

MRF 2021.366

Planklagenævnets afgørelse af 14. december 2021, j.nr. 21/03709, 21/03705, 21/03706 og 21/03708

Ikke medhold i klage over kommuneplantillæg og lokalplan for byudviklingsprojekt på Amager Fælled, da det på baggrund af byherrens supplerende undersøgelser, mens klagesagen verserede, fandtes godtgjort, at projektet ikke ville beskadige områdets økologiske funktionalitet som yngle- eller rasteområde for bilag IV-arten stor vandsalamander. Dissens.

Københavns Kommune vedtog i februar 2021 endeligt kommuneplantillæg nr. 4 til kommuneplan 2019 og lokalplan nr. 599, Vejlands Kvarter, med tilhørende miljørapport. Planerne muliggjorde etablering af en bydel med boliger, folkeskole, idrætshal og daginstitutioner på i alt 219.000 etagemeter, og der ville bygges i op til seks etager med en maksimal bygningshøjde på op til 24 meter. Planområdet bestod af et stort lysåbent areal, der i den nordøstlige del var bevokset med krat. Området lå ca. 1 km nord for Natura 2000-område nr. 143, 'Vestamager og havet syd for'. Planerne var vedtaget på baggrund af en miljørapport, hvoraf fremgik, at der var registreret forekomst af bilag IV-arten stor vandsalamander i projektområdet, der bl.a. var fundet rastende i det nordøstlige krat. Miljørapporten konkluderede, at det ikke kunne udelukkes, at inddragelse af kratet i planområdet kunne forringe dets økologiske funktionalitet, men at denne kunne opretholdes ved gennemførelse af de planlagte afværgeforanstaltninger i form af bl.a. et stendige. Miljørapporten indeholdt endvidere en væsentlighedsvurdering i forhold til Natura 2000-området, der bl.a. konkluderede, at projektet ikke indebar risiko for væsentlig påvirkning af arterne på udpegningsgrundlaget for Natura 2000-området. Der var i den forbindelse indsat en oversigt over udpegningsgrundlaget for perioden 2016-2021. Afgørelsen blev påklaget af Danmarks Naturfredningsforening og foreningen Amager Fælleds Venner, der bl.a. anførte, at der ikke var foretaget en tilstrækkelig vurdering af projektets negative påvirkning af stor vandsalamander, og at Amager Fælled var velegnet som levested for en række fuglearter på udpegningsgrundlaget, der ikke var medtaget i miljørapporten. Planklagenævnet tilføjede i juli 2021 klagerne opsættende virkning (**MRF 2021.172 Pkn**). Bygherren fik på denne baggrund foretaget yderligere vurderinger bl.a. af kratområdets kvalitet og behovet for afværgeforanstaltninger. Bygherren indsendte de supplerende oplysninger til Planklagenævnet, herunder et notat fra konsulentfirmaet MOE, der bl.a. byggede på en supplerende besigtigelse af området i august 2021. Heraf fremgik bl.a., at opretholdelse

af den økologiske funktionalitet indebar, at delområder af høj kvalitet svarende til kvas- og grenbunker skulle erstattes med afværgeforanstaltninger af høj kvalitet i et arealmæssigt forhold på 1:1, mens delområder af moderat kvalitet skulle erstattes 100:1, og delområder af ubetydelig kvalitet kunne nedlægges uden påvirkning. Notatet konkluderede, at 80 % af kratet havde ubetydelig/ringe kvalitet, og at omfanget af afværgeforanstaltningerne, herunder etableringen af i alt 225 m² rasteplads af høj kvalitet, derfor var tilstrækkelige i forbindelse med inddragelse af i kratet. Klagerne gjorde heroverfor gældende, at nævnet ikke kunne inddrage de supplerende oplysninger i klagesagen, idet oplysningerne allerede burde have foreligget for kommunen i forbindelse med vedtagelsen af planerne. Planklagenævnet fandt, at kommunen ved planernes vedtagelse ikke havde haft et tilstrækkeligt grundlag for at foretage en vurdering af planernes påvirkning af stor vandsalamander, da de forudgående undersøgelser ikke indeholdt tilstrækkelige beskrivelser af forekomsten og kvaliteten af rasteområder i kratet og betydningen af disse for den økologiske funktionalitet for arten. Derudover fandt nævnet, at undersøgelsestidspunktet i 2020 kunne have medført en vis usikkerhed i forhold til kommunens vurdering, idet undersøgelsesperioden lå henholdsvis forholdsvis tidligt og sent i den periode, hvor stor vandsalamander er aktiv. Nævnets flertal (8 mod 3) fandt imidlertid, at der på baggrund af de efterfølgende undersøgelser samlet set var tilvejebragt tilstrækkelige oplysninger vedrørende kratets funktion og kvalitet. På den baggrund fandt flertallet, at de planlagte afværgeforanstaltninger var tilstrækkelige til at sikre, at den økologiske funktionalitet af det samlede yngle- og rasteområde for stor vandsalamander kunne opretholdes, på trods af at dele af kratet skulle nedlægges. Flertallet lagde herved vægt på, at der var etableret nye rastesteder i form af et stendige og kvasbunker, og at stendiger er en velafprøvet og anerkendt metode, der anvendes i flere lande som afværgetiltag. Henset til at afværgeforanstaltningerne var etableret og vurderedes at fungere efter hensigten, fandt flertallet ikke, at

det forhold, at der ikke i lokalplanen var fastsat konkrete bestemmelser om afværgeforanstaltningerne eller præcise vilkår i VVM-tilladelsen for projektet, udgjorde en konkret væsentlig mangel. Flertallet fandt på denne baggrund, at miljørapporten, redegørelsen til lokalplanen samt de undersøgelser, der var udarbejdet henholdsvis inden og efter vedtagelsen af planerne, samlet set udgjorde et tilstrækkeligt grundlag for at foretage en vurdering af planernes påvirkning af stor vandsalamander. Flertallet bemærkede i den forbindelse, at nævnet ikke var afskåret fra at inddrage nye de oplysninger i sagen, selv om disse var tilvejebragt, efter afgørelsen var truffet, og henviste til de almindelige forvaltningsretlige principper om inddragelse af nye forhold i klagesager. I forhold til vurderingen af projektets påvirkning af Natura 2000-området konstaterede det samlede nævn, at den oprindelige væsentlighedsvurdering 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, hvori disse arter indgik. 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 bemærkede, 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 bemærkede igen, at nævnet ikke var afskåret fra at inddrage de nye oplysninger i sagen. For så vidt angik selve miljøvurderingen konstaterede nævnet, at kommunen havde udarbejdet en miljørapport med henvisning til miljøvurderingslovens § 12 med henblik på at

vurdere miljøpåvirkning af den fremtidige arealanvendelse, som planerne muliggjorde. Nævnet fandt ligeledes, at miljørapporten opfyldte miljøvurderingslovens krav til beskrivelse af alternativer, selv om der ikke var arbejdet med alternative planforslag, idet kommunen havde arbejdet med alternativer i form af flere projektforslag inden for rammerne af lokalplanforslaget. Da det var fastlagt ved lov, at kommunen skulle indskyde projektområdets areal i et byudviklingsselskab, og da det fremgik af forarbejderne til denne lov, at Udviklingsselskabet By & Havn I/S skulle forestå byudviklingen i projektområdet, fandt nævnet i øvrigt ikke, at det lå inden for kommunens retlige kompetence at foreslå eller udvælge alternative geografiske placeringer til projektområdet. Nævnet fandt endvidere, at kommunen havde foretaget en tilstrækkelig vurdering af spildevandsforholdene, da det var anført i miljørapporten, at området skulle spildevandskloakeres, ligesom kommunen havde forholdt sig til, at rensningsanlægget, som skulle aftage spildevand fra planområdet, havde kapacitetsmæssige udfordringer, hvorfor anlægget var planlagt udbygget. For så vidt angik for-offentlighedsproceduren fandt nævnets flertal (8 mod 3), at der ikke var krav om forudgående indkaldelse af idéer og forslag, jf. planlovens § 23 c, stk. 1, da der alene var tale om mindre ændringer i kommuneplanens rammedel. Flertallet henviste i den forbindelse til, at der ikke med kommuneplantillægget skete en egentlig ændring af arealanvendelsen, idet kommuneplanen i forvejen udlagde en ramme til serviceerhverv og detailhandel. Det måtte efter flertallets opfattelse naturligt forudsættes, at der i et større boligområde på i alt 219.000 m² kunne etableres detailbutikker og serviceerhverv i et vist omfang, og i forhold til rammeområdets samlede areal var der alene tale om et mindre areal. Planklagenævnet kunne herefter ikke give medhold i klagen over plangrundlaget.

Kommentar: Afgørelsen følger i det væsentlige Miljø- og Fødevarerklagenævnets begrundelse for at stadfæste VVM-tilladelsen i afgørelse af samme dag (MRF 2021.342 Mfk), uden at det ses tillagt selvstændig betydning i Planklagenævnets afgørelse, at det er kommunen, der har ansvaret for miljøvurdering af forslag til planer, mens det er bygherren, der har ansvaret for miljøvurdering af projektet. Dette kommer direkte til udtryk i flertallets centrale begrundelse, hvor det anføres, at flertallet finder, "at miljørapporten, redegørelsen til lokalplanen samt de undersøgelser der er udarbejdet henholdsvis inden og efter vedtagelsen af planerne, samlet set udgør tilstrækkeligt grundlag for at foretage en vurdering af planernes påvirkning på stor vandsalamander. Flertallet bemærker i den

MRF 2021.366

forbindelse, at nævnet ikke er afskåret fra at inddrage nye oplysninger i sagen, som tilvejebringes efter afgørelsen er truffet, jf. de almindelige forvaltningsretlige principper om inddragelse af nye forhold i klagesager”. Hertil må bemærkes, at Planklagenævnet synes at følge en anden praksis i klagesager, hvor Planklagenævnet har fundet, at begrundelsen og visualiseringen af en kystnær placering af et byggeri i en lokalplan er mangelfuld. I disse sager er praksis, at lokalplanen ophæves og hjemvises, hvis manglen anses for konkret væsentlig, uden at det ses at være muligt for kommunen at udbedre manglen under klagesagens behandling, jf. f.eks. **MRF 2021.357 Pkn** om et naturcenter i Mols Bjerge. Det må i den forbindelse erindres, at det EU-retlige ækvivalensprincip kræver, at de processuelle regler for behandlingen af klagesager om EU-beskyttede rettigheder ikke er mindre gunstige for borgerne end dem, der regulerer tilsvarende situationer på grundlag af intern dansk ret.

I sidste halvdel af 2021 har Planklagenævnet imidlertid i flere tilfælde anført, at hvis der under klagesagen fremkommer nye oplysninger fra en bygherre om planers påvirkning af bilag IV-arter og Natura 2000-områder, kan disse nye oplysninger og vurderinger, der ikke forelå under den offentlige høring, indgå i Planklagenævnets vurdering af, om plangrundlaget skal ophæves og hjemvises, hvor bl.a. kan nævnes **MRF 2021.239 Pkn** og **MRF 2021.362 Pkn**. For en uddybende beskrivelse af sagsforløbet henvises til Miljø- og Fødevarerklagenævnets afgørelse i **MRF 2021.342 Mfk** (med kommentar), der er indbragt for domstolene.

14. december 2021
Sagsnr.: 21/03709, 21/03705,
21/03706 og 21/03708
Klagenr.: 1020396, 1020497,
1020529 og 1020498
JLA og EVAJP

AFGØRELSE

i klagesag om København Kommunes endelige vedtagelse af kommuneplantillæg nr. 4 og lokalplan nr. 599 med tilhørende miljørapport og sammenfattende redegørelse

Københavns Kommune vedtog den 4. februar 2021 endeligt kommuneplantillæg nr. 4 til kommuneplan 2019 og lokalplan nr. 599, Vejlands Kvarter, med tilhørende miljørapport og sammenfattende redegørelse.

Amager Fælleds Venner og Danmarks Naturfredningsforening, hovedbestyrelsen, har klaget over planvedtagelsen og miljøvurderingen.

I denne afgørelse har Planklagenævnet behandlet følgende spørgsmål:

- Om planvedtagelserne er i strid med reglerne om Natura 2000-områder som følge af påvirkning af fugle.
- Om planvedtagelserne er i strid med reglerne om beskyttelse af bilag IV-arter.
- Om planvedtagelserne er i strid med fuglebeskyttelsesdirektivet, for så vidt angår øvrige fugle.
- Om proceduren er foregået i overensstemmelse med miljøvurderingslovens krav om høring af offentligheden.
- Om miljøvurderingslovens minimumskrav til en miljøvurdering er opfyldt i forhold til alternativer, herunder 0-alternativet og spildevand.
- Om miljøvurderingslovens krav til en sammenfattende redegørelse er opfyldt i forhold til hvordan kommunen har inddraget de udtalelser, der er indkommet i høringsfasen, hvorfor den godkendte plan er valgt på baggrund af rimelige alternativer og i forhold til hvordan kommunen vil overvåge, hvorvidt afværgeforanstaltningerne virker.
- Om kommunen har overholdt reglerne om foroffentlighed, jf. planlovens § 23 c.

Planklagenævnet kan ikke behandle de øvrige klagepunkter i sagen.

Planklagenævnet kan ikke give medhold i klagerne over vedtagelsen af kommuneplantillæg nr. 4 og lokalplan nr. 599, Vejlands Kvarter.

Planklagenævnet

Toldboden 2

8800 Viborg

Tlf. 72 40 56 00

CVR-nr. 37 79 55 26

www.naevneneshus.dk

Planklagenævnet kan desuden ikke give medhold i klagerne over miljørapporten og den sammenfattende redegørelse.

Det betyder, at planerne og miljørapporten fortsat gælder.

Indhold

1. Sagens oplysninger.....	5
1.1. Området og plangrundlaget.....	5
1.2. Klagerne og bemærkningerne hertil.....	7
2. Planklagenævnets bemærkninger og afgørelse	7
2.1. Planklagenævnets behandling af sagen	7
2.2. Planklagenævnets kompetence	8
2.2.1. Regler, som sagen er behandlet efter	8
2.2.2. Generelt om Planklagenævnets kompetence.....	8
2.2.3. Forhold, som ikke behandles.....	8
2.3. Påvirkning af Natura 2000-område (fugle).....	9
2.3.1. Klagen	9
2.3.2. Generelt om Natura 2000-områder i forbindelse med planvedtagelser.....	10
2.3.3. Kommunens vurderinger.....	14
2.3.4. Planklagenævnets vurdering	15
2.4. Påvirkning af bilag IV-arter	17
2.4.1. Klagen	17
2.4.2. Generelt om bilag IV-arter i lokalplaner og miljøvurderinger ...	20
2.4.3. Kommunens undersøgelser og vurderinger.....	25
2.4.4. Planklagenævnets vurdering	29
2.5. Påvirkning af fugle i øvrigt	31
2.5.1. Klagen	31
2.5.2. Generelt om beskyttelsen af fugle.....	32
2.5.3. Planklagenævnets vurdering	33
2.6. Kommunens miljøvurdering	35
2.6.1. Miljøvurderingsloven generelt	35
2.6.2. Indhold af miljørapporten.....	35
2.6.3. Miljøvurderingens grundlag.....	36
2.6.4. Alternativer, herunder 0-alternativet.....	37
2.6.5. Spildevand.....	41
2.7. Høring og sammenfattende redegørelse	43
2.7.1. Klagen	43
2.7.2. Generelt om høringsprocessen og den sammenfattende redegørelse	44

2.7.3. Planklagenævnets vurdering	44
2.8. For-offentlighed (planlovens § 23 c).....	45
2.8.1. Klagen	45
2.8.2. Generelt om kravet om forudgående offentlighed	46
2.8.3. De foretagne ændringer	47
2.8.4. Planklagenævnets vurdering	48
3. Afsluttende bemærkninger	50
4. Meddelelse og offentliggørelse af afgørelsen	50

1. Sagens oplysninger

1.1. Området og plangrundlaget

Området

Sagen vedrører [lokalplan nr. 599, Vejlands Kvarter](#) og [kommuneplantillæg nr. 4 til kommuneplan 2019](#).¹

Planområdet ligger i den sydlige del af Amager Fælled, og er generelt omgivet af lysåben natur, hvoraf størstedelen kan betegnes som tør græsslette. Øst for området forekommer dog et område benævnt Strandengen med mere våde/fugtige og ferske naturarealer. Planområdet grænser mod syd op til Vejlands Alle. Området kan ses af bilag 1, billede 1 og 2.

Planområdet dækker samlet 195.000 m². Heraf kan 118.000 m² ifølge planerne bebygges, mens 63.000 m² skal fremstå som natur- og friareal med mulighed for rekreativ anvendelse. Den resterende del af planområdet skal anvendes til bevaringsværdige træer, nødvendige vejtilslutninger og en støjskærm.

Selve planområdet udgøres hovedsageligt af et lysåbent og tørt græstilvokset areal. Dertil kommer et mindre bevokset areal i den nordøstligste del af området, som er bevokset med krat, samt en del af et vandhul, der tørrer ud i nedbørsfattige somre. Det fremgår af lokalplanen, at krattet fungerer som rastemråde for stor vandsalamander, og at Strandengen indeholder ynglevandhuller for padden.

I den sydlige del af planområdet ligger i dag et vandrehjem, som skal rives ned i forbindelse med realiseringen af planerne.

Det vedtagne plangrundlag

Planerne muliggør etablering af en ny bydel på 219.000 m² med bl.a. boliger, dagligvarebutikker, institution og skole.

I forbindelse med planvedtagelserne er der udarbejdet:

- Rapport, august 2019: *Vejlandskvarter - Kortlægning af natur*, herefter benævnt: *Kortlægningsrapport*.
- Notat vedr. håndtering af bilag IV-arter i projektet, dateret 10. februar 2020, herefter benævnt: *Risikovurderingsnotat*.
- Dokument med uddybning af rapporten: "Vejlandskvarter kortlægning af natur", udateret, herefter benævnt: *Uddybende kortlægningsrapport*.
- Notat, Vejlandskvarteret, udateret, herefter benævnt: *Notat om afværgetiltag*.
- Feltrapport, Vejlandskvarteret, dateret 5. juni 2020.

¹ Planerne kan søges frem på plandata.dk: <http://kort.plandata.dk/searchlist/#/>.

- Miljørapport, dateret 10. juni 2020.

Derudover er der bl.a. udarbejdet følgende:

- Miljøkonsekvensrapport, dateret 1. december 2020 inkl. Natura 2000-væsentlighedsvurdering.² Natura 2000-væsentlighedsvurderingen er herefter benævnt: *Væsentlighedsvurdering*.
- Supplerende Natura 2000-væsentlighedsvurdering, dateret 11. maj 2021, herefter benævnt: *Supplerende væsentlighedsvurdering*.
- Notat fra Sweco om stor vandsalamander på Amager Fælled og i Fælledby – Bestand, rasteområder og afværgeforanstaltninger, dateret 6. september 2021, herefter benævnt: *Notat fra Sweco*.
- Notat fra MOE om kvaliteten af det nordøstlige krat som rastested for stor vandsalamander og behovet for afværgende foranstaltninger, dateret 25. august 2021, herefter benævnt: *Notat fra MOE*.
- Notat fra Rambøll om Fælledby – Bilag IV, dateret 31. august 2021, herefter benævnt: *Notat fra Rambøll*.
- Notat fra Amphi Consult om vurdering af rasteområder for stor vandsalamander i lokalplanområde for Fælledby på Amager Fælled, dateret 31. august 2021, herefter benævnt: *Notat fra Amphi Consult*.

