



By og Havn
Nordre Toldbod 7
1013 København

Naturstyrelsen Hovedstaden
Boveskovgård
Dyrehaven 6
2930 Klampenborg

xx.xx.2018

Sagsnr.
2017-0006551

Dokumentnr.
2017-0006551-32

Lovliggørelse af ulovlig terrænændring på Kalvebod Fælled

Cowi har 15. januar 2018 på vegne af By og Havn søgt om lovliggørende dispensation til et allerede etableret vandløb, en paddesø og hævning af omkringliggende terræn.

Terrænreguleringerne er foretaget på Naturstyrelsens ejendom på matrikel 890, Sundby Overdrev, København Kommune.

Naturstyrelsen har givet fuldmagt til projektet, ligesom de er indforståede med ansøgningen om lovliggørende dispensation.

Området var og er omfattet af naturbeskyttelseslovens¹ (herefter NBL) § 3 og dermed et forbud mod at foretage tilstandsændringer. Terrænændringerne blev etableret uden foregående dispensation fra NBL § 3 og skal derfor lovliggøres.

Området er også en del af Natura 2000-område N143 Vestamager og havet syd for, som både habitat- og fuglebeskyttelsesområde.

Afgørelse

Der meddeles hermed lovliggørende dispensation til den etablerede sø og vandløb. Der meddeles samtidig afslag på lovliggørende dispensation til den hævning af terrænet, der er foretaget ind mod Ørestad Syd. Dette skal betragtes som varsel om påbud om reetablering. Der skal reetableres ved at al jord, som er udlagt ovenpå det oprindelige terræn, som udgangspunkt skal fjernes. Den præcise afgrænsning skal dog fastlægges ved en feltgennemgang sammen med Københavns Kommune.

Afgørelsen træffes i medfør af NBL § 65, stk. 2 og § 73, stk. 1.

¹ LBK nr. 934 af 27/06/2017

Vand og VVM

Njalsgade 13
Postboks 380
2300 København S

EAN nummer
5798009809452

Vurdering

Københavns Kommune har i sin behandling af sagen lagt vægt på følgende:

- By og Havn og Naturstyrelsen har været i god tro, da Københavns Kommune havde udtalt at arealet ikke var omfattet af NBL § 3.
- Reetablering af området hvor der er gravet ud til sø og vandløb vurderes at være vanskeligt, samt at ville skade naturen mere end det vil gavne.
- Da der foreligger særlige omstændigheder, i form af de to ovenstående punkter, vurderes afgørelsen ikke at danne uheldig præcedens.
- Selvom udgangspunktet ved ulovlig etablering af søer i § 3-områder, iht. klagenævnets praksis er at søen skal fjernes, vurderes der at være tale om særlige omstændigheder, som giver grundlag for en undtagelse fra udgangspunktet.
- Det område, som er berørt af terrænhævning, vurderes at kunne reetableres uden uforholdsmæssig store omkostninger, og sandsynligheden for at den oprindelige vegetation vil vende tilbage vurderes som rimelig.
- Hverken det oprindelige indgreb eller reetableringen vurderes at skade Natura 2000-området med hensyn til dets bevaringsmålsætninger, jf. habitatbekendtgørelsens² § 7, stk. 3, nr. 1
- Hverken det oprindelige indgreb eller reetableringen vurderes at ødelægge yngle- eller rastesteder for bilag IV-arter, jf. habitatbekendtgørelsens § 10, stk. 1.

En uddybende redegørelse kan findes i bilag 2.

Anden lovgivning

Der er opnået dispensation fra Kalvebodkile-fredningen, som området er omfattet af.

Bibeholdelse af sø og vandløb kræver landzonetilladelse. Der bliver truffet en særskilt afgørelse om denne.

Annoncering

Afgørelsen vil blive annonceret på Københavns Kommunes annonceringsportal, <https://www.kk.dk/annonceringsportalen>.

Klagevejledning

Afgørelsen sendes i kopi til nedennævnte:

² BEK nr. 296 af 27/06/2016

- Ejeren af den ejendom, som afgørelsen vedrører, hvis denne er en anden end ansøgeren
- Miljøstyrelsen
- Offentlige myndigheder, der må antages af have interesse i sagen
- De foreninger og organisationer, som har anmodet kommunen om at blive underrettet om § 3-afgørelser

Afgørelsen kan af de klageberettigede, jf. lovens §§ 86 og 87, påklages til Miljø- og Fødevarerklagenævnet inden 4 uger efter den er meddelt. Lokale foreninger og organisationer kan kun klage, hvis de har en væsentlig interesse i afgørelsen.

