

## MRF 2021.342

Miljø- og Fødevarerklagenævnets afgørelse af 14. december 2021, j.nr. 21/05337 og 21/5338

***VVM-tilladelse til etablering af et byudviklingsprojekt på Amager Fælled stadfæstet, da det på baggrund af supplerende undersøgelser og vurderinger indhentet og fremsendt af bygherre, mens klagesagen verserede, fandtes godtgjort, at projektet ikke ville have en væsentlig påvirkning på nærliggende Natura 2000-område eller beskadige områdets økologiske funktionalitet som levested for bilag IV-arten stor vandsalamander. Dissens.***

Københavns Kommune meddelte i februar 2021 VVM-tilladelse til etablering og drift af et byudviklingsprojekt på Amager Fælled. Projektet omfatter etablering af en bydel med boliger, folkeskole, idrætshal og daginstitutioner på i alt 219.000 etagemeter med byggeri i op til seks etager med en maksimal bygningshøjde på op til 24 meter. Projektområdet har et areal på 19,58 ha, hvor den nordøstlige del var bevokset med krat. Området er beliggende ca. 1 km nord for Natura 2000-området 143, Vestamager. VVM-tilladelsen blev meddelt efter miljøvurderingslovens § 25, og af miljøvurderingen fremgik, at der var registreret forekomst af bilag IV-arten stor vandsalamander i projektområdet, som bl.a. var fundet rastende i det nordøstlige krat, og en feltrapport fra juni 2020 konkluderede, at det ikke kunne udelukkes, at projektet kunne forringe dets økologiske funktionalitet, men at denne kunne opretholdes ved gennemførelse af de planlagte afværgeforanstaltninger i form af bl.a. et stendige. En supplerende kortlægning i oktober 2020 af kratets betydning som rasteplass vurderede, at de anbefalede afværgeforanstaltninger var tilstrækkelige. Miljøkonsekvensrapporten indeholdt en screening (væsentlighedsvurdering) efter habitatbekendtgørelsens § 6, stk. 1, hvor det var konkluderet, at projektet ikke krævede en habitatvurdering efter habitatbekendtgørelsens § 6, stk. 2. Afgørelsen blev påklaget af Danmarks Naturfredningsforening og Amager Fælleds Venner, der bl.a. anførte, (1) at der ikke var foretaget en tilstrækkelig vurdering af projektets negative påvirkning af stor vandsalamander, (2) at væsentlighedsvurderingen efter habitatbekendtgørelsens § 6, stk. 1, var utilstrækkelig, (3) at der ikke var foretaget en samlet vurdering af behovet for en faunapassage i forhold til rådyr, (4) at der ikke var foretaget en tilstrækkelig vurdering af kumulative påvirkninger, (5) at der ikke var undersøgt alternative løsninger, og (6) at miljøkonsekvensrapporten ikke indeholdt fyldestgørende oplysninger om opsvende metan fra den tidligere anvendelse af området som losseplads. Miljø- og Fødevarerklagenævnet tillagde i juli 2021 klagerne opsæt-

tende virkning med henvisning til, at de anførte afværgeforanstaltninger ikke gav sikkerhed for, at der ikke skete uoprettelig skade på rasteområder for bilag IV-arten stor vandsalamander, hvilket fandtes i modstrid med habitatdirektivet (MRF 2021.195 Mfk). Bygherren gennemførte på denne baggrund yderligere undersøgelser og vurderinger bl.a. af kratområdets kvalitet og behovet for afværgeforanstaltninger for stor vandsalamander, hvilket blev fremsendt til nævnet med et notat fra MOE, der bl.a. byggede på en supplerende besigtigelse i august 2021. Heraf fremgik, at opretholdelse af den økologiske funktionalitet vil kræve, at delområder af høj kvalitet blev erstattet med afværgeforanstaltninger af høj kvalitet i et arealmæssigt forhold på 1:1 i form af stendiger mv. på mindst 218 m<sup>2</sup>, mens delområder af moderat kvalitet skulle erstattes 100:1, og delområder af ubetydelig kvalitet kunne nedlægges uden påvirkning. Da 80 % af krattet var af ringe naturkvalitet, fandtes de i miljørapporten anførte afværgeforanstaltninger med etableringen af i alt 225 m<sup>2</sup> rasteplass af høj kvalitet tilstrækkelige til at sikre opretholdelse af områdets økologiske funktionalitet. Klagerne afviste, at nævnet kunne inddrage de supplerende oplysninger, da disse skulle have foreligget før tilladelsen til projektet.

Miljø- og Fødevarerklagenævnet fandt indledningsvis, at miljøkonsekvensrapporten og de underliggende undersøgelser ikke indeholdt en konkret vurdering af krattets kvalitet som rasteområde for stor vandsalamander, og da en sådan vurdering heller ikke fremgik af VVM-tilladelsens konklusion, fandt nævnet, at kommunen ikke havde haft tilstrækkeligt grundlag for at foretage en vurdering af projektets påvirkning af stor vandsalamander. Den af bygherren foretagne efterfølgende kortlægning ændrede ikke herved, da kortlægningen ikke var indgået i den offentliggjorte miljøvurdering, der heller ikke indeholdt en nærmere vurdering af de enkelte delområders størrelse, beliggenhed og kvalitet som yngle- eller rasteområde. Da kommunens vurdering og

VVM-tilladelsens vilkår byggede på de oprindeligt forudsatte afværgeforanstaltninger, var nævnet afskåret fra at vurdere, hvilken betydning de udvidede afværgeforanstaltninger havde i forhold til det oprindelige oplysningsgrundlag. Nævnet fandt imidlertid, at de supplerende oplysninger indsendt af bygherren kunne indgå i nævnets vurdering, da oplysningerne alene var tilvejebragt med henblik på en uddybende vurdering af nødvendigheden og tilstrækkeligheden af de afværgeforanstaltninger, der indgik som vilkår for VVM-tilladelsen. Oplysningerne supplerede således grundlaget for miljøkonsekvensrapportens overordnede konklusion, ligesom oplysningerne ikke forudsatte yderligere afværgeforanstaltninger, som ville indebære en ændring af VVM-tilladelsens allerede fastsatte vilkår. Herefter fandt et flertal (6 mod 1), at der med de supplerende oplysninger samlet set forelå den nødvendige høje grad af sikkerhed for, at områdets økologiske funktionalitet som levested for stor vandsalamander kunne opretholdes med de forudsatte afværgeforanstaltninger. Flertallet henviste til vurderingerne i notatet fra MOE og fremhævede, at disse indeholdt en egentlig beregning af det samlede minimumsareal af afværgeforanstaltninger set i forhold til det nedlagte rasteområde, hvor krattets areal var opgjort for hver af fem nærmere definerede kvalitetskategorier med forskellig vægt. Flertallet tilsluttede sig herved det anvendte princip om, at afværgeforanstaltningerne gradueredes ud fra kvaliteten af de rasteområder, der påvirkedes, og der var ikke grundlag for at tilside-sætte de anvendte omregningsfaktorer. I forhold til projektets påvirkning af Natura 2000-området konstaterede nævnet, at kommunens oprindelige væsentlighedsvurdering (screening) efter habitatdirektivets art. 6, stk. 3, ikke omfattede de arter, der var tilføjet ved revisionen af udpegningsgrundlaget i 2019, men at kommunen i forbindelse med behandlingen af klagesagen havde fået udarbejdet en supplerende væsentlighedsvurdering, hvor disse arter indgik. Nævnet fandt, at de supplerende oplysninger kunne indgå i nævnets prøvelse med den begrundelse, at nævnet som administrativ rekursinstans skal medvirke til, at en sag får den materielt rigtige afgørelse, hvorfor nævnet i almindelighed kan inddrage nye faktiske oplysninger (nova), der er fremkommet under klagesagen. Nævnet henviste endvidere til nævnets ubegrænsede prøvelseskompetence, og at de

supplerende oplysninger alene underbyggede screeningens konklusion uden at have karakter af en egentlig habitatvurdering. På baggrund af den oprindelige og supplerende væsentlighedsvurdering fandt nævnet, at kommunen i tilstrækkeligt omfang havde sikret sig, at projektet ikke ville påvirke Natura 2000-området væsentligt. Nævnet fremhævede, at det fremgik af den oprindelige væsentlighedsvurdering, at fuglearterne ikke fandtes i projektområdet, hvilket i øvrigt ikke var vurderet som egnet levested for arterne, og at den supplerende væsentlighedsvurdering indeholdt en tilsvarende vurdering for hver af de yderligere arter på det reviderede udpegningsgrundlag. Nævnet afviste, at VVM-tilladelsen var mangelfuld, selv om miljøkonsekvensrapporten ikke udtrykkeligt vurderede projektets påvirkning af fauna-passager for rådyr og fredede padder, da det fremgik af kommunens bemærkninger til klagen, at den afgørende barriere var Vejlands Allé, og at projektområdet ikke var det eneste sted, hvor dyrene kunne krydse vejen. For så vidt angik kumulativ påvirkning fandt nævnet, at kommunen havde foretaget en tilstrækkelig vurdering, da det efter nævnets opfattelse ikke kan kræves, at en miljøkonsekvensrapport forholder sig til den kumulative virkning med alle øvrige projekter i området, men alene til dem, som må anses for relevante i forhold til en væsentlig forøgelse af de miljømæssige påvirkninger. Nævnet fandt ligeledes, at miljøkonsekvensrapporten opfyldte miljøvurderingslovens krav til beskrivelse af alternativer, selv om bygherren ikke havde arbejdet med alternativer til projektet. Da projektets placering var fastlagt ved lov, og det af forarbejderne fremgik, at Udviklingsselskabet By & Havn I/S skulle forestå byudviklingen i projektområdet, fandt nævnet således ikke, at kommunen havde retlig kompetence til at foreslå eller udvælge alternative placeringer i forbindelse med miljøvurderingen. Nævnet fandt endvidere, at miljøkonsekvensrapportens beskrivelse af påvirkninger ved opsvende metan måtte anses for tilstrækkelig, da undersøgelser viste et behov for at etablere tiltag til eliminering af konsekvenserne af forurening fra bl.a. metan, ligesom der var beskrevet en række afværgeforanstaltninger, som ifølge kommunen ville sikre en ubetydelig påvirkning af menneskers sundhed og sikkerhed. Miljø- og Fødevarerklagenævnet stadfæstede herefter VVM-tilladelsen.

**Kommentar:** Afgørelsen, der er indbragt for domstolene af den ene af klagerne, giver anledning til flere principielle kommentarer. Den første angår inddragelse af nye undersøgelser og vurderinger (nova) under en klage over en VVM-tilladelse. Mens det er korrekt, at nye faktiske oplysninger under klagesagen både kan og skal inddrages efter dansk forvaltningsret for at opnå den materielt rigtige afgørelse, er det tvivlsomt, om dette også fuldt ud gælder miljøvurderinger og habitatvurderinger krævet efter VVM-direktivet og habitatdirektivet. Problemet er, at formålet med disse regler netop er, at myndighederne kun kan meddele tilladelse, når reglerens fremgangsmåde er fulgt, og denne fremgangsmåde kræver offentlig høring af en miljøvurdering, der opfylder de to direktivers krav, som det bl.a. fremgår af EU-Domstolens dom i sag C-538/18 (**MRF 2020.5 EUD**) og sag C-411/19 (**MRF 2020.12 EUD**). Samme forståelse er tillige lagt til grund af Miljø- og Fødevarerklagenævnet som begrundelse for ophævelse og hjemvisning af tilladelser i ganske mange sager, hvor som de seneste kan nævnes **MRF 2021.312 Mfk**, **MRF 2021.326 Mfk** og **MRF 2021.345 Mfk** – alle med kommentarer. Hertil kommer det selvstændige aspekt, at EU-Domstolen i sag C-461/17 fastslog, at det alene er den kompetente myndighed, som kan foretage en habitatvurderingen, som det uddybes nedenfor. Det kan ikke udelukkes, at EU-Domstolen vil have forståelse for, at mellemkommende miljøvurderinger af påvirkning af EU-beskyttet natur under en klagesag kan reparere på mangler i en miljøvurdering, men i lyset af hidtidig praksis, må det nok forudsætte en præjudiciel forelæggelse for EU-Domstolen.

Det andet principielle spørgsmål angår alternative placeringer og myndighedens kompetence. I denne sag afviste klagenævnet, at den manglende undersøgelse af alternative placeringer var en mangel med henvisning til, at placeringen af projektet var fastsat ved lov (lov 2019/275), og at Københavns Kommune derfor ikke havde kompetence til at undersøge alternative placeringer. Denne forståelse må anses i overensstemmelse med VVM-direktivet, der alene kræver, at de overvejede alternativer skal være undersøgt. Det har så den supplerende virkning, at hvis en privat bygherre søger om VVM-tilladelse, kan bygherren ikke pålægges at undersøge placeringer, som bygherren ikke har rådighed over. Heraf følger tillige, at når lov 2019/275 dermed fastsætter bindende rammer for et projekt omfattet af VVM-direktivet, må loven anses for omfattet af SMV-direktivets krav om miljøvurdering, og en sådan blev ikke gennemført forud for lovens vedtagelse. Men dette spørgsmål kunne Miljø- og Fødevarerklagenævnet ikke tage stilling til efter nævnets hidtidige forståelse af sin kompetence i relation til den manglende miljøvurdering af den tidligere vindmøllebekendtgørelse, jf. MAD 2017.486 Mfk.

Et tredje spørgsmål angår lovgrundlaget for vurderingen af projektets påvirkning af levesteder for stor vandsalamander og Natura 2000-områder. Problemet er, at frem til 1. december 2021 (hvor nuværende habitatbekendtgørelse 2021/2091 trådte i kraft) omfattede habitatbekendtgørelsen ikke afgørelser efter miljøvurderingsloven. Klagenævnets prøvelse af VVM-tilladelsens forenelighed med habitatdirektivet skete derfor på grundlag af den direkte virkning af habitatdirektivets art 6, hvilket nævnet burde have tydeliggjort. Problemet slutter imidlertid ikke her, men har to væsentlige konsekvenser for afgørelsen: Det ene angår screeningen efter habitatdirektivets art. 6, da EU-Domstolen i sag C-461/17 fastslog, at det alene er den kompetente myndighed, som kan foretage en habitatvurdering efter art. 6. Bedømmes dette efter habitatbekendtgørelsen, er det Københavns Kommune, der er den kompetente myndighed, og i så fald har nævnet næppe kompetence til at erstatte kommunens screening med nævnets egen screening, men har som rekursinstans alene prøvelseskompetence. Men fordi habitatbekendtgørelsen ikke omfattede afgørelser efter miljøvurderingsloven, og der dermed

savnes en legislativ stilling til kompetencespørgsmålet, kan dette tale for, at nævnet alligevel har denne kompetence, hvilket dog i så fald burde have været tydeliggjort.

Den anden afledte virkning af, at habitatbekendtgørelsen ikke omfattede afgørelser efter miljøvurderingsloven, vedrører lovgrundlaget for beskyttelse af levesteder for stor vandsalamander efter habitatdirektivets art. 12 og 16. Reglerne er i dansk ret dels gennemført som naturbeskyttelseslovens § 29 a og § 65, stk. 3, og dels gennemført i bl.a. habitatbekendtgørelsens §§ 10 og 11, og hvor det af naturbeskyttelseslovens § 65, stk. 4, følger, at naturbeskyttelseslovens §§ 29 a og § 65, stk. 3, ikke anvendes, hvis dette er fraveget ved specielle regler i bekendtgørelse. Heraf følger modsætningsvis, at når VVM-tilladelsen ikke er omfattet af specialregler i habitatbekendtgørelsen, kan en overtrædelse af forbuddet mod at skade stor vandsalamanders levested kun ske ved dispensation efter naturbeskyttelseslovens § 65, stk. 3, og en sådan dispensation foreligger ikke. Dette formelle retsgrundlag burde ligeledes fremgå af afgørelsen. Herefter må klagenævnets afgørelse forstås på den måde, at habitatdirektivets art. 12, stk. 1, litra d, ikke er overtrådt, da projektet ikke skader områdets økologiske funktionalitet som levested for stor vandsalamander, hvilket klagenævnet støtter på Kommissionens vejledning om streng beskyttelse af dyrearter af fællesskabsbetydning i henhold til habitatdirektivet fra oktober 2021 samt dommen i sag C-357/20, *Grand Hamster II* (**MRF 2021.198 EUD**). Referencerne er korrekte, men er vanskelige at forene med EU-Domstolens dom i de forenede sager C-473/19 og C-474/19 (**MRF 2021.35 EUD**), hvor EU-Domstolen synes at forudsætte, at når en sikring af områdets økologiske funktionalitet kræver afværgeforanstaltninger, er dette i modstrid med at habitatdirektivets artikel 12, stk. 1, litra d, og vil kræve brug af undtagelsen i habitatdirektivets art. 16, hvilket vil svare til en dispensation efter naturbeskyttelseslovens § 65, stk. 3, og en sådan dispensation foreligger ikke i denne sag. Se også **MRF 2021.184 Mfk**, **MRF 2021.172 Pkn** og KFE 2019.694 med note 1.

---

14. december 2021  
Sagsnr. 21/05337 og 21/5338  
Klagenummer: 1020495 og  
1020533  
EVAJP

## **AFGØRELSE FRA MILJØ- OG FØDEVAREKLAGENÆVNET**

**MILJØ- OG  
FØDEVAREKLAGENÆVNET**

Toldboden 2  
8800 Viborg

### **STADFÆSTELSE af § 25-tilladelse til byudviklingsprojekt i Københavns Kommune**

Tlf. 72 40 56 00  
CVR-nr. 37795526  
EAN-nr. 5798000026070  
nh@naevneneshus.dk  
[www.naevneneshus.dk](http://www.naevneneshus.dk)

Miljø- og Fødevareklagenævnet har truffet afgørelse efter miljøvurderingslovens § 25, jf. § 49.<sup>1</sup>

Miljø- og Fødevareklagenævnet stadfæster Københavns Kommunes afgørelse af 11. februar 2021 om § 25-tilladelse til etablering og drift af byudvikling på en del af Amager Fælled, kaldet Vejlands Kvarter.

Det indbetalte klagegebyr tilbagebetales ikke.

Miljø- og Fødevareklagenævnets afgørelse er endelig og kan ikke indbringes for anden administrativ myndighed, jf. § 17 i lov om Miljø- og Fødevareklagenævnet<sup>2</sup> og gebyrbekendtgørelsens § 2.<sup>3</sup> 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 i overensstemmelse med miljøvurderingslovens § 49, stk. 1, har behandlet sagen i nævnets afdeling 9, jf. § 3, stk. 1, nr. 9, i lov om Miljø- og Fødevareklagenævnet.

---

<sup>1</sup> Lovbekendtgørelse nr. 1976 af 27. oktober 2021 om miljøvurdering af planer og programmer og af konkrete projekter (VVM).

<sup>2</sup> Lov nr. 1715 af 27. december 2016 om Miljø- og Fødevareklagenævnet.

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

<b>1.</b>	<b>Klagen til Miljø- og Fødevarerklagenævnet .....</b>	<b>4</b>
<b>2.</b>	<b>Sagens oplysninger.....</b>	<b>6</b>
2.1	Området .....	6
2.2	Natur- og planforhold .....	6
2.3	Den påklagede afgørelse.....	8
2.4	Miljøkonsekvensrapporten .....	9
2.4.1	Bilag IV-arter (stor vandsalamander og spidssnudet frø).....	9
2.4.2	Fugle på udpegningsgrundlaget for Natura 2000-område 143 Vestamager og havet syd for .....	12
2.4.3	Øvrige fugle.....	12
2.4.4	Faunapassage .....	13
2.4.5	Kumulativ påvirkning.....	14
2.4.6	Alternativer.....	14
2.4.7	Metan.....	14
2.5	Klagens indhold.....	15
2.5.1	Bilag IV-arter (stor vandsalamander og spidssnudet frø).....	15
2.5.2	Fugle .....	18
2.5.3	Faunapassage .....	20
2.5.4	Kumulativ påvirkning.....	20
2.5.5	Alternativer.....	20
2.5.6	Metan.....	21
2.6	Københavns Kommunes bemærkninger til klagen.....	21
2.6.1	Bilag IV-arter (stor vandsalamander og spidssnudet frø).....	21
2.6.2	Fugle .....	24
2.6.3	Faunapassage .....	25
2.6.4	Kumulativ påvirkning.....	25
2.6.5	Alternativer.....	26
2.6.6	Metan.....	27
2.7	Nye oplysninger under sagens behandling .....	27
2.7.1	Supplerende væsentlighedsvurdering .....	27
2.7.2	Bygherres bemærkninger .....	28
<b>3.</b>	<b>Miljø- og Fødevarerklagenævnets bemærkninger og afgørelse .....</b>	<b>32</b>
3.1	Miljø- og Fødevarerklagenævnets prøvelse .....	32
3.2	Miljø- og Fødevarerklagenævnets bemærkninger .....	32
3.2.1	Indledende bemærkninger .....	32
3.2.2	Ad 1) Bilag IV-arter.....	34

3.2.3	Ad 2) Natura 2000-område 143 Vestamager og havet syd for. ....	44
3.2.4	Ad 3) Øvrige fugle.....	46
3.2.5	Ad 4) Faunapassage.....	48
3.2.6	Ad 5) Kumulativ påvirkning.....	49
3.2.7	Ad 6) Alternativer.....	50
3.2.8	Ad 7) Metan.....	51
3.3	<i>Gebyr</i> .....	52
3.4	Miljø- og Fødevarerklagenævnets afgørelse .....	52

## **1. Klagen til Miljø- og Fødevarerklagenævnet**

Afgørelsen er den 10. marts 2021 påklaget til Miljø- og Fødevarerklagenævnet af henholdsvis Danmarks Naturfredningsforening (klager 1) og Amager Fælleds Venner (klager 2), der er repræsenteret ved advokat. Klager 1 har indsendt supplerende bemærkninger den 9. april 2021, 11. oktober 2021 og 3. december 2021. Klager 2 har indsendt supplerende bemærkninger den 11. marts 2021, 10. maj 2021, 14. juni 2021, 20. juli og 11. oktober 2021.