Kommuneplan

Da lokalplanen blev vedtaget endeligt, gjaldt [kommuneplan 2019 for Københavns Kommune](#).

For at skabe overensstemmelse mellem lokalplanen og kommuneplanen, vedtog kommunen i forbindelse med vedtagelsen af lokalplanen, også kommuneplantillæg nr. 4 til kommuneplan 2019 for Københavns Kommune.

Natura 2000

Nærmeste Natura 2000-område, N143, Vestamager og havet syd for, omfatter habitatområde H127 og fuglebeskyttelsesområde F111. Fuglebeskyttelsesområdet og habitatområdet ligger ca. 1,1-1,5 km syd, sydvest for planområdet.

Udpegningsgrundlaget for fuglebeskyttelsesområde F111³ omfatter bl.a. fuglearterne skarv, lille skallesluger, rørhøg, klyde, havterne, rørdrum, troldand, stor skallesluger, plettet rørvagtel, almindelig ryle og dværgterne. Herudover fremgår følgende fuglearter af det nye udpegningsgrundlag for fuglebeskyttelsesområdet:⁴ Bramgås, skeand, brushane, splitterne, knarand og fjordterne.

² Natura 2000-væsentlighedsvurderingen fremgår af rapportens afsnit 7.3.

³ Fuglearterne fremgår af Natura 2000-planen for Natura 2000-område N143, Vestamager og havet syd for, for perioden 2016-2021.

⁴ Fuglearterne fremgår af basisanalysen for Natura 2000-område N143, Vestamager og havet syd for, udarbejdet forud for Natura 2000-planerne for perioden 2022-2027, da planerne ikke er offentliggjort endnu.

1.2. Klagerne og bemærkningerne hertil

I sagen indgår følgende materiale fra Amager Fælleds Venner:⁵ Klagerne dateret 10. marts 2021 og 11. marts 2021, samt yderligere bemærkninger dateret 20. april 2021, 6. maj 2021, 16. juni 2021 og 11. oktober 2021. Herunder er der modtaget en række bilag.⁶

I sagen indgår følgende materiale fra Danmarks Naturfredningsforening:⁷ Klagen dateret 10. marts 2021, samt yderligere bemærkninger dateret 9. april 2021, 3. juni 2021, 11. oktober 2021 og 3. december 2021.⁸

Klagerne anfører blandt andet, at påvirkningen af fugle på udpegningsgrundlaget for det nærliggende Natura 2000-område ikke er vurderet tilstrækkeligt, ligesom der ikke er foretaget en tilstrækkelig vurdering af påvirkningen på øvrige fugle, herunder vibe og lille præstekrave. Klagerne har derudover anført, at vurderingen af påvirkningen på bilag IV-arterne stor vandsalamander og spidssnudet frø ikke er tilstrækkelig. Herudover har klagerne anført, at miljøvurderingen ikke indeholder en tilstrækkelig vurdering af alternativer og spildevand. Klagerne har derudover anført, at kommunen ikke har behandlet de indkomne høringssvar, og at kommuneplantillægget burde have været i forudgående høring.

Kommunen er kommet med bemærkninger til klagen den 26. marts 2021, 12. maj 2021, 3. juni 2021, 27. juli 2021, 9. august 2021, 8. september 2021, 13. september 2021, 27. september 2021, og 2. november 2021. Derudover er bygherren kommet med bemærkninger til klagesagen i et partsindlæg dateret 8. september 2021 inkl. en række bilag, samt et partsindlæg dateret den 18. oktober 2021.

Planklagenævnet modtog klagerne fra kommunen den 26. marts 2021.

Klagerne og bemærkningerne er i deres helhed indgået i sagsbehandlingen. De enkelte klagepunkter er kort gengivet nedenfor under afsnit 2.

Klagerne har også klaget over kommunens afgørelse om § 25-tilladelse. Disse sager behandles af Miljø- og Fødevareklagenævnet.⁹

2. Planklagenævnets bemærkninger og afgørelse

2.1. Planklagenævnets behandling af sagen

I sagens behandling har følgende medlemmer deltaget: Helle T. Anker (formand), Stefanie S. Abild, Peter Buhl, Henrik Høegh, Ulf Kjellerup, Susanne

⁵ Klagenummer 1020396 og 1020529.

⁶ Klagerne har desuden indsendt en række bemærkninger vedrørende Planklagenævnets afgørelse af 8. juli 2021 om, at klagerne tillægges opsættende virkning.

⁷ Klagenummer 1020497 og 1020498.

⁸ Klageren har desuden henvendt sig til Planklagenævnet vedrørende nævnets afgørelse af 8. juli 2021 om, at klagerne tillægges opsættende virkning.

⁹ Miljø- og Fødevareklagenævnets sagsnumre: 21/05337 og 21/05338.

Ogstrup, Torsten S. Pedersen, Henrik Stjernholm, Helle Søeberg, Flemming Thornæs og Jan Woollhead.

2.2. Planklagenævnets kompetence og prøvelse

2.2.1. Regler, som sagen er behandlet efter

Planklagenævnet har behandlet sagen efter reglerne i planloven,¹⁰ planhabitatbekendtgørelsen¹¹ og miljøvurderingsloven.¹²

2.2.2. Generelt om Planklagenævnets kompetence

Afgørelser efter miljøvurderingsloven kan påklages efter de klageregler, der er fastsat i den lovgivning, som planen eller programmet er udarbejdet i henhold til, jf. § 48, stk. 1, i miljøvurderingsloven.

De planer, der er klaget over i denne sag, er udarbejdet i henhold til planloven, og miljøvurderingen kunne derfor påklages til Planklagenævnet.

Planklagenævnet kan alene tage stilling til retlige spørgsmål i forbindelse med en kommunes afgørelser efter planloven, jf. § 58, stk. 1, nr. 3, i planloven.

Retlige spørgsmål omfatter alle spørgsmål om lovligheden eller gyldigheden af trufne afgørelser, herunder fortolkning eller forståelse af lovbestemmelser samt overholdelse af almindelige forvaltningsretlige grundsætninger.

Det er ikke et retligt spørgsmål, om en plans indhold er hensigtsmæssigt. Endvidere fastlægger miljøvurderingsloven ikke grænser for, hvad myndighederne kan beslutte af politiske, økonomiske eller andre grunde, men stiller alene krav til procedurerne og indholdet af grundlaget for beslutningerne forud for vedtagelse af planer omfattet af loven. Begrænsninger i niveauet for tilladelige miljøpåvirkninger følger af anden lovgivning.

2.2.3. Forhold, som ikke behandles

Klager over miljøkonsekvensrapporten og § 25-tilladelse

Klagerne anfører i klageskrivelserne til Planklagenævnet en række klagepunkter i forhold til kommunens miljøkonsekvensrapport samt § 25-tilladelse. Disse klagepunkter er videresendt til Miljø- og Fødevareklagenævnet, som er rette klageinstans i forhold til disse afgørelser, jf. miljøvurderingslovens § 49, stk. 1.

Planklagenævnet bemærker dog, at det forhold, at miljøkonsekvensrapporten og § 25-tilladelsen eventuelt måtte være behæftet med mangler, ikke har betydning for spørgsmålet om, hvorvidt planerne er gyldige.

¹⁰ Bekendtgørelse af lov om planlægning, jf. lovbekendtgørelse nr. 1157 af 1. juli 2020 med senere ændringer.

¹¹ Bekendtgørelse nr. 1383 af 26. november 2016 om administration af planloven i forbindelse med internationale beskyttelsesområder samt beskyttelse af visse arter.

¹² Lovbekendtgørelse nr. 973 af 25. juni 2020 om miljøvurdering af planer og programmer og af konkrete projekter (VVM).

Klage over mangelfuld vurdering i forhold til et ikke-udpeget Natura 2000-område

Klagerne oplyser, at det område, som lokalplanen inddrager, indgår i et større område, der i sig selv opfylder parametrene for udpegning som Natura 2000-område på baggrund af tilstedeværelsen af en lang række udpegningsarter, der i øjeblikket har ugunstig bevaringsstatus.

Planklagenævnet har ikke kompetence til at vurdere, hvorvidt Amager Fælled, herunder planområdet, burde være udpeget som Natura 2000-område, herunder fuglebeskyttelsesområde. Nævnet har heller ikke kompetence til at vurdere, hvorvidt de af klagerne nævnte fuglearter burde indgå på et eventuelt udpegningsgrundlag for Amager Fælled. Dermed har Planklagenævnet ikke kompetence til at vurdere, hvorvidt kommunen i forbindelse med planvedtagelsen burde have udarbejdet en væsentlighedsvurdering for hele Amager Fælled.

Nævnet henviser desuden til Miljøministeriets svar af 30. januar 2021 og 9. marts 2021 på klagernes henvendelser vedrørende udpegning af området.

Planklagenævnet afviser således at behandle klagepunkterne.

2.3. Påvirkning af Natura 2000-område (fugle)

2.3.1. Klagen

Klagerne gør gældende, at kommunen ikke har anvendt det opdaterede udpegningsgrundlag for fuglebeskyttelsesområde F111 i deres vurdering af påvirkningen af området. Klagerne gør derfor gældende, at kommunens vurdering af påvirkningen af udpegningsgrundlaget er sket på et utilstrækkeligt grundlag, hvilket udgør en væsentlig retlig mangel, jf. planhabitatbekendtgørelsen § 4, stk. 1. Klagerne gør således gældende, at kommunen i væsentlighedsvurderingen mangler at foretage en vurdering af skeand, brushane, fjordterne, splitterne, knarand og bramgås.

Klagerne gør desuden gældende, at miljørapporten ikke indeholder en vurdering af, om planen i sig selv eller sammen med andre planer kan påvirke de fuglearter på udpegningsgrundlaget for F111, som forekommer på Amager Fælled. Klagerne oplyser, at følgende arter på udpegningsgrundlaget er observeret på Amager Fælled:¹³ Skarv, rørhøg, rørdrum, troldand, bramgås, skeand og fjordterne, hvoraf følgende er observeret inden for planområdet: Bramgås, skeand og fjordterne.

Klagerne gør i forlængelse heraf gældende, at der ikke er foretaget en behørig vurdering af, om planerne medfører forringelse af levestederne samt forstyrrelse af fuglene i forhold til hele deres livscyklus og de væsentligste arealer de anvender i og uden for fuglebeskyttelsesområdet.

¹³ Klagerne oplyser, at observationerne er indhentet fra DOF-basen og Naturbasen.

Klagerne gør desuden gældende, at der mangler en vurdering af de kumulative virkninger for fuglebeskyttelsesområde F111 i forhold til de mange samtidigt vedtagne eller behandlede planer, der alle hver for sig, anses for ikke at have væsentlig indvirkning, men tilsammen kan have potentiel virkning, hvilket ikke kan afvises uden yderligere undersøgelser.

2.3.2. Generelt om Natura 2000-områder i forbindelse med planvedtagelser *Væsentligheds- og konsekvensvurderinger*

I fuglebeskyttelsesdirektivet¹⁴ og habitatdirektivet¹⁵ er der fastsat regler om oprettelse af internationale beskyttelsesområder. Der er på den baggrund oprettet Natura 2000-områder, som omfatter habitatområder efter habitatdirektivet og/eller fuglebeskyttelsesområder efter fuglebeskyttelsesdirektivet. Nogle af Natura 2000-områderne omfatter desuden Ramsar-områder efter Ramsar-konventionen. Habitatområderne omfatter bestemte naturtyper og/eller dyre- eller plantearter, og fuglebeskyttelsesområderne omfatter bestemte fuglearter. De naturtyper eller arter, der er beskyttede i det konkrete habitat- eller fuglebeskyttelsesområde, kaldes udpegningsgrundlaget for området.

Det fremgår af habitatdirektivets artikel 6, stk. 3, at:

Alle planer eller projekter, der ikke er direkte forbundet med eller nødvendige for lokalitetens forvaltning, men som i sig selv eller i forbindelse med andre planer og projekter kan påvirke en sådan lokalitet væsentligt, vurderes med hensyn til deres virkninger på lokaliteten under hensyn til bevaringsmålsætningerne for denne. På baggrund af konklusionerne af vurderingen af virkningerne på lokaliteten, og med forbehold af stk. 4, giver de kompetente nationale myndigheder først deres tilslutning til en plan eller et projekt, når de har sikret sig, at den/det ikke skader lokalitetens integritet, og når de - hvis det anses for nødvendigt - har hørt offentligheden.

Habitatdirektivet er implementeret i dansk ret i flere regelsæt, bl.a. planhabitatbekendtgørelsen.¹⁶

I redegørelsen til planforslag efter planloven, som i sig selv eller i forbindelse med andre planer og projekter kan påvirke et Natura 2000-område væsentligt, skal der indgå en vurdering af forslagets virkninger på området under hensyn til områdets bevaringsmålsætninger, jf. bekendtgørelsens § 3, stk. 1.¹⁷

¹⁴ Oprindeligt Rådets direktiv 79/409/EØF af 2. april 1979 om beskyttelse af vilde fugle. Det oprindelige direktiv og senere ændringer er nu kodificeret i Europa-Parlamentet og Rådets direktiv 2009/147/EF af 30. november 2009 om beskyttelse af vilde fugle.

¹⁵ Rådets direktiv 92/43/EØF af 21. maj 1992 om bevaring af naturtyper samt vilde dyr og planter.

¹⁶ Bekendtgørelse nr. 1383 af 26. november 2016 om administration af planloven i forbindelse med internationale naturbeskyttelsesområder samt beskyttelse af visse arter.

¹⁷ Dette gælder dog ikke planforslag, som er direkte forbundet med eller nødvendige for et Natura 2000-områdets forvaltning.

Viser vurderingen, at det ikke kan udelukkes, at projektet kan skade det internationale naturbeskyttelsesområdes integritet, kan planen ikke vedtages, jf. bekendtgørelsens § 3, stk. 2.

Det forudsættes således i bestemmelserne, at der først skal foretages en vurdering af, om planen kan påvirke et habitatområde væsentligt (væsentlighedsvurdering). Hvis dette er tilfældet, skal der foretages en vurdering af virkningen på området (konsekvensvurdering), og denne vurdering skal indgå i planens redegørelse.

Det følger desuden af miljøvurderingslovens bilag 4, jf. § 12, at der i en miljørapport skal indgå oplysninger om ethvert eksisterende miljøproblem, som er relevant for planen, herunder navnlig problemer på områder af særlig betydning for miljøet, som f.eks. de områder, der er udpeget efter direktiv 79/409/EØF og 92/43/EØF, det vil sige Natura 2000-områder.

Lokalitetens integritet

Et Natura 2000-områdes integritet omfatter dets grundlæggende kendetegn og økologiske funktioner. Det kan defineres som en sammenhængende sum af områdets økologiske struktur, funktion og de økologiske processer på tværs af området, som gør det i stand til at fastholde de naturtyper, den kombination af naturtyper og/eller artsbestande, som området er udpeget for.¹⁸

En lokalitets integritet som naturtype skades ikke, hvis lokaliteten opretholdes i en gunstig bevaringsstatus, hvilket indebærer en varig opretholdelse af de grundlæggende kendetegn ved den berørte lokalitet, der er knyttet til tilstedeværelsen af naturtypen på udpegningsgrundlaget.¹⁹

For så vidt angår fugle og fuglebeskyttelsesområder fremgår det af habitatdirektivets artikel 7, at:

Forpligtelserne i artikel 6, stk. 2, 3 og 4, i nærværende direktiv træder i stedet for forpligtelserne i artikel 4, stk. 4, første punktum, i direktiv 79/409/EØF, for så vidt angår de områder, der er udlagt som særligt beskyttede efter artikel 4, stk. 1, eller tilsvarende anerkendt efter artikel 4, stk. 2.

Efter EU-domstolens praksis skal habitatdirektivets artikel 6, stk. 2 og 3 fortolkes samlet og har til formål at sikre samme beskyttelsesniveau for naturtyper og levesteder for arter.²⁰ Ifølge EU-domstolen forudsætter en tilladelse til en plan eller et projekt, der er meddelt i henhold til artikel 6, stk. 3, nødvendigvis, at planen eller projektet ikke er egnet til at forårsage forringelse eller

¹⁸ EU-Kommissionens meddelelse "Forvaltning af Natura 2000-lokaliteter – Bestemmelserne i artikel 6 i habitatdirektivet 92/43/EØF", 2018, afsnit 3.6.4.

¹⁹ EU-Domstolens dom af 11. april 2013 i sag C-258/11 (Sweetman), præmis 39.

²⁰ EU-domstolens dom af 11. april 2013 i sag C-258/11 (Sweetman), præmis 32.

væsentlig forstyrrelse i artikel 6, stk. 2's forstand.²¹ Desuden bør vurderingen af forringelse, hvis en sådan vurdering er nødvendig, følge kriterier og metoder svarende til dem, der benyttes ved anvendelsen af artikel 6, stk. 3.²²

Det fremgår endvidere af EU-Kommissionens meddelelse om artikel 6, at formålene med de to bestemmelser er stort set ens.

Efter Planklagenævnets opfattelse må artikel 6, stk. 2, således tillægges betydning for forståelsen af, om der er tale om en skade på et Natura 2000-områdes integritet, jf. artikel 6, stk. 3.

Efter artikel 6, stk. 2, træffer medlemsstaterne passende foranstaltninger for at undgå forringelse af naturtyperne og levestederne for arterne i de særlige bevaringsområder samt forstyrrelser af de arter, for hvilke områderne er udpeget, for så vidt disse forstyrrelser har betydelige konsekvenser for dette direktivs målsætninger.

For at vurdere, om en forstyrrelse er væsentlig med hensyn til direktivets målsætninger, og dermed ikke kan tillades, kan faktorer såsom intensitet, hyppighed og varighed af forstyrrelsen tages i betragtning. I den anførte vurdering skal endvidere indgå, at forstyrrelsens væsentlighed kan variere mellem arterne og i henhold til forskellige tidspunkter og betingelser (f.eks. foderressourcer eller gennem forekomst af tilstrækkelige uforstyrrede områder i nærheden).²³

Udpegningsgrundlaget for et Natura 2000-område kan ændres efter meddelelse fra Miljøstyrelsen og godkendelse af Europa-Kommissionen, som herefter kan godkende disse ændringer. Selvom ændringer af udpegningsgrundlaget endnu ikke formelt er godkendt af Europa-Kommissionen, skal myndighederne også varetage hensynet til eventuelt nye arter og naturtyper, der er foreslået til udpegningsgrundlaget, når der gennemføres en vurdering af et plan eller projekts eventuelle påvirkning af et Natura 2000-områdes integritet. Offentliggjorte forslag om opdateringer har således betydning for myndighedernes administration.²⁴

Krav til oplysningsgrundlaget og vurderingen

EU-domstolen har fastslået, at der ikke kan gives tilladelse til et projekt eller en plan, hvis myndigheden mangler oplysninger og troværdige og opdaterede data om udpegningsgrundlaget, hvilket fremgår af EU-domstolens dom af 11. september 2012 i sag C-43-10 (Nomarchiaki Aftodioikisi Aitoloakarnanias), præmis 117:

²¹ EU-domstolens dom af 7. september 2004 i sag C-127/02 (Waddenzee), præmis 36.

²² EU-domstolens dom af 14. januar 2016 i sag C-399/14 (Grüne Liga Sachsen), præmis 54.

