administrativ myndighed, jf. § 17 i lov om Miljø- og Fødevareklagenævnet.² Eventuel retssag til prøvelse af afgørelsen skal være anlagt inden 6 måneder efter, at afgørelsen er meddelt den pågældende. Er afgørelsen offentliggjort, regnes fristen dog altid fra bekendtgørelsen, jf. naturbeskyttelseslovens § 88, stk. 1.

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

¹ Lovbekendtgørelse nr. 1986 af 27. oktober 2021 om naturbeskyttelse med senere ændringer.

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.

1. Indledning

Fredningsnævnet for København har den 15. april 2021 truffet afgørelse om at gennemføre en ændret og udvidet fredning på Amager Fælled i Københavns Kommune. Der er ikke tilkendt erstatning i anledning af fredningen.

Fredningssagen er rejst i juni 2019 af Københavns Kommune. Fredningsforslaget lægger op til, at fredningen skal afløse den fredning, der er fastlagt ved Naturklagenævnets afgørelse af 7. juli 1994 om fredning af en del af Amager Fælled i Københavns Kommune, og at der herudover fredes et område, som oprindeligt var udlagt til byudvikling af Ørestad Fælled Kvarter.

Fredningsforslaget omfatter et område på ca. 180 ha, hvoraf Københavns Kommune ejer ca. 139 ha. Fredningsområdet 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 (Vejlands Kvarter). I syd grænser fredningen op til Vejlands Allé og mod øst til Ørestads Boulevard.

Fredningsområdet omfatter både lysåbne 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. Et antal stier, der kan benyttes til gående og cyklende færdsel, går gennem området både i nord-sydgående og i øst-vestgående retning. I den vestlige del af fredningsområdet er der arealer, som anvendes til kolonihaver. I den del af fredningsområdet, som tidligere var udpeget til udvikling af Ørestad Fælled Kvarter, har beskyttelsen af naturtyper siden 1992 været reguleret af den skiftende lovgivning om byudvikling af arealer i Ørestadsområdet.³ Det betyder, at der ikke er registreret beskyttet natur efter naturbeskyttelseslovens § 3 i dette område.

Formålet med fredningen er navnlig 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 sikre og regulere almenhedens ret til færdsel i området og dets anvendelse til naturoplevelser og -formidling samt fritidsformål i øvrigt. Fredningen skal endvidere medvirke til at opfylde Danmarks internationale forpligtelser til at beskytte naturen.

Fredningsnævnets afgørelse er henholdsvis den 12. maj 2021 og den 14. maj 2021 i medfør af naturbeskyttelseslovens § 43 påklaget til Miljø- og Fødevarerklagenævnet af Danmarks Naturfredningsforening og foreningen Amager Fælleds Venner.

³ Lov nr. 477 af 24. juni 1992 om Ørestanden m.v. og lov nr. 551 af 6. juni 2007 om Metroselskabet I/S og Arealudviklingsselskabet I/S.

2. Sagens oplysninger

2.1 Lov nr. 275 af 26. marts 2019

Folketinget vedtog den 19. marts 2019 lov nr. 275 om ændring af lov om Metroselskabet I/S og Udviklingselskabet By & Havn I/S (Erstatning for udvikling af Ørestad Fælled Kvarter).

Følgende fremgår af de indledende bemærkninger til lovforslaget:⁴

”I efteråret 2017 meddelte Københavns Kommunes overborgmester, at et flertal i Københavns Borgerrepræsentation havde modsat sig at medvirke til at gennemføre den fornødne lokalplanlægning for det planlagte byggeri på Ørestad Fælled Kvarter, som ejes af Udviklingselskabet By & Havn I/S. Københavns Kommune har efterfølgende undersøgt et større antal alternative byggefelter som kompensation for det aflyste byggeri.

Et bredt flertal i Københavns Borgerrepræsentation bestående af Socialdemokratiet, Radikale Venstre, Socialistisk Folkeparti, Venstre, Konservative Folkeparti, Dansk Folkeparti og Liberal Alliance indgik i forbindelse med Københavns Kommunes budgetaftale for 2019, en aftale om erstatning for det aflyste byggeri på Ørestad Fælled Kvarter. Aftalen indebærer, at det planlagte byggeri på Ørestad Fælled kvarter skal erstattes med byggeri på alternative byggefelter.

