

Afgørelse i klagesag om Københavns Kommunes endelige vedtagelse af kommuneplantillæg nr. 5 og lokalplan nr. 600 med tilhørende miljørapport og sammenfattende redegørelse

21/03691 og 21/03700

Københavns Kommune vedtog den 4. februar 2021 endeligt kommuneplantillæg nr. 5 til kommuneplan 2019 og lokalplan nr. 600, Stejlepladsen, med tilhørende miljørapport og sammenfattende redegørelse.

Foreningen [F1] og Danmarks Naturfredningsforening, København, har indgivet en samlet klage over planvedtagelsen og miljøvurderingen.

I denne afgørelse har Planklagenævnet behandlet følgende spørgsmål:

- Om planvedtagelsen er i strid med reglerne om Natura 2000-områder som følge af påvirkning af fuglebeskyttelsesområde F111 og habitatområde H127.
- Om planvedtagelsen er i strid med reglerne om bilag IV-arter som følge af påvirkningen af markfirben og flagermus.
- Om planvedtagelsen er i strid med fuglebeskyttelsesdirektivet for så vidt angår øvrige fugle.
- Om miljøvurderingslovens krav til en miljøvurdering i øvrigt er opfyldt i forhold til udledning af vand og overvågning.
- Om miljøvurderingslovens krav til en sammenfattende redegørelse er opfyldt i forhold til alternativer.
- Om kommunen har overholdt reglerne om foroffentlighed, jf. planlovens § 23 c.
- Om lokalplanen er i overensstemmelse med planlovens § 15 a, stk. 1 og stk. 2, om udlægning af støjbelastede arealer til støjfølsom anvendelse.
- Om lokalplanen er i strid med kommuneplanen, jf. planlovens § 13, stk. 1, nr. 1.

Planklagenævnet kan ikke give medhold i klagen over miljøvurderingen.

Planklagenævnet kan heller ikke give medhold i klagen over den endelige vedtagelse af lokalplanen og kommuneplantillægget.

Det betyder, at lokalplanen og kommuneplantillægget fortsat gælder.

Indhold

1. Sagens oplysninger 5
 - 1.1. Området og plangrundlaget 5
 - 1.2. Klagen og bemærkningerne hertil 6
2. Planklagenævnets bemærkninger og afgørelse. 6
 - 2.1. Planklagenævnets behandling af sagen. 6
 - 2.2. Planklagenævnets kompetence og prøvelse. 7
 - 2.2.1. Generelt om Planklagenævnets kompetence. 7
 - 2.3. Påvirkning af Natura 2000-område. 7
 - 2.3.1. Klagen. 7
 - 2.3.2. Generelt om Natura 2000-områder i forbindelse med planvedtagelser 9
 - 2.3.3. Kommunens vurderinger i forhold til fugle. 15
 - 2.3.4. Kommunens vurderinger i forhold til udledning af vand. 19
 - 2.3.5. Bemærkninger fra bygherres repræsentant 24
 - 2.3.6. Planklagenævnets vurdering. 25
 - 2.4. Påvirkning af bilag IV-arter (markfirben og flagermus) 29
 - 2.4.1. Klagen. 29
 - 2.4.2. Generelt om bilag IV-arter 29
 - 2.4.3. Økologisk funktionalitet 30
 - 2.4.4. Krav til tilvejebringelsen af oplysninger om bilag IV-arter 30
 - 2.4.5. Kommunens undersøgelser og vurderinger 31
 - 2.4.6. Planklagenævnets vurdering. 34
 - 2.5. Påvirkning af fugle i øvrigt (isfugl og grønbenet rørhøne) 35
 - 2.5.1. Klagen. 35
 - 2.5.2. Generelt om beskyttelsen af fugle. 35
 - 2.5.3. Planklagenævnets vurdering. 36
 - 2.6. Kommunens miljøvurdering i øvrigt 38
 - 2.6.1. Miljøvurderingsloven generelt 38
 - 2.6.2. Indhold af miljørapporten. 38
 - 2.6.3. Overvågningsforanstaltninger 39