²³ EU-Kommissionens meddelelse "Forvaltning af Natura 2000-lokaliteter – Bestemmelserne i artikel 6 i habitatdirektivet 92/43/EØF", 2018, afsnit 2.9.2.

²⁴ Habitatvejledningen, december 2020, afsnit 3.3.

Det 11. spørgsmål skal derfor besvares med, at direktiv 92/43 og navnlig direktivets artikel 6, stk. 3 og 4, skal fortolkes således, at det er til hinder for, at et vandledningsprojekt, som ikke er direkte forbundet med eller nødvendigt for bevarelsen af et særligt beskyttelsesområde, men som kan påvirke en sådan lokalitet væsentligt, kan tillades, når der mangler oplysninger og troværdige og opdaterede data vedrørende fuglelivet i dette område.

EU-domstolen har desuden fastslået, at der gælder et forsigtighedsprincip i forhold til væsentligheds- og konsekvensvurderinger i henhold til habitatdirektivets artikel 6, stk. 3.

EU-domstolen fortolker således habitatdirektivet artikel 6, stk. 3, sådan, at myndigheden skal foretage en vurdering af, om det *kan udelukkes*, at projektet eller planen 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 (kaldet udpegningsgrundlaget), vil blive påvirket væsentligt. Hvis en sådan påvirkning på baggrund af objektive kriterier ikke kan udelukkes, skal der, såfremt projektet eller planen ønskes fremmet, gennemføres en nærmere vurdering (konsekvensvurdering). Denne vurdering skal omfatte alle aspekter af projektet/planen, som kan påvirke den omhandlede lokalitet, og vurderingen skal udføres på baggrund af den bedste videnskabelige viden på området.

Der henvises bl.a. til EU-domstolens dom af 11. april 2013 i sag C-258/11 (Sweetman-dommen), præmis 44:

For så vidt angår vurderingen i henhold til habitatdirektivets artikel 6, stk. 3, må det præciseres, at den ikke må medføre lakuner, og den skal indeholde fuldstændige, præcise og endelige konstateringer og konklusioner, der kan fjerne enhver rimelig videnskabelig tvivl for så vidt angår virkningerne af de arbejder, der er påtænkt i den berørte beskyttede lokalitet (jf. i denne retning dom af 24.11.2011, Kommissionen mod Spanien, præmis 100 og den deri nævnte retspraksis).

Der henvises desuden til EU-domstolens dom af 7. september 2004 i sag C-127/02 (Hjertemuslingedommen), præmis 61, og dommens punkt 4:

En vurdering i henhold til artikel 6, stk. 3, i direktiv 92/43 af en plan eller et projekts virkninger på den omhandlede lokalitet indebærer, at alle de aspekter af en plan eller et projekt, som i sig selv eller i forbindelse med andre planer og projekter vil kunne påvirke bevaringsmålsætningen for lokaliteten, skal identificeres før godkendelsen heraf under hensyn til den bedste videnskabelige viden på området. De kompetente nationale myndigheder giver kun tilladelse til en aktivitet som mekanisk fiskeri efter hjertemuslinger på betingelse af, at de, ud fra konklusionen på vurderingen af denne aktivitets virkninger på den omhandlede lokalitet under hensyn til

bevaringsmålsætningen for denne, 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.

Der kan herefter kun gives tilladelse til en plan, såfremt det ud fra et videnskabeligt synspunkt uden rimelig tvivl kan fastslås, at planen ikke har skadelige virkninger på den omhandlede lokalitets integritet.

Planlægning uden for Natura 2000-området

Med hensyn til den geografiske udstrækning af beskyttelsen har EU-domstolen i Moorburg-sagen fastslået følgende:²⁵

Den omstændighed, at det projekt, hvis miljøvurdering er omtvistet, ikke er beliggende i de berørte Natura 2000-områder, men i væsentlig afstand af disse, længere nede ad Elben, ikke udelukker, at kravene i habitatdirektivets artikel 6, stk. 3, finder anvendelse. Som det nemlig følger af ordlyden af denne bestemmelse, underkastes »alle« planer eller projekter, der ikke er direkte forbundet med eller nødvendige for lokalitetens forvaltning, men som kan påvirke denne væsentligt, den deri fastsatte miljøbeskyttelsesforanstaltning.

Habitatdirektivets krav om væsentligheds- og konsekvensvurdering gælder således også for en plan uden for Natura 2000-området, når denne kan påvirke arter på udpegningsgrundlaget væsentligt.

Kumulation

Kommunen skal ikke alene vurdere, om planen i sig selv kan påvirke det udpegede område. Kommunen skal også vurdere dette i sammenhæng med andre planer og projekter, jf. hjertemuslingedommen, præmis 61.

2.3.3. Kommunens vurderinger

I Natura 2000-væsentlighedsvurderingen, som fremgår af miljøkonsekvensrapporten s. 43,²⁶ indgår en oversigt over udpegningsgrundlaget for fuglebeskyttelsesområde F111, for perioden 2016-2021.

Det fremgår, at der ikke findes fuglearter, som fremgår af udpegningsgrundlaget, inden for projektområdet. Det fremgår endvidere, at flere af fuglearterne kan forekomme overflyvende, men at de ikke anvender området til rast eller yngel, og at 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 Natura 2000-området, idet der er stor afstand til Natura 2000-området.

²⁵ EU-Domstolens dom af 26. april 2017 i sag C-142/16 (Moorburg), præmis 29.

²⁶ En tilsvarende vurdering fremgår også af miljørapporten s. 51.

Det vurderes derfor, at projektet ikke indebærer risiko for en væsentlig påvirkning af arter på udpegningsgrundlaget for Natura 2000-området.

I forbindelse med klagesagen har kommunen indsendt en supplerende væsentlighedsvurdering,²⁷ hvori der foretages en vurdering af påvirkningen af de fuglearter på det opdaterede udpegningsgrundlag for fuglebeskyttelsesområdet for perioden 2022-2027, som ikke var medtaget i den oprindelige væsentlighedsvurdering.

Det fremgår af den supplerende væsentlighedsvurdering s. 2, at mange fuglearter vil forekomme som overflyvende, men at der ikke er egnede forhold til yngel, fødesøgning eller overnatning i området.

I forhold til bramgås, fremgår det af s. 2, 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 af s. 2, 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 af s. 2, at den yngler 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.

Det konkluderes i den supplerende væsentlighedsvurdering s. 3, at der ikke er risiko for en væsentlig påvirkning af arter på det reviderede udpegningsgrundlag for Natura 2000-område nr. 143 Vestamager og havet syd for, som består af habitatområde H127 og fuglebeskyttelsesområde F111.

2.3.4. Planklagenævnets vurdering

Den konkrete sag vedrører en planvedtagelse for at muliggøre opførelse af en ny bydel på 219.000 m² med bl.a. boliger, dagligvarebutikker, institution og skole, som ligger ca. 1,1 – 1,5 km fra Natura 2000-område N143, Vestamager og havet syd for, som omfatter habitatområde H127 og fuglebeskyttelsesområde F111.

Det samlede Planklagenævn bemærker indledningsvist, at kommunen i den oprindelige væsentlighedsvurdering burde have inddraget de fuglearter, som fremgår af det opdaterede udpegningsgrundlag for fuglebeskyttelsesområdet.

²⁷ Den supplerende væsentlighedsvurdering indeholder en vurdering i forhold til bramgås, knarand, skeand, brushane, splitterne og fjordterne.

Nævnet konstaterer dog, at kommunen i forbindelse med klagesagen har udarbejdet en supplerende væsentlighedsvurdering, som inddrager påvirkningen af disse arter, hvorfor nævnet ikke finder grundlag for at ophæve planerne på denne baggrund.

Nævnet bemærker i den forbindelse, at nævnet ikke er afskåret fra at inddrage nye oplysninger i sagen, som tilvejebringes efter afgørelsen er truffet, jf. de almindelige forvaltningsretlige principper om inddragelse af nye forhold i klagesager.²⁸

Det samlede Planklagenævn finder på baggrund af oplysningerne i væsentlighedsvurderingen og den supplerende væsentlighedsvurdering, at kommunen har foretaget en tilstrækkelig vurdering af påvirkningen af det nærmeste Natura 2000-område.

Nævnet finder således ikke grundlag for at tilsidesætte kommunens faglige vurdering af, at planerne ikke vil medføre en skade på udpegningsgrundlaget for Natura 2000-området. Nævnet lægger navnlig vægt på afstanden fra planområdet til Natura 2000-området. Nævnet lægger endvidere vægt på, at planområdet ikke udgør et levested for arterne på udpegningsgrundlaget, ligesom området heller ikke i øvrigt er velegnet til rast og yngel for arterne. Nævnet bemærker i den forbindelse, at de fleste af arterne på udpegningsgrundlaget er saltvands- og vådbundsfugle.

Nævnet bemærker i den forbindelse, at planerne udelukkende muliggør byggeri til bolig og erhverv, og at planområdet er placeret ca. 1,1 – 1,5 km fra Natura 2000-området. Nævnet finder på den baggrund, at en eventuel forstyrrelse af fuglene vil være minimal.

Planklagenævnet finder på baggrund af ovenstående heller ikke, at det forhold, at enkelte arter på udpegningsgrundlaget er observeret i planområdet, kan føre til et andet resultat.

For så vidt angår kumulative virkninger bemærker nævnet, at der i miljøkonsekvensrapporten er foretaget en vurdering heraf i forhold til det nærliggende boligområde Bellakvarter samt en planlagt stiforbindelse over Strandengen. Det fremgår bl.a. heraf, at det forventes, at der vil være en mindre kumulativ effekt for de fuglearter, der yngler på Amager Fælled. Planklagenævnet finder på den baggrund, at kommunen har foretaget en tilstrækkelig vurdering af planerne i kumulation med andre planer. Nævnet bemærker i den forbindelse, at der ikke generelt stilles krav om, at der i en miljørapport skal foretages en vurdering af kumulative påvirkninger i forhold til en bredere kreds af planer.

Planklagenævnet kan således ikke give medhold i klagepunktet.

²⁸ En myndighed skal i almindelighed inddrage nye forhold (nova) i klagesagen, herunder mellemkomme, nye oplysninger, påstande og anbringender, og er som udgangspunkt berettiget og forpligtet til at træffe afgørelse på baggrund af de nye oplysninger.

2.4. Påvirkning af bilag IV-arter

2.4.1. Klagen

Generelt

Klagerne anfører, at der er væsentlige fejl i de rapporter, der er udarbejdet i forhold til stor vandsalamander. Derudover gør klagerne gældende, at miljørapportens fortolkning og anvendelse af rapporterne om stor vandsalamander ligeledes er behæftet med væsentlige fejl. På den baggrund finder klagerne, at vurderingen af påvirkningen af stor vandsalamander, herunder afværgeforanstaltningernes betydning for den økologiske funktionalitet, er utilstrækkelig.

Spredningspotentiale

Klagerne anfører, at det af feltrapporten fremgår, at den normale ynglevandringsafstand for stor vandsalamander er 0 – 800 meter, men at dette ikke er afbildet korrekt i rapportens illustrationsmateriale, hvilket medfører væsentlige fejl i miljørapportens vurdering af planernes mulige konsekvenser for områdets økologiske funktionalitet i forhold til stor vandsalamander og dernæst i forhold til indholdet og omfanget af de endelige afværgeforanstaltninger.

Undersøgelsen

Klagerne anfører, at såfremt kommunen havde taget højde for den korrekte spredningsafstand, burde områderne vest for planområdet være blevet kortlagt for tilstedeværelsen af stor vandsalamander.

Klagerne anfører, at det ikke kun er spredningen fra kerneområdet øst for projektområdet, der bør undersøges og vurderes i miljørapporten, men hele det område, der ligger inden for 800-meters radius fra alle de enkelte mulige yngle- og rasteområder.

Kommunen burde således have undersøgt et langt større område af Amager Fælled.

Klagerne anfører desuden, at den foretagne undersøgelse i sig selv er mangelfuld. Klagerne oplyser, at man i forbindelse med feltundersøgelsen ikke fandt stor vandsalamander inden for byggefeltet. Klagerne anfører, at dette skyldes, at det eksisterende vidensgrundlag er begrænset, at de mest anerkendte metoder ikke er anvendt, at der har været en række praktiske begrænsninger, at salamandrene aktivt har fravalgt at benytte de udlagte plader, og at det tørre vejr i undersøgelsesperioden har haft afgørende betydning for, hvorfor der ikke blev fundet stor vandsalamander inden for undersøgelsesperioden.

Klagerne gør dermed gældende, at det ikke på et videnskabeligt og oplyst grundlag kan afvises, at stor vandsalamander lever og raster i store dele af projektområdet. Klagerne gør endvidere gældende, at miljørapporten ikke

forholder sig til nogle af de faktorer, der har haft væsentlig indvirkning på feltundersøgelsen.

Netværk af yngle- og rasteområder

Klagerne gør gældende, at miljørapporten ikke indeholder en vurdering af, hvorvidt planområdet indgår som en del af et samlet netværk af yngle- og rasteområder for stor vandsalamander på Amager Fælled. Klagerne anfører, at en realisering af lokalplanen vil fragmentere stor vandsalamanders levesteder, og forhindre artens spredning og dermed opdele en stor population i mindre isolerede populationer.

Klagerne mener derfor ikke, at miljørapporten indeholder en reel vurdering af påvirkningen af bestanden af stor vandsalamander.

Kumulation

Klagerne anfører, at det, i forhold til påvirkningen af bilag IV-arter, er i strid med bestemmelserne i EU-direktivet at foretage vurderinger af delprojekter, frem for den vurdering af det samlede projekt. Klagerne henviser til, at det fremgår af EU-vejledningen, at konsekvenserne skal vurderes sammenlagt/kumulativt, for at sikre bestandenes overlevelse i relation til flere indgreb i et område.

Afværgeforanstaltninger

Klagerne anfører, at lokalplanen ikke er forsøgt tilpasset, så skade på den økologiske funktionalitet i videst muligt omfang undgås, men at kommunen i stedet anvender afværgeforanstaltninger.

Klagerne gør endvidere gældende, at afværgeforanstaltningerne arealmæssigt langt fra udgør et tilstrækkeligt og acceptabelt tiltag, da der fjernes en stor del af salamandrenes naturlige levesteder og kun en brøkdel genetableres.

Klagerne anfører desuden, at afværgeforanstaltningerne er valgt på baggrund af et notat udarbejdet før feltrapporten i forbindelse med bestandsundersøgelserne. Klagerne anfører, at det fremgår af feltrapporten, at det ikke kan afvises, at de potentielle yngle- og rasteområder udgør et meget større areal end det, der lægges til grund i forhold til afværgeforanstaltningerne.

Derudover har klagerne anført, at afværgeforanstaltningerne ikke indgår i lokalplanplanens bestemmelser eller kortbilag. Klagerne har anført, at stendiget spiller en væsentlig rolle for områdets anvendelse. Det er derudover klagernes opfattelse, at vilkåret i § 25-tilladelsen alene omhandler tidspunktet for digets etablering og overvågning efter 2 år, og at der ikke derefter er vilkår, som sikrer diget.

Klagerne gør derfor gældende, at afværgeforanstaltningerne på ingen måde muliggør, at den økologiske funktionalitet, kvalitet og integritet af yngle- og

rasteområder for stor vandsalamander kan opretholdes. Det er derfor en fejl i miljørapporten, når det konkluderes, at der ikke sker en forringelse af rasteområdet.

Klagerne anfører, at den økologiske funktionalitet skal opretholdes, hvorfor bestandens situation ikke må blive forringet. En væsentlig dødelighed i bestanden vil indebære, at den økologiske funktionalitet ikke kan opretholdes.

Overvågning

Klagerne anfører, at der ikke er sikkerhed for, at vandsalamandrene inden for paddehegnet indsamles før byggearbejdet iværksættes. Da der forventes massiv jordpåfyldning i området vil de resterende ikke-indsamlede individer gå tabt og bestandens bevaringsstatus påvirkes negativt.

Klagerne gør desuden gældende, at det ikke fremgår af miljørapporten, hvordan kommunen har tænkt sig at overvåge effekterne af projektet og afværgeforanstaltninger, hvilket udgør en væsentlig mangel, jf. miljøvurderingslovens § 12, stk. 4. Klagerne gør endvidere gældende, at der ikke er udarbejdet en rækkefølgeplan/tidsplan for arbejdet. I forlængelse heraf bemærker klagerne, at afværgeforanstaltningerne skal være etableret inden anlægsarbejdet starter.

Klagerne oplyser herudover, at det i forbindelse med den endelige vedtagelse af lokalplanen blev besluttet at fordoble afværgeforanstaltningerne således, at der etableres 10 frostfrie hulrum, i stedet for 5 og at der etableres 4 bunker dødt ved i stedet for 2. Klagerne gør i forlængelse heraf gældende, at fordoblingen af afværgeforanstaltninger ikke kan kompensere for, at stor vandsalamanders levesteder inden for planområdet reduceres med næsten 80 %.

Klagerne gør herudover gældende, at betingelserne i planhabitatbekendtgørelsens § 8 ikke er opfyldt.

Efterfølgende undersøgelser

Klagerne anfører, at kommunen 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, ikke er tilstrækkeligt.

Forstyrrelser og tilstandscændring af kerneområdet for stor vandsalamander og spidssnudet frø

Klagerne anfører, at en realisering af planerne vil medføre, at 4.000-5.000 mennesker vil bosætte sig i Fælledby og dermed tæt på kerneområdet for stor vandsalamander og spidssnudet frø. Det er klagernes opfattelse, at dette vil medføre en øget færdsel i området, hvilket vil medføre forstyrrelser og en

tilstandsændring af kerneområdet for arterne, hvilket sandsynligvis vil medføre, at stor vandsalamander og spidssnudet frø forsvinder fra Amager Fælled.

2.4.2. Generelt om bilag IV-arter i lokalplaner og miljøvurderinger

Der er i habitatdirektivet²⁹ fastsat regler om beskyttelse af bestemte dyre- og plantearter (bilag IV-arter).

For dyrearter nævnt i habitatdirektivets bilag IV, litra a, er der forbud mod forsætlig forstyrrelse af disse arter, i særdeleshed i perioder, hvor dyrene yngler, udviser yngelpleje, overvintrer eller vandrer, jf. artikel 12, stk. 1, litra b. Der er desuden forbud mod beskadigelse eller ødelæggelse af yngle- eller rasteområder, jf. artikel 12, stk. 1, litra d. Beskyttelsen er generel og vedrører ikke kun særligt udpegede områder. Beskyttelsen omfatter desuden både forsætlig og uforsætlig beskadigelse og ødelæggelse.

Stor vandsalamander er oplistet i habitatdirektivets bilag IV.

Habitatdirektivet er implementeret i dansk ret i flere regelsæt, bl.a. planhabitatbekendtgørelsen fra 2016.³⁰

Det følger af bekendtgørelsens § 7, stk. 2, at et planforslag ikke kan vedtages, hvis gennemførelse af planen kan beskadige eller ødelægge yngle- eller rasteområder i det naturlige udbredelsesområde for de dyrearter, der er optaget i habitatdirektivets bilag IV, litra a. Vurderingen heraf skal fremgå af redegørelsen til planforslaget, jf. § 7, stk. 3 i bekendtgørelsen.

Såfremt planerne kan beskadige eller ødelægge et yngle- eller rasteområde vil vedtagelse af planerne forudsætte en dispensation, jf. planhabitatbekendtgørelsens § 8. Det vil bl.a. forudsætte, at der indhentes en udtalelse fra indenrigs- og boligministeren og fra Miljøstyrelsen.