Realiseringen af Københavns Kommunes aftale forudsætter, at staten foretager en række handlinger. Regeringen (Venstre, Liberal Alliance og Konservative Folkeparti), Socialdemokratiet, Dansk Folkeparti, Socialistisk Folkeparti og Radikale Venstre har den 25. oktober 2018 indgået en aftale om erstatning for byggeriet på Ørestad Fælled Kvarter, som skal sikre at Københavns Kommunes aftale kan realiseres.

Nærværende lovforslag udmønter denne politiske aftale.

Lovforslaget skal give hjemmel til, at Københavns Kommunes indskyder to arealer i Udviklingselskabet By & Havn I/S beliggende ved Vejlands Allé (Campingarealet) og Selinevej Nord. Udviklingselskabet By & Havn I/S vil herefter forestå byudvikling af disse arealer.

Arealerne er på nuværende tidspunkt omfattet af en række begrænsninger for arealanvendelsen, som medfører, at der ikke kan bygges på arealerne. Arealerne er bl.a. fredet i medfør af naturbeskyttelsesloven. Lovforslaget skal derfor skabe mulighed for, at områderne kan byudvikles.

Lovforslaget skal desuden sikre, at Ørestad Fælled Kvarter friholdes for bebyggelse og øvrige indgreb ligesom de øvrige naturområder i Ørestaden.

⁴ https://www.ft.dk/ripdf/samling/20181/lovforslag/1153/20181_1153_som_fremsat.pdf (ft.dk).

Herved sikres det, at arealet på Ørestad Fælled Kvarter med højere naturværdi bevares til fordel for arealer på Amager Fælled med lavere naturværdi, som Udviklingselskabet By & Havn I/S herefter kan byudvikle. Lovforslaget skal desuden skabe mulighed for, at der kan rejses en fredningssag for området efter de almindelige regler i naturbeskyttelsesloven. En gennemført fredning vil gælde ved siden af bestemmelserne i denne lovs § 16, stk. 2, indtil denne bestemmelse ophæves ved en ny lov.

Af lovforslagets afsnit 2.4 *Ørestad Fælled Kvarter friholdes for bebyggelse* fremgår:

2.4.1 Gældende ret

Udviklingselskabet By & Havn I/S overtog ved stiftelsen i 2007 bl.a. arealer fra det tidligere Ørestadsselskabet I/S, herunder bl.a. arealet på Ørestad Fælled Kvarter, med henblik på udvikling af arealerne.

Det har siden stiftelsen af Ørestadsselskabet I/S i 1992 været forudsat, at arealet beliggende på Ørestad Fælled Kvarter skulle byudvikles med henblik på etablering af boliger og erhverv mv.

Det følger af lovens § 16, stk. 1, at de naturfredningsmæssige hensyn vedrørende arealanvendelsen inden for Ørestadsområdet alene varetages ved denne lov (lov om Metroselskabet I/S og Udviklingselskabet By & Havn I/S) og gennem den fysiske planlægning.

Af stk. 2 følger det, at de på bilag 1 viste naturområder – som i dag ikke omfatter Ørestad Fælled Kvarter – herunder de kanaler og søarealer, som skal etableres inden for disse områder, ikke må bebygges, benyttes til anlæg eller gøres til genstand for andre indgreb bortset fra naturpleje.

Det betyder, at regulering af arealanvendelsen sker gennem den fysiske planlægning og ikke f.eks. gennem fredning. Derimod gælder reglerne i naturbeskyttelsesloven om offentlighedens adgang til naturen og bestemmelser om beskyttelse af plante- og dyrearter. I forhold til arealanvendelse fremgår det klart af lovens bemærkninger, jf. Folketingstidende, 2006-2007, A, L 158, side 5226, at området ikke må bebygges, benyttes til anlæg eller gøres til genstand for andre indgreb bortset fra naturpleje. Det er altså restriktivt, hvad der må foretages på områderne.

2.4.2 Transport-, Bygnings- og Boligministeriets overvejelser og den foreslåede ordning

Henset til at et flertal i Københavns Borgerrepræsentation har modsat sig at medvirke til at gennemføre den fornødne lokalplanlægning for det planlagte byggeri på Ørestad Fælled Kvarter, er det besluttet, at arealet på Ørestad Fælled Kvarter ikke skal bebygges.

Samtidig er der udtrykt politisk ønske om, at der gennemføres en fredning for området, hvilket kan ske via en fredning efter gældende bestemmelser i naturbeskyttelsesloven eller besluttes ved lov.