En eventuel klage sendes til Teknik- og Miljøforvaltningen, Center for Miljøbeskyttelse, natur@tmf.kk.dk, der vil forelægge den for Miljø- og Fødevarerklagenævnet sammen med det materiale, der er indgået i sagens behandling.

Rettidig klage har opsættende virkning, hvilket indebærer, at tilladelsen, i henhold til Naturbeskyttelseslovens § 87, ikke må udnyttes, medmindre Miljø- og Fødevarerklagenævnet bestemmer andet. Hvis Center for Miljøbeskyttelse modtager en klage, vil vi orientere nærmere herom.

Regler og procedurer for at påklage afgørelsen kan læses på klagenævnets hjemmeside: <http://nmkn.dk/>

Hvis du vil indbringe afgørelsen (dispensationen) for domstolene, skal det ske inden 6 måneder fra afgørelsens modtagelse. Dispensationen bortfalder, hvis den ikke er udnyttet inden 3 år fra i dag.

Bilag 1 Kort og billeder

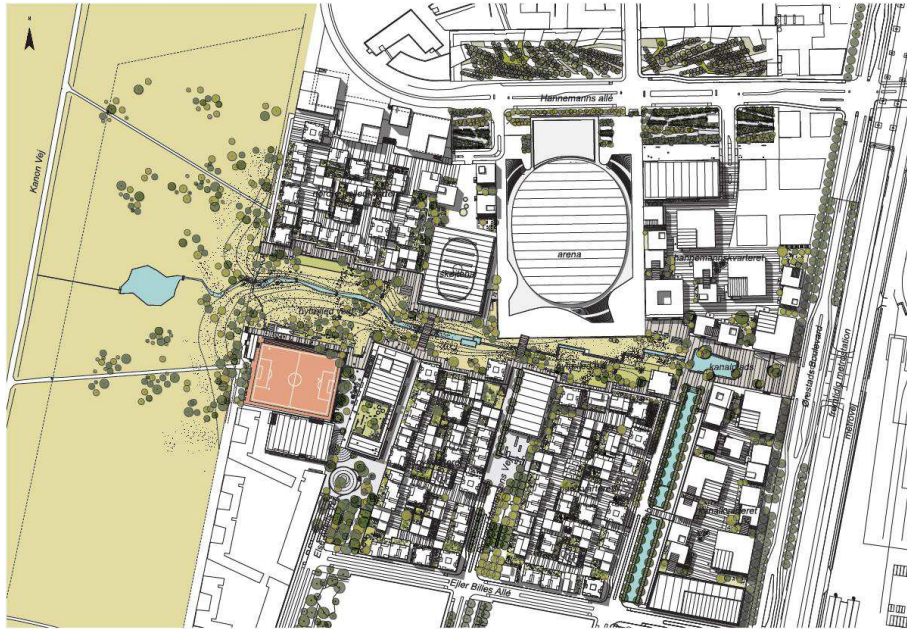
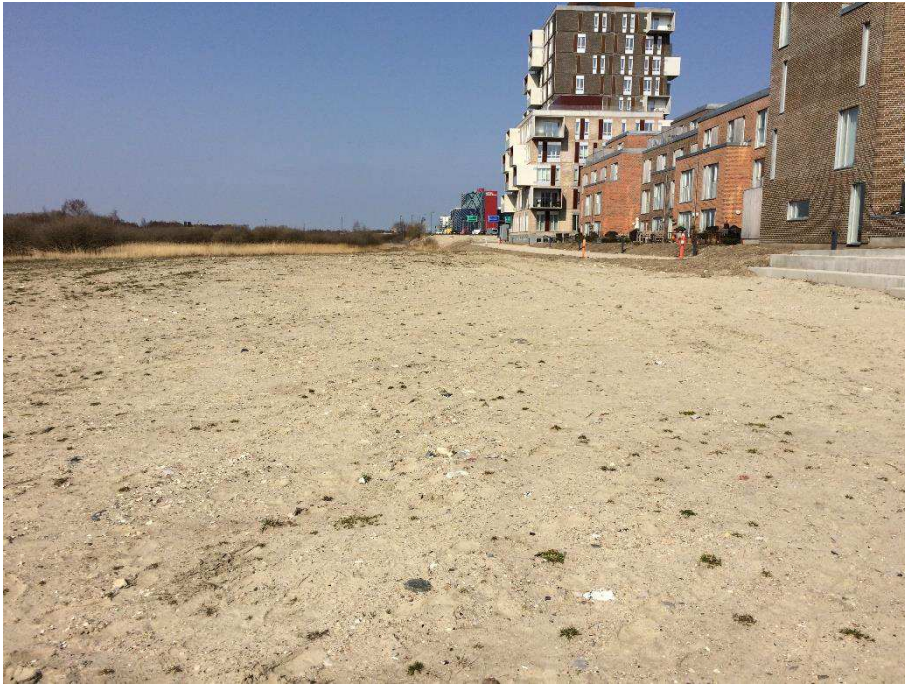