Klager 1 har navnlig anført, at

- det ikke er tilstrækkeligt dokumenteret, at afværgeforanstaltningerne i forhold til bilag IV-arten stor vandsalamander virker og er tilstrækkeligt effektive og funktionsdygtige ved anlægsarbejdets påbegyndelse,
- den fastsatte overvågning af påvirkningen af stor vandsalamander ikke sikrer, at uforudsete negative virkninger identificeres tidligt nok til, at der kan træffes hensigtsmæssige afhjælpende foranstaltninger,
- vilkårene i tilladelsen derfor ikke sikrer, at områdets økologiske funktionalitet for stor vandsalamander kan opretholdes, og der vil derfor være en negativ påvirkning af bestanden,
- en realisering af projektet vil medføre en beskadigelse af yngleområdet for stor vandsalamander og spidssnudet frø øst for projektområdet, og
- Miljø- og Fødevarerklagenævnet bør erklære tilladelsen ugyldig på grund af væsentlige retlige mangler i forhold til miljøvurderingslovens bestemmelser.

Klager 2 har navnlig anført, at

- miljøkonsekvensrapporten ikke indeholder en vurdering af tilstrækkelig høj kvalitet i forhold til påvirkningen af det samlede netværk af yngle- og rasteområder for bilag IV-arten stor vandsalamander, bl.a. da datagrundlaget ikke er tilstrækkeligt,
- de fastsatte afværgeforanstaltninger i forhold til stor vandsalamander er utilstrækkelige og ikke er velegnede til at sikre opretholdelsen af den økologiske funktionalitet for arten, da en stor del af levestederne fjernes,
- afværgeforanstaltningerne desuden i sig selv vil medføre, at eksisterende habitater ødelægges og individer bliver dræbt, og der er ikke fastsat en tidsplan for overvågning af, om afværgeforanstaltningerne har en effekt,
- den væsentlighedsvurdering, som er foretaget i forhold til fuglebeskyttelsesområde F111, ikke opfylder kravene i habitatbekendtgørelsen og planhabitatbekendtgørelsen, da der ikke er foretaget en vurdering af påvirkningen på alle arter på udpegningsgrundlaget,



- miljøkonsekvensrapporten ikke forholder sig til de reelle kumulative effekter fra andre planer i området, ligesom der ikke er foretaget en samlet vurdering af behovet for en faunapassage i forhold til rådyr,
- miljøkonsekvensrapporten ikke forholder sig til reelle alternative løsninger, da det kun er vinderprojektet fra en arkitektkonkurrence, som er behandlet, og hovedårsagerne til fravalg af varianter af hovedforslaget er ikke beskrevet,
- miljøkonsekvensrapporten ikke indeholder fyldestgørende oplysninger om mængden af opsivende metan fra den tidligere anvendelse af området, og
- miljøkonsekvensrapporten har væsentlige retlige og indholdsmæssige mangler og opfylder ikke kravene i miljøvurderingsloven, habitatbekendtgørelsen eller planhabitatbekendtgørelsen, og § 25-tilladelsen er derfor givet på et mangelfuldt grundlag.

Klagepunkterne er nærmere uddybet i afsnit 2.5. På baggrund af de fremsendte klageskrivers væsentlige omfang er de ikke gengivet i deres fulde længde i afgørelsen. Både klagerne og de supplerende klageskrivelser er indgået i nævnets behandling af sagen i deres helhed.

Miljø- og Fødevarerklagenævnet har den 7. juli 2021 tillagt klagerne opsættende virkning.<sup>4</sup>

Begge klager har desuden indgivet klage til Planklagenævnet vedrørende plangrundlaget for projektet og miljøvurderingen af planerne. Planklagenævnet har ligeledes den 7. juli 2021 tillagt klagerne over kommuneplan-tillæg, lokalplan og tilhørende miljørapport opsættende virkning.<sup>5</sup>

Københavns Byret har ved kendelse af 17. august 2021 på begæring af klager 2 og betinget af sikkerhedsstillelse meddelt bygherre forbud mod at foretage bygge- og anlægsaktiviteter på projektarealet, så længe Miljø- og Fødevarerklagenævnet ikke har truffet endelig afgørelse i klagesagerne.<sup>6</sup> Kendelsen er efter det oplyste kæret af bygherre til Østre Landsret.

---

<sup>4</sup> Miljø- og Fødevarerklagenævnets afgørelse om opsættende virkning kan findes her:

<https://mfkn.naevneneshus.dk/afgoerelse/5f4383f8-2f01-42eb-8e4c-8317fe4a8307?highlight=ops%C3%A6ttende%20virkning>.

<sup>5</sup> Planklagenævnets afgørelse om opsættende virkning kan findes her: <https://pkn.naevneneshus.dk/afgoerelse/2d2d8d4f-3690-4420-ae71-07160e120174?highlight=ops%C3%A6ttende%20virkning>.

<sup>6</sup> Københavns Byrets nyhed om kendelsen kan findes her: <https://www.domstol.dk/koebenhavn/aktuelt/2021/8/amager-faelled/>.

Begge klagere har derudover indgivet klage til Miljø- og Fødevareklagenævnet vedrørende Fredningsnævnets afgørelse om ikke miljøvurderingspligt for forslag om ændret og udvidet fredning på Amager Fælled.<sup>7</sup> Klager 1 har derudover indgivet klage til Miljø- og Fødevareklagenævnet vedrørende fredningsnævnets afgørelse om fredning af Amager Fælled.<sup>8</sup>

## **2. Sagens oplysninger**

### *2.1 Området*

Sagen vedrører et projekt, der består af etablering af en bydel med boliger, folkeskole, idrætshal og daginstitutioner på i alt 219.000 etagemeter. Der bygges i op til seks etager med en maksimal bygningshøjde på op til 24 m.

Projektområdet ligger i den sydlige del af Amager Fælled og afgrænses mod vest, nord og øst af Amager Fælled og mod syd af Vejlands Allé. Området øst for projektområdet består navnlig af strandeng. Projektområdet udgør et areal på 19,58 ha. Amager Fælleds samlede areal udgør ca. 223 ha.

Projektområdet består af et stort lysåbent areal, et areal i den nordøstlige del af projektområdet, som er bevokset med krat, og i den sydvestlige del af området er der et vandhul. Der ligger desuden et vandrehjem inden for projektområdet.

Projektområdet er omfattet af lov nr. 275 af 26. marts 2019 om ændring af lov om Metroselskabet I/S og Udviklingselskabet By & Havn I/S (Erstatning for udvikling af Ørestad Fælled Kvarter). Det følger af lovens § 15 a, stk. 1, at naturbeskyttelseslovens § 3 om beskyttet natur ikke gælder inden for projektområdet. Lokaliteter inden for projektområdet, der indtil denne lov trådte i kraft, var omfattet af naturbeskyttelseslovens § 3, omtales som lokaliteter, der lever op til de kvalitetsmæssige kriterier for beskyttet natur. Loven giver med en ny formulering af § 16, stk. 2, om de ubebyggede arealer øst og nordøst for projektområdet (jf. lovens bilag 1) mulighed for, at disse arealer kan fredes efter naturbeskyttelsesloven. De er således i modsætning til tidligere nu omfattet af naturbeskyttelseslovens kapitel 6, men reguleres i øvrigt fortsat af lov om Metroselskabet I/S og Udviklingselskabet By & Havn I/S. Det betyder, at naturbeskyttelseslovens bestemmelser om beskyttede naturtyper mv. fortsat ikke er gældende.

### *2.2 Natur- og planforhold*

Projektområdet ligger ca. 1 km nord for Natura 2000-område 143 Vestamager og havet syd for, som består af Habitatområde H127 og Fuglebeskyttelsesområde F111.

---

<sup>7</sup> Miljø- og Fødevareklagenævnets sagsnumre 21/06352 og 21/06353.

<sup>8</sup> Miljø- og Fødevareklagenævnets sagsnummer 21/07215.

Det gældende udpegningsgrundlag for fuglebeskyttelsesområdet fremgår af Natura 2000-plan 2016-2021 Vestamager og havet syd for.<sup>9</sup> Heraf fremgår det, at udpegningsgrundlaget omfatter følgende arter: skarv, rødbrum, knopsvane, troldand, lille skallesluger, stor skallesluger, rørhøg, fiskeørn, vandrefalk, plettet rørvagtel, klyde, almindelig ryle, havterne, dværgterne, og mosehornugle.

Det fremgår endvidere, at udpegningsgrundlaget er under revision for den kommende planperiode for Natura 2000-områderne, idet forslag til ændringer har været i høring frem til den 15. november 2019. Nærmere oplysninger om revisionen er offentliggjort på Miljøstyrelsens hjemmeside. Det fremgår af styrelsens vejledning på hjemmesiden, at habitatvurderinger skal gennemføres både ud fra det gældende udpegningsgrundlag og det reviderede udpegningsgrundlag.<sup>10</sup>

I forbindelse med revisionen af udpegningsgrundlagene for Natura 2000-områderne tilføjes og fjernes en række arter fra udpegningsgrundlaget. Det reviderede udpegningsgrundlag for Natura 2000-område 143 Vestamager og havet syd for findes i Natura 2000-områdets basisanalyse for 2022-2027, der ligesom de øvrige basisanalyser for planperioden blev offentliggjort den 11. juni 2020.<sup>11</sup>

På det reviderede udpegningsgrundlag Natura 2000-område 143 Vestamager og havet syd for findes skarv, rødbrum, bramgås, knarand, skeand, troldand, lille skallesluger, stor skallesluger, rørhøg, plettet rørvagtel, klyde, almindelig ryle, brushane, dværgterne, splitterne, fjordterne, og havterne.

Umiddelbart øst for projektområdet ligger Strandengen. Området udgør et kerneområde for stor vandsalamander og spidssnudet frø på ca. 3 ha. Området indeholder syv vandhuller i en afstand på 40-200 m til projektområdet, som er ynglelokaliteter for begge arter. Området indeholder derudover landlevesteder af høj kvalitet for både stor vandsalamander og spidssnudet frø. I kerneområdet er der de seneste år foretaget vandhulsoprensninger og gravet nye vandhuller, som har medført en væsentlig forbedring af stor vandsalamanders mulighed for at udnytte egnede levesteder.

Det ses på områdets terrænkoter, at der mellem projektområdet og Strandengen er en skrænt med omtrent 3 m's terrænfald mod øst. Den østligste

---

<sup>9</sup> Natura 2000-plan 2016-2021 Vestamager og havet syd for Natura 2000-område nr. 143 Habitatområde H127, Fuglebeskyttelsesområde F111, jf. [https://mst.dk/media/130679/143\\_n2000plan\\_2016-21.pdf](https://mst.dk/media/130679/143_n2000plan_2016-21.pdf).

<sup>10</sup> Miljøstyrelsens hjemmeside: <https://mst.dk/natur-vand/natur/natura-2000/natura-2000-omraa-derne/udpegningsgrundlag/opdatering-af-udpegningsgrundlaget/>.

<sup>11</sup> Natura 2000-basisanalyse 2022-2027 Vestamager og havet syd for Natura 2000-område nr. 143, Habitatområde H127, Fuglebeskyttelsesområde F111: <https://mst.dk/media/194306/n143-basisanalyse-2022-27-vestamager-og-havet-syd-for.pdf>.

del af projektområdet umiddelbart vest for skrænten ligger således i kote ca. 4 m og Strandengen i kote ca. 1 m.

### 2.3 Den påklagede afgørelse

Udviklingselskabet Vejlands Kvarter har den 22. oktober 2019 ansøgt om etablering og drift af byudviklingsprojekt på Amager Fælled.

Borgerrepræsentationen har den 20. august 2020 godkendt kommuneplan-tillæg, lokalplan, miljørapport, miljøkonsekvensrapport og § 25-tilladelse for projektet.

Miljøkonsekvensrapporten og udkast til § 25-tilladelse har været i offentlig høring i 8 uger fra den 27. august 2020 til den 22. oktober 2020. Den brede offentlighed har i den forbindelse haft mulighed for at gøre sig bekendt med sagen og for at udtale sig.

Københavns Kommune har den 11. februar 2021 truffet afgørelse om § 25-tilladelse til etablering og drift af byudvikling af Vejlands Kvarter.

Det fremgår af § 25-tilladelsen, at anlæg og drift skal ske inden for de fysiske og miljømæssige rammer, som er angivet i miljøkonsekvensrapporten for Vejlands Kvarter, og med de afværgetiltag, der er indbygget i projektet.

I § 25-tilladelsen er bl.a. fastsat følgende vilkår:

#### ”Natur

1. Der skal opsættes paddehegn rundt om byggefeltet og indsamles padder indenfor hegnet inden byggeaktiviteterne opstartes.
2. Fældning af krat skal ske udenfor fuglenes yngletid, dvs. fra midt i august til midt i februar.
3. Der skal etableres alternative rastesteder til stor vandsalamander, f.eks. i form af stenbunker og stendiger indenfor projektområdet. Erstatningsrasteplaser skal være etableret, så de er tilgængelige før anlægsarbejder indenfor de nuværende rastesteder starter, herunder rydning af krattet. Tilsvarende skal indsamling og flytning af de nuværende individer gennemføres inden anlægsarbejdet starter. Dette skal ske mens salamandrene er aktive, dvs. i perioden fra april til september hvor de ikke er i vinterhi.
4. To år efter etablering af stendiger/bunker skal det undersøges, om de bliver anvendt som forudsat. Dette skal afrapporteres til København Kommune.”

Med hensyn til projektets påvirkning af natur har Københavns Kommune i afgørelsen lagt vægt på, at der bliver etableret afværgeforanstaltninger som paddehegn, flytning af padder, alternative rastesteder mv., for stor vandsalamander. Der vil blive taget hensyn til fuglenes yngletid ved ryd-

ning af krat. Påvirkningen af natur vurderes med de foreslåede afværgeforanstaltninger, at være ubetydelig til moderat. Der vurderes ikke at være behov for vilkår i forhold til naturpåvirkninger udover for bilag IV-arter.

I forhold til påvirkning på Natura 2000-områder fremgår det af § 25-tilladelsen, at projektet ikke vil påvirke arter eller habitater på udpegningsgrundlaget for Natura 2000-område nr. 143 Vestamager og havet syd for. Ligeledes fremgår det, at områdets integritet bevares. Projektet vil ikke forhindre, at de opstillede bevaringsmålsætninger for naturtyper og arter på udpegningsgrundlaget vil kunne opfyldes. En egentlig konsekvensvurdering vil således ikke være påkrævet.

Af § 25-tilladelsen fremgår det, at påvirkningen af miljøet på grund af håndtering af forurenede jord vurderes at være lille, da der udarbejdes en jordhåndteringsplan for området, så jordhåndteringen sker hensigtsmæssigt og forsvarligt. Jorden i området er forurenede, og byggeriet vil derfor forventeligt skulle opføres på pæle og med foranstaltninger for indeklimate, og byggeforskrifterne for boligbyggeri på forurenede jord vil skulle følges. Det vurderes på den baggrund, at indeklimaet ikke vil blive påvirket af jordforureningen. Inden anlægsarbejder med jordhåndtering kan ske, skal der ansøges herom, enten efter jordforureningslovens<sup>12</sup> § 19 eller miljøbeskyttelseslovens § 33.<sup>13</sup> Derudover skal der søges om og meddeles tilladelse efter jordforureningslovens § 8, hvilket er en forudsætning for følsom anvendelse på forurenede jord.

Det er Københavns Kommunes samlede vurdering, at anlæg og drift af projektet, med de i tilladelsen fastsatte afværgeforanstaltninger, for hovedparten af de beskrevne påvirkninger kan ske uden væsentlig påvirkning af miljø og omgivelser. Der er dog væsentlige visuelle påvirkninger i forhold til omgivelserne, som vurderes ikke at kunne reduceres yderligere med det valgte projekt.

#### *2.4 Miljøkonsekvensrapporten*

I det følgende gengives de dele af miljøkonsekvensrapporten, der er relevante for Miljø- og Fødevarerklagenævnets behandling af sagen.

##### *2.4.1 Bilag IV-arter (stor vandsalamander og spidssnudet frø)*

Det fremgår, at miljøkonsekvensrapporten er baseret på en række fagnotater. I forhold til flora og fauna henvises der til følgende notater:

- Vurdering af flora og fauna. Vejlands Kvarter. MOE, 28. februar 2020.
- Bilag IV-arter. Vejlands Kvarter. Rambøll, 6. marts 2020
- Afværgetiltag stor vandsalamander. Notat Rambøll 11. maj 2020

---

<sup>12</sup> Lovbekendtgørelse nr. 282 af 27. marts 2017 om forurenede jord.

<sup>13</sup> Lovbekendtgørelse nr. 1218 af 25. november 2019 om miljøbeskyttelse.

- Undersøgelser af stor vandsalamander. Vejlands Kvarter. Feltrapport Rambøll, 5. juni 2020

Det fremgår af miljøkonsekvensrapportens afsnit 7.2.4, at der er registreret forekomst af bilag IV-arten stor vandsalamander i projektområdet. Umiddelbart uden for projektområdet er der kendskab til yngleforekomst af stor vandsalamander og spidssnudet frø. Stor vandsalamander er fundet rastende i kratskråningen lige uden for kanten af projektområdets østlige grænse og inden for projektområdet ved en stor solitær hvidpil øst for vandrehjemmet og i det nordøstlige krat. Der er på baggrund af observationerne af juvenile stor vandsalamander gennemført en supplerende undersøgelse af projektområdets anvendelse som rasteområde for juvenile stor vandsalamander, jf. Rambølls feltrapport af 5. juni 2020.

Det fremgår af Rambølls notat af 11. maj 2020 at der ved inddragelse af det nordøstlige krat fjernes nogle strukturer, der i dag fungerer som rasteområde for stor vandsalamander. Hele krattet vurderes at være potentielt rasteområde. I praksis raster salamandrene ikke på hele arealet, kun under egnede strukturer. En erstatning omfatter således strukturer og rasteområder i et omfang, så mængden af egnede strukturer opretholdes eller øges, for dermed at opretholde den økologiske funktionalitet. I forhold til stor vandsalamanders vandringsafstande fremgår det, at den normale ynglevandringsafstand er 0-800 m. I notatet henvises der derudover til en britisk metaanalyse, der fandt, at langt størstedelen af kønsmodne voksne individer blev fundet inden for 250 m af ynglevandhullerne. Samme metaanalyse fandt, at 95 % af den ynglende population kunne findes inden for 63 m og 64 % inden for 20 m af vandhullet.

Af Rambølls feltrapport af 5. juni 2020 fremgår det, at undersøgelsen er foretaget for at afgøre, i hvor høj grad byggefeltet udgør rasteområde og levested for stor vandsalamander. Undersøgelsen havde fokus på den terrestriske juvenile del af bestanden. Der blev kun fundet få individer af stor salamander ved undersøgelserne og kun øst/nordøst for byggefeltet. Det fremgår af feltrapporten, at det lave antal tilskrives det tørre vejr samt det forhold, at salamandre generelt skjuler sig. Da det ikke har været muligt at foretage en vurdering på baggrund af fangstresultaterne, er der foretaget en vurdering af egnede habitater. Der er fundet vinterrastesteder inden for byggefeltet i det nordøstlige krat, ligesom området generelt indeholder egnede strukturer til rastesteder. Af undersøgelsens konklusion fremgår det, at delområde A vurderes at være ubetydeligt som rasteområde for stor vandsalamander. Vurderingen er baseret på manglen af egnede strukturer, habitattypen og afstanden til de nærmeste ynglevandhuller. Det er muligt, at der findes få rastende individer inden for området. Dette vurderes dog at være uden betydning for bestanden. Inddragelse af delområde A vil ikke forringe områdets økologiske funktionalitet. Delområde B, det nordøstlige krat, vurderes at være rasteområde for stor vandsalamander hele året, og det kan ikke udelukkes, at en inddragelse af dette område kan forringe om-

rådets økologiske funktionalitet for stor vandsalamander. Ved gennemførelse af de planlagte afværgeforanstaltninger vurderes det, at den økologiske funktionalitet kan opretholdes.