| | |
|---|----|
| 2.7. Sammenfattende redegørelse. | 39 |
| 2.7.1. Klagen. | 39 |
| 2.7.2. Generelt om sammenfattende redegørelse. | 39 |
| 2.7.3. Planklagenævnets vurdering. | 40 |
| 2.8. Forudgående offentlighed (planlovens § 23 c) | 40 |
| 2.8.1. Klagen. | 40 |
| 2.8.2. Generelt om kravet om forudgående offentlighed. | 41 |
| 2.8.3. Planklagenævnets vurdering. | 42 |
| 2.9. Planlægning på støjbelastede arealer | 44 |
| 2.9.1. Klagen. | 44 |
| 2.9.2. Generelt om planlovens § 15 a. | 44 |
| 2.9.3. Særligt om trafikstøj | 45 |
| 2.9.4. Særligt om virksomhedsstøj | 56 |
| Planklagenævnets vurdering i forhold til virksomhedsstøj | 57 |
| 2.10. Forholdet mellem kommuneplan og lokalplan. | 59 |
| 2.10.1. Klagen. | 59 |
| 2.10.2. Reglerne om forholdet mellem kommuneplan og lokalplaner | 59 |
| 2.10.3. Planklagenævnets vurdering. | 60 |
| 3. Afsluttende bemærkninger | 60 |
| 4. Meddelelse og offentliggørelse af afgørelsen. | 61 |

1. Sagens oplysninger

1.1. Området og plangrundlaget

Området

Sagen vedrører lokalplan nr. 600, Stejlepladsen og kommuneplantillæg nr. 5 til kommuneplan 2019.[1]

Planområdet ligger i bydelen Vesterbro-Kongens Enghave og indgår i kvarteret langs [A1]. Området afgrænses mod nord af Fiskerhavnen og mod sydøst af en lystbådehavn samt Kalvebodløbet. Vest for planområdet ligger [A1] samt et erhvervsområde, som bl.a.

indeholder et genbrugscenter.

Selve planområdet udgør et areal på ca. 5,2 ha, som hovedsageligt består af et lysåbent naturområde. Der er derudover et par erhvervsbygninger i den sydvestlige del af området. Området ligger i byzone.

Området kan ses af bilag 1.

Det vedtagne plangrundlag

Planerne muliggør etablering af et boligområde med et samlet etageareal på op til 72.000 m². Der skal primært etableres boliger i området, men der kan også indrettes serviceerhverv, såsom butikker, restauranter, liberale erhverv mv. Planerne muliggør ligeledes etablering af en daginstitution.

I forbindelse med planvedtagelsen er der udarbejdet:

- Miljørapport for lokalplan Stejlepladsen og kommuneplantillæg, juni 2020.
- Sammenfattende redegørelse for planerne (udateret).

Derudover er der bl.a. udarbejdet følgende:

- Miljøkonsekvensrapport, dateret 25. maj 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*.

Kommuneplangrundlaget

Da lokalplanen blev endeligt vedtaget, gjaldt kommuneplan 2019 for Københavns Kommune.

For at skabe overensstemmelse mellem lokalplan og kommuneplanen vedtog kommunen i forbindelse med vedtagelsen af lokalplanen også kommuneplantillæg nr. 5 til kommuneplan 2019 for Københavns Kommune.

Natura 2000

Nærmeste Natura 2000-område, N143, Vestamager og havet syd for, omfatter habitatområde H127 og fuglebeskyttelsesområde F111. Fuglebeskyttelsesområde F111 og habitatområde H127 ligger umiddelbart øst og syd for planområdet.

Udpegningsgrundlaget for fuglebeskyttelsesområde F111[3] omfatter bl.a. fuglearterne knopsvane, lille skallesluger, stor skallesluger, skarv og troldand. Herudover fremgår følgende fuglearter af det nye udpegningsgrundlag for fuglebeskyttelsesområdet:[4] Bramgås, skeand, brushane, splitterne, knarand og fjordterne.

Udpegningsgrundlaget for habitatområde H127 omfatter bl.a. sandbanke, kystlaguner og strandsøer samt bugter og vige.

1.2. Klagen og bemærkningerne hertil

I sagen indgår følgende materiale fra klagerne: Klagerne af 11. marts 2021 samt yderligere bemærkninger af 8. juli 2021, 29. marts 2022, 11. maj 2022 og 27. juni 2022. Herunder er der modtaget en række bilag.