Illustration fra ansøgning

UDKAST



Luftfoto fra foråret 2017. Området med bar jord vest for den røde matrikelgrænse viser det samlede indgrebs udstrækning.



Den nordlige del af jordpåfyldningen



Det nye vandløb



Den nye sø



Jordpåfyldningen set fra øst mod vest

Bilag 2 Uddybende redegørelse

Baggrund

Naturstyrelsen indhentede i 2015 dispensation fra Kalvebodkilefredningen til gennemførelse af en terrænændring på styrelsens eget areal på Kalvebod Fælled, matrikel 890 Sundby Overdrev, København. Projektet berører en mindre del af området mellem Kanonvej og Ørestad Syd.

Terrænændringerne blev udført af By og Havn i foråret 2016 i forbindelse med den pågående byudvikling i Ørestad Syd. Den består af udgravning af en mindre, lavvandet sø (paddesø) og en regnvandsrende (vandløb) samt hævning af terrænet ind mod Ørestad Syd. Der blev givet dispensation fra fredningen til en hævning af terrænet på ca. 0,33 ha, op til 1 meter over daværende terræn. Den udførte terrænhævning blev dog betydeligt større, hvorfor By og Havn i 2017 har reduceret terrænhævningen. Der er på kommunens opfordring også fjernet næringsrig muld som var udlagt i forbindelse med reguleringen. Søen kan på luftfoto fra foråret 2017 opmåles til ca. 650 m².

Området ligger indenfor Natura 2000-område N143 Vestamager og havet syd for, samt Amager Vildtreservat (jf. BEK 545/2012). Det er vejledende kortlagt som § 3-strandeng på Miljøportalen og som nævnt omfattet af Kalvebodkile-fredningen af 1990.

Københavns Kommune vurderede i december 2015 – i forbindelse med ansøgning om tilladelse til udledning af regnvand til samme areal - at området ikke var omfattet af naturbeskyttelseslovens (herefter NBL) § 3, til trods for at det af Naturstyrelsen var vejledende kortlagt som sådan. Der var tale om en konkret vurdering baseret på luftfotofortolkning og kendskab til arealet. På baggrund af fornyet opmærksomhed omkring områdets § 3-status blev der i foråret 2016 foretaget besigtigelser af arealet. Besigtigelserne viste at arealet lever op til kriterierne for at være omfattet af § 3, og at den oprindelige vurdering således var forkert. Københavns Kommune trak derefter den oprindelige vurdering tilbage og erstattede den med den nye vurdering, der konkluderede at arealet er omfattet af NBL § 3. Efterfølgende kortlægninger udført af Biomedia og Orbicon bekræfter at arealet er beskyttet af NBL § 3, og viser at naturen på arealet bedst kan beskrives som en mosaik af fersk eng og mose. Der er altså ikke tale om strandeng, som området er registreret som på Miljøportalen.

Beskrivelse af området

Området kan beskrives som en mosaik af eng og mose opstået på inddæmmede havbund indenfor de seneste 70-80 år. Det ligger i Kalvebod Fælleds nordøstlige kant, mellem Kanonvej og Ørestad Syd. Arealet umiddelbart omkring terrænændringen er vurderet til at have moderat naturkvalitetstilstand. Arealet er ikke blevet plejet i en årrække og fremstår som delvist tilgroet i pilekrat og ung opvækst af birk. De lysåbne områder fremstår uden nærmere undersøgelser som domineret af de kraftige græsser bjergørhvene og tagrør, men samtidigt med et væsentligt indslag af den iøjnefaldende, gulblomstrende pile-alant.