Det foreslås på den baggrund, at arealet på Ørestad Fælled Kvarter indgår i den oversigt til lovens bilag 1 over naturområder i Ørestad, som ikke må bebygges m.v. Herved friholdes området for byggeri, og Ørestad Fælled Kvarter vil blive omfattet af de samme regler, der gælder for det tilgrænsende naturområde.

Der vil med lovforslaget blive skabt en sammenhængende beskyttelse af den kile, der strækker sig rundt om Grønjordssøen fra DR Byen i nord til Ørestad Fælled Kvarter i syd.

Samtidig hermed foreslås det, at der gives hjemmel til, at det skal være muligt at rejse en fredningssag efter naturbeskyttelseslovens kapitel 6 for området omfattet af bilag 1 over naturområder i Ørestad, uanset bestemmelsen i lovens § 16, stk. 1, hvorefter de naturfredningsmæssige hensyn vedrørende arealanvendelsen inden for Ørestadsområdet alene varetages ved lov om Metroselskabet og Udviklingsselskabet By & Havn I/S og gennem den fysiske planlægning. Den foreslåede bestemmelse giver mulighed for, at der kan rejses en fredningssag med tilsvarende formål som fredningen af Amager Fælled og som sikrer beskyttelse af områdets natur.

Områdets nærmere anvendelse fastlægges derfor ikke med dette lovforslag, men kan fastlægges af fredningsnævnet efter de almindelige regler herfor. Det forudsættes, 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.

Hvis der gennemføres en fredningssag kan lovens § 16, stk. 2 efterfølgende ophæves ved en ny lov, således at området alene er beskyttet af en fredning svarende til de omgivende arealer på Amager Fælled.”

2.2 Fredningsforslaget

I forlængelse af vedtagelsen af lovændringen fremsatte Københavns Kommune i juni 2019 forslag til ændret og udvidet fredning på Amager Fælled.

Det fremgår af fredningsforslaget, at den gældende fredning på Amager Fælled er fastlagt i det daværende Naturklagenævns afgørelse af 7. juli 1994.⁵ En del af denne fredning blev ophævet med lov nr. 275 af 26. marts 2019 for at muliggøre udvikling Vejlands Kvarter. En del af matr.nr. 1aa,

⁵ Naturklagenævns afgørelse af 7. juli 1994 om fredning af del af Amager Fælled i Københavns Kommune, <https://www2.blst.dk/nfr/07854.00.pdf>.

Eksercerpladsen, København, - i dag matr.nr. 409, Eksercerpladsen, København - er dermed ikke længere omfattet af fredningen.

Det fremgår af fredningsforslaget, at baggrunden for at rejse fredningssagen er et ønske om at skabe en sammenhængende regulering af naturområderne på Amager Fælled. Fredningen af de ubebyggede arealer i Ørestad nord for Vejlands Allé er på den baggrund foreslået gennemført ved en udvidelse og revision af den allerede gældende fredning af en del af Amager Fælled fra 1994.

Af fredningsforslagets side 3 under afsnittet *Sti til nyt byområde* fremgår det, at med den gældende lovs bestemmelser kan der umiddelbart anlægges stier i hele det område, der nu foreslås fredet. Det fremgår bl.a., at der skal anlægges en sti, som skal være et reelt alternativ til at færdes langs Vejlands Allé og Ørestads boulevard. Fredningsforslaget tillader, at stien forsynes med en belægning, der kan sikre, at stien kan sneryddes, og derved benyttes hele året. Samtidig skal stien forsynes med lav og skærmet belysning for at sikre tryghed om færdslen.

Det fremgår, at stien skal anlægges på en måde som mest muligt tager hensyn til naturen, hvorfor man har valgt en sti med den mindst mulige bredde, der stadig kan være tjenlig for færdslen. Den første del af stien vil løbe i et allerede eksisterende tracé. Det er videre anført, at den nyanlagte del af stien forudsættes anlagt med mest mulig hensyntagen til naturtyper efter forudgående registrering, så den naturlige hydrologi bevares. Endvidere skal spredningsmulighederne for padder sikres ved at hæve stien på dæk over terræn. Belysning skal være lav og skærmet mod spredning. Stien må desuden ikke være en hindring for naturpleje.

2.3 Den påklagede afgørelse

Fredningsnævnet for København har den 15. april 2021 i medfør af naturbeskyttelseslovens § 33, stk. 1, truffet afgørelse om at gennemføre ændret og udvidet fredning på Amager Fælled i Københavns Kommune.