Kommunen er kommet med bemærkninger til klagesagen 26. marts 2021, 31. maj 2021, 14. marts 2022 og 9. juni 2022.

Derudover er byherrens repræsentant kommet med bemærkninger til klagesagen 17. december 2021 og 22. april 2022. Herunder er der modtaget en række bilag.

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.

Klageren har også klaget over kommunens afgørelse om § 25-tilladelse til projektet. Sagen behandles af Miljø- og Fødevarerklagenævnet.

2. Planklagenævnets bemærkninger og afgørelse

2.1. Planklagenævnets behandling af sagen

I sagens behandling har følgende medlemmer deltaget: Helle Tegner Anker (formand), Holger Bisgaard, Ole Gregor, Henrik Høegh, Thomas Klyver, Jonas V. K. Nielsen, Susanne Ogstrup, Torsten S. Pedersen, Helle Søeberg, Flemming Thornæs og Jan Woollhead.

2.2. Planklagenævnets kompetence og prøvelse

2.2.1. 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.[5]

Kommuneplantillægget og lokalplanen, 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.[6]

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.

2.3. Påvirkning af Natura 2000-område

2.3.1. Klagen

Revideret udpegningsgrundlag

Det er under klagesagen gjort gældende, at væsentlighedsvurderingen er utilstrækkelig, fordi den ikke indeholder en vurdering af skeand, brushane, fjordterne, splitterne, knarand, bramgås og lille skallesluger, som er en del af det opdaterede udpegningsgrundlag for fuglebeskyttelsesområde F111.

Klagerne har desuden anført, at oplysningerne om de seks fuglearter i den supplerende væsentlighedsvurdering ikke har været forelagt de politiske beslutningstagere eller offentligheden under den offentlige høring. Klagerne anfører i den forbindelse, at det ikke ligger inden for Planklagenævnets kompetence at inddrage nova i en klagesag vedrørende en væsentlighedsvurdering, ligesom det ligger uden for nævnets kompetence at foretage retlig lovliggørelse af en fejlbehæftet væsentlighedsvurdering.

Påvirkning af fugle

Klagerne har gjort gældende, at der ikke i væsentlighedsvurderingen er henvist til studier, der viser, hvilken effekt støj har som stressfaktor for fugle, herunder indflydelsen på fugles helbred, æglægning og overlevelse på sigt. Det er desuden anført, at der heller ikke er henvist til studier omkring pæleramning, eller redegjort nærmere for, hvorfor pæleramning ikke antages at have en væsentlig effekt på ynglepladser 3-10 km væk.

Det er desuden gjort gældende, at projektområdets værdi for fugle på udpegningsgrundlaget alene og sammen med Sydhavstippen ikke er vurderet, og at den kumulative påvirkning ikke er belyst tilstrækkeligt, da der er andre områder, som burde være inddraget. Klagerne anfører i forlængelse heraf, at der ikke er videnskabelig vished for konklusionerne i væsentlighedsvurderingen, da de kumulative effekter i forhold til støj og støjens forstyrrelse ikke er inddraget.

Klagerne anfører desuden, at fuglelivet i de rekreative områder omkring planområdet, herunder Sydhavstippen, vil blive påvirket af den øgede menneskelige aktivitet, bl.a. fordi Stejlepladsen forsvinder som et rekreativt område, og at der ikke er vurderet på denne påvirkning.

Klagerne anfører endvidere, at der er inddraget to afværgetiltag i væsentlighedsvurderingen, hvilket EU-domstolen i sag C-323/17, People over Wind, har fastslået er i strid med habitatdirektivet. Klagerne henviser i den forbindelse til, at det fremgår af den supplerende væsentlighedsvurdering at rastende og fouragerende skalleslugere, troldænder, knopsvaner, skarver knarænder, skeænder og bramgæs sandsynligvis vil flygte fra et mindre område, hvor støjniveauet overstiger 70 dB, ligesom det fremgår, at fuglene i isvintre kan have vanskeligere ved at finde alternative områder i nærheden, da Kalvebodløbet er det eneste område, der er isfrit, og at man ikke skal udføre de mest støjende aktiviteter i vintermåneder med hård og vedvarende frost.