En miljøvurdering skal indeholde oplysninger om bl.a. den sandsynlige væsentlige indvirkning på miljøet, herunder på spørgsmål som den biologiske mangfoldighed, fauna og flora, jf. miljøvurderingslovens § 7, stk. 2, jf. bilag 1, litra f, og en miljøvurdering skal således også indeholde oplysninger herom, hvis gennemførelse af planen kan beskadige eller ødelægge yngle- og rasteområder for bilag IV-arter.

Økologisk funktionalitet

Det fremgår af vejledningen til den habitatbekendtgørelsen, at yngle- eller rasteområder kan bestå af flere lokaliteter, der tjener som levesteder for den samme bestand. En bredere økologisk forståelse af yngle- og rasteområder giver mulighed for en mere fleksibel tilgang i områder med især mere udbrede bilag IV-arter.

²⁹ Rådets direktiv 92/43/EØF af 21. maj 1992 om bevaring af naturtyper samt vilde dyr og planter.

³⁰ Bekendtgørelse nr. 1383 af 26. november 2016 om administration af planloven i forbindelse med internationale naturbeskyttelsesområder samt beskyttelse af visse arter.

Forudsætningen er, at den økologiske funktionalitet af et yngle- eller rasteområde for bilag IV-arter opretholdes på mindst samme niveau som hidtil.

Nogle arter er organiseret i delbestande, som står i forbindelse med hinanden gennem udvandring og indvandring, og som benytter et netværk af levesteder over tid og rum (eksempelvis padder og flagermus). Netværket kan ses som et samlet yngle- eller rasteområde for samlingen af delbestande, som står i forbindelse med hinanden. De enkelte lokaliteter har hver især betydning for bestanden. Nogle vil ofte have mere betydning end andre.

Habitatdirektivet er også implementeret i dansk ret ved naturbeskyttelseslovens § 29 a, som blev vedtaget i 2009. Af forarbejderne til denne bestemmelse fremgår bl.a. følgende:

Et yngle- eller rasteområde forstås som en samling af lokaliteter, hvor en bestand af en art yngler eller raster, og ikke som hver enkelt lokalitet eller forekomst, medmindre der ikke er økologisk sammenhæng med andre lokaliteter eller forekomster. Ofte vil de enkelte lokaliteter i et sådant "netværk" af lokaliteter, der udgør et yngle- eller rasteområde, indbyrdes supplere hinanden i at opretholde bestanden. Betydningen af de enkelte lokaliteter i netværket kan afhænge af bestandens tæthed og spredningsmuligheder. Ved at opretholde den samlede økologiske funktionalitet i et område for en bestand af en art, anses direktivkravet for opfyldt. Opretholdelse af den økologiske funktionalitet betyder, at det vil være muligt inden for rammerne af direktivet at nedlægge/beskadige en lokalitet, hvis dette modsvarer af forbedringer et andet sted i samme økologiske netværk.

[...]

Formålet med forbuddet er at bidrage til at sikre arternes eller bestandenes bevaringsstatus i overensstemmelse med direktivets formål. Forbuddet kan således betragtes som overholdt, hvis yngle- eller rasteområder og bestande opretholdes på samme niveau som hidtil, og den økologiske funktionalitet af områderne opretholdes. Der er ikke en direkte forpligtelse til effektivt at forbedre bevaringsstatus.

Afværgeforanstaltninger

En skade på et levested et sted i netværket kan muligvis afværges ved at fremme kvaliteten eller udstrækningen af levestederne andetsteds i netværket. De foranstaltninger, der iværksættes for at opretholde den økologiske funktionalitet, betegnes samlet som "afværgeforanstaltninger". De afværger, at yngle- eller rasteområder samlet set beskadiges eller ødelægges. Afværgeforanstaltninger må ikke forveksles med kompenserende foranstaltninger.

Hvis der i forbindelse med et projekt gennemføres foranstaltninger, som sikrer den fortsatte økologiske funktionalitet i et økologisk netværk, vil dette

således ikke være i strid med habitatdirektivets artikel 12.³¹ Det fremgår desuden af EU-Kommissionens vejledning om beskyttede dyrearter, at hvis yngle- eller rasteområderne forbliver på samme størrelse (eller større) og bibeholder den samme kvalitet (eller bedre), vil der ikke ske en forringelse af funktionaliteten, kvaliteten eller integriteten af områderne.³²

Det kan således eksempelvis efter en konkret vurdering accepteres at nedlægge et vandhul, hvis der inden for bestandens netværk etableres en eller flere nye vandhuller eller andre naturtyper, som samlet set sikrer, at den økologiske funktionalitet af den lokale bestands yngle- og rasteområde opretholdes på samme niveau som før nedlæggelsen af vandhullet. Det kan i mange tilfælde også være muligt at forbedre kvaliteten af et nuværende yngle- eller rasteområde, f.eks. ved at rense et "dårligt" vandhul op, fjerne vegetation, der skygger vandfladen, udlægge mere dødt ved, forbedre ledelinjer m.m.³³

Afværgeforanstaltninger er velegnede for arter, som er hurtige til at kolonisere nye lokaliteter inden for netværket, og hvor nye egnede levesteder vil kunne skabes over en kortere tidsperiode. Nye vandhuller kan graves til f.eks. padder. Det er straks vanskeligere for andre arter. Det kan således være vanskeligt at opretholde netværket, hvis der forsvinder lokaliteter med lang kontinuitet eller særlige fysiske og kemiske forhold, som ikke umiddelbart kan genskabes. Dette gælder eksempelvis et gammelt egetræ med hulheder og de rigtige mikroklimatiske forhold til gavn for flagermus.

Det fremgår af habitatvejledningen, at man generelt først bør søge at tilpasse et projekt eller en plan, så man i videst muligt omfang undgår at skade den økologiske funktionalitet, før man tyr til 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.³⁴

Sikkerhed for, at afværgeforanstaltninger virker

Der skal være en høj grad af sikkerhed for, at afværgeforanstaltninger virker i tilstrækkeligt omfang, hvis myndigheden vælger at anvende disse.³⁵ Hvis myndigheden har et godt kendskab til arternes forekomst, er det muligt ret præcist at lave afværgeforanstaltninger, så den økologiske funktionalitet af yngle- og rasteområdet opretholdes på mindst samme niveau som før aktivitetens udførelse. Er der tale om et svagere grundlag og der dermed er større usikkerhed om, hvorvidt der beskadiges eller ødelægges yngle- og rasteområder, kan der indbygges større sikkerhed i form af flere afværgeforanstaltninger. Herved kan man få vished for, at en aktivitet selv i værste fald ikke

³¹ Se hertil [EU-Kommissionens vejledning om streng beskyttelse af dyrearter af fællesskabsbetydning i henhold til habitatdirektivet](#) af 12. oktober 2021, kapitel 2.3.4.d), pkt. 67.

³² Kapitel 2.3.4.d), pkt. 68.

³³ Habitatvejledningen, december 2020, afsnit 9.7.1.4.

³⁴ Habitatvejledningen, afsnit 9.7.1.5.

³⁵ Habitatvejledning, afsnit 9.7.1.5.

vil skade den økologiske funktionalitet, selvom man ikke er sikker på skadens faktiske størrelse. I den sammenhæng kan artens bevaringsstatus have betydning for omfang af afværgeforanstaltninger. Er der f.eks. tale om en sjælden art, kan der være større krav til sikkerhed for effekten heraf.

I EU-Kommissionens vejledning henvises desuden til forsigtighedsprincippet, og det fremgår, at vurderingen af sandsynligheden for succes skal foretages på baggrund af objektive oplysninger og i lyset af de karakteristika og specifikke miljømæssige forhold i området.³⁶ Der må ikke være tvivl om den økologiske funktionalitet af afværgeforanstaltningerne.³⁷

Det fremgår af habitatvejledningen, at i de situationer, hvor vedtagelsen af en plan forudsætter, at det projekt, som udløser planerne, suppleres med afværgeforanstaltninger, er det en forudsætning for planernes vedtagelse, at det fremgår af redegørelsen, hvilke afværgeforanstaltninger, der er integreret i projektet, og at de modvirker skader på yngle- og rasteområder.³⁸

Krav til tilvejebringelsen af oplysninger om bilag IV-arter

Spørgsmålet om, i hvilket omfang der skal foretages en nærmere undersøgelse af, om et område er et naturligt udbredelsesområde for en beskyttet art efter habitatdirektivets bilag IV, er ikke reguleret. Spørgsmålet om, i hvilket omfang en myndighed generelt er forpligtet til at foretage konkrete undersøgelser af bilag IV-arters forekomst og omfanget af disse, er heller ikke reguleret.

En eventuel undersøgelsespligt og det potentielle omfang af denne, afhænger således af lovgivningen om bilag IV-arter og de ulovbestemte forvaltningsretlige principper, herunder officialprincippet (undersøgelsesprincippet), som kommunen skal påse overholdt. Kravene til forvaltningens sagsoplysning angår tilvejebringelsen af et fyldestgørende grundlag for afgørelsen. Kravene til oplysning af faktum kan ikke præciseres generelt og er i vid udstrækning af skønsmæssig karakter.

I sager om vurdering af bilag IV-arter kan der foretages en indledende vurdering (en slags "screening") af, om de konkrete aktiviteter, en plan giver mulighed for, vil kunne beskadige eller ødelægge yngle- og rasteområder. Dette kan ske ud fra en faglig viden om arternes overordnede fordeling, levevis og levesteder. I de situationer, hvor den indledende vurdering viser, at bilag IV-arter kan påvirkes, skal kommunen belyse sagen nærmere for at vurdere, om yngle- og rasteområder bliver beskadiget eller ødelagt eller forskellige livsstadier af bilag IV-planter bliver ødelagt.³⁹

³⁶ Pkt. 69.

³⁷ Det fremgår generelt af EU-Kommissionens vejledning, at "det skal naturligvis klart påvises, at sådanne foranstaltninger effektivt medvirker til at opretholde eller forbedre den økologiske funktionalitet for de pågældende arter."

³⁸ Habitatvejledningen, afsnit 9.7.1.5.

³⁹ Habitatvejledningen, afsnit 9.6.3.

Det antages desuden, at jo mere udbredte arterne er, desto større er sandsynligheden for, at der skal tages højde for dem i forbindelse med bl.a. planer. Det drejer sig f.eks. om spidssnudet frø, stor vandsalamander, flere arter af flagermus og odder.⁴⁰

Der kan ikke fastlægges entydige kriterier for omfanget og karakteren af de oplysninger, der er nødvendige. Det afhænger af den konkrete situation. Der kan bl.a. i tilfælde af ældre oplysninger være behov for at vurdere, om oplysningerne skal opdateres for at afgøre, om arten rent faktisk fortsat forekommer i de berørte områder. Der kan ikke fastsættes præcise kriterier for, hvornår oplysninger er for gamle, da arterne er meget forskellige, ligesom den naturlige udvikling (f.eks. tilgroning) af et område kan have betydning for, om en art er til stede.⁴¹

Tidspunktet for vurderingen af bilag IV-arter

Hensynet til beskyttede arter bør inddrages så tidligt som muligt i beslutningsprocessen, hvor der ansøges om en tilladelse eller lign. eller udarbejdes en plan. Derved vil der i god tid kunne tilvejebringes de nødvendige oplysninger, så evt. konflikter mellem artsbeskyttelsen og en plan kan afværges. Der kan være situationer, hvor den meget konkrete håndtering af bilag IV-arterne kan være vanskelig at vurdere i f.eks. en overordnet planlægning, der skal følges op af efterfølgende konkret sagsbehandling eller detailplanlægning. Kravet om at vurdere påvirkningen af bilag IV-arter gælder også for disse typer af sager, men det kan være nødvendigt at udskyde den endelige stillingtagen. En helt afgørende forudsætning for at kunne udskyde endelig stillingtagen i disse sager er, at det ikke i selve planlægningsfasen er muligt at vurdere de helt konkrete påvirkningsfaktorer. Det kan f.eks. være tilfældet, hvor der kan gå lang tid mellem plan og realisering, og at de konkrete forhold kan have ændret sig på tilladelsestidspunktet i forhold til planlægningstidspunktet.⁴²

Kendes karakteren og placeringen af et påtænkt anlæg, vil kommunen ofte ikke have grundlag for at udsætte den nærmere vurdering af påvirkningen af de mulige bilag IV-arter.

Kravet om at foretage bilag IV-vurderingen så tidligt som muligt i forbindelse med en miljøvurdering af en plan skal også ses i lyset af, at formålet med en miljøvurdering netop er at sikre, at integrationen af miljøhensyn foretages i forbindelse med udarbejdelse af planen og dermed på et så tidligt tidspunkt, at det er muligt at inddrage (kendte/sandsynlige) miljømæssige aspekter i planens udformning.

⁴⁰ Habitatvejledningen, afsnit 9.7.1.

⁴¹ Habitatvejledningen, afsnit 9.6.5.

⁴² Habitatvejledningen, afsnit 9.6.1.

2.4.3. Kommunens undersøgelser og vurderinger

Miljørapporten og redegørelsen til lokalplanen

Det fremgår af miljørapporten s. 13, at der i området benævnt Strandengen, øst for lokalplanområdet, findes vigtige ynglevandhuller for stor vandsalamander og spidssnudet frø, og at området fungerer som raste- og fourageringsområde for arterne. Det fremgår videre, at det på baggrund af undersøgelser i planområdet kan konkluderes, at krattet i den nordøstlige del af området fungerer som rasteområde for stor vandsalamander.

Af miljørapporten s. 14 fremgår det, at planerne med gennemførelse af afværgeforanstaltninger ikke vil påvirke områdets økologiske funktionalitet for stor vandsalamander, da afværgeforanstaltningerne sikrer artens mulighed for at finde egnede rastesteder. Ynglevandhullerne øst for lokalplanområdet vil ikke blive påvirket ved en realisering af planerne. Påvirkningen af bilag IV-arter vurderes således at være ubetydelig ved gennemførelse af de nødvendige afværgende foranstaltninger.

På s. 45 i miljørapporten er feltundersøgelsen af forekomst af stor vandsalamander beskrevet. Det fremgår heraf, at en stor del af lokalplanområdet er ubetydeligt som habitat for rastende stor vandsalamander. Denne vurdering er baseret på, at en stor del af lokalplanområdet er meget tørt og uden egnede strukturer, som salamandrene kan raste under. Derudover er jorden hård og bestående af stabilgrus og ler, hvilket gør det svært for salamandrene at grave i jorden.

Det fremgår videre, at et mindre delområde, som omfatter det nordøstlige hjørne af planområdet, vurderes at være rasteområde for både juvenile og kønsmodne salamandre året rundt. Vurderingen er baseret på, at der i området er fundet en del rastende individer af stor vandsalamander, samt det forhold, at området indeholder egnede strukturer til rastesteder for arten. Stor vandsalamander er således fundet rastende i kratskråningen lige uden for lokalplanområdets østlige grænse samt nær lokalplanområdets østlige del og ved det nordøstlige krat.

Af miljørapportens s. 47-48 fremgår det, at der etableres afværgeforanstaltninger i form af dels et stendige og dels nye rastesteder, hvorved den økologiske funktionalitet kan opretholdes. Det fremgår, at de nye alternative rastesteder etableres i den del af krattet der ikke berøres af anlægsarbejdet og at stendiget placeres langs den østlige afgrænsning af lokalplanområdet. De nye rastesteder vil være etableret, så de er tilgængelige om efteråret før anlægsarbejderne i krattet starter.

Det fremgår af redegørelsen til lokalplanen s. 21, at denne giver mulighed for at etablere et stendige langs den østlige afgrænsning og frostfri stenbunker samt bunker af ved (træstammer) i det nordøstlige krat for at sikre rastelokaliteter for bl.a. stor vandsalamander. Lokalplanen indeholder ikke konkrete bestemmelser om etablering af afværgeforanstaltninger.

Det fremgår videre af redegørelsen s. 33, at der, for at forhindre, at områdets økologiske funktionalitet for stor vandsalamander forringes, skal etableres et stendige, der kan fungere som både sommer- og vinterrastested for stor vandsalamander. Stendiget etableres af sten, så der dannes hulrum, hvor padder kan kravle gennem. Diget vil være 430 m langt, omtrent 0,5 m i bredden og omtrent 1 m højt. Fem steder på diget etableres frostfrie hulrum. De fem steder skal stendiget være mindst 1 m højt og 2 m bredt.

Derudover etableres to bunker med dødt ved (fx træstammer) i den del af krattet, der bibeholdes under anlægsfasen, som ligeledes kan fungere som sommer- og vinterrastested for stor vandsalamander. Bunkerne skal være minimum 1 m i højden, 2 m brede og 2 m lange.

Det fremgår, at stendiget etableres inden anlægsarbejdet opstartes og at lokalplanen og kommuneplantillægget ikke kan realiseres før afværgeforanstaltningerne er gennemført.

Endelig fremgår det, at det i forbindelse med den endelige vedtagelse af lokalplanen blev besluttet, at afværgeforanstaltningerne skulle fordobles således, at der i stedet for fem steder på diget etableres 10 frostfrie hulrum, og at der i stedet for to bunker med dødt ved, etableres fire bunker.

Samlet set etableres således i alt 225 m² nye rasteområder.

Det er samlet set kommunens vurdering, at de vedtagne planer ikke vil medføre en påvirkning af bilag IV-arter.

Undersøgelser udarbejdet før afgørelsestidspunktet

Inden den endelige vedtagelse af plangrundlaget, har kommunen fået udarbejdet en række undersøgelser og notater vedrørende stor vandsalamander, bl.a. følgende:

- Notat udarbejdet af Rambøll, uddybning af rapporten ”Vejlands Kvarter – Kortlægning af natur”, dateret den 6. marts 2020.
- Feltrapport udarbejdet af Rambøll, ”Undersøgelser af stor vandsalamander”, dateret den 5. juni 2020.

Af Rambølls notat fra marts 2020 fremgår det, at en undersøgelse fra 2015 viser, at kerneområdet for stor vandsalamander forekommer umiddelbart øst for lokalplanområdet. Uden for kerneområdet er der begrænsede observationer af arten. Det fremgår, at stor vandsalamander med stor sandsynlighed anvender det nordøstlige krat i lokalplanområdet. Det fremgår derudover af notatet, at arealinddragelsen med stor sandsynlighed vil forringe Amager Fælleds økologiske funktionalitet som rastested for stor vandsalamander, hvorfor der skal etableres afværgeforanstaltninger. Det foreslås i notatet, at der etableres et stendige ved den østlige afgrænsning af lokalplanområdet.

I Rambølls feltrapport fra juni 2020 beskrives de undersøgelser, der er foretaget for at vurdere projektområdets værdi som rastested for stor vandsalamander. Det fremgår, at der var fokus på den terrestriske juvenile del af bestanden, og at formålet med undersøgelsen var at opgøre bestanden inden for og uden for projektområdet. Værdien af projektområdet for salamandre blev vurderet ved en sammenligning af byggefeltet med tre sammenlignelige referenceområder uden for byggefeltet, henholdsvis mod nord, nordøst og øst. Felterne var valgt, så de omtrent havde omtrent samme størrelse som byggefeltet og omfattede områder, der ligger i tilsvarende afstande fra kerneynglesteder som byggefeltet.