Det fremgår af afgørelsen, at fredningsnævnet i forbindelse med sagens behandling har modtaget en række hørings svar, som har været forelagt sagsrejsere. På en række punkter er der ikke opnået enighed mellem sagsrejsere og dem, der har afgivet hørings svar.

Om forløbet, belægning og belysning mv. af stiforløbet, der er medtaget i fredningsforslagets § 6, stk. 2, fremgår følgende af afgørelsen:

”Forløb, belægning og belysning m.v. af stiforløb (fredningsforslagets § 6, stk. 2)

Den væsentligste indsigelseskategori angår vilkårene om en sti, der skal forbinde det nye byområde nord for Vejlands Allé med Sundby Metrostation. Miljøpunkt Amager, Friluftsrådet, Dansk Botanisk Forening, Arternes

Ambassade København, Amager Vest Lokaludvalg, Danmarks Naturfredningsforening, DOF og Amagerfælleds Venner har haft indsigelser over for stiens forløb, stiens belægning, stiens belysning, lige som der har været ønske om at forbyde motoriseret kørsel på stien, herunder kørsel med eldrevne cykler.

Københavns Kommune har anført bl.a. følgende til høringsvarene:

”Dansk Botanisk Forening er generelt tilfredse med fredningsforslaget og indstillet på, at der anlægges en ny sti. Foreningen ønsker en botanisk kortlægning som del af grundlaget, så forløbet kan tage højde for særligt sårbare arealer, evt. ved en forskydning mod nord. Foreningen ønsker også, at det tydeligere fremgår, at stien skal tage hensyn til den hydrologi, der er vigtig for plantelivet. Københavns Kommune finder, at formuleringerne i fredningsforslaget allerede tydeliggør, at der skal tages hensyn til naturlig hydrologi, og at tracéet af den nye del af stien kan detailtilpasses forekomster af vigtige naturtyper (inkl. særlige botaniske lokaliteter). Flere parter ønsker, at en sti i stedet skal placeres umiddelbart nord for Vejlands Allé, således at det foreslåede tracé udgår. Det fremgår dog af bemærkningerne til lov nr. 275 af 26. marts 2019, at en ny sti skal udgøre ”et reelt alternativ til at færdes langs Vejlands Allé og Ørestads Boulevard”. Københavns Kommune finder det vigtigt, at stien får et forløb nogenlunde som vist og dermed den mest direkte sammenhæng med Sundby Station og med en skole, der i den igangværende planlægning påtænkes placeret i det nye kvarter ud for stiens vestlige afslutning. Men forslaget giver jf. ovenstående mulighed for en vis detailtilpasning i tracéet, hvis hensyn til sårbare naturtyper ikke kan varetages på anden vis. Det er Københavns Kommunes vurdering, at der med fredningsforslagets regulering af stien og med de hensyn til beskyttede plante- og dyrearter, der samtidig er gældende jf. naturbeskyttelseslovens gyldighed i området, vil blive taget så store hensyn til naturindholdet i området, at det udgør en rimelig afvejning af interesserne. Særligt vedrørende stiens belysning skal det understreges, at denne med bestemmelserne i stk. 3 er reguleret netop med det formål at minimere påvirkningen af naturen. Der er dog færdselssikkerheds- og tryghedsmæssige hensyn, navnlig ved en sti, der kan hæves over det omgivende terræn for at sikre naturlig hydrologi og gode spredningsmuligheder for arterne i området. Det vurderes ikke, at lys fra omgivelserne (vej, metro, bebyggelse mv.) er tilstrækkeligt. Derfor kan belysning ikke helt undværes, men vil blive begrænset og skærmet mest muligt. Flere parter mener, at stiforløbet skal godkendes af fredningsnævnet hvad angår tracé, bredde, materialevalg og belysning. Dette forstår Københavns Kommune således, at stien vil skulle behandles som en dispensationssag, hvilket efter kommunens vurdering ikke lever op til intentionerne i loven (lov nr. 275 af 26. marts 2019) og ordlyden af dens bemærkninger. Her vurderes det i punkt 2.4.2 forudsat, at stien muliggøres i selve fredningen (jf. lovbemærkningerne ”samtidig”) og dermed forud for Folketingets ophævelse af den særlige lovregulering af området. Både i lovgivningen for området gældende før lov nr. 275 og i denne lov er nye stier umiddelbart tilladt uden nogen fastlagt regulering af