Det fremgår af miljøkonsekvensrapportens afsnit 7.2.8 vedrørende anlægsfasen, at arter kan blive direkte berørt i forbindelse med anlægsarbejdet og indirekte påvirket ved, at deres levesteder enten fjernes eller påvirkes af f.eks. vandstandsændringer. Derudover kan fugle og pattedyr blive påvirket af f.eks. støj i anlægs- og driftsfasen. Det fremgår ligeledes, at det generelt ikke kan udelukkes, at der kan forekomme væsentlige påvirkninger på flora og fauna samt på den økologiske funktionalitet for bilag IV-arter.

Af afsnit 7.4.3 fremgår det, at på alle de dele af projektområdet, der berøres af anlægsarbejder, vil eksisterende rastepladser for stor vandsalamander forsvinde, når de dækkes med et lag jord eller påvirkes af kørende maskiner. Derudover fremgår det, at der er en bestand af stor vandsalamander øst for projektområdet, hvor der findes ynglelokaliteter. Kratbevoksningen langs med og uden for den østlige afgrænsning af projektområdet og krattet inden for den nordøstlige del af projektområdet fungerer som rasteområde for stor vandsalamander. Anlægsarbejdet i dele af det nordøstlige krat vil ifølge miljøkonsekvensrapporten potentielt kunne påvirke stor vandsalamanders rasteområder. Der skal derfor gennemføres afværgeforanstaltninger, der sikrer, at der fortsat findes egnede muligheder for, at stor vandsalamander kan raste i området.

Før opstart af anlægsarbejdet opsættes der paddehegn, og der gennemføres en eftersøgning og indsamling af individer af padder inden for anlægsområdet. Paddehegnet etableres mellem strandengen og projektområdet, og der føres tilsyn med det i perioden marts til september. Større anlægsarbejder inde i krattet skal begynde i maj til august, hvor der ikke er rastende padder. Når anlægsarbejdet i krattet begynder, skal der etableres paddehegn mellem de berørte dele af krattet og resten af krattet. Inden for byggefeltet kan der ligeledes forekomme stor vandsalamander, og indsamlingen udføres her ved, at der opsættes midlertidige paddehegn, såkaldte pitt fall traps, der har vist sig meget effektive.

Langs byggefeltets østlige rand etableres stensætninger, der kan fungere som rastesteder for stor vandsalamander. Rastestederne skal være etableret, så de er tilgængelige om efteråret, før anlægsarbejdet i krattet starter.

I afsnit 7.5 er påvirkningerne af flora og fauna i driftsfasen beskrevet.

Vedrørende bilag IV-arter fremgår det af afsnit 7.5.3, at det udvidede krat med udlagte gren- og stenbunker vil fungere som rasteområde for stor vandsalamander og spidssnudet frø. De naturområder, der udlægges mellem bebyggelsen i den østlige del af projektområdet, vil kunne fungere som fouragerings- og rasteområde for unge, ikke-kønsmodne salamandre. Som følge af de indarbejdede kompenserende tiltag og afværgeforanstaltninger

vurderes der at være en ubetydelig påvirkning af områdets økologiske funktionalitet for bilag IV-arter. Af Rambølls notat af 6. marts 2020, fremgår det, at det præcise omfang af erstatningsrastesteder skal bestemmes i en senere detailprojektering.

Påvirkning i projektområdets randzone er beskrevet i afsnit 7.5.6. Det fremgår heraf om forstyrrelser i driftsfasen, at disse primært vil være relateret til færdsel på stier til og fra Vejlands Kvarter. Færdsel på stier anføres at medføre langt mindre forstyrrelse end færdsel uden for stier, da dyrene hurtigt vænner sig til, at det ikke er farligt. Færdsel uden for stier forventes at forekomme i noget omfang, herunder i forbindelse med undervisning af skolebørn, men primært på de tørre dele omkring projektområdet. Den samlede påvirkning i randzonen vurderes at være mindre.

Afsnit 7.5.7 omhandler påvirkningen på resten af Amager Fælled. Det fremgår heraf, at beboernes anvendelse af omgivelserne ikke kan beskrives på det nuværende grundlag. Det forventes, at beboerne vil anvende området lige som naboerne gør i dag, dvs. navnlig til gåture og hundeluftning på områdets stier. Da bebyggelsen forventes at tiltrække miljø- og naturinteresserede borgere, kan der blive tale om en intensiv rekreativ anvendelse af Amager Fælled. Skolernes anvendelse af Amager Fælled kan ikke beskrives, men der må forventes at være nogen brug af arealerne til undervisning og fysisk aktivitet. Samlet vurderes en øget brug af Amager Fælled dog at medføre en mindre påvirkning af områdets natur.

#### *2.4.2 Fugle på udpegningsgrundlaget for Natura 2000-område 143 Vest-amager og havet syd for*

Af væsentlighedsvurderingen, som fremgår af miljøkonsekvensrapportens afsnit 7.3, fremgår en oversigt over udpegningsgrundlaget for fuglebeskyttelsesområde F111 for perioden 2016-2021.

Det fremgår derudover, at fuglearterne på udpegningsgrundlaget ikke findes i projektområdet. Flere af arterne kan forekomme overflyvende, men de anvender ikke området til at yngle eller raste, idet området ikke er egnet som levested for arterne.

Det vurderes endvidere, at påvirkninger fra projektet uden for projektområdet (støj, skygge og trafik) ikke vil medføre en væsentlig påvirkning af fuglebeskyttelsesområdet på grund af afstanden til projektområdet.

Det vurderes derfor, at projektet ikke indebærer risiko for væsentligt at påvirke arter udpegningsgrundlaget for Fuglebeskyttelsesområde F111.

#### *2.4.3 Øvrige fugle*

Det fremgår af miljøkonsekvensrapportens afsnit 7.2.5, at der i 2019 blev registreret i alt 18 muligt ynglende arter i projektområdet og yderligere 10 muligt ynglende arter i et 100 m bredt bælte omkring projektområdet. De registrerede ynglefugle er alle almindelige arter. Der blev registreret 55



sikre, sandsynlige og mulige ynglepar i projektområdet og 66 par i randzonen. Kortlægningen skal opfattes som det maksimale antal mulige ynglepar, da der kortlægges arter med yngleadfærd.

Det fremgår af afsnit 7.4.4, at på alle dele af projektområdet der berøres af anlægsarbejder, vil de eksisterende ynglefugle forsvinde, når deres redesteder forsvinder. Af sårbare fuglearter forventes det, at vibe, løvsanger og nattergal ikke vil yngle i projektområdet mens der er anlægsarbejder. Gulbug og grønbenet rørhøne forventes fortsat at kunne yngle uden for projektområdet. Dog vil de forekomme i lavere antal. Der vil fortsat være ynglende nattergal og løvsanger på de nordlige dele af Amager Fælled.

I forhold til de næsten truede fuglearter vurderes, at lille præstekrave, sanglærke og grønirisk ikke længere vil yngle i projektområdet i anlægsfasen. Grønirisk vil fortsat yngle andre steder på Amager Fælled og sandsynligvis vil der forekomme ynglende sanglærke på overdrevet.

På den baggrund vurderes den samlede påvirkning af fugle i anlægsfasen at være moderat.

Af miljøkonsekvensrapportens afsnit 7.5.4 fremgår det, at af de sårbare fugle forventes det, at løvsanger og nattergal vil yngle i krattet i driftsfasen, mens vibe sandsynligvis ikke længere vil yngle på Amager Fælled, da det eneste egnede ynglested er omkring et eksisterende vandhul, der kommer til at ligge tæt på områder, hvor mange mennesker færdes.

Hvad angår de næsten truede fuglearter, fremgår det, at lille præstekrave ikke længere vil yngle på Amager Fælled, mens sanglærke sandsynligvis kun vil yngle på mindre trafikerede dele af Amager Fælled. Grønirisk forventes at yngle i krattet.

Den samlede påvirkning af fugle i driftsfasen vurderes som en moderat påvirkning, da enkelte arter ikke længere vil forekomme på Amager Fælled. Dog er der tale om arter, der fortsat kan træffes på Vestamager.

Den nye bebyggelse vil tilbyde nye ynglesteder til nye fuglearter i form af grønne vægge, fuglekasser og grønne tage, så der vil kunne opbygges en mere alsidig fuglefauna i området.

Om afværgeforanstaltninger af hensyn til fugle fremgår det af miljøkonsekvensrapportens afsnit 7.7, at fældning skal ske uden for fuglenes yngletid, og at hvis pilotering skal gennemføres i fuglenes yngletid, kan disse særligt støjende maskiner afskærmes.

#### *2.4.4 Faunapassage*

Det fremgår af miljøkonsekvensrapportens afsnit 7.5.8, at der er en mindre bestand af rådyr på Amager Fælled, der måske kan passere over Vejlands Allé til golfbanen og Kalvebod Fælled. Der er ikke fundet spor efter rådyr

langs hovedgrøften ud for projektområdet. Det vurderes samlet, at der ikke forekommer krydsende vildt over Vejlands Allé på strækningen ud for projektområdet. Om skrubbudser fremgår det, at disse er observeret ved et vandhul.

#### 2.4.5 Kumulativ påvirkning

Københavns Kommune har i miljøkonsekvensrapportens kapitel 19 beskrevet de kumulative påvirkninger. Heraf fremgår det, at der ikke vurderes at være en kumulativ påvirkning med Bellakvarter. Kommunen har blandt andet lagt vægt på, at bilag IV-arter ikke påvirkes af Bellakvarter, og at der derfor ikke vil være en kumulativ effekt med miljøpåvirkninger fra Vejlands Kvarter. Derudover har kommunen vurderet, at der ikke vil være væsentlige kumulative påvirkninger som følge af skyggekast, visuelle påvirkninger, trafik, støj, vindforhold, luftforurening, spildevand, grundvand, affald og råstoffer, regnvand og materielle goder.

Derudover fremgår det, at der af fredningsforslaget for Strandengen fremgår en sti, men at stien hverken er beskrevet, projekteret eller miljøvurderet. Københavns Kommune har foretaget en vurdering af den kumulative påvirkning mellem Vejlands Kvarter og stien. Det er kommunens vurdering, at der alene vil være mindre kumulative miljøpåvirkninger, herunder en mindre påvirkning på de fuglearter, der yngler på Amager Fælled.

#### 2.4.6 Alternativer

Det fremgår af miljøkonsekvensrapportens afsnit 5.5, at bygherre ikke har arbejdet med alternativer til projektet. Det forslag, der er vurderet i miljøkonsekvensrapporten, er det viderebearbejdede vinderprojekt fra den udskrevne arkitektkonkurrence. Miljøkonsekvensrapporten beskriver nogle varianter af hovedforslaget som f.eks. etapeopdeling af projektet, udformning af støjskærm, placering af parkeringspladser og forskellige former for udførelse under anlægsfasen m.m.

I forhold til vurdering af 0-alternativet fremgår det af afsnit 5.6, at den mest sandsynlige udvikling, hvis projektet ikke gennemføres, er at området midlertidigt henligger som i dag med et vandrehjem, indtil bygherre fremsætter ønske om lokalplan med et nyt projekt med et tilsvarende etageareal. Miljøkonsekvenserne af et nyt projekt vil formentlig svare nogenlunde til konsekvenserne af det aktuelle projekt.

#### 2.4.7 Metan

Det fremgår af miljøkonsekvensrapportens afsnit 2.1.6 og 2.1.9, at den nye bydel etableres på en tidligere losseplads, og at der kan forekomme opsivning af miljøfarlige og sundhedsskadelige stoffer samt metan fra fyldlagene. Der etableres afværgeforanstaltninger, der sikrer, at der ikke vil være kontakt med den forurenede jord, og at der ikke vil ske en sundhedsskadelig afdampning til friarealer og til indeklimaet i de nye bygninger. Det vur-

deres, at der efter etablering af de fornødne afværgeforanstaltninger i henhold til jordforureningsloven vil være en ubetydelig påvirkning af menneskers sundhed og sikkerhed som følge af den tidligere losseplads.

Af afsnit 15.2.1 fremgår det, at der i henholdsvis 2009, 2016, 2018 og 2019 er udført en række undersøgelser af bl.a. metan. Undersøgelserne af poreluften i fyldlaget viser, at der overalt på arealet kan påvises forekomst af metan i stærkt varierende mængder. Ved den seneste undersøgelse er der målt for indhold af metan i over 220 punkter fordelt på området. Der er konstateret ingen eller relativt lave koncentrationer af metan i lidt mere end halvdelen af målepunkterne. I ca. 7 % af målingerne er der konstateret indhold af metan på mellem 5-15 %, og i knap 30 % er der konstateret indhold af metan over 15 %, hvoraf ca. halvdelen har et metanindhold over 40 %. Et metanniveau på 5-15 % kan, ved samtidig tilstedeværelse af ilt, medføre risiko for brand og eksplosioner. Det fremgår af miljøkonsekvensrapportens afsnit 15.2.2, at der skal foretages en terrænhævning i området med 1-1,5 m ren jord, primært i byggefeltene. En hævnings af terrænet vil skabe bedre muligheder for at kunne iværksætte tiltag til styring og reduktion af metanudsivning og påvirkning af indeklimate/ledninger mv.

Det fremgår af miljøkonsekvensrapportens afsnit 15.2.3, at Københavns Kommune har vurderet, at der skal foretages yderligere undersøgelser og konkrete vurderinger for hver bygning for at fastlægge behovet og typen af nødvendige tiltag til eliminering af konsekvenserne af opsivende metan. Det fremgår endvidere af miljøkonsekvensrapportens afsnit 15.6, at arbejderne på området skal godkendes efter jordforureningslovens § 8.

## *2.5 Klagens indhold*

### *2.5.1 Bilag IV-arter (stor vandsalamander og spidssnudet frø)*

#### *Utilstrækkelig geografisk afgrænsning*

Klager 1 og klager 2 har anført, at Københavns Kommunes vurdering af påvirkningen på stor vandsalamander ikke er tilstrækkelig, og at projektet vil medføre negative påvirkninger på områdets økologiske funktionalitet for stor vandsalamander.

Klager 2 har påpeget, at der er fejl i illustrationerne i Rambølls rapport i forhold til angivelse af, i hvilket område der er gennemført feltundersøgelser med henblik på nærmere at vurdere områdets betydning for stor vandsalamander. Klager 2 har anført, at området ved Vagthussøen ligger inden for 800 m af det kendte kerneyngleområde og dermed burde være omfattet af feltundersøgelsen. Søen er derudover omfattet af Naturbeskyttelseslovens § 3<sup>14</sup> og indeholder fugtige og kratbevoksede arealer, som potentielt kan fungere som yngle- og rasteområder for stor vandsalamander. Det er derfor klagers opfattelse, at Rambølls feltundersøgelse burde have dækket et større område. Det er klagers opfattelse, at undersøgelsen burde have omfattet hele det område, der ligger inden for en radius af 800 m fra alle

---

<sup>14</sup> Lovbekendtgørelse nr. 240 af 13. marts 2019 om naturbeskyttelse med senere ændringer.

de enkelte mulige yngle- og rastområder, hvilket er en større del af Amager Fælled end Rambøll har undersøgt. Derudover indeholder hverken Rambølls rapport eller miljøkonsekvensrapporten en vurdering af det forhold, at projektområdet indgår som en del af det samlede netværk af yngle- og rasteområder for stor salamander og ikke som mange små uafhængige delområder.

Klager 2 har yderligere anført, at det af Rambølls rapport fremgår, at der er flere faktorer, der har kunnet medføre, at der ikke blev fundet stor vandsalamander andre steder end i det område, hvor tilstedeværelsen i forvejen var kendt. Disse faktorer fremgår ikke af miljøkonsekvensrapporten. Det er klagers opfattelse, at de foretagne undersøgelser ikke udgør et tilstrækkeligt datagrundlag for konklusionen i miljøkonsekvensrapporten.

#### *Reduktion af levesteder*

Klager 2 har anført, at projektet vil medføre en formindskelse af levestedet for stor vandsalamander. Ifølge klager vil stor vandsalamanders levesteder blive reduceret med næsten 80 % ved en realisering af projektet. Derudover vil afværgeforanstaltningerne medføre en yderligere indskrænkning.

#### *Indsamling og flytning af individer*

I forhold til indsamling af stor vandsalamander har klager 1 uddybende anført, at særligt det første vilkår (om beskyttelsen af stor vandsalamander) ikke lever op til kravene i miljøvurderingsloven, da vilkåret i bedste fald står som udokumenteret, for så vidt angår realismen i at få indsamlet alle eller bare størstedelen af bestanden inden for projektområdet. Klager har anført, at der ikke er fastsat dokumentationskrav for omfanget af indsamlingen, og at vilkåret derfor fremstår som udpræget proforma. På den baggrund er vilkåret, efter klagers opfattelse, ikke tilstrækkeligt.

#### *Afværgeforanstaltninger og overvågning*

Klager 2 har yderligere anført, at projektet ikke er søgt tilpasset, så det i videst muligt omfang undgås at skade den økologiske funktionalitet. I stedet forsøges det at afværge skaderne gennem afværgeforanstaltninger. Det er klagers opfattelse, at det udgør en retlig mangel, at der ikke er gjort forsøgt med projektilpasninger forud for anvendelsen af afværgeforanstaltninger.

Klager 2 har anført, at etableringen af paddehegnet i sig selv vil overtræde habitatbekendtgørelsens § 10, da etableringen forudsætter kratrydning og opgravning af den jord, som stor vandsalamander raster i.<sup>15</sup> Klager har anført, at paddehegnet skærer igennem stor vandsalamanders rasteområde, og at mange individer derfor vil blive kørt ihjel, gravet op eller mast i forbindelse med etableringen af paddehegnet. Ifølge klager vil det ikke, som det fremgår af afværgeforanstaltningerne i miljøkonsekvensrapporten,

---

<sup>15</sup> Bekendtgørelse nr. 1595 af 6. december 2018 om udpegning og administration af internationale naturbeskyttelsesområder samt beskyttelse af visse arter.

hjælpe, at paddehegnet bliver etableret i maj-august, da vandsalamander og navnlig terrestriske juvenile ikkevandrende individer også der vil blive dræbt i forbindelse med etableringen.

I forhold til etableringen af stendige som rastested har klager 2 anført, at der ikke er videnskabeligt belæg for, hvilken forskel det fastsatte antal frostfrie rum og bunker af dødt ved gør. Etablering af nye rasteområder kan ikke kompensere for, at stor vandsalamanders levesteder inden for projektområdet reduceres, da afværgeforanstaltningerne ikke udgør nye levesteder for stor vandsalamander, men en ændring af det lille stykke af deres oprindelige levested, der ikke påvirkes af etableringen af Vejlands Kvarter. Der sker således ikke en arealmæssig forøgelse af rasteområdet for stor vandsalamander.

Ifølge klager 2 er de besluttede afværgeforanstaltninger utilstrækkelige og kan ikke forventes at opretholde den økologiske funktionalitet. En stor del af stor vandsalamanders levested fjernes, og kun en lille del genetableres. Derudover vil afværgeforanstaltningerne medføre, at adskillige individer bliver dræbt.

I forhold til den planlagte overvågning af afværgeforanstaltningernes funktionalitet har klager 1 anført, at det fjerde vilkår må forstås således, at der ikke er sikkerhed for, at afværgeforanstaltningerne virker som forudsat. Dermed vil det ikke være muligt at gribe rettidigt ind, hvis det først efter to år skal vurderes, om afværgeforanstaltningen virker. Dermed lever § 25-tilladelsen ikke op til kravene i miljøvurderingsloven § 28.

Klager 2 har yderligere anført, at § 25-tilladelsen mangler en rækkefølge og en klar tidsplan for iværksættelse af de vedtagne afværgeforanstaltninger, der skal sikre, at stor vandsalamander ikke bliver påvirket negativt i forbindelse med anlægsfasen.

En forcering af iværksættelse af afværgeforanstaltningerne er, ifølge klager 2, i strid med forudsætningerne i § 25-tilladelsen. Klager har yderligere anført, at den manglende tidsplan medfører, at der er risiko for, at projektaktiviteterne iværksættes for hurtigt med individdrab til følge.

Klager 1 har anført, at de fastsatte vilkår i § 25-tilladelsen ikke sikrer, at man kan opretholde områdets økologiske funktionalitet for stor vandsalamander. Dels er virkningen af de påkrævede afværgeforanstaltninger ikke tilstrækkeligt veldokumenterede, dels sikrer den planlagte overvågning ikke, at uforudsete negative virkninger identificeres på et tilstrækkeligt tidligt tidspunkt, så der kan træffes hensigtsmæssige afhjælpende foranstaltninger.

Klager 2 har anført, at det fremgår af miljøkonsekvensrapporten, at det ikke kan udelukkes, at der kan forekomme væsentlige påvirkninger på flora og

fauna samt på den økologiske funktionalitet for bilag IV-arter. Efter klagers opfattelse, kan der derfor ikke gives tilladelse til projektet, da betingelserne for at fravige habitatbekendtgørelsens § 10, stk. 1, ikke er opfyldt.