Det fremgår af Naturstyrelsens "Plejeplan Vestamager 2010-2014", at der i området mellem Kanonvej og Ørestad Syd er en varieret flora med sjældnere arter som bakke-nelike og orkidéerne maj-gøgeurt og kødfarvet gøgeurt. Det fremgår ikke præcis hvor disse arter vokser, og dermed heller ikke om de findes indenfor det område, der er påvirket af terrænændringen. Der kunne dog konstateres enkelte individer af gøgeurt i yderkant af terrænændringen i foråret 2016, og indgrebet er af tredjepart meldt til Miljøstyrelsen som en overtrædelse af artsfredningsbekendtgørelsen, da orkidéer er fredet iht. dennes § 14, stk. 2. Behandling af sagen i Miljøstyrelsen afventer Københavns Kommunes afgørelse iht. NBL § 3.

Det fremgår af oplysninger fra Naturstyrelsen i anden sag, at bilag IV-arterne spidssnudet frø og stor vandsalamander utvivlsomt findes på den nordlige del af Kalvebod Fælled. Spidssnudet frø blev også observeret inden for området, nord for terrænændringen, i forbindelse med Københavns Kommunes § 3-kortlægning. Der er ikke konkret kendskab til stor vandsalamander på arealet mellem Kanonvej og Ørestad Syd.

Ansøgers oplysninger

Ansøger oplyser at terrænændringerne er etableret som en del af den samlede strategi i Ørestad om lokal afledning af regnvand. De har ønsket at sikre adgangen og skabe sammenhæng mellem Ørestad Syd og Kalvebod Fælled. Sammenhængen skabes bl.a. ved at "trække" naturen fra fælleden ind i den nye bydel via et grønt strøg, samt at udligne et terrænspring på ca. 1 meter mellem bykvarteret og fælleden. Dette har til hensigt at skabe større landskabelig sammenhæng og lette adgangsforholdene mellem by og natur.

Som en del af den samlede strategi for lokal afledning af regnvand i Ørestad, er der etableret et vandløb på tværs af hele kvarterer, som via et slynget forløb uden faste brinker i kvarterets vestlige del, løber ud på Kalvebod Fælled. Vandløbet modtager vand fra bydelens tage samt

fra befæstede arealer, hvor der er ingen eller begrænset trafik. Eventuelle miljøskadelige stoffer vil blive tilbageholdt i et bassin inde i bykvarteret. Vandløbet leder vandet ud til fælledens eksisterende grøftesystem, men før udmundingen i grøftesystemet, udvides vandløbet i en ny paddedam. Systemet sikrer kvarteret mod oversvømmelser, men bidrager samtidig i højere grad til fælledens plante- og dyreliv, end hvis vandet blot blev ledt direkte ud i grøftesystemet.

Det hævede terræn, som har en hældning på 5 % mod vest, er anlagt med næringsfattig råjord og er efterladt til fri succession. Arealet forventes med tiden at få karakter af strandoverdrev, som typisk findes på højt beliggende og tørre partier i tilknytning til strandeng. I naturbeskyttelseslovens forstand ses strandoverdrev som en del af strandengen.

Den fulde ansøgning er vedlagt som bilag 3.

Begrundelse

Hvornår kan der dispenseres?

Da der er tale om et ulovligt forhold som skal lovliggøres, må det vurderes om der foreligger sådanne særlige omstændigheder, at myndigheden vil kunne dispensere fra forbuddet i § 3 og retlig lovliggøre terræændringen efter § 65 stk. 3, som ansøgt.

Foreligger der ikke sådanne særlige omstændigheder der kan resultere i en retlig lovliggørelse, må forholdet fysisk lovliggøres – det vil sige, at den oprindelige naturtype skal reetableres.

I sager om lovliggørelse skal forholdet som udgangspunkt vurderes på samme måde, som hvis der var indgivet forudgående ansøgning om dispensation. Afgørelse om fysisk eller retlig lovliggørelse skal foretages efter en afvejning af hensynet til de naturmæssige værdier mv. og til den effektive håndhævelse af naturbeskyttelseslovens regler over for hensynet til ejeren af ejendommen, herunder proportionalitetsbetragtninger.

I henhold til retspraksis og lovens bemærkninger skal der, for at myndigheden kan dispensere fra § 3,

- 1) foreligge særlige omstændigheder,
- 2) være tale om et område, som ud fra naturbeskyttelseshensyn vurderes som uden særlig interesse, *eller* om et indgreb, der i sig selv ikke skønnes at medføre nogen afgørende forrykning af tilstanden i området, og

3) dispensationen må ikke være medvirkende til at skabe en uheldig præcedens for den fremtidige administration af § 3-beskyttelsen i området.