Undersøgelsen blev foretaget ved, at der blev udlagt et antal bølgetagplader i hvert af de fire områder, ligesom der blev foretaget aktiv eftersøgning i området. De udlagte plader blev tjekket fire gange over perioden 4. maj-2. juni 2020, og den aktive eftersøgning blev foretaget tre gange i maj. Der blev undersøgt i tre runder om dagen (4 timer i alt for hver runde) og tre runder efter solnedgang (4 timer i alt for hver runde) for at lede efter dels egnede rastesteder, dels vandrende individer.

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. Videre fremgår det, at da det ikke var muligt at foretage en vurdering på baggrund af fangstresultaterne, blev der foretaget en vurdering på baggrund af observationer af tilstedeværende habitater. Krattet i byggefeltets nordøstlige del vurderes på den baggrund at være rasteområde for både juvenile og kønsmodne salamandre året rundt, idet der her generelt forekommer egnede strukturer.

Undersøgelser foretaget efter afgørelsestidspunktet

Bygherre har efter planernes endelige vedtagelse udarbejdet yderligere undersøgelser i forhold til påvirkningen af stor vandsalamander.

Bygherre har således under klagesagen bl.a. fremsendt følgende bilag:

- 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, ”*Evaluering af afværgeforanstaltninger for stor vandsalamander ved projektområdet Fælledby*”, dateret september 2021.

Af notatet fra MOE fremgår det, at den del af krattet, der nedlægges, dækker 2,58 ha, og at der er foretaget en supplerende gennemgang af krattet med henblik på at kortlægge kvaliteten af rasteområdet.⁴³ I notatet laves således en opdeling af krattet, med henblik på en vurdering af de enkelte delområders kvalitet. Det konkluderes, at 80 % af krattet har ubetydelig/ringe kvalitet, og at mindre end 1 % har høj kvalitet. Det fremgår derudover, at der, for at opretholde den økologiske funktionalitet af rasteområdet, skal etableres mindst 218 m² rastepladser af høj kvalitet og at de planlagte afværgeforanstaltninger samlet set dækker 225 m². Dermed vil den økologiske funktionalitet være opretholdt.

Af Rambølls notat 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 m². I visse kvasbunker i det eksisterende krat, hvorfra der er 100-110 m til nærmeste vandhul, er der fundet 1 stor vandsalamander per m².

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 rastesteder, 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 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 velfungerende 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.

⁴³ Det fremgår ikke af notatet, hvornår besigtigelsen fandt sted, men nævnet lægger på baggrund af sagens øvrige oplysninger til grund, at den fandt sted i august 2021.

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.

2.4.4. Planklagenævnets vurdering

Planklagenævnet finder ikke, at kommunen ved planernes vedtagelse havde tilstrækkeligt grundlag for at foretage en vurdering af planernes påvirkning af stor vandsalamander.

Nævnet lægger herved vægt på, at der ikke i de undersøgelser, der er foretaget inden vedtagelsen af plangrundlaget, er tilstrækkelige beskrivelser af forekomsten og kvaliteten af rasteområder i krattet og betydningen af disse for den økologiske funktionalitet for stor vandsalamander i det samlede yngle- og rasteområde. Derudover finder nævnet, at undersøgelsestidspunktet i 2020 kan have medført en vis usikkerhed i forhold til kommunens vurdering, idet undersøgelsesperioden lå henholdsvis forholdsvis tidligt og sent i den periode, hvor stor vandsalamander er aktiv, og at undersøgelsesperioden var meget tør.

Planklagenævnet konstaterer dog, at bygherre under klagesagen, i henholdsvis august og september 2021, har fået udarbejdet en række nye undersøgelser af områdets egnethed som levested for stor vandsalamander. Bygherres rådgiver har således udarbejdet en undersøgelse og vurdering af krattets egnethed som rastested for stor vandsalamander, og på baggrund af disse undersøgelser er det vurderet, at dele af krattet indgår i et rasteområde for stor vandsalamander, men at kun en meget lille del er et optimalt rasteområde.

Et flertal på 8 medlemmer (Helle T. Anker, Stefanie S. Abild, Peter Buhl, Henrik Høegh, Ulf Kjellerup, Torsten S. Pedersen, Henrik Stjernholm og Helle Søeberg) finder på baggrund af de efterfølgende udarbejdede undersøgelser, at der samlet set er tilvejebragt tilstrækkelige oplysninger vedrørende krattets funktion og kvalitet som rasteområde for stor vandsalamander.

Flertallet finder derudover, at de planlagte afværgeforanstaltninger er tilstrækkelige til at sikre, at den økologiske funktionalitet af det samlede yngle- og rasteområde for stor vandsalamander opretholdes på trods af, at dele af krattet nedlægges. Flertallet lægger herved vægt på, at der er etableret nye rastesteder for stor vandsalamander i form af et stendige samt kvasbunker inden for planområdet, og at etablering af stendiger er en velafprøvet og anerkendt metode, der anvendes i flere lande som afværgetiltag for stor vandsalamander. Flertallet lægger derudover vægt på, at det planlagte stendige er etableret, og at det allerede nu er vurderet som velegnet til vinterophold for stor vandsalamander.

Henset til, at afværgeforanstaltningerne er etableret og vurderes at fungere efter hensigten, finder flertallet ikke, at det forhold, at der ikke i lokalplanen er fastsat konkrete bestemmelser om afværgeforanstaltningerne eller præcise vilkår i § 25-tilladelsen, udgør en konkret væsentlig mangel.

I lyset af ovenstående finder flertallet derfor, at det er tilstrækkeligt godtgjort, at fjernelse af krattet ikke vil påvirke den økologiske funktionalitet for stor vandsalamander i det samlede yngle- og rasteområde.

Flertallet finder ikke, at det af klagerne anførte om forstyrrelse og tilstandsændring af kerneområdet for stor vandsalamander og spidssnudet frø øst for planområdet, kan føre til et andet resultat. Flertallet bemærker i den forbindelse, at området øst for planområdet er af en sådan størrelse og karakter, at den økologiske funktionalitet af området vil kunne opretholdes på trods af en eventuel forstyrrelse. Flertallet har derudover lagt vægt på, at området i forvejen benyttes af mange mennesker til blandt andet rekreative formål.

Flertallet finder på den baggrund, at miljørapporten, redegørelsen til lokalplanen samt de undersøgelser der er udarbejdet henholdsvis inden og efter vedtagelsen af planerne, samlet set udgør tilstrækkeligt grundlag for at foretage en vurdering af planernes påvirkning på stor vandsalamander. Flertallet bemærker i den forbindelse, at nævnet ikke er afskåret fra at inddrage nye oplysninger i sagen, som tilvejebringes efter afgørelsen er truffet, jf. de almindelige forvaltningsretlige principper om inddragelse af nye forhold i klagesager.⁴⁴

Flertallet opfatter det af klagerne anførte om, at det etablerede paddehegn er uvirksomt, som et klagepunkt der relaterer sig til kommunens tilsyn med overholdelsen af planerne og § 25-tilladelsen. Ankestyrelsen fører tilsyn med, at kommunerne overholder den lovgivning, der særligt gælder for offentlige myndigheder, herunder planlovens regler om, at kommunerne skal føre tilsyn med overholdelse af planloven, lokalplaner mv. Nævnet har således ikke kompetence til at tage stilling til dette spørgsmål.

Et mindretal på 3 medlemmer (Susanne Ogstrup, Flemming Thornæs og Jan Woollhead) finder, at der, selvom der efterfølgende er tilvejebragt oplysninger, der tyder på, at krattet har begrænset værdi som rasteområde for stor vandsalamander, fortsat er tale om fjernelse af et ikke ubetydeligt areal på 2,58 ha, hvoraf en del indgår i et større rasteområde, der ligger i forbindelse med ynglevandhuller.

Mindretallet lægger endvidere vægt på, at der ikke ses redegjort for, at planen er forsøgt tilpasset med henblik på i videst muligt omfang at undgå skade på den økologiske funktionalitet, før der anvendes afværgeforanstaltninger.

⁴⁴ En myndighed skal i almindelighed inddrage nye forhold (nova) i klagesagen, herunder mellemkomme, nye oplysninger, påstande og anbringender, og er som udgangspunkt berettiget og forpligtet til at træffe afgørelse på baggrund af de nye oplysninger.

Mindretallet bemærker endvidere, at det hverken gennem lokalplanbestemmelser eller præcise vilkår i § 25-tilladelsen er sikret, hvilke afværgeforanstaltninger, der skal etableres. Selvom der efterfølgende er etableret virksomme afværgeforanstaltninger, er disses opretholdelse ikke sikret hverken i lokalplan eller § 25-tilladelse.

Derudover finder mindretallet, at kommunen burde have foretaget en undersøgelse og vurdering af, hvorvidt en realisering af planerne vil medføre sådanne forstyrrelser og tilstandsændringer af kerneområdet for stor vandsalamander og spidssnudet frø umiddelbart øst for planområdet, at området vil blive tilstandsændret i en sådan grad, at områdets økologiske funktionalitet for stor vandsalamander og spidssnudet frø ikke kan opretholdes. Mindretallet lægger herved vægt på, at planerne muliggør etablering af op mod 2.000 boliger i umiddelbar nærhed af kerneområdet. Det må således forventes, at planerne vil medføre en væsentlig forøgelse af færdsel og andre aktiviteter i området.

Mindretallet finder, at de beskrevne mangler er så væsentlige, at de medfører, at lokalplanen og kommuneplantillægget med tilhørende miljørapport er ugyldige og dermed ophæves.

Der træffes afgørelse efter flertallets stemmeafgivelse.

2.5. Påvirkning af fugle i øvrigt

2.5.1. Klagen

Klagerne gør gældende, at der foreligger en række mangler ved planerne, som medfører risiko for, at navnlig sanglærke, vibe og lille præstekrave udsættes for forstyrrelser, der påvirker redebygning og æglægning.

Klagerne anfører desuden, at der mangler en vurdering af påvirkningen af det formelt ikke-udpegede Natura 2000-område "Amager Fælled", jf. planhabitatbekendtgørelsens § 3 og § 4, herunder navnlig på fuglebeskyttelsesområdet, hvor beskyttelsen indtræder før udpegning, når kriterierne for udpegning er opfyldt, jf. fuglebeskyttelsesdirektivets art. 4, stk. 4.⁴⁵

Klagerne oplyser i den forbindelse, at der er registreret en lang række andre udpegningsarter samt sjældne og rødlistede arter i området, herunder bl.a. følgende: 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.

Klagerne anfører endvidere, at hele Amager Fælled opfylder de nødvendige

⁴⁵ Klagerne henviser i den forbindelse til følgende afgørelser: sag C-355/90, Kom mod Spanien, Saml 1993 I-4221, sag C- 374/98, Kom mod Frankrig, Saml 2000 I-10799, præmis 44 ff., og sag C-388/05, Kom mod Italien, Saml 2007 I-10947.

biologiske betingelser for langt flere beskyttede og rødlistede fugle, end der gennemgås i miljørapporten. Klagerne anfører, at den vurdering som kommunen skal foretage i forhold til konsekvenserne for Natura 2000-områderne, ikke med rette kan foretages, som om planområdet slet ikke indgår som en del af den økologiske funktionalitet for fuglene.

Klagerne gør gældende, at der ikke er foretaget en væsentlighedsvurdering af planerne i forhold til områdets beskyttelse som fuglebeskyttelsesområde efter fuglebeskyttelsesdirektivet.

2.5.2. *Generelt om beskyttelsen af fugle*

Fuglebeskyttelsesdirektivet⁴⁶ 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 (artsfredningsbekendtgørelsen⁴⁷ samt jagtloven⁴⁸).

Desuden fremgår det af direktivets artikel 4, stk. 4, 2. pkt., at for bilag I-arter og trækfugle skal medlemsstaterne bestræbe sig på at undgå forurening eller forringelse af levesteder også uden for de beskyttede områder. 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, ifølge hvilken 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.

Ifølge direktivets artikel 5 gælder der herudover et forbud mod forsætligt at dræbe (litra a) eller forsætligt at forstyrre fugle navnlig i yngleperioden, i det omfang, en sådan forstyrrelse har væsentlig betydning for formålet med direktivet (litra d). Beskyttelsen efter denne bestemmelse er ikke begrænset til fugle, som er opregnet på fuglebeskyttelsesdirektivets bilag I, som er truede på et givet niveau, eller som har en langsigtet faldende tendens i bestanden.⁴⁹

Forbuddet mod forsætlige drab er gennemført i artsfredningsbekendtgørelsens § 4, stk. 1, og det er Miljøstyrelsen, der kan meddele dispensation fra forbuddet, jf. artsfredningsbekendtgørelsens § 9. Forbuddet mod forsætlig forstyrrelse af fugle er gennemført i jagt- og vildtforvaltningslovens § 7, stk. 2, og det er ligeledes Miljøstyrelsen, der kan meddele dispensation fra dette forbud, jf. lovens § 46, stk. 2.

Der skal i en miljørapport gives oplysninger om ethvert eksisterende miljø-

⁴⁶ [EF-fuglebeskyttelsesdirektivet](#), De Europæiske Råds direktiv (79/409/EØF).

⁴⁷ Bekendtgørelse nr. 521 af 25. marts 2021 om fredning af visse dyre- og plantearter og pleje af tilskadedkommet vildt.

⁴⁸ Lovbekendtgørelse nr. 270 af 12. april 2019 om jagt- og vildtforvaltning.

⁴⁹ EU-domstolens dom af 4. marts 2021, C-473/19 og C474/19, Skydda Skogen, præmis 36.

problem, som er relevant for planen eller programmet, herunder navnlig problemer på områder af særlig betydning for miljøet som f.eks. de områder, der er udpeget efter habitatdirektivet, jf. bilag 4, litra d, jf. § 12, stk. 1. Desuden skal miljørapporten indeholde oplysninger om den sandsynlige væsentlige indvirkning på miljøet i forhold til fauna, jf. bilag 4, litra f, jf. § 12, stk. 1.

Planklagenævnet finder som følge af fuglebeskyttelsesdirektivets artikel 4, stk. 4, 2. pkt., at det i forbindelse med en miljøvurdering af en plan efter omstændighederne skal inddrages, om realiseringen af planen vil medføre sådanne forringelser af levestederne for en given bilag I-fugleart eller trækfugleart, at det kan påvirke arten på bestandsniveau. Dette uanset, at det planlagte ikke ligger i eller i nærheden af et fuglebeskyttelsesområde. Endvidere bør det som følge af fuglebeskyttelsesdirektivets artikel 5 inddrages, om realiseringen af planen kan medføre forsætlige drab af fugle eller forsætlig forstyrrelse navnlig i yngleperioden, i det omfang, en sådan forstyrrelse har væsentlig betydning for formålet med direktivet.

Planklagenævnet bemærker, at der ikke i planhabitatbekendtgørelsen eller andre danske regler er et forbud mod vedtagelse af planer, som kan have en sådan påvirkning. Såfremt en plan kan medføre forsætlige drab på fugle eller forstyrrelse, forudsætter realiseringen af planen en dispensation fra Miljøstyrelsen, jf. artsfredningsbekendtgørelsens § 9, henholdsvis jagt- og vildtforvaltningslovens § 46, stk. 2.

2.5.3. Planklagenævnets vurdering

Planklagenævnet kan konstatere, at Amager Fælled, herunder lokalplanområdet, ikke er udpeget som Natura 2000-område, i form af et fuglebeskyttelsesområde.

Planklagenævnet har ikke kompetence til at vurdere, hvorvidt Amager Fælled, herunder planområdet, burde være udpeget som Natura 2000-område, herunder fuglebeskyttelsesområde, jf. afsnit 2.2.3.

Nævnet har dog i stedet fundet anledning til at vurdere påvirkningen af de af klagerne nævnte fugle i forhold til den generelle beskyttelse, som følger af fuglebeskyttelsesdirektivets regler.

Følgende af de af klagerne nævnte fugle fremgår af fuglebeskyttelsesdirektivets bilag I: blishøne, fiskeørn, fjordterne, havørn, hvepsevåge, hvid stork, isfugl, krikand, mosehornugle, steppehøg, pibeand, rød glente, rødben, rørdrum, sangsvane, skeand, taffeland, tinksmed, troidand og vandrefalk, engsnarre og rovterne.

Arterne sanglærke, vibe og lille præstekrave fremgår ikke af fuglebeskyttelsesdirektivets bilag I, men er dog fortsat omfattet af den beskyttelse, som følger af fuglebeskyttelsesdirektivets art. 5.

Af redegørelsen til lokalplanen fremgår det, at en realisering af planerne vil medføre forstyrrelser ved det eksisterende vandhul, hvilket vil medføre en moderat påvirkning af vibe og lille præstekrave. Det vurderes i miljørapporten (s. 14-15 og s. 49), at planerne vil medføre en vis påvirkning af arterne.

For så vidt angår *sanglærke* fremgår det, at arten ikke vil yngle i planområdet i anlægsfasen, og at arten sandsynligvis vil trække ud af området til mindre trafikerede dele af Amager Fælled, som de afgræssede arealer og overdrevet på højen. Det vurderes således også, at arten fortsat vil kunne yngle andre steder på Amager Fælled.

For så vidt angår *vibe* fremgår det, at det – når området er udbygget og taget i brug – må forventes, at arten ikke længere vil forekomme som ynglende eller gøre yngleforsøg på Amager Fælled, da det eneste egnede ynglested er omkring det eksisterende vandhul, der kommer til at ligge tæt på områder, hvor mange mennesker færdes. Arten vil dog fortsat være til stede på Vestamager.

For så vidt angår *lille præstekrave* fremgår det, at det vurderes, at arten i driftsfasen ikke længere vil yngle på Amager Fælled, idet arten yngler ved det eksisterende vandhul i planområdet. Det fremgår endvidere, at arten fortsat vil være til stede på Vestamager.

Et samlet Planklagenævnet finder på baggrund af ovenstående, at kommunen i miljørapporten har foretaget en tilstrækkelig vurdering af planernes påvirkning af arterne sanglærke, vibe og lille præstekrave, jf. miljøvurderingslovens bilag 4, litra f, jf. lovens § 12, stk. 1. Nævnet bemærker i den forbindelse, at det fremgår af miljørapporten, at rydning af krattet, hvor fuglene yngler, udføres uden for yngletiden.

Nævnet bemærker desuden, at det er Miljøstyrelsen, som efter jagt- og vildtforvaltningslovens § 46, stk. 2, har kompetence til at vurdere, om en realisering af planerne kræver en dispensation fra forbuddet mod forsætligt forstyrrelse af fugle, og om betingelserne herfor er opfyldt.

Nævnet bemærker i øvrigt, at der ikke efter planloven er noget til hinder for, at en kommune vedtager en lokalplan, selvom den endelige realisering af planen afhænger af en tilladelse eller en dispensation fra anden lovgivning som f.eks. artsfredningsbekendtgørelsen.

Kommunen har ikke i forbindelse med vedtagelsen af planerne og udarbejdelse af miljørapporten, foretaget en vurdering af planernes påvirkning af de øvrige fuglearter, som er nævnt i klagen.

Planklagenævnet finder ikke, at kommunen i den konkrete sag har haft anledning til at foretage en vurdering af eller iværksætte undersøgelser vedrørende de af klageren oplyste fuglearter.

Nævnet henviser i den forbindelse navnlig til, at planområdet ikke kan antages at udgøre et levested for fuglearterne, ligesom området heller ikke i øvrigt er velegnet til rast og yngel, for de fleste af de arter, som klagerne nævner. Efter nævnets opfattelse skal der således være konkrete holdepunkter for, at den miljøvurderede plan kan påvirke en given fugleart, før der efter miljøvurderingslovens skal ske en vurdering af arten. Det forhold, at enkelte arter måtte være observeret i planområdet, kan ikke føre til et andet resultat.