#### *Påvirkning i driftsfasen*

Klager 1 har fremsendt et notat fra DCE,<sup>16</sup> hvoraf det fremgår, at det er sandsynligt, at kerneområdet for stor vandsalamander og spidssnudet frø vil blive tilstandsændret i et omfang, så de pågældende arter ikke længere vil kunne yngle der. Det skyldes, at indflytningen af ca. 5000 mennesker vil forandre publikumstrykket på Amager Fælled markant som følge af øget færdsel, hvilket vil medføre et betragteligt slid på områdets naturtyper og vegetation. Det vil ligeledes indebære prædation fra hunde og katte. Derudover vil der ske en belastning med næringsstoffer i form af muldjord, urin og afføring fra hunde og katte samt madaffald. Klager har derudover anført, at Københavns Kommune hverken i miljøkonsekvensrapporten eller i bemærkningerne til klagen har forholdt sig til, hvorvidt projektet vil medføre afledte effekter på ynglebestanden. Klager 1 har derudover anført, at kommunen ikke alene skal vurdere påvirkningen af rasteområdet, men at også påvirkningen af artens lokale udbredelsesområde, og afledte påvirkninger uden for projektområdet skal indgå i vurderingen. Klager har desuden anført, at det må forventes, at mange mennesker vil færdes mellem Fælledby og Sundby Metrostation på den asfalterede og oplyste sti, der er planlagt at gå mellem metrostationen og projektområdet. Hvis stien anlægges, vil det blive meget vanskeligt at genoprette en mere naturlig hydrologi og at gennemføre helårsgræsning, medmindre stien anlægges, så kvæg og heste kan gå under den. Kunstlys i stort omfang kan potentielt have negative effekter på natflyvende insekter.

#### *Efterfølgende undersøgelser*

Klager 1 og klager 2 har anført, at Københavns Kommune og bygherre ikke efter planernes vedtagelse kan udarbejde nye undersøgelser, der understøtter deres vurdering af påvirkningen på stor vandsalamander. Klagerne anfører, at disse undersøgelser burde have foreligget i forbindelse med vedtagelsen af planerne, og at udarbejdelsen af nye undersøgelser vidner om, at grundlaget for vurderingen foretaget i forbindelse med vedtagelsen af planerne har været utilstrækkeligt.

#### *Øvrige bemærkninger*

Klager 2 har yderligere anført, at de gennemførte afværgeforanstaltninger såsom paddehegn og fælder ikke er udført i overensstemmelse med beskrivelserne i miljøkonsekvensrapporten, og at afværgeforanstaltningerne ikke er virksomme. Klager 2 har medsendt billeder, hvoraf det blandt andet fremgår, at paddehegnet er hullet og ikke slutter tæt.

### 2.5.2 Fugle

#### *Fugle på udpegningsgrundlaget*

---

<sup>16</sup> Nationalt Center for Miljø og Energi – Aarhus Universitet.

Klager 2 har anført, at vurderingen i miljøkonsekvensrapporten i forhold til det nærliggende fuglebeskyttelsesområde ikke er foretaget på baggrund af det reviderede udpegningsgrundlag.<sup>17</sup> Det reviderede udpegningsgrundlag betyder, at Københavns Kommune også burde have inddraget skeand, brushane, fjordterne, splitterne, knarand og bramgås i vurderingen.

Klager 2 har yderligere anført, at det ikke er korrekt, at der ikke i projektområdet findes fugle, der fremgår af udpegningsgrundlaget. Klager har henvist til registreringer fra DOFbasen og Naturbasen

Derudover har klager 2 anført, at miljøkonsekvensrapporten ikke indeholder en vurdering af, om projektet kan påvirke de fugle på udpegningsgrundlaget, der forekommer på Amager Fælled. Det er derfor klagers opfattelse, at den manglende vurdering af det reviderede udpegningsgrundlag udgør en væsentlig retlig mangel. Klager har henvist til en afgørelse fra EU-domstolen.<sup>18</sup>

Klager 2 har anført, at miljøkonsekvensvurderingen ikke indeholder en vurdering af de kumulative effekter af projektet og andre projekters mulighed for påvirkning af fuglene på udpegningsgrundlaget. Klager har her henvist til kommuneplan nr. 5, lokalplan nr. 600 og § 25-tilladelse til byggeri på Stejlepladsen, samt et boligområde ved Selinevej Nord, der blev udlagt i kommuneplan 2019. Af fremtidige projekter har klager henvist til Lynetteholm, som heller ikke er medtaget i en kumulativ vurdering af påvirkningen på fugle.

#### *Øvrige fugle*

Klager 2 har ligeledes anført, at der på Amager Fælled er registreret en række andre udpegningsarter, samt sjældne og rødlistede arter, end dem der fremgår af udpegningsgrundlaget for F111. Det drejer sig blandt andet om blishøne, engsnarre, fiskeørn, fjordterne, havørn, hvepsevåge, hvid stork, isfugl, krikand, mosehornugle, pibeand, rovterne, rød glente, rødben, rørdrum, sangsvane, skeand, steppehøg, taffeland, tinksmed, troldand og vandrefalk. Klager har anført, at Amager Fælled er velegnet som leve-, yngle- eller rastområde for en række af disse arter, og at Amager Fælled samlet set opfylder de nødvendige betingelser for langt flere beskyttede og rødlistede fugle, end der gennemgås i miljøkonsekvensrapporten. Derudover har klager anført, at der ikke er belæg for Københavns Kommunes konklusion om, at projektområdet ikke indgår som en del af den økologiske funktionalitet for fuglene.

---

<sup>17</sup> Oplysninger om opdateringen findes på <https://mst.dk/natur-vand/natur/natura-2000/natura-2000-omraaderne/udpegningsgrundlag/opdatering-af-udpegningsgrundlaget/>.

<sup>18</sup> EU-Domstolens dom af 7. november 2018 i sag C-461/17, Holohan m.fl. mod An Bord Pleanála.

Klager 2 har anført, at projektet vil medføre, at sanglærke, vibe og lille præstekrave udsættes for forstyrrelser, der påvirker redebygning og æglægning med konsekvenser for bestanden i deres naturlige udbredelsesområde.

Klager har yderligere anført, at den dynamiske beskyttelse af fugle i henhold til fuglebeskyttelsesdirektivet indebærer, at Natura 2000-beskyttelsen indtræder, så snart et område er identificeret som egnet levested for udpegningsarter.<sup>19</sup> Da Amager Fælled opfylder parametrene for udpegningsområde som Natura 2000-område, er området beskyttet på samme måde som et udpeget fuglebeskyttelsesområde. Klager har på den baggrund anført, at Københavns Kommunes vurdering i forhold til konsekvenserne for fuglebeskyttelsesområdet ikke opfylder kravene i habitatbekendtgørelsen.

### 2.5.3 Faunapassage

Klager 2 har anført, at miljøkonsekvensrapporten ikke forholder sig til, at etableringen af den nye bydel vil medføre, at rådyr og fredede padder, der vandrer til ynglevandhuller syd for Vejlands Allé, afskæres fra at kunne bevæge sig mellem dette område og Amager Fælled. Københavns Kommune har således foretaget en misvisende vurdering af behovet for en faunapassage.

### 2.5.4 Kumulativ påvirkning

Klager har anført, at Københavns Kommune ikke har foretaget en tilstrækkelig vurdering af den kumulative påvirkning. Klager har henvist til en række lokalplaner, der ikke er inddraget i miljøkonsekvensrapportens vurdering af den kumulative påvirkning, og som i sammenhæng med Fælledbyen samlet set vil medføre en ødelæggende effekt, da der sker en gradvis inddragelse af naturen. Klager henviser til, at de omkringliggende lokalplaner alle tillader en høj bebyggelsesprocent med den begrundelse, at nærheden til Amager Fælled betyder, at det ikke er nødvendigt at etablere grønne områder inden for lokalplanområderne.

Derudover har klager anført, at der i forhold til vandmiljøet mangler en vurdering af projektets kumulative påvirkning med det eksisterende behandlingsanlæg for bygge- og anlægsaffald, biologisk rensningsanlæg, komposteringsaffald, affaldsdeponering og jordopfyldning samt lossepladsen på området "Grøften", der også belaster vandet i fuglebeskyttelsesområdet F111.

### 2.5.5 Alternativer

Klager 2 har yderligere anført, at miljøkonsekvensrapporten ikke indeholder en tilstrækkelig vurdering af alternativer.

---

<sup>19</sup> Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2009/147/EF af 30. november 2009 om beskyttelse af vilde fugle.



Klager henviser til, at det af miljøkonsekvensrapporten fremgår, at man alene har vurderet på vinderprojektet fra arkitektkonkurrencen. Klager har anført, at der for de forskellige varianter, der er nævnt i miljørapportens afsnit 5.5, ikke er foretaget den påkrævede beskrivelse af hovedårsagen til, at man har valgt den konkrete løsning frem for variationen af hovedforslaget.

Det er klagers opfattelse, at vurderingen af 0-alternativet ikke er nok til at opfylde kravet om inddragelse af alternativer, men alene udgør en opfyldelse af kravet om at beskrive den sandsynlige udvikling, hvis projektet ikke gennemføres. Et 0-alternativ udgør heller ikke et relevant alternativ til projektet, da lov om Metroselskabet I/S og Udviklingselskabet By og Havns I/S fastslår, at der skal gennemføres et projekt på området.<sup>20</sup>

#### 2.5.6 Metan

Endelig har klager 2 anført, at bygherre har fået udarbejdet en rapport, der viser, at der forekommer opsvining med over 70 % metan, og at disse oplysninger burde have været vurderet i miljøkonsekvensrapporten.

#### 2.6 Københavns Kommunes bemærkninger til klagen

Københavns Kommune har den 5. maj 2021, den 26. maj 2021, 30. juni og 29. oktober 2021 fremsendt bemærkninger til klagerne. Derudover har kommunen på baggrund af spørgsmål fra sekretariatet for Miljø- og Fødevareklagenævnet fremsendt bemærkninger den 8. september 2021, den 13. september 2021 og den 27. september 2021

##### 2.6.1 Bilag IV-arter (stor vandsalamander og spidssnudet frø)

###### *Grundlaget for vurderingen*

Københavns Kommune bemærker i forhold til klagepunktet vedrørende forkert angivelse af spredningsafstande på Rambølls illustration, at det er korrekt, at der er angivet en forkert afstand i materialet. Kommunen bemærker, at Rambøll har oplyst til bygherre, at den normale ynglevanddringsafstand for stor vandsalamander er 0-800 m. Langt størstedelen af de kønsmodne voksne individer findes dog inden for 250 m fra ynglehullerne. 95 % af den voksne population findes inden for 63 m fra ynglevandhullet og 64 % inden for 20 m af ynglevandhullet. Kommunen bemærker, at der i miljøkonsekvensrapporten er taget udgangspunkt i, at stor vandsalamander kan forekomme i projektområdet, men at det hovedsageligt vil være i krattet, at der er egnede strukturer til at raste.

Københavns Kommune bemærker, at bygherre i miljøkonsekvensrapporten har undersøgt og vurderet, i hvilket omfang projektområdet fungerer som rasteområde for stor vandsalamander. På trods af de usædvanlige vejrforhold på undersøgelsestidspunktet konkluderede bygherre, på baggrund af en vurdering af habitatets egnethed, at størstedelen af projektområdet i

---

<sup>20</sup> Lov nr. 275 af 26. marts 2019 om ændring af lov om Metroselskabet I/S og Udviklingselskabet By og Havn I/S (Erstatning for udvikling af Ørestad Fælled Kvarter).

form af det tørre græsland er ubetydeligt som habitat for rastende vandsalamander. Det nordøstlige kratområde har dog betydning som rasteområde. Kommunen bemærker yderligere, at skulle der forekomme ynglende vandsalamander i Vagthussøen nordvest for projektområdet, ændrer det ikke vurderingen af habitatets egnethed som rasteområde. Eventuelle ynglende vandsalamandre i Vagthussøen har fortsat gode spredningsmuligheder til resten af Amager Fælled uden om projektområdet. Derudover bemærker kommunen, at spredningsområder ikke i sig selv er beskyttede, da de ikke falder ind under definitionen af yngle- og rasteområder.

#### *Indsamling af padder*

Københavns Kommune bemærker i forhold til indsamling af padder, at metoden til indsamling med paddehegn og faldfælder er almindelig praksis i forbindelse med anlægsarbejder i områder med padder. Metoden er nævnt i ”Håndbog om dyrearter på habitatdirektivets bilag IV – til brug i administration og planlægning”.<sup>21</sup> Kommunen har derudover anført, at indsamlingen skal ske i overensstemmelse med de vilkår, som Miljøstyrelsen har fastsat i deres dispensation af 11. marts 2021 efter artsfredningsbekendtgørelsen. Kommunen har foretaget en besigtigelse af området den 6. maj 2021 og konstateret, at der på dette tidspunkt var etableret 50 faldfælder. Derudover bemærker kommunen, at stendiget er etableret udfor det lysåbne areal og vandrehjemmet og nu kan fungere som sommerrastested. Det er kommunens vurdering, at padderne vil kunne indfanges, når indsamlingen udføres i tråd med beskrivelsen i miljøkonsekvensrapporten.

#### *Reduktion af levesteder*

I forhold til klagepunktet vedrørende reduktion af levestedsareal har Københavns Kommune bemærket, at det ikke er det samlede levestedsareal, der er afgørende. Det afgørende er derimod det samlede områdes økologiske funktionalitet. Med afværgeforanstaltningerne skabes der kvalitative forbedringer af leveområdet, som tilbyder de samme funktioner som rasteområde, som det berørte område gør i dag. Kommunen bemærker derudover, at lovgivningen kun beskytter bilag IV-arternes yngle- og rasteområder og ikke leveområder mere generelt. Kommunen anfører, at hele det berørte område ikke skal forstås som et område, der skal erstattes 1:1. Derimod er det de enkelte lokaliteter, der fungerer som rasteområde, der skal erstattes. De eksisterende rasteområder erstattes af et langt stendige med frostfri hulheder og kvasbunker. Kommunen vurderer, at det på den måde sikres, at det samlede områdes økologiske funktionalitet er på samme niveau som tidligere, trods den arealmæssige reduktion.

#### *Afværgeforanstaltninger*

Københavns Kommune bemærker, at et projekt ifølge habitatvejledningen bør tilpasses, inden afværgeforanstaltninger overvejes, men at det ikke er

---

<sup>21</sup> DMU-rapport nr. 635, 2007.

et absolut krav.<sup>22</sup> I denne sag har bygherre skullet operere inden for et område, der er udpeget ved lov.<sup>23</sup> Mulighederne for tilpasninger har derfor været begrænsede. Der er foretaget en mindre tilpasning for at sikre bevaring af en mindre del af krattet i byggefeltet i det nordøstlige hjørne, idet det udgør det vigtigste rasteområde.

I forhold til klagepunktet vedrørende afværgeforanstaltninger bemærker Københavns Kommune, at det fremgår af miljøkonsekvensrapportens afsnit 7.5.3, at projektet med de indarbejdede afværgeforanstaltninger vil få ingen eller ubetydelige konsekvenser for områdets økologiske funktionalitet for bilag IV-arter. Kommunen bemærker derudover, at der ikke er tale om en fravigelse af reglerne i habitatbekendtgørelsens § 11, da afværgeforanstaltningerne sikrer, at stor vandsalamanders rasteområder samlet set ikke tager skade.

Hvad angår klagepunktet vedrørende etablering af paddehegn, bemærker Københavns Kommune, at der anvendes en anden metode end den, klager henviser til. Den type paddehegn, der skal anvendes, kan monteres uden kørsel med maskiner og uden opgravning. Det vil derfor være mindre indgribende og vil dermed ikke medføre en væsentlig påvirkning af padder. Derudover bemærker kommunen, at etablering af paddehegn er almindelig praksis i forbindelse med anlægsprojekter i områder med padder og en forudsætning for at minimere antallet af uforsætlige individdrab i forbindelse med anlægsarbejdet.

I forhold til etablering af nye rasteområder bemærker Københavns Kommune, at denne metode er en velkendt praksis, og at kommunen anser anlæggelsen af stendiger og kvasbunker som sikre afværgeforanstaltninger. Stendiget har den fordel, at det er funktionsdygtigt umiddelbart efter etablering. Kommunen har derudover bemærket, at det afgørende for § 25-tillædelsens lovlighed er, at der er en høj grad af sikkerhed for, at afværgeforanstaltningerne vil virke, samt at afværgeforanstaltningerne er operative og tilgængelige på det tidspunkt, hvor de eksisterende rasteområder nedlægges. Det er kommunens vurdering, at projektet med de fastsatte afværgeforanstaltninger ikke vil medføre væsentlige skadelige virkninger på miljøet. For at være sikre på, at afværgeforanstaltningerne er effektive, har Københavns Kommune indsat vilkåret om afrapportering efter to år. Kommunen bemærker derudover, at der de senere år er gennemført naturpleje på Amager Fælled, hvilket må formodes at have styrket bestanden af stor vandsalamander. Dette er ikke medtaget som afværgeforanstaltninger i miljøkonsekvensrapporten, da det blev gennemført før vedtagelsen af lokalplan og udarbejdelse af miljøkonsekvensrapport.

---

<sup>22</sup> Vejledning nr. 9925 af 11. november 2020 om vejledning til bekendtgørelse nr. 1595 af 6. december 2018 om udpegning og administration af internationale naturbeskyttelsesområder samt beskyttelse af visse arter.

<sup>23</sup> Lov nr. 1560 af 18. december 2018 om ændring af lov om Metroselskabet I/S og Udviklings-selskabet By & Havn I/S.

Københavns Kommune bemærker, at det fremgår af vilkårene i miljøkonsekvensrapporten, at paddehegn skal være opsat og padder indsamlet inden byggeaktiviteterne påbegyndes. Ligeledes skal de alternative rasteområder være etableret og tilgængelige, inden anlægsarbejdet i området med de nuværende rasteområder begynder. Derudover bemærker kommunen, at beskrivelsen af rækkefølgen på dette niveau er tilstrækkelig til at sikre opretholdelsen af områdets økologiske funktion. Kommunen bemærker derudover, at det med den endelige vedtagelse af lokalplanen er besluttet, at antallet af frostfrie hulrum ændres fra fem til ti, og at antallet af kvasbunker ændres fra to til fire.

#### *Påvirkning i driftsfasen*

Københavns Kommune bemærker, at bygherres rådgiver har vurderet, at påvirkningen i driftsfasen af randzonen og på resten af Amager Fælled primært foregår på stier og i mindre grad på de tørre dele af Amager Fælled. Det er på den baggrund endvidere vurderet, at projektet ikke vil medføre en påvirkning af ynglevandhullerne i driftsfasen. Kommunen har lagt vægt på, at Hovedgrøften Øst ligger mellem Fælledby og Strandengen, og at der kun er to muligheder for at passere vandløbet ud for Fælledby.

For så vidt angår den planlagte sti mellem Fælledby og Sundby Metrostation bemærker Københavns Kommune, at anlæggelsen af stien ikke er en del af denne sag, og at stien eventuelt skal anlægges gennem den nu fredede del af Amager Fælled. Den vedtagne fredning indeholder bestemmelser om stien, som netop skal sikre, at hydrologiske forhold og afgrænsningsmuligheder opretholdes.

#### *2.6.2 Fugle*

##### *Fugle på udpegningsgrundlaget*

I forhold til klagepunktet om det reviderede udpegningsgrundlag bemærker Københavns Kommune, at det er korrekt, at disse arter skulle have indgået i den væsentlighedsvurdering, der er foretaget. Bygherres rådgiver har udarbejdet en supplerende væsentlighedsvurdering. Det reviderede udpegningsgrundlag vurderes ikke at have betydning for væsentlighedsvurderingen, da de seks nye arter ikke i væsentlig udstrækning vurderes at anvende projektområdet eller de nære omgivelser. Enkelte arter kan forekomme overflyvende eller sporadisk besøgende i området. Området anvendes ikke til at raste eller yngle, og området er ikke egnet som levested for arterne.

Københavns Kommune bemærker, at fugle på udpegningsgrundlaget for Natura 2000-område nr. 143 Vestamager og havet syd for forekommer på Amager Fælled, men at de ikke forekommer inden for projektområdet. De observationer af fugle, klager henviser til, stammer fra området ved Grøn-jordssøen, som er klart adskilt fra projektområdet. Selve projektområdet er ikke egnet som levested for udpegningsarterne, der primært er vandfugle og vadefugle. Rørhøg vil dog kunne anvende området til fødesøgning.

Da fuglearterne på udpegningsgrundlaget ikke i væsentligt omfang bruger området, har det ikke betydning for de fuglebestande, som Natura 2000-området skal beskytte. Københavns Kommune finder derfor ikke anledning til at ændre på vurderingen i miljøkonsekvensrapporten i forhold til Natura 2000-området.

I forhold til den kumulative påvirkning har Københavns Kommune bemærket, at det er kommunens vurdering, at der ikke er andre projekter, som i sammenhæng med dette projekt har kunnet medføre en væsentlig påvirkning af fugle på udpegningsgrundlaget. For så vidt angår Stejlepladsen, er det i den sag vurderet, at anvendelsen af området ikke har væsentlig betydning for fuglene på udpegningsgrundlaget. For Lynetteholmen er det vurderet, at afstanden er så stor, at der ikke vil være nogen påvirkning. Disse områder er derfor ikke relevante i forhold til en potentiel væsentlig påvirkning.