Særlige omstændigheder

By og Havn og Naturstyrelsen har indrettet sig i tillid til Københavns Kommunes fejlagtige afgørelse om § 3 i forbindelse med tilladelse til udledning af regnvand, og udnyttet denne til at etablere de ønskede terrænændringer. Først da terrænændringerne var stort set færdigetablerede, ændrede Københavns Kommune den oprindelige § 3-vurdering. På den baggrund vurderes der at foreligge den særlige omstændighed, at By og Havn ved udførelse af terrænændringerne var i god tro.

En anden mulig særlig omstændighed der kan begrunde en dispensation kan være at et ansøgt indgreb har en naturforbedrende funktion. Udligningen af terrænspringet mellem Ørestad Syd og Kalvebod Fælled havde som primært formål at lette adgangsforholdene til Fælleden. Etablering af en sø kan tilføre en ny naturtype med nye arter og således øge områdets samlede biodiversitet. Imidlertid viser flere afgørelser, herunder Miljø- og Fødevarerklagenævnets afgørelse i sagen NMK-510-00846, at et indgreb skal være naturforbedrende *for den eksisterende naturtype* og at etablering af søer i f.eks. eng eller hede, anses som et fremmedelement og således ikke som naturforbedrende.

Det er derfor Københavns Kommunes vurdering, at terrænreguleringerne, herunder etablering af en sø, i en § 3-beskyttet mosaik af eng og mose, ikke kan ses som naturforbedrende.

Københavns Kommune meddelte i 2017 dispensation til anlæggelse af grøblerender gennem den § 3 beskyttede strandeng på Kalvebod Fælled. Begrundelsen var bl.a. at der var tale om et naturforbedrende projekt. Grøblerender er naturlige elementer på en strandeng. Derfor medførte projektet ikke en indskrænkelse af den beskyttede naturtype. Samme begrundelse kan ikke bruges i den aktuelle sag, da søer ikke på tilsvarende måde er et naturligt element i den mosaik af eng og mose, som er beskyttet af § 3, men per definition en anden § 3-naturtype. Det var desuden et vilkår i ovennævnte sag, at grøblerenden skulle lægges udenom områder med særlig værdifuld eller naturtypekarakteristiks vegetation.

Jordpåfyldningen og den følgende udjævning af terrænet mellem Ørestad Syd og fælleden havde til hensigt at lette adgangsforholdene til fælleden og at skabe større landskabelig sammenhæng. Det var altså rekreative hensyn, der lå til grund for jordpåfyldningen. Rekreative hensyn kan tillægges en vis vægt i vurderingen af, om der

kan meddeles dispensation. Klagenævnet har dog i tidligere afgørelser bemærket, ”at det ikke fremgår af lovtæksten og lovbemærkningerne til naturbeskyttelsesloven, at en øget adgang for befolkningen for beskyttede naturtyper er en særlig omstændighed, der kan begrunde dispensation fra § 3, hvis adgangen påvirker naturtypen eller de landskabelige og kulturhistoriske værdier negativt.” Da jordpåfyldningen har påvirket naturtypen negativt, vurderes de rekreative hensyn derfor ikke at kunne tillægges betydende vægt i denne sag. Det må samtidigt lægges til grund, at det vil være muligt at etablere adgang fra bykvarteret til fælleden på andre, mindre indgribende måder.

Imidlertid vurderes det at blive svært at genetablere den oprindelige eng/mose der, hvor der er gravet ud til vandløb og sø, da den oprindelige natur og terræn her er gravet væk. De oprindelige, uberørte jord- og tørvelag kan ikke tilbageføres og det vurderes svært at genskabe den tidligere vegetation på anden jord, f.eks. råjord fra jordpåfyldningen. Samtidig ligger forholdene til rette for at det nye vandløb og den nye sø kan udvikle sig til fin natur, som kan berige det samlede naturområde på Kalvebod Fælled. Et forsøg på reetablering af eng/mose hvor der nu er sø og vandløb, vil indebære at området igen forstyrres af anlægsarbejde, herunder i indgrebets randområder omkring søen, hvor den oprindelige natur er ved at vende tilbage. På den baggrund vurderes reetablering af den oprindelige natur hvor der nu er sø og vandløb at ville skade naturen mere end det vil gavne. Sø og vandløb er anlagt med flade brinker, store sten i vandkanten og et naturligt, bugtende forløb. De vurderes at tilføre området rekreative værdier samt at på sigt kunne udvikle sig til beskyttet natur.