Planklagenævnet kan således ikke give medhold i klagepunktet.

2.6. Kommunens miljøvurdering

2.6.1. Miljøvurderingsloven generelt

Når en myndighed i medfør af lovgivningen tilvejebringer planer og programmer inden for fysisk planlægning og arealanvendelse, som fastlægger rammerne for fremtidige anlægstilladelser til projekter omfattet af miljøvurderingslovens bilag 1 og 2, skal der efter lovens § 8, stk. 1, nr. 1, udarbejdes en miljøvurdering. Hvis planen fastlægger anvendelsen af mindre områder på lokalt plan eller alene angiver mindre ændringer i sådanne planer, skal der kun gennemføres en miljøvurdering, hvis gennemførelsen af planen må antages at få væsentlig indvirkning på miljøet, jf. § 8, stk. 2, nr. 1. Efter miljøvurderingslovens § 8, stk. 1, nr. 3, skal der endvidere udarbejdes en miljøvurdering af andre planer, som i øvrigt fastlægger rammerne for fremtidige anlægstilladelser til projekter, når myndigheden vurderer, at planen kan få væsentlig indvirkning på miljøet. Derudover skal der gennemføres en miljøvurdering, hvis planen medfører krav om en vurdering af virkningen på et internationalt naturbeskyttelsesområde under hensyntagen til områdets bevaringsmålsætning, jf. lovens § 8, stk. 1, nr. 2.

Planklagenævnet konstaterer, at kommunen har valgt at gennemføre en miljøvurdering. Idet miljøvurderingen allerede er foretaget, har nævnet ikke fundet anledning til at efterprøve, om der var krav om at foretage en sådan miljøvurdering efter miljøvurderingsloven.

Myndigheden skal snarest muligt gennemføre en miljøvurdering, hvor dette er påkrævet efter § 8, stk. 1, hvilket følger af lovens § 9. Formålet med bestemmelsen er at sikre, at integreringen af miljøhensyn foretages i forbindelse med udarbejdelsen af planen, og dermed på et tidligt tidspunkt i processen, således at der kan tages hensyn til den miljømæssige indvirkning på et tidspunkt, hvor det fortsat er muligt at inddrage de miljømæssige aspekter i planens udformning.

Ved den endelige vedtagelse af en plan skal kommunen bl.a. inddrage miljørapporten, jf. miljøvurderingslovens § 13, stk. 1.

2.6.2. Indhold af miljørapporten

Formålet med miljøvurderingsloven er at sikre et højt miljøbeskyttelsesni-

veau og bidrage til integrationen af miljøhensyn under udarbejdelsen og vedtagelsen af planer og programmer, jf. lovens § 1.

En miljørapport skal på baggrund af de oplysninger, der er nævnt i bilag 4, vurdere den sandsynlige væsentlige indvirkning på miljøet af planens gennemførelse og rimelige alternativer under hensyn til planens mål og geografiske anvendelsesområde, jf. § 12, stk. 1. En miljørapport skal som udgangspunkt fokusere på den del af planens gennemførelse af planen, der forventes at få væsentlig indvirkning på miljøet. Alle aspekter af gennemførelsen af planen skal dog undersøges, da de tilsammen kan få væsentlig indvirkning på miljøet.

En miljørapport skal indeholde de oplysninger, som med rimelighed kan forlanges med hensyn til aktuel viden og gængse vurderingsmetoder samt til, hvor detaljeret planen er, hvad den indeholder, og på hvilket trin i et beslutningsforløb planen befinder sig, og hvorvidt bestemte forhold vurderes bedst på et andet trin i det pågældende forløb, jf. lovens § 12, stk. 2.

2.6.3. Miljøvurderingens grundlag

Klagen

Klagerne anfører, at miljørapporten reelt ikke indeholder en miljøvurdering af planerne, men alene en miljøvurdering af det konkrete projekt inden for rammerne af de foreslåede planer, hvorfor der ikke er foretaget en behørig SMV af planerne. Klagerne uddyber, at kommunen udelukkende har fokuseret på det konkrete projekt og at miljøvurderingen derfor ikke lever op til miljøvurderingslovens krav.

Planklagenævnets vurdering

Det fremgår af miljørapporten s. 5, at kommunen har vurderet, at der skal udarbejdes en miljøvurdering af lokalplanen og kommuneplantillægget, jf. miljøvurderingslovens § 8, stk. 1, nr. 1. Det fremgår endvidere, at ”dette dokument” udgør miljørapporten, jf. miljøvurderingslovens § 12. Det uddybes desuden, at miljørapporten har til formål at vurdere, hvordan den fremtidige anvendelse, som forslag til lokalplan og kommuneplantillæg muliggør, vil påvirke miljøet, og at miljøvurderingen derfor tager udgangspunkt i en situation, hvor lokalplanen og kommuneplantillægget er fuldt udnyttet og sammenligner med en referencesituation svarende til de eksisterende forhold.

I miljørapporten s. 22-28 beskrives desuden lokalplanen og kommuneplantillægget.

Det fremgår endvidere af miljørapporten s. 31, under afsnittet 5. *Miljømæssige konsekvenser*, at de fremtidige forhold beskrives ud fra planforslaget, herunder placering og udstrækning, arealanvendelsen, adgangsveje og planens bestemmelser vedr. bebyggelsens omfang og karakter.

Planklagenævnet finder på den baggrund ikke grundlag for at antage, at kommunen ikke i miljørapporten har foretaget en miljøvurdering af planerne.

Planklagenævnet bemærker desuden, at miljøvurderingsloven ikke er til hinder for, at miljøvurderingen af planerne og miljøvurderingen af projektet foretages i en samlet proces. Nævnet bemærker desuden, at der ligeledes er udarbejdet to selvstændige rapporter, en miljørapport, som indeholder miljøvurderingen af planen og en miljøkonsekvensrapport, der indeholder en miljøvurdering af projektet.

Planklagenævnet kan således ikke give medhold i klagepunktet.

2.6.4. Alternativer, herunder 0-alternativet

Klagen

Klagerne anfører, at kommunen ved udarbejdelsen af lokalplanen har valgt ikke at undersøge alternativer, hvilket er i strid med miljøvurderingslovens § 12, stk. 1. Klagerne henleder opmærksomheden på, at bestemmelsen er en garantiforskrift, da bestemmelsen bl.a. skal sikre, at der vedtages en plan der miljømæssigt er den mest hensigtsmæssige.

Klagerne gør endvidere gældende, at det ikke er tilstrækkeligt, at kommunen kun inddrager 0-alternativet, særligt henset til, at 0-alternativet i den konkrete situation reelt er illusorisk, som konsekvens af, at kommunen er af den opfattelse, at lov nr. 275 af 26. marts 2019 om Metroselskabet I/S og Udviklings-selskabet By og Havn I/S fastlægger, at der skal ske udnyttelse af arealet, hvorefter 0-alternativet ikke udgør et realistisk sammenligningsgrundlag. Klagerne anfører endvidere, at 0-alternativet ikke er bebyggelse, men fortsat uændret anvendelse.

Klagerne gør desuden gældende, at det 0-alternativ der gengives i miljørapporten, udelukkende udgør en faktisk oplysning og ikke en vurdering. Klagerne gør derfor gældende, at der mangler en vurdering af den sandsynlige væsentlige indvirkning uden ny bebyggelse på området, hvor der kun ligger et vandrehjem (0-alternativet).

Generelt om alternativer

En miljørapport skal fastlægge, beskrive og evaluere *rimelige* alternativer, jf. miljøvurderingsloven § 12, stk. 1.

Det fremgår i den forbindelse af miljøvurderingslovens bilag 4, litra h, at en miljørapport skal indeholde en kort skitsering af grunden til at vælge de alternativer, der har været behandlet, og en beskrivelse af, hvorledes vurderingen er gennemført, herunder eventuelle vanskeligheder (som f.eks. tekniske mangler eller mangel på knowhow), der er opstået under indsamlingen af de krævede oplysninger.

Forpligtelsen til at fastlægge, beskrive og evaluere rimelige alternativer skal

ses i sammenhæng med formålet med en miljøvurdering af en plan, som er at sikre, at planens indvirkning på miljøet inddrages og bidrager til, at der træffes en begrundet og oplyst afgørelse om planens endelige udformning. Valget og udformningen af rimelige alternativer foretages med udgangspunkt i planens mål og geografiske anvendelsesområde. Det valgte alternativ skal være realistisk, hvilket vil sige muligt at realisere i stedet for det påtænkte.⁵⁰

Der fremgår desuden følgende af EU-kommissionens vejledning om SMV-direktivet:

Det fremgår ikke af direktivets tekst, hvad der menes med et rimeligt alternativ til en plan eller et program. Det første skridt i forbindelse med beslutningen om mulige rimelige alternativer bør være at tage planens eller programmets mål og geografiske anvendelsesområde i betragtning. Teksten oplyser ikke, om der menes alternative planer eller programmer eller forskellige alternativer inden for en plan eller et program. I praksis vil forskellige alternativer inden for en plan normalt blive vurderet (f.eks. forskellige metoder for affaldsbortskaffelse inden for en affaldshåndteringsplan eller forskellige metoder for udvikling af et område inden for rammerne af en arealanvendelsesplan). Et alternativ kan være en anden måde at opfylde planens eller programmets mål på. Med hensyn til arealanvendelsesplaner eller fysiske planlægningsplaner er oplagte alternativer anderledes anvendelser af områder, der er udpeget til specifikke aktiviteter eller formål, og alternative områder for sådanne aktiviteter.⁵¹

Der er ikke i miljøvurderingsloven et krav om, at der skal vælges en bestemt planlægningsmæssig løsning frem for andre.

Det kan efter Planklagenævnets opfattelse ikke antages, at der altid er en pligt til at vurdere andre alternativer end 0-alternativet. Alternativer er navnlig relevante ved større, ikke-reversible beslutninger, ved omfattende indgreb i det eksisterende miljø, ved politisk usikkerhed omkring løsningen i kommunen, samt hvis der er indkommet (realistiske) alternative forslag fra berørte myndigheder eller offentligheden.

Planklagenævnet finder desuden ikke, at der af SMV-direktivet eller miljøvurderingsloven kan udledes en pligt til, at en kommune i forbindelse med vurderingen af alternativer nødvendigvis skal vurdere en helt anden geografisk placering af det påtænkte byggeri, anlæg m.v. Kommunen kan dog vælge at inddrage et sådant alternativ, såfremt kommunen vurderer, at det er et rimeligt alternativ.

Der er under alle omstændigheder alene krav om at beskrive *rimelige/realistiske* alternativer. At alternativerne skal være realistiske, betyder, at de skal

⁵⁰ Lovforslag 147, FT 2015-1, de specielle bemærkninger til § 12.

⁵¹ Kommissionens vejledning om gennemførelse af direktiv 2001/42 om vurdering af bestemte planers og programmets indvirkning på miljøet, 2003.

være teknisk, praktisk og økonomisk mulige. De skal desuden falde ind under den pågældende myndigheds retlige og geografiske kompetence.⁵²

Planklagenævnets vurdering af alternativer

Alternativer er behandlet i miljørapporten s. 26.

Det fremgår heraf, at der ikke er arbejdet med alternative *planforslag* i tilknytning til udarbejdelsen af lokalplanen.

Det fremgår dog, at der er arbejdet med alternativer i form af flere projektforslag inden for rammerne af lokalplanforslaget, og at det forslag, der er underkastet en miljøvurdering, er det viderebearbejdede vinderprojekt fra den udskrevne arkitektkonkurrence for området. Grundlaget herfor er således fastlagt til det konkrete lokalplanområde og rammeområde i kommuneplanen, og bygherren har ikke overvejet og undersøgt alternativer hertil.

Kommunen har i forbindelse med klagesagen oplyst, at det fremgår af miljørapporten, at lokalplanen er udarbejdet på baggrund af, at der er udarbejdet et lovgrundlag, der skal tilvejebringe en erstatning for byudviklingsområdet Ørestad Fælled Kvarter, og at lokalplanen således i sig selv udgør et alternativ til et tidligere overvejet udviklingsområde.

Kommunen oplyser endvidere, at miljørapporten redegør for fravalget af tidligere foreslåede placeringer, som er blevet vurderet urealistiske, og desuden indeholder en beskrivelse af 0-alternativet under hensyn til planens geografiske anvendelsesområde.

Kommunen finder på den baggrund, at beskrivelsen og vurderingen af alternativer er i overensstemmelse med minimumskravene til miljørapporten.

Det følger af lov nr. 275 af 27. marts 2019 om ændring af lov om Metroselskabet I/S og Udviklingsselskabet By og Havn I/S⁵³ og forarbejderne hertil,⁵⁴ at Udviklingsselskabet 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 Udviklingsselskabet 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

⁵² Vejledning om miljøvurdering af planer og programmer, Miljøministeriet, juni 2006, afsnit 5.

⁵³ Kommunen kalder også loven "lov om erstatning for Ørestad Fælled Kvarter".

⁵⁴ Forarbejderne til L 153, Forslag til lov om ændring af lov om Metroselskabet I/S og Udviklingsselskabet By & Havn I/S, kan ses på Folketingets hjemmeside på følgende link: <https://www.ft.dk/samling/20181/lovforslag/1153/index.htm>

Vejlands Allé (campingarealet) i Udviklingsselskabet By & Havn I/S, som forestår udvikling af arealet. Arealets beliggenhed fremgår af bilag 3.⁵⁵ 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.

Planklagenævnet konstaterer således, at det er fastlagt ved lov, at kommunen skal indskyde det konkrete areal (planområdet) i et byudviklingsselskab, og at det fremgår af forarbejderne til loven, at Udviklingsselskabet By & Havn I/S skal forestå byudvikling i planområdet. Nævnet finder derfor heller ikke, at det ligger inden for kommunens retlige kompetence at foreslå eller udvælge alternative geografiske placeringer til lokalplanområdet.

Nævnet bemærker, at det fremgår af miljørapporten, at kommunen har arbejdet med alternativer i form af flere projektforslag inden for rammerne af lokalplanforslaget, ligesom det fremgår af miljøkonsekvensrapporten s. 33, at der har været arbejdet med varianter af hovedforslaget, som f.eks. etapeopdeling af projektet, udformning af støjskærm, placering af parkeringspladser og forskellige former for udførelse under anlægsfasen m.m.

Et samlet Planklagenævn finder på den baggrund, at kommunen har forholdt sig til alternativer i det omfang, kommunen har haft retlig kompetence hertil, og at minimumskravene til miljørapporten, jf. miljøvurderingslovens § 12, stk. 1, derfor er opfyldt. Nævnet bemærker derudover, at miljøvurderingsloven ikke stiller krav om at vælge den mindst indgribende plan, så længe anden gældende lovgivning overholdes, herunder blandt andet habitatdirektivet.

Planklagenævnet kan således ikke give medhold i klagepunktet.

Planklagenævnets vurdering af 0-alternativet

0-alternativet er omtalt i miljørapporten s. 26-27.

Det fremgår af miljørapporten s. 26, at 0-alternativet omfatter en beskrivelse af konsekvenserne i den situation, som vil være i fremtiden, hvis lokalplanen for Vejlands Kvarter ikke vedtages. Det fremgår, at 0-alternativet anvendes som sammenligningsgrundlag i miljøvurderingen.

Det fremgår endvidere, at der for hvert af de faglige emner, der belyses i miljøvurderingen, vurderes påvirkninger i forhold til de eksisterende forhold. Hvor der er viden om en fremtidig planlagt situation "fremskrives" til en referencesituation, der kan forekomme for det aktuelle fagemne, når byggeriet tages i drift. For vurdering af trafik, luftforurening og støj er 0-alternativet den eksisterende tilstand fremskrevet til tilstanden i 2035, hvor bygherre forventer, at området vil kunne være fuldt udbygget.

⁵⁵ Bilag 3 i loven viser et kort over lokalplanområdet.

Det fremgår desuden, at 0-alternativet er den mest sandsynlige udvikling, hvis lokalplanen ikke vedtages. En fastholdelse af de nuværende planlægningsrammer vil sandsynligvis medføre, at området midlertidigt vil henligge som i dag med et vandrehjem, indtil grundejer er klar til at fremsætte et nyt ønske om lokalplan for et andet projekt med tilsvarende omfang (219.000 m² etageareal, jf. bemærkningerne til lov om erstatning for Ørestad Fælled Kvarter).

Det fremgår endelig, at den gældende lokalplan for campingområdet ikke kan udnyttes i forhold til ændret arealanvendelse, da den ikke er i overensstemmelse med lov om Metroselskabet I/S og Udviklingselskabet By & Havn I/S (Erstatning for udvikling af Ørestad Fælled Kvarter).

Planklagenævnet forstår miljørapporten således, at 0-alternativet udgør en beskrivelse af de eksisterende forhold i området, og at denne beskrivelse anvendes som udgangspunkt for vurderingen af planernes miljøpåvirkning.

De eksisterende forhold i området er således beskrevet i miljørapporten s. 32 (landskab og arkitektur), s. 43 (grønne områder og natur), s. 52 (friluftsliv og rekreative interesser), s. 53 (vind, sol og skygge samt lys), s. 55 (trafik), s. 60 (støj), s. 63 (jordforurening og losseplads) samt s. 65 (overfladevand og spildevand).

Planklagenævnet finder på baggrund af ovenstående, at beskrivelsen og vurderingen af 0-alternativet er i overensstemmelse med minimumskravene til miljørapporten, jf. miljøvurderingslovens § 12, stk. 1.

Nævnet bemærker i den forbindelse, at miljøvurderingsloven ikke angiver nogle formkrav til beskrivelsen og/eller vurderingen af 0-alternativet.

Planklagenævnet kan således ikke give medhold i klagepunktet.

2.6.5. Spildevand

Klagen

Klagerne henviser til, at det fremgår af miljørapporten, at spildevand fra lokalplanområdet skal ledes ud i renseanlægget Lynetten.

Klagerne anfører, at dette renseanlæg i forvejen er belastet, og at det ikke fremgår af miljøvurderingen, om der er et kumulativt og/eller timingsmæssigt miljøproblem i den forbindelse. Flere andre byområder er således udviklet eller er under udvikling i kommunen, hvoraf flere må forventes at lede/ville lede spildevand til det i forvejen overbelastede renseanlæg Lynetten.

Generelt om spildevand

I en miljørapport skal der bl.a. indgå oplysninger om den sandsynlige væsentlige indvirkning på miljøet, herunder bl.a. på spørgsmål som den biologiske mangfoldighed, menneskers sundhed, jordbund, vand, landskab og indbyrdes

forhold mellem ovenstående faktorer, jf. miljøvurderingslovens bilag 4, litra f, jf. 12, stk. 1. Der skal herunder efter omstændighederne indgå en vurdering af spildevandsforhold.

De nærmere detailkrav til udledning af spildevand reguleres imidlertid ikke af lokalplaner, men af kommunens spildevandsplaner eller i en efterfølgende udledningstilladelse efter miljøbeskyttelsesloven. Der er heller ikke noget krav om, at alle detaljer afklares, før der kan foretages en miljøvurdering og vedtages en plan.