I forhold til klagepunktet om, hvorvidt Amager Fælled burde være udpeget som Natura 2000-område, henviser Københavns Kommune til en besvarelse til klager fra Miljøministeriet, hvoraf det fremgår, at der ikke er planer om at inddrage Amager Fælled som et Natura 2000-område. Derudover skriver ministeriet, at direktiverne ikke pålægger pligt til at udpege alle områder, hvor der er habitattyper og arter. De naturtyper og arter, der findes på Amager Fælled, er allerede beskyttet i passende omfang i andre danske Natura 2000-områder.

#### *Øvrige fugle*

Københavns Kommune har yderligere bemærket, at de rødlistede fugle, der er vurderet i miljøkonsekvensrapporten, er de arter, der er kortlagt som visende yngleadfærd i projektområdet og en 100 m zone omkring projektområdet. En række af de arter, klager nævner, vil aldrig slå sig ned på et område som Amager Fælled, da de er særligt følsomme over for forstyrrelser i form af f.eks. trafik. Arter på fuglebeskyttelsesdirektivets bilag I er beskyttet ved udpegelse af fuglebeskyttelsesområder, men er ikke omfattet af en særlig beskyttelse uden for disse områder, som arter på bilag IV er.

#### *2.6.3 Faunapassage*

Københavns Kommune bemærker, at det af miljøkonsekvensrapporten fremgår, at der ikke forekommer krydsende vildt over Vejlands Allé på strækningen ud for projektområdet, men at det måske kan forekomme øst for projektområdet. Kommunen bemærker på den baggrund, at projektområdet derfor ikke udgør en barriere for rådyr. For så vidt angår padder, er den afgørende barriere Vejlands Allé. Kommunen bemærker i øvrigt, at projektområdet ikke er det eneste sted, padder kan krydse vejen. Projektet udgør derfor heller ikke en hindring for padder.

#### *2.6.4 Kumulativ påvirkning*

Københavns Kommune bemærker, at de projekter, som det blev fundet relevant at inddrage en eventuel kumulativ effekt fra i forhold til natur, har

været Bellakvarteret syd for Vejlandskvarter og etableringen af en sti over det gamle strandengsområde.

I forhold til klagepunktet om kumulative effekter bemærker Københavns Kommune, at selvom Amager Fælled nævnes som et vigtigt rekreativt område i lokalplanerne for de nærliggende områder, betyder det ikke, at en eventuel kumulativ effekt i forhold til naturressourcer skal undersøges. Kommunen bemærker yderligere, at det på et tidspunkt kan blive relevant at diskutere, om man nærmer sig tålegrænsen for menneskelig aktivitet i forhold til naturen. Disse overvejelser har dog ikke været en del af kommuneplanlægningen hidtil. Vejlands Kvarter erstatter den planlagte bebyggelse på det gamle strandengsområde. Projektet medfører således en større anvendelse af Amager Fælled, end der har været planlagt for i årtier ved udlægningen af hele Ørestaden. Kommunen bemærker, at det af miljøkonsekvensrapporten fremgår, at det er vurderet, at en øget brug af Amager Fælled i driftsfasen vil medføre en mindre påvirkning af områdets natur. Københavns Kommune henviser derudover til en afgørelse fra Miljø- og Fødevarerklagenævnet.<sup>24</sup>

For så vidt angår vandmiljøet, henviser Københavns Kommune til miljøkonsekvensrapportens afsnit 13.4. Her fremgår det, at der ikke forventes problemer med overholdelse af miljøkvalitetskrav i vandhullet, Hovedgrøften eller nedstrøms recipienter. Projektet udgør dermed ikke en hindring for opnåelse af god økologisk tilstand i vandområdet i forhold til den eksisterende situation, hvor udledning fra grøften allerede indgår.

#### 2.6.5 Alternativer

Københavns Kommune henviser til miljøvurderingsloven og bemærker, at det ikke er et krav, at bygherre skal undersøge alternativer. Kommunen bemærker, at der ikke er undersøgt alternativer, men at der er foretaget et omfattende arbejde med at finde egnede lokaliteter. Efter at planerne på det gamle strandengsområde blev opgivet i 2017, har kommunen gennemført en undersøgelse af, hvor der var mulige byggegrunde på kommunalt ejede arealer, der kunne erstatte planerne på strandengområdet. Et af de mulige områder er Vejlands Kvarter.

I forhold til de forskellige variationer, der er beskrevet i miljøkonsekvensrapportens afsnit om alternativer, bemærker Københavns Kommune, at beskrivelsen af de forskellige varianter i miljøkonsekvensrapporten i højere grad skal ses som overordnede beskrivelser, som i en senere fase skal detailprojekteres. Kommunen har yderligere bemærket, at sætningen om varianter medvirker til forvirring, og at den ikke burde have været med i afsnittet om alternativer.

---

<sup>24</sup> Miljø- og Fødevarerklagenævnets afgørelse af 11. september 2020 i sagen 18/04951.

Hvad angår klagepunktet om manglende beskrivelse af 0-alternativet, bemærker Københavns Kommune, at miljøkonsekvensvurderingen indeholder en beskrivelse af de relevante aspekter af den aktuelle miljøstatus og en kort beskrivelse af den sandsynlige udvikling, hvis projektet ikke gennemføres.

#### 2.6.6 Metan

Københavns Kommune bemærker, at man først for nyligt er blevet bekendt med de resultater, klager henviser til. Kommunen bemærker, at det ikke er overraskende eller ny viden, at der er steder, hvor der er påvist en opsivning med over 70 % metan. Kommunen finder fortsat, at der er tilstrækkeligt grundlag for vurderingen i miljøkonsekvensrapporten, hvorefter der kan udstedes en § 8-tilladelse efter jordforureningsloven. Kommunen henviser i øvrigt til en tidligere afgørelse fra Miljø- og Fødevarerklagenævnet,<sup>25</sup> hvoraf det fremgår, at miljøvurderingsreglerne alene indeholder krav om, at oplysningsgrundlaget skal være tilstrækkeligt til, at der kan foretages en skønsmæssig vurdering af de miljømæssige indvirkninger.

### 2.7 Nye oplysninger under sagens behandling

#### 2.7.1 Supplerende væsentlighedsvurdering

Københavns Kommune har fået udarbejdet en supplerende væsentlighedsvurdering af projektets påvirkning af Natura 2000-område nr. 143 Vestamager og havet syd for. Den supplerende væsentlighedsvurdering er dateret den 11. maj 2021 og er indsendt til Miljø- og Fødevarerklagenævnet den 12. maj 2021 sammen med kommunens bemærkninger til klagen. Det fremgår indledningsvis, at der i den oprindelige væsentlighedsvurdering i forbindelse med miljøkonsekvensrapporten alene indgår de arter, der er omfattet af det gældende udpegningsgrundlag, og at de arter, der er tilføjet ved en revision opdatering af udpegningsgrundlaget i efteråret 2019, således ikke er vurderet. I den supplerende væsentlighedsvurdering indgår derfor arterne på det reviderede udpegningsgrundlag.

Det fremgår af den supplerende væsentlighedsvurdering, at de arter, der er tilføjet udpegningsgrundlaget, er trækfuglene bramgås, knarand og skeand samt ynglefuglene brushane, splitterne og fjordterne. Ingen af de tilføjede arter er kortlagt ved kortlægningen af ynglefugle i projektområdet og dets omgivelser i 2018 og 2019.

I forhold til bramgås er det anført, at de gerne opholder sig på lavvandede havområder og strandenge. Den spiser græs, korn og urter samt i stigende grad vintersæd på marker. Det vurderes, at der ikke er egnede områder til overnatning eller fødesøgning for arten i projektområdet. I forhold til skeand, fremgår det, at de findes ved lavvandede kyster, fjord, laguner og søer. Det fremgår endvidere, at skeanden spiser smådyr, som den sier fra vandet. Det vurderes, at der ikke er egnede områder til overnatning eller fødesøgning for arten i projektområdet. I forhold til fjordterne fremgår det, at den

---

<sup>25</sup> Miljø- og Fødevarerklagenævnets afgørelse i sagen 18/047352.

yingler på mindre øer og enkelte steder inde i landet ved søer og moser, gerne sammen med hættemåge eller havterne. Det fremgår endvidere, at egnede yngleområder ikke findes i projektområdet.

I den supplerende væsentlighedsvurdering henvises der til, at det fremgår af miljøkonsekvensrapporten, at mange fuglearter forekommer overflyvende, men at der ikke er egnede forhold til yngel, fødesøgning eller overnatning i projektområdet. Derudover fremgår det, at observationer på Amager Fælled som et hele ikke er dækkende for en vurdering af forekomsten af fugle i projektområdet, da der er væsentlige fugleforekomster bl.a. ved Grønjordssøen, der ikke vil blive påvirket af projektet.

Det fremgår af den supplerende væsentlighedsvurderings konklusion, at der ikke er risiko for en væsentlig påvirkning af arter på det reviderede udpegningsgrundlag for fuglebeskyttelsesområdet. Det fremgår derudover, at vurderingerne i miljøkonsekvensrapporten er dækkende også for det ændrede udpegningsgrundlag.

### *2.7.2 Bygherres bemærkninger*

Bygherres repræsentant har den 8. september 2021 og den 18. oktober 2021 fremsendt bemærkninger til klagerne. Derudover har bygherres rådgiver indsendt en lang række bilag, bl.a. følgende:

- Notat udarbejdet af Sweco, ”Stor vandsalamander på Amager Fælled og i Fælledby – Bestand, rasteområder, afværgeforanstaltninger”, dateret 6. september 2021.
- Notat udarbejdet af MOE, ”Kvaliteten af det nordøstlige krat som rastested for stor vandsalamander og behovet for afværgende foranstaltninger”, dateret 25. august 2021.
- Notat udarbejdet af Rambøll om beliggenhed, størrelse, kvalitet og funktion af de rasteområder der nedlægges set i forhold til omkringliggende raste- og yngleområder, dateret 31. august 2021.
- Notat udarbejdet af Amphi Consult, ”Vurdering af rasteområder for stor vandsalamander i lokalplanområde for Fælledby på Amager Fælled”, dateret 31. august 2021.
- Notat udarbejdet af WSP, ”Evaluerings af afværgeforanstaltninger for stor vandsalamander ved projektområdet Fælledby”, dateret september 2021.
- Notat udarbejdet af Rambøll, ”Svar på klagepunkt vedrørende vanddringsafstand”, dateret 19. august 2021.

Det anføres i de indsendte bemærkninger, at der foreligger udførlig dokumentation for, dels at rasteområdet i krattet har en relativt beskeden størrelse, kvalitet og funktion og en relativt ubetydelig beliggenhed i forhold til de omkringliggende yngle- og rasteområder mod øst, og dels at de samlede afværgeforanstaltninger i form af indhegning og indsamling af individer i kombination med etablering af stendige af høj kvalitet effektivt vil



sikre, at den økologiske funktionalitet af rasteområdet opretholdes på mindst samme niveau som hidtil.

Af notatet fra MOE fremgår det, at Rambøll i maj 2020 foretog en feltundersøgelse af stor vandsalamander. Der ikke blev observeret stor vandsalamander i det nordøstlige krat inden for projektområdet. Kvasbunker og lignende strukturer blev ikke undersøgt, da det ville medføre risiko for at forstyrre rastende individer. På baggrund af efterfølgende borgerfund af rastende individer i kvasbunkerne foretog MOE i oktober 2020 en kortlægning af krattets betydning som rasteområde for stor vandsalamander. Det blev ved denne kortlægning vurderet, at omfanget af afværgeforanstaltninger beskrevet i miljøkonsekvensrapporten er tilstrækkeligt til, at den økologiske funktionalitet opretholdes. Kortlægningen var koncentreret om de kvas- og grenbunker, som Amager Fælleds Venner har anført, har stor betydning som rasteområde for stor vandsalamander. Gennemgang af borgerregistrerede fund på Naturbasen.dk tyder på, at der i det nordøstlige kratområde kun er fundet stor vandsalamander i kvasbunkerne, men ikke i øvrige dele af krattet. Den øvrige del af krattet blev gennemgået mere ekstensivt, hvor det kvalitativt blev vurderet, at resten af krattet ikke var særligt velegnet som rasteområde i forhold til kvas- og grenbunkerne.

På baggrund af Miljø- og Fødevareklagenævnets delafgørelse om at tillægge klagen opsættende virkning har MOE foretaget en vurdering af kvaliteten af kratområdet. Den tidligere kortlægning fra oktober 2020 vurderes at udgøre et tilstrækkeligt grundlag med hensyn til kvalitet og omfang af de kvas- og grenbunker, der har størst betydning for den økologiske funktionalitet. Det vurderes samtidig nødvendigt også at forbedre grundlaget for vurderingen af det øvrige kratområdes betydning. Vurderingen er dels baseret på den tidligere kortlægning, dels baseret på en supplerende gennemgang af den øvrige del af kratområdet, der inddrages ved byggemodningen.

Tidligere kortlægning af krattet har vist, at rastende vandsalamander er knyttet til bunker af kvas og grene, som dermed har en høj betydning som rasteområde for arten. I alt blev der i oktober 2020 kortlagt 112 m<sup>2</sup> gren- og kvasbunker af høj kvalitet som rasteområde. Det bemærkes i notatet, at der ikke foreligger anerkendte metoder til opgørelse af kvalitet for landhabitat for stor vandsalamander. Kvaliteten af de enkelte områder er derfor vurderet ud fra et bedste faglige skøn på baggrund af eksisterende viden om artens levevis.

Notatet indeholder en gennemgang af krattets kvalitet. Opretholdelse af den økologiske funktionalitet indebærer, at områder af høj kvalitet erstattes i et arealmæssigt forhold på 1:1. Områder af høj kvalitet er områder, hvor mere end 10 % af arealet har potentiel høj kvalitet som rasteområde. Det omfatter sten-, kvas- og grenbunker, større hule stammer, samt ældre skov med hule rødder eller områder med et tykt lag førne og skrænter med mu-

sehuller. Områder af god kvalitet skal erstattes 10:1. Områder af god kvalitet er områder, der rummer en del strukturer, der egner sig som rasteområde for stor vandsalamander. Det kan være et tydeligt mosdække, tydelige græsture, enkelte musehuller eller et moderat lag førne. Områder af potentiel høj kvalitet udgør op til 10 % af området og kan potentielt rumme op til 10 % rastende individer af stor vandsalamander i forhold til rasteområder af høj kvalitet. Områder af moderat kvalitet skal erstattes 100:1. Områder af moderat kvalitet indeholder jordstrukturer og skovbund, der kun lokalt er egnet til rasteområde. Det er sandsynligt, at området kan fungere som rastested, men tætheden af egnede strukturer er ikke høj. Rasteområder af potentiel høj kvalitet udgør op til 1 %, og området vurderes samlet set at kunne rumme 1 % af de rastende individer i forhold til rasteområder af høj kvalitet. Områder af ringe kvalitet skal erstattes 1000:1. Områder af ringe kvalitet omfatter høj urte- og græsvegetation uden strukturer som nævnes i kategorien moderat, samt krat og buske med hård ubrudt jordoverflade. Det kan ikke afvises, at enkelte salamandre raster i området, men det har ringe betydning som rasteområde. I forhold til rasteområder af høj kvalitet rummer området højst 0,1 % af rastende individer. Områder af ubetydelig kvalitet omfatter lysåbne arealer og krat uden tydelige tegn på jordstrukturer. Det kan med stor sikkerhed afvises, at delområdet har betydning som rasteområde. Disse områder kan nedlægges uden, at det påvirker den økologiske funktionalitet for stor vandsalamander. Efterfølgende er arealet opgjort for hver kvalitetskategori, og det samlede minimumsareal af afværgeforanstaltninger er beregnet.

Delområder af høj kvalitet er kun registreret i de kortlagte enkelte gren- og kvasbunker samt omkring en gammel hyld med tydelige hulheder imellem de enkelte stammer. I kratområderne er der generel mangel på førnelag, dødt ved, løse grene og jordstrukturer som sprækker og musehuller, som gør, at de fleste arealer er vurderet at have ringe eller højst moderat værdi som rasteområde. Derudover er der ingen større træer med hulheder eller sprækker. I nogle af kratbevoksningerne var der lokalt måtter af mos/blade og grene, som salamandrene kan raste under, men de fleste steder fremstår jordoverfladen kompakt og leret, og dermed ikke særlig egnet for salamandre, der vil skjule sig.

Det konkluderes, at 80 % af krattet har ubetydelig/ringe kvalitet, arealet med moderat eller god kvalitet udgør ca. 20 %, mens arealer af høj kvalitet udgør mindre end 1 %. Det fremgår derudover, at der, for at opretholde den økologiske funktionalitet af rasteområdet, skal etableres mindst 218 m<sup>2</sup> rastepladser af høj kvalitet og at de planlagte afværgeforanstaltninger af høj kvalitet samlet set dækker 225 m<sup>2</sup>. Det fremgår af notatet, at undersøgelsen bekræfter, at omfanget af afværgeforanstaltninger beskrevet i miljøkonsekvensrapporten vil være tilstrækkeligt til at sikre opretholdelse af den økologiske funktionalitet for stor vandsalamander i forbindelse med inddragelse af rasteområderne i krattet.

Af Rambølls notat af 31. august 2021 fremgår det, at etableringen af stendiget vil medføre, at der vil være kortere afstand fra ynglevandhuller til sommerrasteområder, end der er nu, herunder kortere afstand til rasteområder af høj kvalitet. Det fremgår derudover, at stendiget etableres efter velafprøvede principper og vil være et permanent rastested af høj kvalitet. Stendiger anvendes således både i Danmark, Sverige, Tyskland og England som afværgeforanstaltninger i forhold til stor vandsalamander. Det fremgår yderligere, at der i visse andre nyetablerede stendiger er fundet 1-9 individer af stor vandsalamander per m<sup>2</sup>. I visse kvasbunker i det eksisterende krat, hvorfra der er 100-110 m til nærmeste vandhul, er der fundet én stor vandsalamander per m<sup>2</sup>. Det fremgår derudover af notatet, at stendiget og de øvrige rasteområder etableres på et areal med naturlig bevoksning, hvilket vil skabe gode forhold for salamandrenes vigtigste fødeemner. På den baggrund vurderes det, at afværgeforanstaltningerne kan huse mindst lige så mange individer af stor vandsalamander som de eksisterende rasteområder, og at de opfylder samme funktionelle krav. De nye rasteområder kan således opretholde den økologiske funktionalitet.

Af notatet fra Amphi Consult fremgår det, at krattet indgår i et rasteområde for stor vandsalamander, men at kun en mindre del er optimalt rasteområde, og at antallet af rastende padder i krattet er lavt sammenlignet med antallet i mere paddeoptimale områder. De padder, der raster i krattet, har således en relativt lille betydning for artens opretholdelse i området. Bestanden i området er stærk og i vækst, hvilket gør den mere modstandsdygtig over for byggeprojekter på det omhandlende areal. Forekomsten af vel fungerende yngle- og rasteområder øst for krattet styrker effekten af de afværgeforanstaltninger, der skal gennemføres. Det er dermed sandsynliggjort, at den økologiske funktionalitet ikke påvirkes af planerne.

Af notatet udarbejdet af WSP i september 2021 fremgår det, at stendiget allerede da var etableret og velegnet til vinterophold for stor vandsalamander. Det er således vurderingen, at afværgeforanstaltningerne vil sikre, at der ikke sker forringelse af den økologiske funktionalitet for stor vandsalamander på Amager Fælled. Det fremgår derudover, at afværgeforanstaltningerne ved den politiske behandling i Københavns Kommune er suppleret med vilkår om, at antallet af vedstakke i det bevarede krat øges fra to til fire, samt at der sker en fordobling af vinterrastesteder i stendiget fra fem til ti. Endvidere har bygherre valgt at udvide dimensionerne på stendiget, så kronebredden ikke er 0,5 m, men i stedet op til 3 m, hvilket betyder, at stendiget vil få et areal på ca. 1200 m<sup>2</sup> ved terræn.

I den forbindelse fremgår det af notatet fra SWECO, at hverken den politisk vedtagne udvidelse af afværgeforanstaltningerne, eller den udvidelse, som bygherre har besluttet, er en del af det oprindelige vurderingsgrundlag, og at det derfor heller ikke er nødvendigt for opretholdelsen af områdets økologiske funktionalitet.

### **3. Miljø- og Fødevareklagenævnets bemærkninger og afgørelse**

Følgende medlemmer af Miljø- og Fødevareklagenævnet har deltaget i sagens behandling: formand Birgitte Egelund Olsen (formand), landsdommerne Eva Staal og Olaf Tingleff, samt de læge medlemmer Pelle Andersen-Harild, Lene Hansen, Kristian Pihl Lorentzen og Jens Vibjerg.

#### *3.1 Miljø- og Fødevareklagenævnets prøvelse*

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

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

- 1) Bilag IV-arter.
- 2) Natura 2000-område 143 Vestamager og havet syd for.
- 3) Arter på fuglebeskyttelsesdirektivets bilag 1.
- 4) Faunapassage.
- 5) Kumulativ påvirkning.
- 6) Alternativer.
- 7) Metan.