deres tracé, bredde, materiale etc. Københavns Kommune har med formuleringen af fredningsforslaget tilstræbt at beskrive de ovenstående forhold (tracé, bredde, materialevalg og belysning) så præcist som muligt, så fredningsnævnet med selve fredningen har adgang til at foretage en konkret stillingtagen. Fredningsnævnet har naturligvis mulighed for at træffe beslutning om en endnu mere præcis regulering, men Københavns Kommune kan ikke gå ind for, at etablering af en sti jf. lovbemærkningernes punkt 2.4.2 henvises til en senere dispensationssag. Enkelte parter foreslår, at motoriserede og eldrevne køretøjer skal være forbudt på en ny sti. Det er Københavns Kommunes vurdering, at det følger af bestemmelserne i § 5 om almenhedens adgang, at almenheden som udgangspunkt ikke må benytte motorkøretøjer i området. Motorkøretøjer vil forekomme til brug for drift og pleje (herunder ved vandlauget), pasning af de græssende dyr mv., men der vurderes ikke at være behov for at præcisere bestemmelser herom for den nye sti. Københavns Kommune ønsker ikke en bestemmelse vendt imod eldrevne køretøjer (el-kørestole, (lad-)cykler med batteri mv.), da disse lovgivningsmæssigt og i praksis må betragtes som en integreret del af borgernes cykler/lette transportmidler, og da de allerede må færdes på alle stier udpeget til cykling. Der ses ikke at være en saglig begrundelse for at udelukke dem fra færdsel på en ny sti. Amager Vest Lokaludvalg ønsker, at overfladen på en ny sti skal være majsgul. Københavns Kommune er enig i, at det er væsentligt at stien får en lys overflade, der reflekterer varme, som kan være skadelig for nogle dyrearter og omvendt tiltrække andre arter til at tage ophold. Det vurderes dog for detaljeret og ikke fagligt underbygget at lægge farven helt fast. Kommunen foreslår i stedet, at det i formuleringen i stk. 2 tydeliggøres, at overfladematerialet skal modvirke opvarmning og skal vælges, så det ikke unødigt tiltrækker dyrs ophold med risiko for, at disse dræbes ved færdsel.”

Fredningsnævnet har anført, at en fredning af området i forarbejderne til lov nr. 275 af 26. marts 2019 er udtrykt som lovgivers konkrete vilje. Fredningsnævnet har derfor anset sig forpligtet til at tage forslaget om fredning af det udvidede område til følge uanset fredningens manglende hensigtsmæssighed.

Afslutningsvis har fredningsnævnet bemærket, at nævnet er enig i sagsrejsers vurdering af, at det vil være mest korrekt at forny fredningen for hele området frem for at lade det udvidede område få sin egen fredning.

Fredningsnævnet har i overensstemmelse med fredningsforslaget fastsat følgende bestemmelse om stiforløb:

”§ 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 færste 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.

[...]"

Fredningsnævnet har om bestemmelsen bemærket, at Sundby Metrostation er placeret med henblik på at kunne trafikforsyne bydelen Ørestad Fælled Kvarter (tidligere Amager Fælled Kvarter), der skulle have ligget i området umiddelbart vest for stationen. Den politiske beslutning om at flytte den påtænkte bydel fra det stationsnære område til et område længere inde på Amager Fælled har således nødvendiggjort en højklasset gang- og cykelforbindelse mellem den påtænkte bydel nord for Vejlands Alle til Sundby Metrostation.

Fredningsnævnet har anført, at nævnet også i det tilfælde, at denne færdselsåre havde været helt uomtalt i lov om erstatning for udvikling af Ørestad Fælled Kvarter, ville have medtaget den i fredningsbestemmelserne. Fredningsnævnet har henvist til, at der bør etableres en sti med henblik på at afbøde de infrastrukturelle skadevirkninger af bydelens flytning og for at undgå, at færdsel uden for stisystemet vil medføre yderligere skade på Amager Fælleds natur.

Fredningsnævnet har konstateret, at den af sagsrejser foreslåede linjeføring er i overensstemmelse med de bemærkninger, der fremgår af forarbejderne til lov nr. 275 af 26. marts 2019. Fredningsnævnet har derfor vurderet, at sagsrejser med den endelige formulering af fredningsbestemmelsernes § 6, stk. 2, har taget de fornødne saglige hensyn til områdets naturinteresser. Fredningsnævnet har derfor ikke fundet grundlag for en regulering, hvor fredningsnævnet på ny skal tage stilling til stiens udformning og forløb.