Det skal understreges at udgangspunktet ved ulovlig etablering af søer i § 3-områder, iht. klagenævnets praksis er at søen skal fjernes. Der er derfor tale om en undtagelse, fordi der efter forvaltningens vurdering foreligger helt særlige omstændigheder.

Sø og kanal er forbundet med en eksisterende drænkana1 på fælleden, som søen og kanalen er i hydraulisk kontakt med. Det vil sige, at vandstanden i sø/kanal og vandspejlet på fælleden vil følge hinanden, når der sker ændringer i vandstanden. Drænsystemet på Kalvebod Fælled er droslet meget ned i forhold til kapaciteten, da der er et ønske om, at fælleden skal være mere våd. I vækstsæsonen (fra foråret til sent på efteråret) pumpes der således slet ikke vand ud af drænsystemet, da fordampningen overgår tilførslen af vand til systemet. I det mere våde vinterhalvår pumpes igen for at undgå en total oversvømmelse af fælleden. Der sker således ingen dræning af området i vækstsæsonen, og således heller ikke fra sø og kanalen, da de er i hydraulisk kontakt med drænsystemet.

Dertil kommer, at sø/kanal vil bidrage positivt til vandbalancen, da der kommer et ekstra tilskud af vand fra beboelsesområdet. Dette ekstra

vand vil fordele sig ud i grundvandet omkring søen, og vil ikke medvirke til en dræning, men mere bidrage til at gøre området vådere. I tørre perioder vil vandstanden i søen sandsynligvis falde, men dette vil ske i samme takt med det omkringliggende vandspejl i området på grund af fordampning.

Hvad angår hævnningen af terrænet ind mod Ørestad Syd, vurderes det at ville være relativt nemt at reetablere den oprindelige natur, da det oprindelige terræn med frøbank ligger intakt under den påfyldte jord. Den oprindelige vegetation vil derfor relativt hurtigt kunne genindvandre. Hævningen af terrænet breder sig iht. Naturstyrelsens oplysninger over ca. 0,33 ha. Hvis det antages at jorden har en gennemsnitlig dybde på 0,5 meter, vil det sige at der skal fjernes ca. 1650 m³ jord. Et prisoverslag antyder omkostninger der ikke overstiger 150.000 kr. uden moms. Prisoverslaget inkluderer afgravning, læsning, transport, analyseomkostninger og deponering af jorden. Dette er i henhold til praksis ikke i en størrelsesorden hvor det kan tillægges betydende vægt i en lovliggørelsessag efter naturbeskyttelseslovens § 3.

Natura 2000 og bilag IV-arter

Området indgår i Natura 2000-området N 143 Vestamager og havet syd for. De naturtyper, som området skal beskytte (naturtyper på udpegningsgrundlaget) er imidlertid ikke til stede indenfor det aktuelle område.

Området skal beskytte 15 fuglearter. Ifølge gældende basisanalyse for Natura 2000-område N143, bruger ingen af de otte ynglefugle, som området skal beskytte, det aktuelle område. Bland de syv trækfugle, er de seks arter knyttet til åbne vandflader, primært de marine områder. Den sidste art, vandrefalk, er knyttet til de åbne strandenge med overvintrende og rastende vandfugle.

På den baggrund vurderes der ikke at være risiko for at hverken den oprindelige jordpåfyldning eller reetablering af denne kan påvirke Natura 2000-området væsentligt.

Der er registreret to bilag IV-arter i eller i nærheden af området, nemlig spidssnudet frø og stor vandsalamander. Den påfyldte jord vurderes ikke at kunne fungere som levested for disse arter. Hvorvidt der tidligere fandtes yngle- eller rasteområder for de to arter i det område, der er påvirket af etablering af sø og vandløb, er uvist. Der kan dog ikke ses åbne vandflader i området på luftfoto fra 2014 og København Kommune har ikke kendskab til konkrete yngle-eller

rastesteder i området. Den nye sø vurderes ikke at kunne fungere som ynglested for arterne, da der må forventes at der kommer fisk til søen.

På den baggrund vurderes dispensation til bibeholdelse af sø og vandløb, samt fjernelse af den påfyldte jord, ikke at forringe yngle- eller rastesteder for bilag IV-arter.

UDKAST