Efter nævnets vurdering er der ikke med klagen i øvrigt fremkommet forhold, der kan føre til ændring eller hjemvisning af førsteinstansens afgørelse.

#### *3.2 Miljø- og Fødevareklagenævnets bemærkninger*

##### *3.2.1 Indledende bemærkninger*

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

Miljøvurderingsreglerne medfører, at projekter, der kan forventes at få væsentlige indvirkninger på miljøet, ikke må påbegyndes, før myndigheden skriftligt har meddelt tilladelse til at påbegynde projektet (miljøvurderingspligt).

Bygherren til et miljøvurderingspligtigt projekt skal efter miljøvurderingslovens § 20, stk. 1, udarbejde en miljøkonsekvensrapport, der indeholder en vurdering af projektets virkning på miljøet. Det følger af § 20, stk. 4, nr. 2, at de oplysninger, som bygherren skal give om det ansøgte projekt i miljøkonsekvensrapporten, jf. stk. 2, på en passende måde skal påvise, beskrive og vurdere projektets væsentlige direkte og indirekte virkninger på den biologiske mangfoldighed med særlig vægt på arter og naturtyper, der

er beskyttet i henhold til habitatdirektivet<sup>26</sup> og fuglebeskyttelsesdirektivet.<sup>27</sup>

Det følger af miljøvurderingslovens § 24, stk. 1, at myndigheden efter modtagelsen af miljøkonsekvensrapporten fra bygherren skal gennemgå rapporten med inddragelse af den fornødne ekspertise med henblik på at sikre, at den opfylder kravene i § 20. Myndigheden kan om nødvendigt indhente yderligere oplysninger fra bygherren til opfyldelse af kravene i § 20, stk. 2.

Den kompetente myndigheder træffer efter miljøvurderingslovens § 25 herefter afgørelse om, hvorvidt projektet kan tillades. Afgørelsen træffes på baggrund af bygherres ansøgning, miljøkonsekvensrapporten, eventuelle supplerende oplysninger, resultaterne af de høringer, der er foretaget, og myndighedens begrundede konklusion.

En § 25-tilladelse skal omfatte den begrundede konklusion og indeholde alle de miljømæssige betingelser, der er knyttet til afgørelsen, en beskrivelse af alle projektets særkender og de foranstaltninger, der påtænkes truffet for at undgå, forebygge eller begrænse og om muligt neutralisere væsentlige skadelige indvirkninger på miljøet, som bygherren skal gennemføre, og eventuelle overvågningsforanstaltninger. Det følger af miljøvurderingslovens § 27, stk. 1.

Myndigheden kan efter miljøvurderingslovens § 27, stk. 2, knytte vilkår til en § 25-tilladelse med henblik på opfyldelse af lovens formål. Vilkår skal stå i et rimeligt forhold til projektets art, placering og dimensioner samt omfanget af dets indvirkninger på miljøet.

Har projektet væsentlige skadelige indvirkninger på miljøet, skal myndigheden efter miljøvurderingslovens § 27, stk. 3, endvidere stille vilkår for bygherrens overvågning heraf.

#### *Habitatreglerne og samspillet med miljøvurderingsloven*

Det følger af habitatdirektivets<sup>28</sup> artikel 6, stk. 3, at de nationale myndigheder først giver deres tilslutning til en plan eller et projekt, der kan påvirke et Natura 2000-område væsentligt, når de har sikret sig, at planen eller projektet ikke skader lokalitetens integritet.

Habitatdirektivets artikel 6, stk. 3, finder også anvendelse i de tilfælde, hvor myndighedens tilslutning til projektet meddeles i form af en tilladelse

---

<sup>26</sup> Rådets direktiv 92/43/EØF af 21. maj 1992 om bevaring af naturtyper samt vilde dyr og planter.

<sup>27</sup> Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2009/147/EF af 30. oktober 2009 om beskyttelse af vilde fugle

<sup>28</sup> Rådets direktiv 92/43/EØF af 21. maj 1992 om bevaring af naturtyper samt vilde dyr og planter.

efter miljøvurderingslovens § 25. Der vil således ikke kunne gives tilladelse til et projekt efter miljøvurderingslovens § 25, hvis projektet vil kunne skade et Natura 2000-områdes integritet i strid med habitatdirektivets artikel 6, stk. 3.

Habitatdirektivets artikel 12, stk. 1, pålægger endvidere medlemsstaterne at indføre en streng beskyttelsesordning i det naturlige udbredelsesområde for de dyrearter, der er nævnt i direktivets bilag IV. Ordningen skal efter bestemmelsens litra (d) blandt andet omfatte et forbud mod beskadigelse eller ødelæggelse af yngle- eller rasteområder.

Myndigheden skal ved sin meddelelse af en tilladelse efter miljøvurderingslovens § 25, stk. 1, herefter også sikre sig, at projektet ikke vil beskadige eller ødelægge yngle- eller rasteområder i det naturlige udbredelsesområde for bilag IV-arter.

### 3.2.2 Ad 1) Bilag IV-arter

EU-Kommissionen har offentliggjort en vejledning om beskyttelse af bilag IV-arter.<sup>29</sup> Bestemmelsen i habitatdirektivets artikel 12, stk. 1, litra d, skal ifølge vejledningen forstås som en målsætning om, at yngle- og rasteområdernes økologiske funktion bevares. Yngleområder defineres i vejledningen som de områder, der skal bruges til parring og fødsel, og endvidere dækker området i nærheden af rede- eller fødselsstedet, hvis afkommet er afhængigt af sådanne områder. Rasteområder defineres som de områder, der benyttes af et dyr eller en gruppe af dyr, når de ikke er aktive. Rasteområder omfatter strukturer, som dyr etablerer som rasteområder, f.eks. reder, huler eller skjulesteder.<sup>30</sup>

EU-Kommissionens vejledning indeholder en række eksempler på, hvordan yngle- og rasteområder for bestemte bilag IV-arter fastlægges. Et af eksemplerne er en paddeart (*triturus cristatus*), som ifølge vejledningen viser, at yngle- og rasteområder kan overlappe for visse arter, som har små udbredelsesområder. I sådanne tilfælde er det vigtigt at beskytte et funktionelt levedygtigt og sammenhængende område for arten, som indeholder både dens raste- og yngleområder og andre områder, der anses for nødvendige for at opretholde den økologiske funktionalitet for yngle- og/eller rasteområdet. For at definere et sådant område kan det være en hjælp at fastlægge den ”lokale” bestand af en sådan art.<sup>31</sup>

---

<sup>29</sup> Vejledning om streng beskyttelse af dyrearter af fællesskabsbetydning i henhold til Habitatdirektivet, Kommissionens meddelelse af 12. oktober 2021, C(2021) 7301 (herefter EU-Kommissionens vejledning).

<sup>30</sup> EU-Kommissionens vejledning, pkt. 2.52-2.57.

<sup>31</sup> EU-Kommissionens vejledning, pkt. 2.58.

Ligeledes defineres rasteområder i Miljøstyrelsens habitatvejledning<sup>32</sup> som områder, der er vigtige for at sikre overlevelsen af enkelte dyr eller bestande, når de er i hvile. Rasteområder er således områder, hvor arten i eller uden for yngletiden opholder sig for at hvile, sove eller overvintre (dvale) samt i skjul i større koncentrationer (flokke) og for at opfylde vigtige livsfunktioner (solbadning eller lignende). Fælles for yngle- og rasteområder er, at de anvendes regelmæssigt af arten.<sup>33</sup>

Ved et yngle- eller rasteområde i habitatdirektivets og habitatbekendtgørelsens 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.<sup>34</sup>

Ifølge EU-Kommissionens vejledning kan årsagerne til beskadigelse naturligvis findes i eller uden for og muligvis endda i en vis afstand fra det pågældende yngle- eller rasteområde. Sådanne årsager og aktiviteter skal derefter kontrolleres på en sådan måde, at beskadigelse og ødelæggelse kan undgås. Kun et klart overblik over årsagerne vil sætte myndighederne i stand til at handle i overensstemmelse hermed og undgå yderligere eller fremtidig beskadigelse eller ødelæggelse.<sup>35</sup>

Ved afgørelsen skal der således foretages en vurdering af, om projektet kan antages at beskadige yngle- eller rasteområder i og uden for projektområdet, uanset om disse beskadigelser er forsætlige eller en påregnelig, men utilsigtet, følge af projektet.

I forhold til aktiviteter, der kan påvirke yngle- eller rasteområder, skal der ifølge EU-Kommissionens vejledning sondres mellem aktiviteter, der kan rummes inden for habitatdirektivets artikel 12 og aktiviteter, der kræver fravigelse i medfør af direktivets artikel 16. Hvor der er tale om en fravigelse efter artikel 16, vil kompensationsforanstaltninger have til formål at kompensere for specifikke negative virkninger på en art og indebærer således, at der sker eller er sket en beskadigelse eller ødelæggelse af yngle- eller rasteområde. Dette er ikke tilfældet for foranstaltninger til sikring af

---

<sup>32</sup> Vejledning nr. 48 til bekendtgørelse nr. 1595 af 6. december 2018 om udpegning og administration af internationale naturbeskyttelsesområder samt beskyttelse af visse arter, Miljøstyrelsen, december 2020 (herefter Miljøstyrelsens habitatvejledning).

<sup>33</sup> Miljøstyrelsens habitatvejledning, pkt. 9.4.1.

<sup>34</sup> Miljøstyrelsens habitatvejledning, pkt. 9.7.1.4 og EU-Kommissionens vejledning pkt. 2.52, hvorefter habitatdirektivets artikel 12, stk. 1, litra d, bør forstås som en målsætning om opretholdelse af yngle- og rasteområders økologiske funktion.

<sup>35</sup> EU-Kommissionens vejledning, pkt. 2.63.

økologisk funktionalitet, som sikrer, at yngle- eller rasteområdets økologiske funktionalitet forbliver fuldstændig intakt (kvantitativt og kvalitativt), når aktiviteten har fundet sted. Hvis der er tale om beskadigelse eller ødelæggelse af et yngle- eller rasteområde, er der altid behov for en fravigelse i henhold til artikel 16, når de deri fastsatte betingelser er opfyldt.<sup>36</sup>

Det fremgår endvidere af EU-Kommissionens vejledning, at forsigtighedsprincippet er styrende for, om afværgeforanstaltninger kan anses for tilstrækkelige i forhold til at opretholde den fortsatte økologiske funktionalitet. I overensstemmelse med forsigtighedsprincippet bør foranstaltningerne således ikke anses for at være i overensstemmelse med artikel 12, stk. 1, litra d, hvis de ikke garanterer et områdes fortsatte økologiske funktionalitet. For at artikel 12, stk. 1, litra d, er overholdt, skal der være en høj grad af sikkerhed for, at foranstaltningerne er tilstrækkelige til at undgå enhver beskadigelse eller ødelæggelse, og foranstaltningerne bør være indført i rette tid og i passende form for at undgå enhver beskadigelse eller ødelæggelse. Vurderingen af sandsynligheden for succes skal foretages på grundlag af objektive oplysninger og i lyset af det pågældende områdes karakteristika og specifikke miljøforhold.<sup>37</sup>

Endvidere fremgår det af EU-Kommissionens vejledning, at afværgeforanstaltninger kan være en mulighed, når en aktivitet kun kan berøre dele af et yngle- eller rasteområde. Hvis yngle- eller rasteområdet som følge af afværgeforanstaltninger mindst bevarer den samme størrelse (eller udvides) og bevarer den samme (eller bedre) kvalitet for de pågældende arter, vil der ikke ske nogen forringelse af områdets funktion, kvalitet eller integritet. Det er afgørende, at områdets fortsatte økologiske funktionalitet bevares eller forbedres. Det er derfor vigtigt at overvåge effektiviteten af foranstaltningerne til sikring af økologisk funktionalitet.<sup>38</sup>

Af Miljøstyrelsens habitatvejledning fremgår det, at afværgeforanstaltninger er velegnet for arter, som er hurtige til at kolonisere nye lokaliteter inden for et netværk af lokaliteter, der udgør et samlet område for en bestand, og hvor nye egnede levesteder vil kunne skabes over en kortere tidsperiode. Nye vandhuller kan graves til f.eks. padder.<sup>39</sup>

Anvendelse af afværgeforanstaltninger kan ifølge Miljøstyrelsens habitatvejledning dog være vanskeligere for andre arter. Det kan f.eks. være vanskeligt at opretholde den vedvarende økologiske funktionalitet, hvis der forsvinder lokaliteter med lang kontinuitet eller særlige fysiske og kemiske forhold, som ikke umiddelbart kan genskabes. Det kan være svært at skabe en velfungerende erstatning for f.eks. et gammelt egetræ med hulheder og de rigtige mikroklimatiske forhold til gavn for flagermus.

---

<sup>36</sup> EU-Kommissionens vejledning, pkt. 2.73.

<sup>37</sup> EU-Kommissionens vejledning, pkt. 2.69.

<sup>38</sup> EU-Kommissionens vejledning, pkt. 2.68.

<sup>39</sup> Jf. herom og i de følgende afsnit Miljøstyrelsens habitatvejledning, pkt. 9.7.1.5.



Generelt bør man ifølge Miljøstyrelsens habitatvejledning først søge at tilpasse et projekt, så man i videst muligt omfang undgår at skade den økologiske funktionalitet, før man søger at afværge skader gennem afværgeforanstaltninger. Det kan f.eks. dreje sig om, at man justerer et vejtracés forløb så meget som overhovedet muligt under hensyntagen til andre interesser, før man indbygger afværgeforanstaltninger.

Det fremgår endvidere af Miljøstyrelsens habitatvejledning, at der i givet fald skal være en høj grad af sikkerhed for, at afværgeforanstaltninger virker i tilstrækkeligt omfang. Jo større usikkerhed i kendskabet til arternes konkrete forekomst i et område, des større behov for afværgeforanstaltninger i form af at sikre mulige nye yngle- eller rasteområder.

Afværgeforanstaltningerne særligt i forhold til padde er nærmere behandlet i Håndbog om dyrearter på habitatdirektivets bilag IV.<sup>40</sup> Heraf fremgår, at de enkelte lokale paddebestande kan være forbundet med nabobestande i et netværk, hvor yngeloverskud fra velfungerende bestande er med til at opretholde mindre velfungerende bestande. Vurdering af et projekts indflydelse på bl.a. rasteområderne, og dermed om der kan anvendes afværgeforanstaltninger, afhænger til dels af de berørte områders betydning i det samlede netværk af yngle- og rasteområder. Sådanne vurderinger afhænger af en konkret faglig vurdering baseret på en undersøgelse af bestandens størrelse og udbredelse i og omkring et projektområde. Om en lokalitet i bl.a. et rasteområde kan nedlægges uden skade for bestanden, afhænger både af lokalitetens værdi på nedlæggelsestidspunktet, af muligheden for at opretholde den økologiske funktionalitet ved anlæg af erstatningslevesteder og af de berørte arters evne til at indtage nye vandhuller. Jo større koloniseringssevne en art besidder, des større mulighed for fleksibilitet i tilrettelæggelsen af afværgeforanstaltninger. Bl.a. følgende afværgeforanstaltninger kan ifølge bilag IV-håndbogen generelt etableres i forhold til padde: Levesteder på land, skjulesteder på land (stensætninger, stenbunker mv.), midlertidige paddehegn i anlægsfasen samt vedvarende paddehegn og -passager. Derudover kan bestande flyttes.

Hvor afværgeforanstaltninger er påkrævede, skal der ifølge Miljøstyrelsens habitatvejledning fastsættes klare vilkår herom i de konkrete sager. Vilkåret skal være udformet sådan, at det kan håndhæves.<sup>41</sup>

Også af EU-Kommissionens vejledning fremgår det, at afværgeforanstaltninger kun kan anvendes i situationer, hvor der findes en tilladelses- eller planlægningsordning med formelle procedurer, og hvor de kompetente

---

<sup>40</sup> Håndbog om dyrearter på habitatdirektivets bilag IV – til brug i administration og planlægning, faglig rapport fra DMU nr. 635, 2007, afsnit 5 (herefter bilag IV-håndbogen).

<sup>41</sup> Miljøstyrelsens vejledning til bekendtgørelse nr. 1595 af 6. december 2018 om udpegning og administration af internationale naturbeskyttelsesområder samt beskyttelse af visse arter.

myndigheder kan vurdere, om de foranstaltninger, der træffes for at bevare et områdes ”ynglefunktion” eller ”rastefunktion”, er tilstrækkelige.<sup>42</sup>

EU-Domstolen har for nylig i dommen Grand hamster II (bl.a. med henvisning til EU-Kommissionens vejledning) fastslået, at netop graden af påvirkning af yngle- eller rasteområdets økologiske funktionalitet, uanset om den er forsættelig eller ej, udgør det afgørende kriterium for sondringen mellem på den ene side en handling, der forårsager en beskadigelse af dette yngle- eller rasteområde, og på den anden side en handling, der forårsager en ødelæggelse heraf.<sup>43</sup> Det skal navnlig sikres, at en beskyttet dyrearts yngle- og rasteområder ikke beskadiges eller ødelægges af menneskelige aktiviteter, således at disse områder fortsat frembyder de vilkår, der er nødvendige for, at denne dyreart inden for dette område kan raste eller yngle med succes. Ved en sådan vurdering skal der tages hensyn til de økologiske krav, der gælder for hver enkelt af de berørte dyrearter, som det pågældende individ tilhører, samt til situationen på individniveau for denne dyreart, som benytter det pågældende yngle- eller rasteområde.<sup>44</sup>

Klagerne har anført, at Københavns Kommunes vurdering af påvirkningen på stor vandsalamander ikke er tilstrækkelig, og at projektet vil medføre negative påvirkninger på områdets økologiske funktionalitet for stor vandsalamander. Klagerne har endvidere anført, at grundlaget for kommunens vurdering er utilstrækkeligt, at en realisering af projektet vil medføre en reduktion af levesteder for stor vandsalamander, og at projektet ikke er søgt tilpasset, så det i videst mulige omfang undgås, at der sker skade på den økologiske funktionalitet. I forhold til de planlagte afværgeforanstaltninger har klagerne anført, at etableringen af paddehegnet vil medføre drab af padder, og at de besluttede afværgeforanstaltninger er utilstrækkelige og ikke kan forventes at opretholde den økologiske funktionalitet. Ifølge klagerne vil en stor del af levestederne for stor vandsalamander blive fjernet, og kun en lille del vil blive genetableret. Derudover vil afværgeforanstaltningerne medføre, at adskillige individer bliver dræbt.

Miljø- og Fødevareklagenævnet bemærker indledningsvis, at vurderingen af, om afværgeforanstaltninger med den fornødne høje grad af sikkerhed sikrer opretholdelsen af den økologiske funktionalitet af et yngle- eller rasteområde, som delvist ødelægges, skal foretages på grundlag af objektive oplysninger og i lyset af det pågældende områdes karakteristika og specifikke miljøforhold. Der skal foreligge en konkret faglig vurdering baseret på en undersøgelse af bestandens størrelse og udbredelse i og omkring projektområdet samt lokalitetens værdi på nedlæggelsestidspunktet. Hvis yngle- eller rasteområdet som følge af foranstaltninger til sikring af den økologiske funktionalitet mindst bevarer den samme størrelse og bevarer

---

<sup>42</sup> EU-Kommissionens vejledning, pkt. 2.68.

<sup>43</sup> EU-Domstolens dom af 28. oktober 2021, 2. afd., sag C-357/20, Magistrat der Stadt Wien

(Grand hamster - II), præmis 51.

<sup>44</sup> Dommens præmis 52.

den samme (eller bedre) kvalitet for de pågældende arter, vil der ikke ske nogen forringelse af områdets funktion, kvalitet eller integritet. Nævnet henviser herved til EU-Kommissionens vejledning, hvor det ligeledes forudsættes, at yngle- eller rasteområdets økologiske funktionalitet forbliver fuldstændig intakt (kvantitativt og kvalitativt), når aktiviteten har fundet sted.

Dette udelukker efter Miljø- og Fødevareklagenævnets opfattelse principielt set ikke brugen af afværgeforanstaltninger, hvor erstatningsbiotopens areal isoleret set er mindre end den del af det sammenhængende yngle- eller rasteområde, der nedlægges, hvis erstatningsbiotopens kvalitet og anvendelighed for arten relativt set er så meget desto bedre. Kravene til vurderingen skærpes dog i disse tilfælde betydeligt, da vurderingen i givet fald vil bero på en indbyrdes vægtet sammenligning af de forskellige naturtyperes respektive størrelse og kvalitet.