Det kan være et behov for at inddrage udledning af spildevand i en miljøvurdering, hvis der er tale om en plan, som forventes at have en *særlig* betydning i forhold til spildevand og/eller hvis der er tilstrækkelige oplysninger i forbindelse med plansagen til, at det er muligt at foretage en vurdering.⁵⁶

Planklagenævnet finder som udgangspunkt ikke, at det er en forudsætning for at kunne vurdere planernes sandsynlige væsentlige indvirkning på miljøet, at der i miljørapporten er beskrevet en konkret løsning for afledning af spildevand.

Der henvises dog til, at formålet med en miljøvurdering netop er at sikre, at integrationen af miljøhensyn foretages i forbindelse med udarbejdelse af planen og dermed på et så tidligt tidspunkt, at det er muligt at inddrage (kendte/sandsynlige) miljømæssige aspekter i planens udformning.

Planklagenævnets vurdering

Spildevand er behandlet i miljørapporten s. 65-68.

Det fremgår af miljørapporten s. 68, at der planlægges for et lokalplanområde med 5.200 PE spildevand (husspildevand), der ledes til renseanlæg Lynetten via eksisterende spildevandsledninger. Det fremgår endvidere, at der i forlængelse af lokalplanforslaget skal udarbejdes et tillæg til spildevandsplanen, der fastlægger, at området spildevandskloakeres. I den forbindelse skal det verificeres, at det eksisterende ledningsnet har tilstrækkelig kapacitet til at aflede spildevandet.

Det fremgår endvidere, at renseanlæg Lynetten allerede er udfordret på kapacitet, hvorfor der er planlagt en væsentlig udbygning af anlægget. Der forventes på den baggrund ikke at være problemer med rensning af spildevand fra de nye beboere og brugere af Vejlands Kvarter.

Det vurderes på den baggrund i miljørapporten, at planens påvirkning af spildevandsanlæg er ubetydelig.

⁵⁶ Se f.eks. Planklagenævnets afgørelse af 30. november 2017 i sagsnr. [NMK-41-00328](#), hvor formålet med lokalplanen bl.a. var at etablere et større renseanlæg, som ville skulle udlede spildevand til de nærliggende vandløb, som var i forbindelse med Natura 2000-områder. Afgørelsen kan ses på afgørelsesportalen: <https://pkn.naevneshus.dk/>.

Kommunen har i bemærkningerne til klagesagen oplyst, at det fremgår af miljørapporten, at der forudsættes en allerede planlagt udbygning af spildevandskapaciteten og der er dermed taget højde for, at også den mængde spildevand, der i de kommende år kommer fra dette udviklingsområde, kan håndteres.

Planklagenævnet finder, at kommunen i den konkrete sag har foretaget en tilstrækkelig vurdering af spildevandsforholdene, set i lyset af planernes karakter. Nævnet har navnlig lagt vægt på, at kommunen i miljørapporten har beskrevet, at området skal spildevandskloakeres, ligesom kommunen har forholdt sig til, at rensningsanlægget, som skal aftage spildevand fra planområdet, har kapacitetsmæssige udfordringer, hvorfor anlægget planlægges udbygget. Nævnet bemærker i den forbindelse, at det fremgår af miljøkonsekvensrapporten s. 34, at lokalplanområdet først er færdigudbygget efter ca. 10 år.

Nævnet bemærker i øvrigt, at der ifølge kommunens oplysninger, som følge af planerne, skal udarbejdes et tillæg til kommunens spildevandsplan.

Planklagenævnet finder således, at miljøvurderingslovens minimumskrav til en miljøvurdering er opfyldt i relation til spildevand, og nævnet kan således ikke give medhold i klagepunktet.

2.7. Høring og sammenfattende redegørelse

2.7.1. Klagen

Klagerne anfører, at kommunen har ignoreret alle høringssvar, selvom det fremgår af miljøvurderingslovens § 13, stk. 1, at kommunen ved den endelige vedtagelse af planerne skal inddrage resultaterne af den offentlige høring. Klagerne mener, at høringssvarene er blevet ignoreret på baggrund af usaglige hensyn, grundet kommunens egen økonomiske interesse i sagen.

Klagerne anfører i den forbindelse, at der mangler en redegørelse for, hvordan miljørapporten og de udtalelser, der er indkommet i offentlighedsfasen, er taget i betragtning, jf. miljøvurderingslovens § 13, stk. 2, samt at den manglende inddragelse af den overvældende modstand mod byggeplanerne er i strid med forudsætningerne bag miljøvurderingslovens § 13, stk. 1.

Desuden har klagerne gjort gældende, at der mangler en sammenfattende redegørelse for, hvordan myndigheden vil overvåge de væsentlige indvirkninger på miljøet af planen eller programmet, jf. miljøvurderingsloven § 13, stk. 2, nr. 4.

Klagerne gør endvidere gældende, at der mangler en sammenfattende redegørelse for, hvorfor den endelige vedtagne plan er valgt på baggrund af rimelige alternativer.

2.7.2. Generelt om høringsprocessen og den sammenfattende redegørelse

En kommune, der som en del af vedtagelsen af en plan foretager en miljøvurdering m.v. efter reglerne i lovens afsnit II, skal efter miljøvurderingslovens § 32, stk. 3, sikre, at følgende ved en høring gives mulighed for at afgive kommentarer og stille spørgsmål:

- 1) Berørte myndigheder, før der træffes en afgørelse efter § 10.
- 2) Berørte myndigheder og berørte stater ved afgrænsningen af miljørapportens indhold, før myndigheden tager stilling til afgrænsningen af miljørapporten, jf. § 11.
- 3) Offentligheden, berørte myndigheder og berørte stater med hensyn til udkast til planen og den ledsagende miljørapport, før planen vedtages, jf. § 12.

Offentligheden, berørte myndigheder og berørte stater skal have adgang til dels udkastet til planen, dels den ledsagende miljørapport, jf. § 32, stk. 4. Kommunen fastsætter en passende frist for høringen, jf. § 32, stk. 5. Fristen skal fastsættes under hensyntagen til planens eller programmets art, omfang, kompleksitet og anvendelsesområde samt formålet med miljøvurderingen, jf. § 1, stk. 2.

Kommunen er ikke efter miljøvurderingsloven forpligtet til at besvare eller imødekomme de enkelte indsigelser til miljørapporten, selvom der indkommer mange høringssvar som er imod planerne.

Efter offentlighedsfasen skal kommunen udarbejde en sammenfattende redegørelse, hvoraf det bl.a. skal fremgå, hvordan miljøhensyn er integreret i planen, hvordan miljørapporten og de udtalelser, der er indkommet i offentlighedsfasen er taget i betragtning, hvorfor den vedtagne plan er valgt på baggrund af rimelige alternativer, der har været behandlet, samt hvordan myndigheden vil overvåge de væsentlige indvirkninger på miljøet af planen, jf. § 13, stk. 2, nr. 2.

Kommunen kan herefter vedtage planerne endeligt, under hensyn til miljørapporten, jf. lovens § 13, stk. 1.

2.7.3. Planklagenævnets vurdering

Kommunen har i forbindelse med vedtagelsen af planerne og miljørapporten udarbejdet en sammenfattende redegørelse dateret 5. november 2020. I den sammenfattende redegørelse gennemgås integration af miljøhensyn, den offentlige høring, alternativer til planerne samt overvågningsprogram.

For så vidt angår den offentlige høring, fremgår det af redegørelsen s. 2, at der under denne indkom i alt 2.372 henvendelser, og at alle disse er behandlet

i et selvstændigt dokument med forvaltningens kommentarer.⁵⁷ Kommunen gengiver i den sammenfattende redegørelse nogle af de emner, som henvendelserne berører, og vurderer, at der ikke er nogle af henvendelserne, som giver anledning til ændringer i planerne.

Det fremgår i øvrigt af sagen, at høringssvarene indsendt i høringsperioden blev samlet i et dokument,⁵⁸ som var vedlagt sagen i forbindelse med borgerrepræsentationens møde 4. februar 2021, hvor planerne med tilhørende miljørapport blev endelig vedtaget. Det fremgår endvidere, at høringssvarene blev refereret og kommenteret i to bilag,⁵⁹ som ligeledes var vedlagt materialet til borgerrepræsentationen.

Kommunen har således inddraget indsigelserne i behandlingen af planforslagene og miljørapporten.

Det fremgår desuden af den sammenfattende redegørelse s. 4-5, at der ikke i tilknytning til lokalplanen er arbejdet med alternativer. Det fremgår endvidere, at 0-alternativet omfatter en beskrivelse af konsekvenserne i den situation, som vil være i fremtiden, hvis lokalplanen ikke vedtages, hvorfor de eksisterende forhold anvendes som sammenligningsgrundlag.

Endelig fremgår det af redegørelsen s. 5-7 vedrørende overvågning, at der som følge af planerne er vedtaget en række afværgeforanstaltninger, bl.a. i forhold til sikring af padders yngle- og rastelokaliteter, rydning af krat uden for fugles yngletid, plan for jordhåndtering m.m.

Planklagenævnet finder på den baggrund, at kommunen har udarbejdet en sammenfattende redegørelse, som er i overensstemmelse med miljøvurderingslovens § 13.

Nævnet kan således ikke give medhold i klagepunkterne.

2.8. For-offentlighed (planlovens § 23 c)

2.8.1. Klagen

Klagerne oplyser, at der ikke er foretaget en forudgående høring efter planlovens § 23 c, stk. 1, før forslag til kommuneplantillæg nr. 4 blev udarbejdet og offentliggjort.

Klagerne gør gældende, at den ændring af kommuneplanens rammedel, som kommuneplantillægget indebærer, overstiger den bagatelgrænse, som følger

⁵⁷ Dokumentet indgik i en bilagssamling til Borgerrepræsentationens møde af 4. februar 2021, hvor dokumentet blev vedlagt som bilag 7: *Notat om henvendelser modtaget i høringsperioden* ligesom der var vedlagt et yderligere bilag, bilag 17: *Henvendelse modtaget i den supplerende høring*.

⁵⁸ Det fremgår af referatet fra Borgerrepræsentationens møde af 4. februar 2021, at dokumentet var vedlagt som bilag 6: *Henvendelser modtaget i høringsperioden*.

⁵⁹ Det fremgår af referatet fra Borgerrepræsentationens møde af 4. februar 2021, at dokumenterne var vedlagt som bilag 7: *Notat om henvendelser modtaget i høringsperioden* og bilag 17: *Henvendelse modtaget i den supplerende høring*.

af planlovens § 23 c, stk. 1, sidste pkt., hvorfor den forudgående offentlighed ikke af den grund kunne undlades.

Kommuneplantillægget indeholder således bestemmelser om udlæg af 20.000 m² serviceerhverv og 3.000 m² detailhandel svarende til mere end 10 % af det samlede areal, hvilket ifølge klagerne på ingen måde kan anses for et bagatelagtigt forhold. Kommuneplantillægget og lokalplanen er derfor ugyldige.

2.8.2. Generelt om kravet om forudgående offentlighed

Det fremgår af planlovens § 1, at loven bl.a. har som formål, at offentligheden i videst muligt omfang inddrages i planlægningsarbejdet. Dette princip har bl.a. fundet udtryk i bestemmelsen i lovens § 23 c om forudgående offentlighed i forbindelse med forslag til ændringer af kommuneplanen.

En kommune skal således før udarbejdelsen af et forslag til ændring af en kommuneplan indkalde ideer, forslag m.v. med henblik på planlægningsarbejdet, jf. planlovens § 23 c, stk. 1, medmindre ændringen er omfattet af kommunens planstrategi.

Formålet med forudgående offentlighed er at sikre, at borgerne på et tidligt tidspunkt i planlægningsarbejdet får mulighed for at debattere planlægningsmulighederne, fremsætte forslag og derved give deres synspunkter til kende, før der er udarbejdet et planforslag, dvs. før planmyndigheden har lagt sig fast på en bestemt løsning.⁶⁰

Kommunen kan dog undlade at indkalde ideer og forslag ved mindre ændringer i en kommuneplans rammedel, der ikke strider mod planens hovedprincipper, samt ved uvæsentlige ændringer i planens hovedstruktur, jf. planlovens § 23 c, stk. 1, 3. pkt.

Det fremgår af forarbejderne til bestemmelsen,⁶¹ at der ”ved mindre ændringer” navnlig tænkes på ganske små rammeændringer foranlediget af et lokalplanforslag, som f.eks. mindre reguleringer af grænserne mellem områder med forskellige anvendelsesbestemmelser eller justeringer af bestemmelser om maksimal højde, bebyggelsesprocent m.v.

Efter praksis betragtes ændringer af anvendelsesbestemmelserne i kommuneplanens rammedel som udgangspunkt ikke som mindre ændringer. Dog kan mindre omfattende ændringer i arealanvendelsen foretages uden indkaldelse til idéer og forslag.

Der lægges desuden normalt vægt på størrelsen af det planlagte område, omfanget af eventuelle eksisterende bebyggelsesmuligheder, og om der er særlige planlægningsmæssige interesser eller hensyn.

⁶⁰ Vejledning nr. 67 af 1. april 1992 om planloven, afsnit B.1.

⁶¹ Betænkning afgivet af Miljø- og Planlægningsudvalget den 27. maj 1991 til lovforslag nr. 76. Bemærkningerne vedrørte § 22, stk. 2, 3. pkt., i planloven fra 1991, som svarer til den nugældende bestemmelse i planlovens § 23 c, stk. 1, 3. pkt.

2.8.3. De foretagne ændringer

Generelt

Kommuneplantillæg nr. 4 udlægger to nye rammer, som der til dels var planlagt for i Københavns Kommuneplan 2019.

Ændringerne er ikke omfattet af en planstrategi tilvejebragt efter reglerne i planlovens § 23 a.

Kommuneplanens eksisterende boligramme

Inden vedtagelsen af kommuneplantillægget var planområdet udlagt i kommuneplanen, ramme nr. R19.B.10.61, med rammetyper B4*.⁶²

Det fremgår af kommuneplanen, afsnit 3, *Rammer for byudviklingen*,⁶³ at kommuneplanens rammer for lokalplanlægningen indeholder 9 områdetyper, hvor der for hver områdetype er fastsat bestemmelser om anvendelses- og bebyggelsesmuligheder m.m. En af disse områdetyper er boliger (B).

I forhold til områdetypen *Boliger (B)*, som planområdet var omfattet af, fremgår følgende generelle beskrivelse af kommuneplanens afsnit 3.1.1:⁶⁴

Områderne anvendes til boligformål, serviceerhverv såsom butikker, restauranter, liberale erhverv, kollektive anlæg, institutioner, samt andre sociale, uddannelsesmæssige, kulturelle, sundheds- og miljømæssige servicefunktioner, som er forenelige med anvendelsen til boliger. Endvidere kan der tillades erhvervs- og fritidsundervisning samt håndværk. Butikker tillades i overensstemmelse med bestemmelser om detailhandel i de generelle bestemmelser.

Bebyggelse over stueplan forbeholdes som udgangspunkt boliganvendelse, med mindre støjbelastning fra veje og lignende ud fra en konkret vurdering taler for en anden anvendelse (erhverv mv.). [...]

Erhverv, institutioner og lignende må som hovedregel ikke placeres over etager med beboelse.

Det efterfølgende tal (4) relaterer sig til bebyggelsesprocent, højde og friareal.

I de særlige bestemmelser for rammeområde R19.B.10.61, er det i kommuneplanen s. 326 fastlagt, at området er omfattet af rækkefølgebemmelser. Det fremgår endvidere, at området må rumme en samlet bebyggelse på 219.000 m² inklusiv etageareal i parkeringshuse. Heraf kan op til 20.000 m² lokalplanlægges til skole med tilhørende funktioner.

⁶² Københavns Kommuneplan 2019 s. 319 og 326.

⁶³ Københavns Kommuneplan 2019 s. 207.

⁶⁴ Københavns Kommuneplan 2019 s. 209.

Kommuneplantillæggets nye boligramme

I kommuneplantillægget tilføjes følgende bestemmelse til rammeområde nr. R19.B.10.61.T1:

Området er omfattet af rækkefølgebestemmelser. Området må rumme en samlet bebyggelse på 219.000 m² inklusive etageareal i parkeringshuse. Der kan lokalplanlægges for en grundskole med tilhørende funktioner med et etageareal på maksimalt 20.000 m². Der kan lokalplanlægges for serviceerhverv, herunder hotel, samt lagerhotel med et samlet etageareal på maksimalt 20.000 m². Erhverv kan placeres over stueetagen.

Kommuneplanens detailramme

I kommuneplanens retningslinjer, er der på s. 343 indsat et kort over centerstrukturen for detailhandel. Det fremgår af dette kort, at der inden for planområdet er udlagt en ramme til lokalcenter.⁶⁵ Rammen har ramme nr. D19.4.53.T1 og kan ses i bilag 1, billede nr. 3.

Det fremgår af kommuneplanens retningslinjer s. 121, at lokalcentre skal sikre en nær dagligvareforsyning i alle dele af kommunen. Det fremgår endvidere, at det samlede butiksareal ikke må overstige 3.000 m² og at det maksimale butiksareal i dagligvare- og udvalgsvarebutikker normalt er fastlagt til henholdsvis 1.200 m² og 500 m².

Kommuneplanen indeholder ikke en beskrivelse af den konkret udlagte ramme nr. D19.4.53.T1.

Kommuneplantillæggets nye detailramme

Kommuneplantillægget fastholder ramme nr. D19.4.53.T1,⁶⁶ hvor der udlægges et lokalcenter med maksimalt 3.000 m² bruttoetageareal til detailhandel. Det fremgår desuden af rammen, at dagligvarebutikker kan have et bruttoetageareal på maks. 1.200 m² og at udvalgsvarebutikker kan have et bruttoetageareal på maks. 500 m². Det geografiske område, hvori lokalcentret kan opføres, er desuden udvidet, således kommunen med kommuneplantillægget har større frihed til at vælge placeringen af lokalcentret.

2.8.4. Planklagenævnets vurdering

Et flertal på 8 medlemmer (Helle T. Anker, Stefanie S. Abild, Peter Buhl, Henrik Høegh, Ulf Kjellerup, Torsten S. Pedersen, Henrik Stjernholm og Helle Søeberg) finder ikke, at der i den konkrete sag var krav om forudgående indkaldelse af ideer og forslag, jf. planlovens § 23 c, stk. 1. Flertallet finder således, at der alene er tale om mindre ændringer i kommuneplanens rammedel.

⁶⁵ Ramme nr. D19.4.53 er ligeledes indtegnet på kort i Københavns Kommuneplan 2019 s. 129 og 333.

⁶⁶ Kommuneplanrammen kan ses af bilag 1, billede nr. 4.

Flertallet har navnlig lagt vægt på, at der ikke med kommuneplantillæg nr. 4, sker en egentlig ændring af arealanvendelsen. Kommuneplanen udlagde således i forvejen en ramme til boliger, herunder serviceerhverv, samt en detailramme til et lokalcenter. Hertil kommer, at det efter flertallets opfattelse naturligt må forudsættes, at der i et større boligområde på i alt 219.000 m² kan etableres detailbutikker og serviceerhverv i et vist omfang. I forhold til rammeområdets samlede areal, er der således alene tale om et mindre areal, som udlægges til serviceerhverv og detailbutikker.

Flertallet bemærker i forlængelse heraf, at det forhold, at kommuneplanen ikke fastsætter konkrete bestemmelser for lokalcenteret, ikke kan tillægges selvstændig betydning. Kommuneplanen indeholder således generelle retningslinjer for lokalcentre.