2.4 Miljø- og Fødevareklagenævnets afgørelse vedrørende miljøvurderingspligt

Fredningsnævnet for København har den 22. februar 2021 efter miljøvurderingslovens § 10, jf. § 8, stk. 2, nr. 1 og nr. 2, jf. stk. 1, truffet afgørelse om, at der ikke er pligt til at udarbejde en miljøvurdering i forbindelse med behandlingen af forslaget om ændret og udvidet fredning på Amager Fælled i Københavns Kommune.

Afgørelsen blev påklaget til Miljø- og Fødevareklagenævnet af Danmarks Naturfredningsforening og foreningen Amager Fælleds Venner.

Miljø- og Fødevareklagenævnet har den 6. juli 2022 truffet afgørelse om at ophæve Fredningsnævnet for Københavns afgørelse om ikke-miljøvurderingspligt af fredningsforslaget og hjemvise sagen til fornyet behandling.⁶

3. Klagerne til Miljø- og Fødevareklagenævnet

Danmarks Naturfredningsforening og foreningen Amager Fælleds Venner har henholdsvis den 12. maj og 14. maj 2022 klaget over fredningsnævnets afgørelse.

Danmarks Naturfredningsforening har udtrykt tilfredshed med, at man både får en fredning af den tidligere strandeng, og en revision af den eksisterende Amager Fælled-fredning. Foreningen har anført, at der imidlertid er enkelte punkter i fredningsnævnets afgørelse, som er problematiske for naturen, og som der derfor klages over. Foreningen har nærmere anført, at i afgørelsen tillades en 5 m bred cykel- og gangsti hen over strandengen fra den planlagte bebyggelse i Vejlands Kvarter og til Sundby Metrostation. Foreningen finder, at stien er unødvendig, da der ikke er et behov for den, da Bella Center Metrostation er tættere på Vejlands Kvarter, ligesom

⁶ Miljø- og Fødevareklagenævnets afgørelser i sagsnr. 21/06352 og 21/06353.

eksisterende stier kan bruges, uden at det tager ekstra tid. Da etablering af stien samtidig strider mod fredningsbestemmelsernes § 1, og herunder særligt i forhold til den østlige del (strandengen), som har en høj biodiversitet, finder foreningen, at stien ikke er forenelig med fredningens formål. Tildelsen til den bør derfor udgå af fredningen. Foreningen har videre anført, at stien er nævnt i bemærkningerne til lov nr. 275 af 26. marts 2019. Foreningen har anført, at i fredningsafgørelsen er disse bemærkninger tolket således, at de indebærer, at fredningen skal gøre en sti mulig i det i lovforslaget angivne trace m.m. Ifølge foreningen har fredningsnævnet anset dette som en bindende forudsætning for at kunne gennemføre fredningen. Foreningen finder derfor, at fredningsafgørelsen hviler på et forkert grundlag, da loven ikke fratager fredningsnævnet nogen kompetence til at bestemme, at der ikke må etableres stier i området. Efter foreningens opfattelse bør bestemmelserne for stien tages ud af fredningen eller justeres, så stien placeres, hvor den er så skånsom for biotopen som mulig. En sådan placering kunne være inde på strandengen langs den kanal, der går langs Vejlands Allé.