Miljø- og Fødevareklagenævnet finder, at Københavns Kommune på tidspunktet for meddelelsen af § 25-tilladelsen ikke havde et tilstrækkeligt grundlag for at foretage en vurdering af projektets påvirkning af stor vandsalamander. Nævnet lægger vægt på, at miljøkonsekvensrapporten og de underliggende feltundersøgelser ikke indeholder en konkret vurdering af krattets kvalitet som rasteområde for stor vandsalamander, og at en sådan vurdering heller ikke fremgår af § 25-tilladelsens begrundede konklusion. Af miljøkonsekvensrapportens afsnit 7.2.4 fremgår blot, at stor vandsalamander forventes at forekomme i projektområdet, idet Rambølls supplerende feltundersøgelse af 5. juni 2020 dog viser, at området ikke fungerer som et væsentligt rasteområde for juvenil stor vandsalamander. Nævnet bemærker herved, at det af feltundersøgelsen af 5. juni 2020 fremgår, at undersøgelsen er foretaget for at afgøre, i hvor høj grad byggefeltet udgør rasteområde og levested for stor vandsalamander med fokus på den terrestriske juvenile del af bestanden, men at det ikke har været muligt at foretage en vurdering på baggrund af fangstresultaterne. Der er i stedet foretaget en vurdering på baggrund af feltobservationer af egnede habitater, hvor krattet i det nordøstlige hjørne vurderes at være rasteområde for både juvenile og kønsmodne salamandre året rundt. Vurderingen er baseret på, at der i krattet er fundet en del rastende individer af stor vandsalamander, samt at området ”generelt” indeholder egnede strukturer til rastesteder for stor vandsalamander. Kvasbunker og lignende strukturer blev efter det oplyste i bygherres notat af 25. august 2021 ikke gennemført, da der ville være risiko for at forstyrre rastende individer. Nævnet finder i lyset af vurderingens generelle karakter, at denne ikke udgør et tilstrækkeligt konkret og sikkert grundlag for udformningen af de forudsatte afværgeforanstaltninger i form af stendiget mv. som beskrevet i miljøkonsekvensrapportens afsnit 7.4.3.

Det ændrer ikke ved Miljø- og Fødevareklagenævnets vurdering af det oprindelige oplysningsgrundlag, at bygherre på baggrund af borgerfund af rastende individer i kvasbunker i krattet fik foretaget en kortlægning af

krattets betydning som rasteplads for stor vandsalamander i oktober 2020. Nævnet lægger vægt på, at kortlægningen ikke er indgået i forbindelse med miljøkonsekvensrapportens udarbejdelse, idet miljøkonsekvensrapporten af 1. december 2020 efter det af Københavns Kommune oplyste indholdsmæssigt er identisk med høringsudgaven af 11. juni 2020, ligesom der ikke er henvist til kortlægningen i § 25-tilladelsens begrundede konklusion. Hertil kommer, at kortlægningen i oktober 2020 var koncentreret om de kvasbunker, hvor rastende stor vandsalamander ifølge klager 2 var fundet, mens den øvrige del af krattet blev gennemgået mere ekstensivt. Nævnet bemærker, at både feltundersøgelsen i maj 2020 og kortlægningen i oktober 2020 navnlig havde fokus på eftersøgning af individer samt en mere overordnet områdebeskrivelse, mens der ikke indgik en nærmere vurdering af størrelse, beliggenhed og kvalitet som yngle- eller rasteområde af de enkelte delområder. Endelig bemærker nævnet, at kortlægningen i oktober 2020 er gennemført sidst i den aktive periode for stor vandsalamander, som er i perioden fra marts-april til oktober.<sup>45</sup>

Ligeledes ændrer det ikke ved Miljø- og Fødevareklagenævnets vurdering, at miljøkonsekvensrapporten oprindeligt også bygger på Rambølls rapport af 11. juni 2020 om afværgetiltag for stor vandsalamander. Det fremgår således heller ikke af denne rapport, hvilken konkret vurdering af rasteområdet, der ligger til grund for afværgeforanstaltningernes nærmere udformning set i forhold til antallet, kvaliteten og det arealmæssige omfang af de strukturer og rastesteder, som stendiget mv. skal erstatte. Derimod fremgår det blot, at hele krattet er vurderet at være potentielt rasteområde, og at salamandrene i praksis ikke raster på hele arealet, men kun under egnede strukturer, hvorfor en erstatning omfatter strukturer og rasteområder i et omfang, så mængden af egnede strukturer opretholdes eller øges. Det gælder uanset, at nævnet i øvrigt ikke finder grundlag for at tilsidesætte Københavns Kommunes vurdering, hvorefter anlæggelsen af stendiger og kvasbunker generelt anses for sikre afværgeforanstaltninger, jf. bl.a. oplysningerne om de engelske og norske erfaringer i Rambølls notat af 11. maj 2020.

Miljø- og Fødevareklagenævnet har bemærket, at der i forhold til det oprindeligt vurderede projekt ved en politisk beslutning er sket en udvidelse af afværgeforanstaltningerne, herunder af stendigets dimensioner. Da Københavns Kommunes vurdering og § 25-tilladelsens vilkår imidlertid bygger på de oprindeligt forudsatte afværgeforanstaltninger, er nævnet afskåret fra at vurdere, hvilken betydning de udvidede afværgeforanstaltninger har set i forhold til det oprindelige oplysningsgrundlag.

Bygherre har efter klagens indgivelse indsendt supplerende oplysninger til Miljø- og Fødevareklagenævnet i form af en række notater med sagkyn-

---

<sup>45</sup> Jf. Miljøstyrelsens artsleksikon: <https://mst.dk/natur-vand/natur/artsleksikon/padder/stor-vand-salamander/>.

dige vurderinger foretaget af bygherres rådgivere, som bl.a. belyser kvaliteten af det nordøstlige krat som rastested for stor vandsalamander og behovet for afværgeforanstaltninger. Vurderingerne bygger bl.a. på en supplerende besigtigelse, som er foretaget i august 2021.

Klagerne har anført, at Miljø- og Fødevareklagenævnet ikke kan inddrage de supplerende oplysninger i sagen, idet oplysningerne allerede burde have foreligget for Københavns Kommune som førsteinstans.

Miljø- og Fødevareklagenævnet finder, at de supplerende oplysninger kan indgå i nævnets vurdering af, hvorvidt det samlede områdes økologiske funktionalitet som yngle- eller rasteområde for stor vandsalamander vil kunne opretholdes med de afværgeforanstaltninger, som § 25-tilladelsens vilkår foreskriver. Nævnet har lagt vægt på, at nævnets prøvelse ikke er begrænset og omfatter såvel retlige som faktiske spørgsmål. Nævnet har endvidere lagt vægt på, at oplysningerne alene er tilvejebragt med henblik på en uddybende vurdering af nødvendigheden og tilstrækkeligheden af de afværgeforanstaltninger, der indgår som vilkår for § 25-tilladelsen. Oplysningerne supplerer således grundlaget for miljøkonsekvensrapportens overordnede konklusion, hvorefter der med de beskrevne afværgeforanstaltninger vurderes ikke at være en påvirkning af områdets økologiske funktion for bilag IV-arter. Navnlig forudsætter oplysningerne ikke yderligere afværgeforanstaltninger, som ville indebære en ændring af § 25-tilladelsens allerede fastsatte vilkår.<sup>46</sup>

Efter en gennemgang af de supplerende oplysninger finder et flertal af Miljø- og Fødevareklagenævnets medlemmer, at der samlet set nu foreligger den nødvendige høje grad af sikkerhed for, at områdets økologiske funktionalitet som yngle- eller rasteområde for stor vandsalamander med de forudsatte afværgeforanstaltninger vil kunne opretholdes.

Flertallet har navnlig lagt vægt på vurderingerne i notatet af 25. august 2021 fra MOE om kvaliteten af det nordøstlige krat som rastested for stor vandsalamander og behovet for afværgeforanstaltninger. Notatet, der bygger på den tidligere kortlægning fra oktober 2020 og den supplerende gennemgang i august 2021, og som Københavns Kommune har tilsluttet sig, indeholder således en egentlig beregning af det samlede minimumsareal af afværgeforanstaltninger (dvs. rasteområder af høj kvalitet i form af stendiget mv.) set i forhold til det nedlagte rasteområde, hvor krattets areal er opgjort for hver af fem nærmere definerede kvalitetskategorier med forskellig vægt. Flertallet bemærker, at der som anført i notatet ikke foreligger anerkendte metoder til opgørelse af kvaliteten af landhabitat for stor vandsalamander. Flertallet kan imidlertid tiltræde det anvendte princip om, at afværgeforanstaltningerne gradueres ud fra kvaliteten af de rasteområder, der påvirkes. Flertallet finder endvidere ikke grundlag for at tilsidesætte de

---

<sup>46</sup> Se til eksempel modsætningsvis Miljø- og Fødevareklagenævnets afgørelse i sagen 19/6805 om § 25-tilladelse til Baltic Pipe.

anvendte omregningsfaktorer, hvor f.eks. delområder af høj kvalitet svarende til kvas- og grenbunker erstattes med afværgeforanstaltninger af høj kvalitet i et arealmæssigt forhold på 1:1 i form af stendiger mv., mens delområder af moderat kvalitet erstattes 100:1, og delområder af ubetydelig kvalitet kan nedlægges uden påvirkning. Flertallet lægger herved vægt på, at erstatningsforholdene er fastsat med udgangspunkt i, hvor mange rastende individer et delareal i den enkelte kvalitet samlet set vurderes at kunne rumme i forhold til rasteområder af høj kvalitet. Denne vurdering understøttes igen af opgørelsen i Rambølls notat af 31. august 2021, hvor antallet af fundne individer i kvasbunkerne per m<sup>2</sup> sammenholdes med det antal individer, som det nye rasteområde i form af stendiget mv. forventes at kunne huse. Samlet set finder flertallet således ikke grundlag for at tilsidesætte notatets konklusion, hvorefter de arealer, der nedlægges ved byggemodning i krattet, skal erstattes med minimum 218 m<sup>2</sup> nye rastepladser af høj kvalitet. Etableringen af i alt 225 m<sup>2</sup> rasteplads af høj kvalitet i form af stendiget mv. opfylder dette krav.

Endvidere har klagerne anført, at det fjerde vilkår, hvorefter der to år efter etablering af de alternative rasteområder skal undersøges, om de bliver anvendt som forudsat, må forstås således, at dette ikke anses for sikkert. Dermed vil det ifølge klager ikke være muligt at gribe rettidigt ind, hvis det først efter to år skal vurderes, om afværgeforanstaltningen virker.

Et flertal af Miljø- og Fødevareklagenævnets medlemmer finder ikke grundlag for at tilsidesætte Københavns Kommunes vurdering, hvorefter det må anses for tilstrækkeligt, at de alternative rasteområder etableres, så de er tilgængelige, før anlægsarbejderne starter, jf. tilladelsens tredje vilkår. Flertallet bemærker, at foranstaltningerne efter EU-Kommissionens vejledning bør være indført i rette tid. Flertallet lægger i den forbindelse vægt på, at § 25-tilladelsen bygger på vurderingen i Rambølls notat af 11. maj 2020, hvor det med henvisning til de norske og engelske erfaringer fremgår, at stendiget vil være funktionelt som rastested umiddelbart efter etablering. Flertallet finder ikke grundlag for at tilsidesætte denne vurdering, som efter sammenhængen må forstås også at gælde funktionaliteten af kvasbunkerne. Flertallet bemærker i øvrigt, at stendiget ifølge notatet af september 2021 fra WSP er etableret i maj-juni 2021, og at WSP efter en inspektion den 3. september 2021 har vurderet, at diget på det pågældende tidspunkt var egnet til ophold for stor vandsalamander.

Klagerne har endvidere anført, at projektet i driftsfasen vil medføre, at området tilstandsændres i et omfang, så arterne stor vandsalamander og spids-snudet frø ikke længere vil kunne yngle der, da indflytningen af ca. 5000 mennesker mv. vil forandre publikumstrykket på Amager Fælled markant.

Flertallet finder ligeledes, at Københavns Kommune i tilstrækkeligt omfang har redegjort for, at projektet ikke vil medføre beskadigelse eller ødelæggelse af yngle- eller rasteområder for bilag IV-arter, herunder navnlig

stor vandsalamander og spidssnudet frø, uden for projektområdet i driftsfasen.

Flertallet lægger vægt på, at det af § 25-tilladelsens begrundede konklusion fremgår, at påvirkningen med de foreslåede afværgeforanstaltninger vurderes at være ubetydelig til moderat. Flertallet lægger endvidere vægt på, at der i miljøkonsekvensrapportens afsnit 7.5.7 om påvirkningen på resten af Amager Fælled bl.a. er taget højde for, at bebyggelsen forventes at tiltrække miljø- og naturinteresserede borgere, og at der kan blive tale om en intensiv rekreativ anvendelse af Amager Fælled, men at en øget brug samlet set dog vurderes at medføre en mindre påvirkning af områdets natur. Endvidere lægger flertallet vægt på, at det af miljøkonsekvensrapportens afsnit 7.5.6 vedrørende randzonen fremgår, at færdsel uden for stier forventes at forekomme i noget omfang, men primært på de tørre dele omkring projektområdet.

Flertallet finder imidlertid, at projektets påvirkning af kernområdet øst for projektområdet i driftsfasen burde have været mere indgående behandlet i miljøkonsekvensrapporten set i forhold til den betydning, som navnlig de syv ynglevandhuller i en afstand på 40-200 m til projektområdet må antages at have for opretholdelsen af den økologiske funktionalitet af yngle- og rasteområdet som et samlet hele. Flertallet lægger heroverfor imidlertid vægt på, at Københavns Kommune i sine bemærkninger til klagen har forholdt sig til det anførte i DCE's faglige notat af 16. marts 2021, hvor DCE finder det sandsynligt, at kerneområdet som følge af det øgede publikumstryk samt prædation og afføring fra hunde og katte vil blive tilstandsændret i et omfang, så de pågældende bilag IV-arter ikke længere vil kunne yngle dér. DCE's vurdering er ikke nærmere begrundet. Flertallet kan i den forbindelse tiltræde det af kommunen anførte, idet kommunens vurdering endvidere begrundes med, at Hovedgrøften Øst ligger mellem projektområdet og Strandengen, og der kun er to muligheder for at passere vandløbet ud for projektområdet. Flertallet konstaterer i den forbindelse, at der mellem stierne inden for projektområdet og det vådere kerneområde er en skrænt med et fald på ca. 3 m, ligesom projektområdet og kerneområdet adskilles af stendiget. Videre etableres stendiget i en afstand fra ynglevandhullerne, som padderne i deres søgen efter rastesteder generelt vil kunne vandre. Stendiget må således i sig selv antages at medføre en forbedring af paddernes interaktion mellem yngle- og rasteområder. Endvidere lægger flertallet vægt på, at det øgede publikumstryk må ses i forhold til det samlede areal på ca. 223 hektar, som Amager Fælled udgør, og som fra projektområdet er umiddelbart tilgængeligt, selvom kerneområdet ligger nærmest. Endelig lægger flertallet vægt på, at området øst for projektområdet efter flertallets opfattelse må antages at være af en sådan størrelse og karakter, at den økologiske funktionalitet af området vil kunne opretholdes på trods af en vis forstyrrelse, og at offentlighedens færdsel uden for pro-

jektområdet fortsat er underlagt de forbud mod bl.a. forsætlig drab og forstyrrelse af bilag IV-arter, der følger af den generelle beskyttelse i artsfredningsbekendtgørelsen.<sup>47</sup>

Et mindretal (Pelle Andersen-Harrild) finder at oplysningsgrundlaget fortsat ikke er tilstrækkeligt til med en høj grad af sikkerhed at fastslå, at den økologiske funktionalitet af rasteområdet opretholdes. Mindretallet lægger vægt på, at afværgeforanstaltningerne ikke har tilstrækkelig høj kvalitet og et tilstrækkeligt areal i forhold til det rasteområde, der nedlægges. Mindretallet lægger derudover vægt på, at byggeriet vil medføre, at ynglevandhullerne ikke vil være egnede som yngle- eller rasteområder på sigt.

Miljø- og Fødevarerklagenævnet bemærker, at nævnet opfatter det af klagerne anførte om, at det etablerede paddehegn er uvirksomt, som et klagepunkt, der relaterer sig til Københavns Kommunes tilsyn med overholdelsen af den meddelte § 25-tilladelse. Ankestyrelsen fører tilsyn med, at kommunerne overholder den lovgivning, der særligt gælder for offentlige myndigheder. Efter miljøvurderingslovens § 46, stk. 1 og 2, er kommunen tilsynsmyndighed for de afgørelser, der er truffet efter lovens § 21 og § 25, og for at vilkår, jf. § 27, fastsat i tilladelser overholdes. Nævnet har således ikke kompetence til at tage stilling til dette spørgsmål.

### 3.2.3 Ad 2) Natura 2000-område 143 Vestamager og havet syd for.

EU-Domstolen fortolker bestemmelsen i habitatdirektivets artikel 6, stk. 3, således, at myndigheden skal foretage en vurdering af, om det kan udelukkes, at en plan eller et projekt i sig selv eller i forbindelse med andre planer og projekter kan påvirke opnåelse af gunstig bevaringsstatus for det udpegede område væsentligt, herunder om bevaringsstatus for de arter og/eller naturtyper, som området er udpeget for at beskytte vil blive påvirket væsentligt (væsentlighedsvurdering).

Hvis en sådan påvirkning på baggrund af objektive kriterier ikke kan udelukkes, skal der, såfremt projektet ønskes fremmet, gennemføres en nærmere vurdering (konsekvensvurdering). Denne vurdering skal omfatte alle aspekter af projektet, som kan påvirke den omhandlede lokalitet, og vurderingen skal udføres på baggrund af den bedste videnskabelige viden på området.<sup>48</sup>

De kompetente nationale myndigheder giver kun tilladelse til en aktivitet på den beskyttede lokalitet på betingelse af, at de har opnået vished for, at aktiviteten ikke har skadelige virkninger for den pågældende lokalitets integritet. Det forholder sig således, når det ud fra et videnskabeligt synspunkt uden rimelig tvivl kan fastslås, at der ikke er sådanne virkninger.<sup>49</sup>

---

<sup>47</sup> Bekendtgørelse nr. 521 af 25. marts 2021 om fredning af visse dyre- og plantearter og pleje af tilskadekommet vildt.

<sup>48</sup> Se sag C-127/02 (Hjerte-muslingedommen), præmis 61, og dommens punkt 4.

<sup>49</sup> Se bl.a. sag C-404/09, Kommissionen mod Spanien, præmis 99.



Klager 2 har anført, at væsentlighedsvurderingen er foretaget på et utilstrækkeligt grundlag, og at Amager Fælled er velegnet som levested for en række fuglearter på udpegningsgrundlaget, der ikke er medtaget i miljøkonsekvensrapporten. Derudover har klager anført, at Amager Fælled burde være udpeget som et Natura 2000-område.

Miljø- og Fødevareklagenævnet konstaterer indledningsvis, at den oprindelige væsentlighedsvurdering ikke omfatter de arter, der er tilføjet ved revisionen af udpegningsgrundlaget i efteråret 2019. Københavns Kommune har i forbindelse med behandlingen af klagesagen dog fået udarbejdet en supplerende væsentlighedsvurdering, hvor disse arter indgår. Nævnet finder, at de supplerende oplysninger kan indgå i nævnets prøvelse af § 25-tilladelsen i forhold til væsentlighedsvurderingen. Nævnet har lagt vægt på, at nævnet som administrativ rekursinstans skal medvirke til, at en sag får den materielt rigtige afgørelse. Nævnet kan derfor i almindelighed inddrage nye forhold (nova) i klagesagen, herunder mellemkommende fakta. Nævnet har endvidere lagt vægt på, at nævnet i sagen har fuld prøvelseskompetence, og at de supplerende oplysninger alene underbygger væsentlighedsvurderingens overordnede konklusion. Oplysningerne ændrer således heller ikke ved vurderingens karakter at være en væsentlighedsvurdering frem for en egentlig habitatkonsekvensvurdering.

Efter en gennemgang af den oprindelige og supplerende væsentlighedsvurdering finder Miljø- og Fødevareklagenævnet, at Københavns Kommune i tilstrækkeligt omfang har sikret sig, at projektet ikke kan påvirke Natura 2000-område nr.143 Vestamager og havet syd for væsentligt, herunder navnlig for så vidt angår udpegningsgrundlagets fuglearter.

Ved vurderingen har Miljø- og Fødevareklagenævnet lagt vægt på, at projektområdet ikke ligger inden for Natura 2000-område 143 Vestamager og havet syd for, og at Københavns Kommune samlet set har foretaget en vurdering af projektets påvirkning på fuglene på udpegningsgrundlaget. Nævnet har endvidere lagt vægt på, at det fremgår af den oprindelige væsentlighedsvurdering, at fuglearterne på udpegningsgrundlaget ikke findes i projektområdet, idet flere af arterne dog kan forekomme overflyvende, men ikke anvender området til at raste eller yngle. Området vurderes endvidere ikke at være egnet som levested for arterne. Den supplerende væsentlighedsvurdering indeholder en tilsvarende vurdering for hver af de yderligere arter, der findes på det reviderede udpegningsgrundlag. Nævnet bemærker i den forbindelse, at de fleste af arterne på udpegningsgrundlaget er vandfugle, og at projektområdet efter de for nævnet foreliggende oplysninger ikke kan betegnes som et vådbundsområde.