Flertallet har desuden lagt vægt på, at kommuneplantillægget i vidt omfang blot præciserer den anvendelse af området, som allerede var forudsat i kommuneplanens generelle retningslinjer.

Et mindretal på 3 medlemmer (Susanne Ogstrup, Flemming Thornæs og Jan Woollhead) finder ikke, at de ændringer, som kommuneplantillæg nr. 4 medfører, kan karakteriseres som mindre ændringer, der er undtaget kravet om forudgående offentlighed, jf. planlovens § 23 c, stk. 1.

Mindretallet har herved lagt vægt på, at kommuneplantillægget muliggør, at der inden for boliggrammen kan lokalplanlægges for hotel og lagerhotel på op til 20.000 m². Mindretallet finder ikke, at det forhold, at kommuneplanens generelle bestemmelser allerede på tidspunktet for vedtagelsen af kommuneplantillægget muliggjorde etablering af serviceerhverv inden for rammeområdet, kan føre til et andet resultat. Mindretallet lægger herved vægt på, at servicevirksomhed ikke var nævnt i de konkrete rammebestemmelser for området, ligesom hotel og lagerhotel i den i kommuneplantillægget forudsatte størrelsesorden, ikke var nævnt udtrykkeligt i de generelle eller i de særlige bestemmelser, som beskriver rammerne i kommuneplanen.

Kommuneplantillægget fastsætter endvidere konkrete bestemmelser, som muliggør opførelse af et lokalcenter med op til 3.000 m² bruttoetageareal til detailhandel med mulighed for etablering af dagligvarebutikker og udvalgs-varebutikker, ligesom tillægget muliggør etablering af erhverv over stueetagen. Mindretallet bemærker i forhold til førstnævnte, at detailrammen i kommuneplantillægget er større end den i kommuneplanen udlagte, ligesom der ikke i kommuneplanen er fastsat konkrete bestemmelser for detailrammen.

Mindretallet finder på den baggrund, at kommunen skulle have indkaldt ideer og forslag inden udarbejdelsen af kommuneplantillægget, jf. planlovens § 23 c, stk. 1. Mindretallet finder, at den manglende indkaldelse af idéer og forslag forud for udarbejdelsen af kommuneplantillæg nr. 4, er en så væsentlig man-

gel ved planproceduren, at den medfører, at kommuneplantillægget er ugyldigt, og derfor må ophæves.

Der træffes afgørelse efter flertallets stemmeafgivelse.

3. Afsluttende bemærkninger

Planklagenævnet kan ikke give medhold i klagen over Københavns Kommunes endelige vedtagelse af kommuneplantillæg nr. 4 og lokalplan nr. 559, Vejlands Kvarter.

Planklagenævnet kan desuden ikke give medhold i klagen over miljørapporten og den sammenfattende redegørelse, som er udarbejdet i forbindelse med Københavns Kommunes vedtagelser af planerne.

Afgørelsen er truffet af nævnet, jf. § 4, stk. 2, i lov om Planklagenævnet.

Planklagenævnets afgørelse er endelig og kan ikke indbringes for anden administrativ myndighed, jf. § 3, stk. 3, i lov om Planklagenævnet.⁶⁷ Eventuel retssag til prøvelse af afgørelsen skal være anlagt inden 6 måneder, jf. § 3, stk. 4, i lov om Planklagenævnet.

De indbetalte klagegebyrer tilbagebetales ikke. Klagegebyrer tilbagebetales kun, hvis nævnet har afvist at behandle sagen, hvis klagen tilbagekaldes, eller hvis nævnet giver klageren medhold eller i øvrigt ændrer den afgørelse, der er klaget over. Det er ikke tilfældet i denne sag. Planklagenævnets afgørelse vedrørende klagegebyret kan ikke indbringes for anden administrativ myndighed. Der henvises til § 3 i gebyrbekendtgørelsen for Planklagenævnet.⁶⁸

4. Meddelelse og offentliggørelse af afgørelsen

Denne afgørelse gøres tilgængelig for Københavns Kommune, Plan, Analyse, Ressourcer og CO2-reduktion, Teknik og Miljøforvaltningen, sagsnr. 2021-0077825 samt for klagerne og disses repræsentanter via klageportalen. Afgørelsen sendes desuden til eventuelle andre parter i klagesagen som Digital Post.

Afgørelsen vil blive offentliggjort på <https://pkn.naevneneshus.dk/>. Personoplysninger vil blive anonymiseret. Bilag offentliggøres ikke.



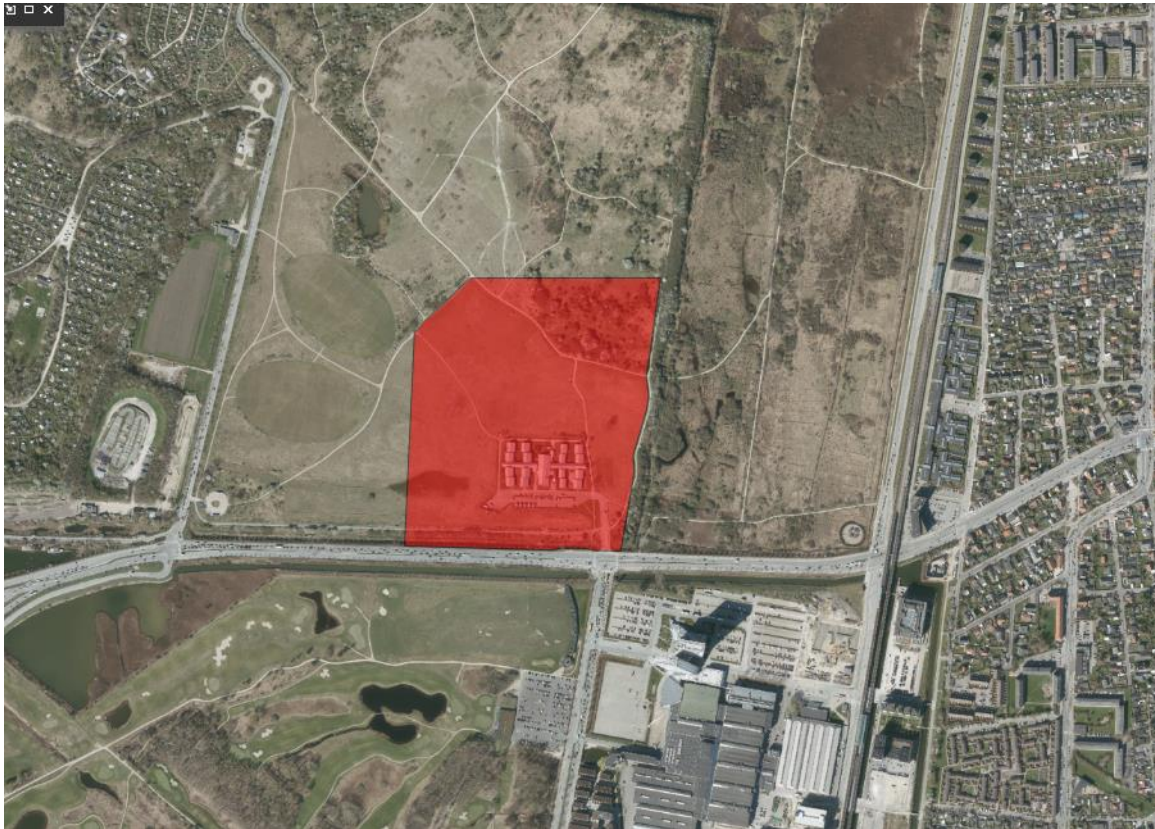
Helle Tegner Anker
Formand

⁶⁷ Lov nr. 1658 af 20. december 2016 om Planklagenævnet.

⁶⁸ Bekendtgørelse nr. 108 af 28. januar 2017 om gebyr for indbringelse af klager for Planklagenævnet.

Bilag 1 – Billedmateriale

Planklagenævnet
Sagsnr.: 21/03709,
21/03705, 21/03706 og
21/03708

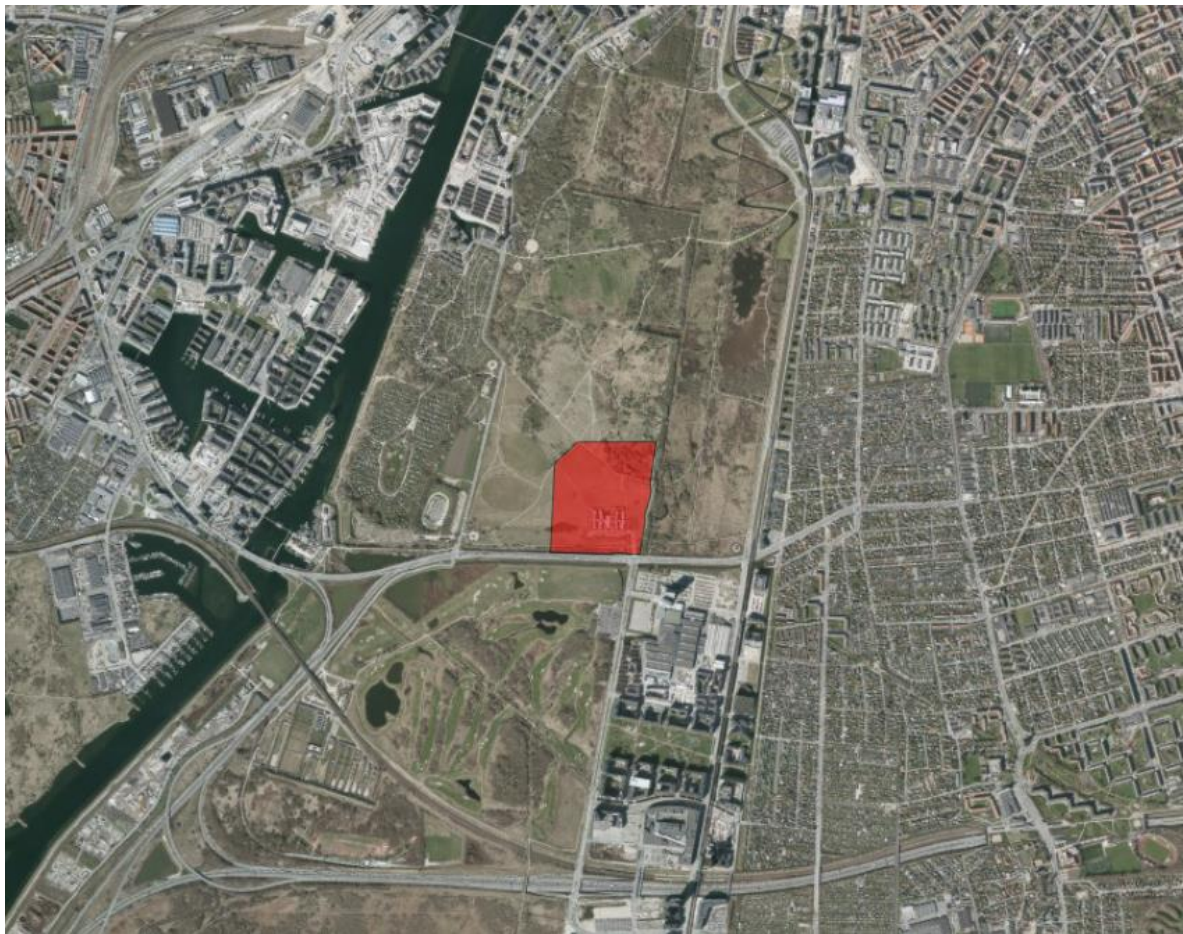


Billede 1: Luftfoto af området, foråret 2021

Kilde: Planklagenævnets GIS-system (Geografisk InformationsSystem). Markering er tilføjet af Planklagenævnet.

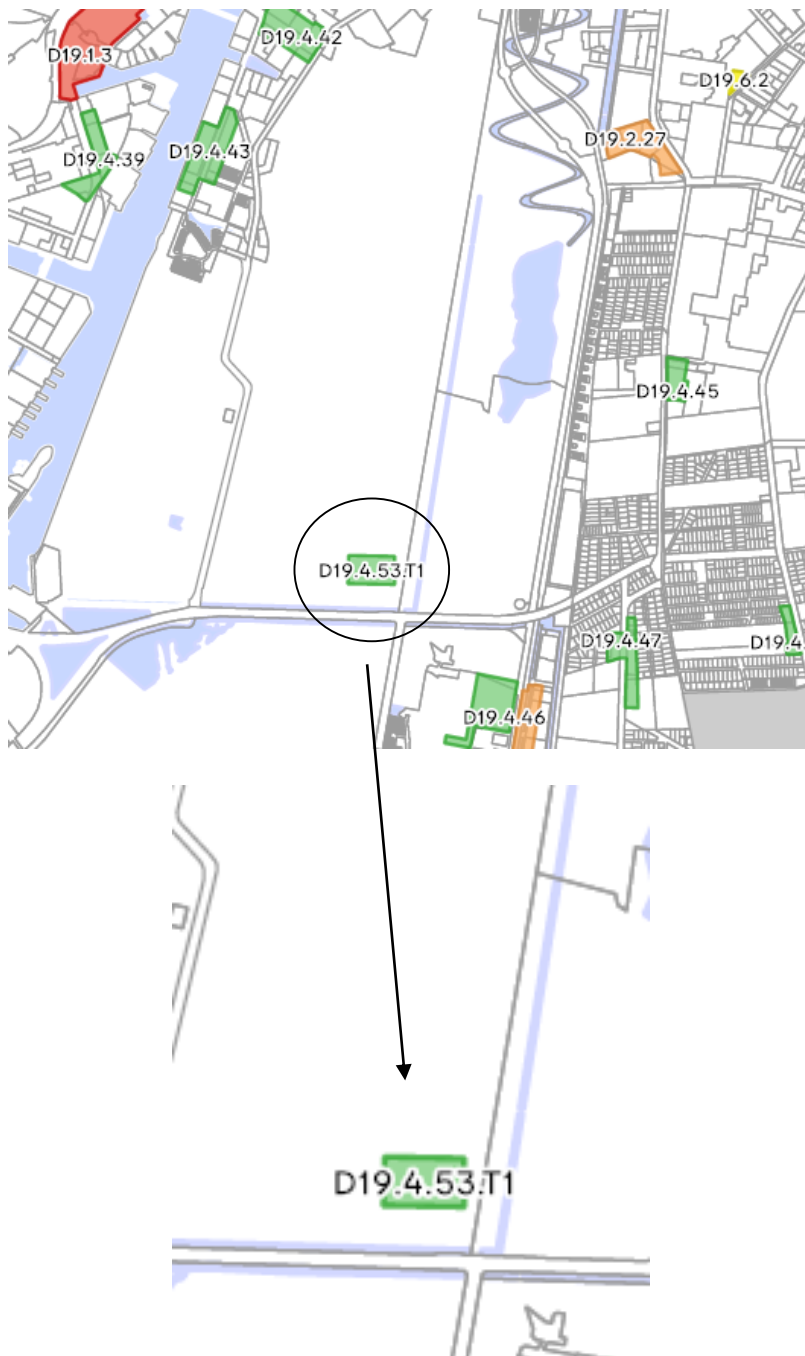


NÆVNESES HUS



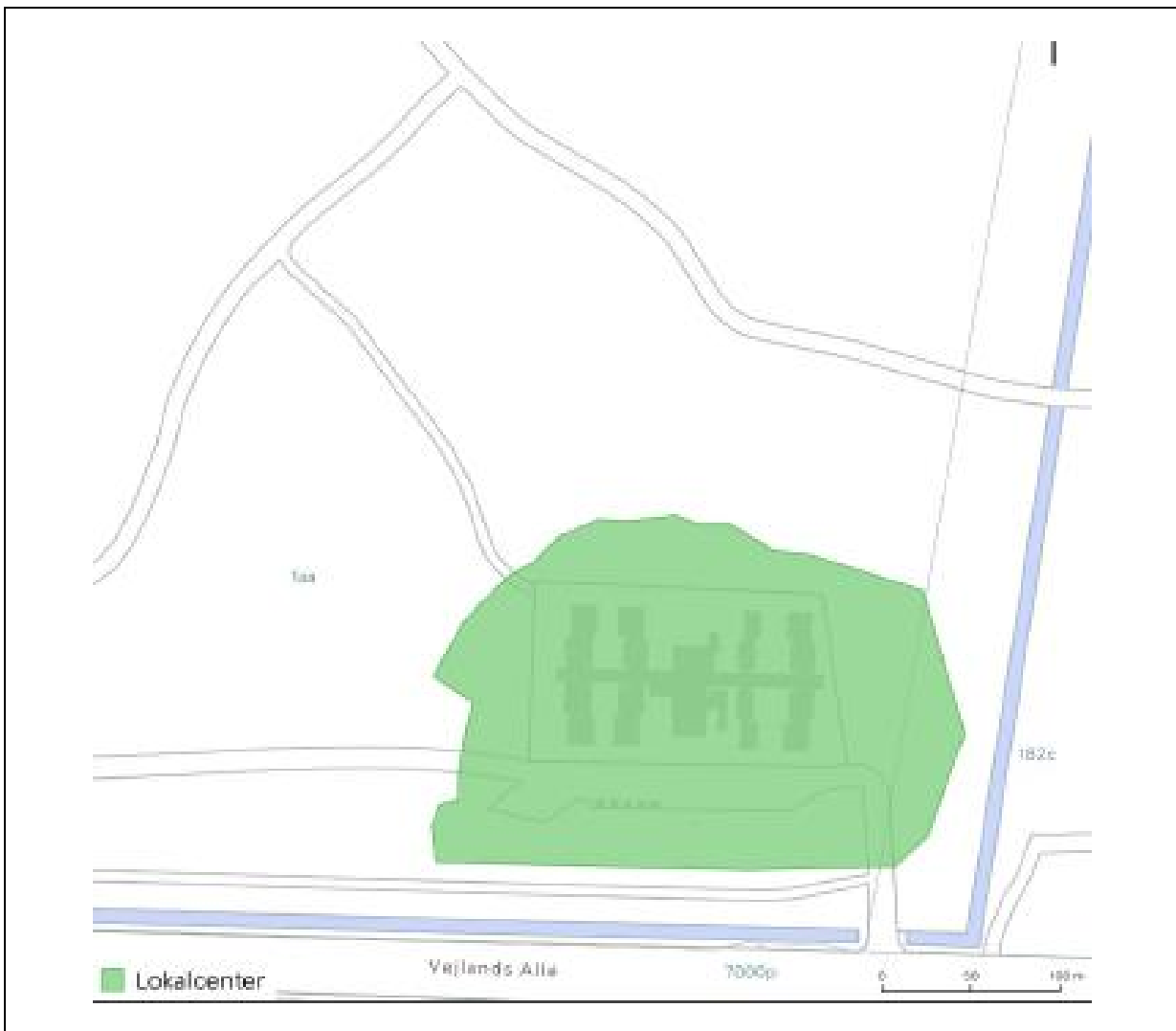
Billede 2: Luftfoto af området, foråret 2021

Kilde: Planklagenævnets GIS-system (Geografisk InformationsSystem). Markering er tilføjet af Planklagenævnet.



Billede 3: Område udlagt til lokalcenter i kommuneplanen.

Kilde: Københavns Kommuneplan 2019, KP19 Retningslinjer, Centerstruktur for detailhandel s. 333. Cirklen og pilen er tilføjet af Planklagenævnet.



Billede 4: Kommuneplanramme nr. D19.4.53.T1.

Kilde: Kommuneplantillæg nr. 4 til Københavns Kommuneplan 2019.