Amager Fælleds Venner har anført, at etablering af en sti på den nuværende placering er uforenelig med naturen i området, og at etablering af stien dermed er i strid med formålet med fredningen. Foreningen har i den forbindelse anført, at manglen på en tilbundsgående uvildig miljøvurdering af en sti på tværs af strandengen umuliggør en samlet vurdering af benyttelses- og beskyttelseshensyn for hele området. Det er foreningens opfattelse, at fredningsnævnets fornemmeste opgave er at bibeholde fredningsinstituttets integritet i arbejdet med fredninger, men at fredning af et område på baggrund af en politisk beslutning og med bundne krav til fredningen underminerer fredningsnævnets troværdighed, formål og berettigelse. Det er på den baggrund foreningens opfattelse, at fredningen bør afvises, indtil en upartisk behandling af fredningsforslaget kan finde sted. Foreningen har anført, at fredningsområdet er hjemsted for en lang række sjældne og truede arter, herunder spidssnudet frø og stor vandsalamander, som er på habitatdirektivets bilag IV. Foreningen har udtrykt bekymring vedrørende stiens påvirkning af den omliggende natur, herunder belysningens påvirkning af lysfølsomme insekter, belægningens betydning for områdets bestand af padde og de maskinelle forstyrrelser af dyre- og plantelivet dels fra anlægsarbejdet, dels fra det løbende vedligehold samt saltning i vinterhalvåret. Foreningen har endvidere anført, at opdeling af naturen med en bred sti vil være til skade for områdets bestand af padde, herunder bl.a. stor vandsalamander. Foreningen har hertil anført, at det fremgår af en rapport fra Biomedica fra 2015, at den lokale konnektivitet inden for området er af afgørende betydning for paddebestandenes overlevelse både på kort og på langt sigt. Foreningen har desuden anført en række betragtninger til støtte for foreningens klage over fredningsnævnets afgørelse om, at der ikke skal foretages miljøvurdering af fredningsforslaget. Foreningen har således anført, at vurderingsgrundlaget for etablering af stien er mangelfuldt, eftersom der ikke foreligger et konkret stiprojekt og en miljøvurdering heraf,

som beskriver stiens bonitet og påvirkning af naturen, herunder den kumulative påvirkning i området. Foreningen har herved gjort gældende, at etablering af stien i fredningen både vil indebære rydning af sårbar natur samt få indvirkning på og formentlig reducere flere af de sårbare og rødlistede arter, som er tilstede i området. Det er desuden anført, at der slet ikke er behov for en cykel- og fodgængervej til Sundby Metrostation. Foreningen har hertil bemærket, at det allerede er muligt at færdes trygt i området, da der er to grusstier, der kan anvendes. Disse to grusstier løber næsten parallelt med den omtvistede sti, den ene nord for og den anden syd for, og at det ikke giver mening at skulle etablere en ny sti til skade for naturen og samtidig forringe borgernes naturoplevelser, når transportbehovet kan løses ad eksisterende stier. Foreningen har ligeledes anført, at der er mulighed for at anvende den asfalterede supercykelsti langs Vejlands Alle, når man skal transportere sig til og fra Sundby Metrostation og Bella Center Metrostation.

4. Miljø- og Fødevareklagenævnets bemærkninger og afgørelse

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

4.1 Miljø- og Fødevareklagenævnets bemærkninger

Ifølge naturbeskyttelseslovens § 43, stk. 1, kan fredningsnævnets afgørelse efter § 40 påklages til Miljø- og Fødevareklagenævnet.

Det fremgår af naturbeskyttelseslovens § 44, stk. 1, at Miljø- og Fødevareklagenævnet kan ændre fredningsnævnets afgørelse, herunder fredningens geografiske udstrækning, fredningsbestemmelserne og erstatningen. Dette gælder, uanset hvem der har rejst fredningssagen eller påklaget fredningsnævnets afgørelse, og uanset fredningsforslaget og de forslag og krav, der er fremført for fredningsnævnet og Miljø- og Fødevareklagenævnet.

Miljø- og Fødevareklagenævnet har ved afgørelse af 6. juli 2022 ophævet og hjemvist Fredningsnævnet for Københavns afgørelse om, at forslag om ændret og udvidet fredning på Amager Fælled i Københavns Kommune ikke er omfattet af krav om miljøvurdering.

Da Fredningsnævnet for Københavns screeningsafgørelse efter miljøvurderingslovens § 10 lider af en væsentlig retlig mangel, finder Miljø- og Fødevareklagenævnet, at der ikke foreligger den nødvendige stillingtagen til fredningsforslaget efter miljøvurderingsreglerne, inden afgørelsen om fredning efter naturbeskyttelseslovens § 40 blev meddelt. Afgørelsen om fredning lider derfor i sig selv af en væsentlig retlig mangel.

Miljø- og Fødevareklagenævnet har herved lagt vægt på, at formålet med en miljøvurdering bl.a. er, at der tages hensyn til planers og programmers sandsynlige væsentlige indvirkning på miljøet *forud* for, at myndigheden

træffer afgørelse om planen eller programmet. Kravet om at foretage bilag IV-vurderingen så tidligt som muligt skal ses i lyset af, at formålet med en miljøvurdering netop er at sikre, at integrationen af miljøhensyn foretages på et så tidligt tidspunkt, at det er muligt at inddrage miljømæssige aspekter i planens udformning. Kendes karakteren og placeringen af et påtænkt anlæg, vil der således ikke være grundlag for at udsætte den nærmere vurdering af påvirkningen af de mulige bilag IV-arter.