For så vidt angår klagepunktet om, at Amager Fælled burde udpeges som et fuglebeskyttelsesområde på baggrund af de fugle, der bruger området, bemærker Miljø- og Fødevareklagenævnet, at nævnet ikke har kompetence

til hverken at udpege fuglebeskyttelsesområder eller til at pålægge en myndighed at udpege et område som fuglebeskyttelsesområde. Nævnet konstaterer, at Miljøministeriet den 9. marts 2021 har besvaret en henvendelse fra klager, hvoraf det fremgår, at direktiverne ikke pålægger en pligt til at udpege alle arealer i Danmark, hvor der er habitattyper, arter eller fugle, men at det er de bedst egnede områder, der skal udpeges. Hvad angår Amager Fælled, er der ifølge ministeriet tale om naturtyper og arter, der allerede er beskyttet i passende omfang i andre danske Natura 2000-områder.

#### 3.2.4 Ad 3) Øvrige fugle

Det fremgår af miljøvurderingslovens bilag 7, jf. § 20, stk. 1, at miljøkonsekvensvurderingsrapporten skal indeholde en beskrivelse af de i § 20, stk. 4, nævnte faktorer, der kan forventes at blive berørt i væsentlig grad af projektet, herunder biodiversiteten (f.eks. fauna og flora).

Det fremgår endvidere af miljøvurderingslovens § 20, stk. 4, nr. 2, at de oplysninger, som bygherren skal give om det ansøgte projekt i miljøkonsekvensrapporten, på en passende måde skal påvise, beskrive og vurdere projektets væsentlige direkte og indirekte virkninger på den biologiske mangfoldighed med særlig vægt på arter og naturtyper, der er beskyttet i henhold til habitatdirektivet og fuglebeskyttelsesdirektivet.

Af fuglebeskyttelsesdirektivets artikel 4 fremgår det bl.a., at:

*”1. For arter, som er anført i bilag 1, træffes der særlige beskyttelsesforanstaltninger med hensyn til deres levesteder for at sikre, at de kan overleve og formere sig i deres udbredelsesområde.*

[...]

*Medlemsstaterne udlægger som særligt beskyttede områder navnlig sådanne områder, som med hensyn til antal og udstrækning er bedst egnede til beskyttelse af disse arter, idet der tages hensyn til behovet for at beskytte arterne i det geografiske sø- og landområde, hvor dette direktiv finder anvendelse.*

[...]

*4. Medlemsstaterne træffer egnede foranstaltninger med henblik på i de i stk. 1 og 2 nævnte beskyttede områder at undgå forurening eller forringelse af levestederne samt forstyrrelse af fuglene, i det omfang en sådan forurening, forringelse eller forstyrrelse har væsentlig betydning for formålet med denne artikel. Medlemsstaterne bestræber sig på at undgå forurening eller forringelse af levesteder også uden for disse beskyttede områder.”*

Fuglebeskyttelsesdirektivet er i dansk ret primært implementeret dels i form af en områdebeskyttelse (de udpegede fuglebeskyttelsesområder,

som indgår i en række af Natura 2000-områderne), og dels i form af en artsbeskyttelse (artsfredningsbekendtgørelsen<sup>50</sup> samt jagtloven<sup>51</sup>).

Miljø- og Fødevarerklagenævnet finder, at direktivets artikel 4, stk. 4, 2. pkt., også har en vis selvstændig betydning. Med ”levesteder” menes både områder, hvor fuglene yngler, og områder, som fuglene regelmæssigt gæster for at fælde fjer, raste eller overvintre. Bestemmelsen skal ses i sammenhæng med direktivets artikel 2, jf. artikel 1, hvorefter medlemsstaterne træffer alle nødvendige foranstaltninger til at opretholde eller tilpasse bestanden af alle vilde fuglearter på et niveau, som især imødekommer økologiske, videnskabelige og kulturelle krav og samtidig tilgodeser økonomiske og rekreative hensyn. Bestemmelsen i artikel 4, stk. 4, 2. pkt., skal desuden ses i sammenhæng med artikel 4, stk. 4, 1. pkt., som gælder for bilag 1-fugle samt trækfugle, jf. artikel 4, stk. 1 og 2.

Af Miljøstyrelsen habitatvejledning fremgår ligeledes, at i sager omfattet af miljøvurderingspligt skal en vurdering af eventuel påvirkning af fugle indarbejdes i miljøvurderingen, mens vurderingen i andre sager skal fremgå af afgørelsens begrundelse. Vurderingen skal angive, om der kan ske påvirkning af vilde fugle og deres levesteder i og uden for Natura 2000-områder. Det fremgår endvidere, at medlemsstaterne ifølge EU-Domstolens praksis især er forpligtede til at bevare levesteder og populationer for truede fuglearter eller arter i tilbagegang.<sup>52</sup>

Efter fuglebeskyttelsesdirektivets artikel 5 skal medlemsstaterne endvidere til beskyttelse af alle de fuglearter (dvs. ikke kun bilag I-arter), som i vild tilstand opholder sig naturligt på medlemsstaternes område, træffe de nødvendige foranstaltninger til at indføre en generel ordning med forbud mod bl.a. forsætligt at dræbe (litra a) eller forsætligt at forstyrre fuglene, navnlig i yngleperioden og i det omfang en sådan forstyrrelse har væsentlig betydning for formålet med direktivet (litra d).

Klager har anført, at der på Amager Fælled er registreret en række andre udpegningsarter, samt sjældne og rødlistede arter, end dem der fremgår af udpegningsgrundlaget for fuglebeskyttelsesområde F111. Miljø- og Fødevarerklagenævnet forstår klager således, at der hermed sigtes til arter på fugledirektivets bilag I. Det drejer sig ifølge klager bl.a. om blichøne, engsnarre, fiskeørn, fjordterne, havørn, hvepsevåge, hvid stork, isfugl, krikand, mosehornugle, pibeand, rovterne, rød glente, rødben, rørdrum, sangsvane, skeand, steppehøg, taffeland, tinksmed, troldand og vandrefalk. Klager har anført, at Amager Fælled er velegnet som leve-, yngle- eller rasteområde for en række af disse arter. Endvidere har klager anført, at

---

<sup>50</sup> Bekendtgørelse nr. 521 af 25. marts 2021 om fredning af visse dyre- og plantearter og pleje af tilskadekommet vildt.

<sup>51</sup> Lovbekendtgørelse nr. 265 af 21. marts 2019 om jagt og vildtforvaltning.

<sup>52</sup> Jf. s. 13, med henvisning til EU-domstolens dom af 13. juni 2020 i sag C-117/00 Kommissionen mod Irland.

projektet vil medføre, at sanglærke, vibe og lille præstekrave udsættes for forstyrrelser, der påvirker redebygning og æglægning med konsekvenser for bestanden i deres naturlige udbredelsesområde. Nævnet bemærker, at de tre sidstnævnte arter ikke findes på bilag I, men er sjældne i Danmark.

Miljø- og Fødevareklagenævnet finder, at Københavns Kommune i tilstrækkelig grad har sikret sig, at miljøkonsekvensrapporten belyser, om projektet kan medføre sådanne forringelser af levesteder for arter på fuglebeskyttelsesdirektivets bilag I, at det kan påvirke arterne på bestandsniveau som omhandlet i fuglebeskyttelsesdirektivets artikel 4, stk. 4, 2. pkt. Nævnet har lagt vægt på, at flere af de i klagen anførte fuglearter på bilag I er vandfugle, og at projektområdet ikke betegnes som vådbundsområde. Karakteren af området medfører således, at området ikke er levested for arterne. Endvidere har nævnet lagt vægt på, at flere af de nævnte fugle i øvrigt er relativt almindelige i Danmark.

For så vidt angår påvirkningen af vibe, lille præstekrave og sanglærke, bemærker Miljø- og Fødevareklagenævnet, at det fremgår af miljøkonsekvensrapportens afsnit 7.5.4 om påvirkningen i driftsfasen, at vibe og lille præstekrave sandsynligvis ikke længere vil yngle eller gøre yngleforsøg på Amager Fælled, mens sanglærke sandsynligvis kun vil yngle på de mindre trafikerede dele. Den samlede påvirkning af fugle i driftsfasen vurderes at være moderat, da enkelte fuglearter således ikke længere vil forekomme på Amager Fælled. Det anføres dog, at der er tale om arter, der fortsat kan træffes på Vestamager.

Miljø- og Fødevareklagenævnet finder, at Københavns Kommune i tilstrækkelig grad har sikret sig, at miljøkonsekvensrapporten hermed belyser projektets konsekvenser, for så vidt angår vibe, lille præstekrave og sanglærke, herunder navnlig for disse arters levesteder. Nævnet har lagt vægt på, at arterne ikke er omfattet af fuglebeskyttelsesdirektivets bilag I og dermed af beskyttelsen mod forringelse af levesteder mv. i artikel 4, men alene af den generelle beskyttelse mod forsætlige drab mv. i direktivets artikel 5. Nævnet har i relation til sidstnævnte endvidere lagt vægt på, at det af miljøkonsekvensrapportens beskrivelse af afværgeforanstaltninger og § 25-tillædelsens andet vilkår fremgår, at fældning af krat skal ske uden for fuglenes yngletid, dvs. fra midt-august til midt-februar.

#### *3.2.5 Ad 4) Faunapassage*

Klager 2 har anført, at Københavns Kommune ikke har forholdt sig til, at den nye bydel vil medføre, at rådyr og fredede padder, der vandrer til ynglevandhuller syd for Vejlands Allé, afskæres fra at kunne bevæge sig mellem dette område og Amager Fælled.

Det fremgår af miljøvurderingslovens bilag 7, jf. § 20, stk. 1, at miljøkonsekvensrapporten skal indeholde en beskrivelse af de i § 20, stk. 4, nævnte faktorer, der kan forventes at blive berørt i væsentlig grad af projektet, herunder biodiversiteten (f.eks. fauna og flora).

Det fremgår af miljøkonsekvensrapporten, at der er en mindre bestand af rådyr på Amager Fælled, der måske kan passere over Vejlands Allé til golfbanen og Kalvebod Fælled. Det vurderes samlet, at der ikke forekommer krydsende vildt over Vejlands Allé på strækningen ud for projektområdet.

Miljø- og Fødevareklagenævnet finder ikke grundlag for at tilsidesætte Københavns Kommunes vurdering efter miljøvurderingslovens § 24, stk. 1, hvorefter miljøkonsekvensrapporten opfylder lovens krav, for så vidt angår vurderingen af, at projektet ikke vil medføre en barriere for krydsende rådyr og fredede padder. Nævnet finder endvidere ikke grundlag for at anse kommunens vurdering i forbindelse med § 25-tilladelsen for mangelfuld, uanset at miljøkonsekvensrapporten ikke udtrykkeligt medtager projektets påvirkning af faunapassager for rådyr og fredede padder. Nævnet lægger vægt på det oplyste i kommunens bemærkninger til klagen, hvoraf det fremgår, at den afgørende barriere er Vejlands Allé, og at projektområdet ikke er det eneste sted, padder mv. kan krydse vejen.

### *3.2.6 Ad 5) Kumulativ påvirkning*

Klager 2 har anført, at miljøkonsekvensrapporten ikke indeholder en vurdering af den kumulative påvirkning, projektet vil have i sammenhæng med den omkringliggende bebyggelse og med den fremtidige etablering af Lynetteholmen.

Efter miljøvurderingslovens bilag 7, jf. § 20. stk. 1, skal en miljøkonsekvensrapport indeholde en beskrivelse af projektets forventede væsentlige indvirkninger på miljøet som følge af bl.a. kumulationen af projektets virkninger med andre eksisterende og/eller godkendte projekter, idet der tages hensyn til eventuelle eksisterende miljøproblemer i forbindelse med områder af særlig miljømæssig betydning, som kan forventes at blive berørt, eller anvendelsen af naturressourcer.

Det fremgår af miljøkonsekvensrapporten, at der ikke vil være væsentlige kumulative påvirkninger med Bellakvarter. Københavns Kommune har vurderet dette i forhold til bilag IV-arter, skyggekast, visuelle påvirkninger, trafik, støj, vindforhold, luftforurening, spildevand, grundvand, affald og råstoffer, regnvand og materielle goder. Derudover har kommunen vurderet, at projektet alene vil medføre en mindre kumulativ påvirkning med den planlagte sti på Strandengen.

Miljø- og Fødevareklagenævnet finder ikke grundlag for at tilsidesætte Københavns Kommunes vurdering efter miljøvurderingslovens § 24, stk. 1, hvorefter miljøkonsekvensrapporten opfylder lovens krav, for så vidt angår vurderingen af den kumulative påvirkning.

Ved vurderingen har Miljø- og Fødevareklagenævnet lagt vægt på, at Københavns Kommune har foretaget en vurdering af, hvilke nærliggende projekter der sammen med projektet Vejlands Kvarter vil kunne medføre en

kumulativ påvirkning. Kommunen har efterfølgende foretaget en vurdering af den kumulative påvirkning for en række relevante parametre, herunder støj, trafik påvirkning og påvirkning af bilag IV-arter.

Miljø- og Fødevarerklagenævnet bemærker i forlængelse heraf, at det efter nævnets opfattelse ikke kan kræves, at en miljøkonsekvensrapport forholder sig til den kumulative virkning med alle øvrige projekter i området. Vurderingen af den kumulative virkning skal alene forholde sig til de øvrige projekter i området, der må anses for relevante i forhold til en væsentlig forøgelse af de miljømæssige påvirkninger sammenholdt med det ønskede projekt.

### 3.2.7 Ad 6) Alternativer

Klager 2 har anført, at Københavns Kommune ikke har forholdt sig tilstrækkeligt til alternative placeringer, og at en beskrivelse af 0-alternativet ikke er nok til at opfylde kravene om at beskrive alternativer.

Det fremgår af miljøvurderingslovens § 20, stk. 2, nr. 4, at miljøkonsekvensrapporten bl.a. skal indeholde en beskrivelse af de rimelige alternativer, som bygherren har undersøgt, og som er relevante for projektet og dets særlige karakteristika, og en angivelse af hovedårsagerne til den valgte løsning under hensyntagen til projektets indvirkninger på miljøet. Miljøkonsekvensrapporten skal efter bilag 7, pkt. 3, jf. § 20, stk. 1, endvidere indeholde en beskrivelse af de relevante aspekter af den aktuelle miljøstatus (referencescenariet eller 0-alternativet) og en kort beskrivelse af dens sandsynlige udvikling, hvis projektet ikke gennemføres.

Efter Miljø- og Fødevarerklagenævnets praksis skal alternativer, herunder også de alternativer, der er foreslået under den forudgående offentlige debat, behandles mere eller mindre indgående. Det er tilstrækkeligt, at oversigten over alternativer giver offentligheden og politikerne en mulighed for at vurdere det ønskede projekt i forhold til andre realistiske alternativer. Afgørende er, om der kan siges at være tilvejebragt det fornødne grundlag for en beslutning. Det kan således ikke kræves, at der foretages en indgående belysning af (alle) andre alternativer.<sup>53</sup>

Det fremgår af miljøkonsekvensrapporten, at bygherre ikke har arbejdet med alternativer til projektet, og at det behandlede projekt er vinderprojektet fra den udskrevne arkitektkonkurrence. I forhold til 0-alternativet fremgår det, at hvis det tilladte projekt ikke gennemføres, er den mest sandsynlige udvikling, at området vil blive bebygget på et senere tidspunkt.

Miljø- og Fødevarerklagenævnet finder ikke grundlag for at tilsidesætte Københavns Kommunes vurdering efter miljøvurderingslovens § 24, stk. 1, hvorefter miljøkonsekvensrapporten opfylder lovens krav, for så vidt angår

---

<sup>53</sup> Jf. vejledning om VVM i planloven (2009), s. 57, om praksis hos det tidligere Naturklagenævnet.

beskrivelsen af de undersøgte rimelige alternativer i form af 0-alternativet og de beskrevne af hovedforslaget.

Miljø- og Fødevareklagenævnet har herved lagt vægt på, at det følger af lov nr. 275 af 27. marts 2019 om ændring af lov om Metroselskabet I/S og Udviklingselskabet By og Havn I/S<sup>54</sup> samt forarbejderne hertil,<sup>55</sup> at Udviklingselskabet By og Havn I/S skal forestå byudvikling af lokalplanområdet. Følgende fremgår af lovens § 1:

”I lov nr. 551 af 6. juni 2007 om Metroselskabet I/S og Udviklingselskabet By & Havn I/S, som ændret bl.a. ved § 1 i lov nr. 632 af 14. juni 2011 og senest ved § 2 i lov nr. 1566 af 18. december 2018, foretages følgende ændringer:

1. Efter § 15 indsættes:

»§ 15 a. Københavns Kommune indskyder et areal beliggende nord for Vejlands Allé (campingarealet) i Udviklingselskabet By & Havn I/S, som forestår udvikling af arealet. Arealets beliggenhed fremgår af bilag 3.<sup>56</sup> Arealet får status af byzone. Eksisterende afgørelser om naturfredning efter naturbeskyttelsesloven gælder ikke for dette areal. Naturbeskyttelseslovens § 3 gælder ikke for dette areal. Arealet udgår af den grønne kile udlagt i landsplandirektiv for hovedstadsområdet planlægning.”

Miljø- og Fødevareklagenævnet konstaterer således, at det er fastlagt ved lov, at Københavns Kommune skal indskyde det konkrete areal (projektområdet) i et byudviklingselskab, og at det fremgår af forarbejderne til loven, at Udviklingselskabet By & Havn I/S skal forestå byudvikling i projektområdet. Nævnet finder derfor heller ikke, at det ligger inden for kommunens retlige kompetence at foreslå eller udvælge alternative geografiske placeringer til projektområdet.

### 3.2.8 Ad 7) Metan

Klager 2 har anført, at vurderingen i miljøkonsekvensrapporten ikke er foretaget på baggrund af de nyeste oplysninger om opsivning af metan.

Efter miljøvurderingslovens bilag 7, jf. § 20. stk. 1, skal en miljøkonsekvensrapport indeholde en beskrivelse af projektet, herunder et skøn efter type og mængde over forventede reststoffer og emissioner (såsom vand-, luft-, jordbunds- og undergrundsforurening, støj, vibrationer, lys, varme, stråling) og mængder og typer af affald produceret i anlægs- og driftsfasen.

---

<sup>54</sup> Kommunen kalder også loven ”lov om erstatning for Ørestad Fælled Kvarter”.

<sup>55</sup> Forarbejderne til L 153, Forslag til lov om ændring af lov om Metroselskabet I/S og Udviklingselskabet By & Havn I/S, kan ses på Folketingets hjemmeside på følgende link:

<https://www.ft.dk/samling/20181/lovforslag/1153/index.htm>

<sup>56</sup> Bilag 3 i loven viser et kort over lokalplanområdet.

Miljø- og Fødevareklagenævnet finder ikke grundlag for at tilsidesætte Københavns Kommunes vurdering efter miljøvurderingslovens § 24, stk. 1, hvorefter miljøkonsekvensrapportens beskrivelse af påvirkningerne ved opsivning af metan baseret på de oprindelige undersøgelser må anses for tilstrækkelig. Nævnet lægger vægt på, at det således allerede fremgår af miljøkonsekvensrapporten, at der i henholdsvis 2009, 2016, 2018 og 2019 er udført en række undersøgelser af blandt andet metan. I ca. 7 % af målingerne er der konstateret et indhold af metan på mellem 5-15 % og i knap 30 % er der konstateret et indhold af metan på over 15 %, hvoraf ca. halvdelen med et metanindhold på over 40 %. Nævnet lægger endvidere vægt på, at det fremgår af miljøkonsekvensrapporten at de gennemførte undersøgelser viser, at der er behov for at etablere tiltag til eliminering af konsekvenserne af forurening fra bl.a. metan, og at arbejdet på området skal godkendes efter jordforureningslovens § 8. Nævnet lægger derudover vægt på, at bygherre i miljøkonsekvensrapporten har beskrevet en række afværgeforanstaltninger, såsom terrænhævning, der skal skabe bedre muligheder for at kunne iværksætte tiltag til styring og reduktion af metanudsivning og påvirkning af indeklima, og at kommunen på den baggrund har vurderet, at der efter etablering af de fornødne afværgeforanstaltninger vil være en ubetydelig påvirkning af menneskers sundhed og sikkerhed som følge af den tidligere losseplads.

### 3.3 Gebyr

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

### 3.4 Miljø- og Fødevareklagenævnets afgørelse

Miljø- og Fødevareklagenævnet stadfæster Københavns Kommunes afgørelse af 11. februar 2021 om § 25-tilladelse til etablering og drift af byudvikling på en del af Amager Fælled, kaldet Vejlands Kvarter.

Det indbetalte klagegebyr tilbagebetales ikke.

Denne afgørelse gøres tilgængelig for førsteinstansen (2020-0840090-26) samt for klagerne og disses eventuelle repræsentant via klageportalen. Afgørelsen sendes desuden til eventuelle andre parter i klagesagen.

Afgørelsen vil blive offentliggjort på [mfkn.naevneneshus.dk](http://mfkn.naevneneshus.dk). Personoplysninger vil blive anonymiseret.



Birgitte Egelund Olsen  
Formand