4.2 Miljø- og Fødevareklagenævnets øvrige bemærkninger

Miljø- og Fødevareklagenævnet bemærker, at en ny afgørelse om fredning skal afvente, at Fredningsnævnet for København har truffet en ny screeningsafgørelse og om nødvendigt udarbejdet en miljørapport.

Det følger endvidere af naturbeskyttelseslovens § 36, stk. 2, at fredningsforslag i og uden for internationale naturbeskyttelsesområder skal medvirke til at opfylde Danmarks internationale forpligtelser inden for disse områder. Bestemmelsen blev indføjet ved en ændring af loven fra 2004.⁷ Det følger af de specielle bemærkninger til 2004-lovændringen, at tilføjjelsen i naturbeskyttelseslovens kapitel om fredning blev foretaget med henblik på at præcisere, ”at fredninger skal medvirke til at gennemføre EUnaturbeskyttelsesdirektiverne”.⁸ Selvom bestemmelsens ordlyd 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.⁹

I forbindelse med en fornyet behandling af fredningssagen bør fredningsnævnet ligeledes være opmærksomt på, at fredningen skal respektere forpligtelsen til ikke at beskadige eller ødelægge yngle- eller rasteområder for bilag IV-arter i habitatdirektivets artikel 12, stk. 1, litra d. Der er desuden forbud mod forsætlig forstyrrelse af disse arter, i særdeleshed i perioder, hvor dyrene yngler, udviser yngelpleje, overvintrer eller vandrer, jf. artikel 12, stk. 1, litra b. Nævnet bemærker herved, at stien, som anført i klagen og beskrevet i miljøkonsekvensrapporten vedrørende bydelen Vejlands Kvarter, placeres gennem dele af Amager Fælled-fredningen, 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 kerneområdet forskellige ynglelokaliteter, vil kunne medføre en forringelse af kerneområdet samlede økologiske funktionalitet som yngleområde.

⁷ Lov nr. 454 af 9. juni 2004 om ændring af lov om naturbeskyttelse, lov om planlægning, lov om vandløb og museumsloven.

⁸ Jf. lovforslag nr. 146 af 28. januar 2004 om ændring af lov om naturbeskyttelse, lov om planlægning, lov om vandløb og museumsloven, de specielle bemærkninger til nr. 19.

⁹ Veit Koester, Naturbeskyttelsesloven med kommentarer (2009), s. 790.

Det følger af naturbeskyttelseslovens § 37, stk. 1, 1. pkt., at fredningsnævnet skal foretage offentlig bekendtgørelse af sagens rejsning og sende fredningsforslaget til ejerne og brugerne af de ejendomme, der omfattes af forslaget, til statslige og kommunale myndigheder, hvis interesser berøres af forslaget, samt til organisationer m.v., som antages at have en væsentlig interesse i forslaget.

Det følger videre af naturbeskyttelseslovens § 40, stk. 2, 1. pkt., at fredningsnævnet skal foretage offentlig bekendtgørelse om sagens afgørelse og sende afgørelsen til dem, der har fået fredningsforslaget tilsendt, jf. § 37, stk. 1.

Fredningsnævnet skal således under en fornyet behandling af sagen sørge for betimelig inddragelse af interessenterne i sagen i henhold til naturbeskyttelseslovens bestemmelser herom.

Miljø- og Fødevareklagenævnet bemærker endelig, at fredningsnævnet under sagens fornyede behandling bør overveje, om det er i overensstemmelse med formålet med fredningen, at opførelse af større bygninger og anlæg i fredningen i visse tilfælde kan ske uden fredningsnævnets forudgående godkendelse af udformning og placering af det endelige projekt.

4.3 Miljø- og Fødevareklagenævnets afgørelse

Miljø og Fødevareklagenævnet ophæver Fredningsnævnet for Københavns afgørelse af 15. april 2021 om udvidet og ændret fredning på Amager Fælled i Københavns Kommune og hjemviser sagen til fornyet behandling.

Afgørelsen vil blive offentliggjort på mfkn.naevneneshus.dk. Afgørelsen kundgøres endvidere i Statstidende.



Birgitte Egelund Olsen
Formand