Det er desuden gjort gældende, at isfugl og grønbenet rørhøne er registreret i området, og at væsentlighedsvurderingen ikke indeholder en vurdering af, om planerne kan antages at have væsentlig virkning på disse.

Miljøfremmede stoffer

Klagerne anfører desuden, at der ikke er foretaget en tilstrækkelig vurdering af de kumulative effekter, som udledning af miljøfremmede stoffer fra oppumpet grundvand og fra nedbør, der afledes fra tage og befæstede arealer i anlægs- og driftsfasen, vil medføre.

Videre anfører klagerne, at væsentlighedsvurderingens konklusion om, at udledning af miljøfremmede stoffer ikke vil have en væsentlig indvirkning på Natura 2000-området, er baseret på en vurdering af, at koncentrationen af stofferne vil være fortyndet, når de når Natura 2000-området, og at de estimerede koncentrationer overholder de fastsatte grænseværdier i en bekendtgørelse om vandkvalitetskrav, men at der ikke er en vurdering af de kumulative effekter med andre eksisterende og planlagte udledninger.

Klagerne anfører derudover, at der vil ske en merudledning af kvælstof på minimum 27 % til Natura 2000-området, som ikke vil blive udlignet ved reduktion af eksisterende diffus udvaskning, ligesom det er anført, at der mangler en vurdering af sediment suspension og af grundvandets kvalitet og forureningsgrad i forhold til de miljøfremmede stoffer arsen, cadmium, chrom, nikkel og kvælstof, som må forventes at være i området, da området er opfyldt med bygningsjord, overskudsjord, mm.

Desuden anfører klagerne, at der ikke er foretaget en vurdering af forureningen i recipienten som følge af områdets etablering ved inddæmning ved opfyld direkte i Kalvebodløbet fra de ovenfor nævnte stoffer. I den forbindelse har kommunen ikke inddraget kendt viden fra dens egne undersøgelser om de eksisterende forhold i recipienten eller iagttaget bekendtgørelse om krav til udledning af forurenende stoffer til vandløb, søer, overgangsvande, kystvande og havområder.[Z]

Klagerne anfører herudover, at kommunen har udskudt vurderingen af udledning til recipienten til en senere udledningstilladelse, og at kommunen har henvist til, at udledningstilladelsen eventuelt må indeholde afværgeforanstaltninger i form af rensningskrav.

Klagerne anfører sammenfattende, at der er væsentlige fejl og mangler i væsentlighedsvurderingen, og at vurderingen fejlagtigt viser, at planerne ikke kan påvirke Natura 2000-området væsentligt. Konklusionen burde have været, at der skulle foretages en habitatkonsekvensvurdering.

2.3.2. Generelt om Natura 2000-områder i forbindelse med planvedtagelser

Væsentligheds- og konsekvensvurderinger

I fuglebeskyttelsesdirektivet[8] og habitatdirektivet[9] 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.[10]

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 forslaget virkninger på området under hensyn til områdets bevaringsmålsætninger, jf. bekendtgørelsens § 3, stk. 1.[11]

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

Bestemmelsen kan dog fraviges i særlige tilfælde, såfremt betingelserne i bekendtgørelsens § 6, er opfyldt.

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.[12]

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.[13]

For så vidt angår arter, er en arts bevaringsstatus defineret i direktivets artikel 1, litra i, som resultatet af alle de forhold, der indvirker på arten og som på lang sigt kan få indflydelse på dens bestandes udbredelse og talrighed inden for det af medlemsstaternes område i Europa, hvor EU-traktaten finder anvendelse. En arts bevaringsstatus anses for gunstig, når

- data vedrørende bestandsudviklingen af den pågældende art viser, at arten på lang sigt vil opretholde sig selv som en levedygtig bestanddel af dens naturlige levesteder, og
- artens naturlige udbredelsesområde hverken er i tilbagegang, eller der er sandsynlighed for, at det inden for en overskuelig fremtid vil blive mindsket, og
- der er og sandsynligvis fortsat vil være et tilstrækkeligt stort levested til på lang sigt at bevare dens bestande.

Der ligger allerede i forbindelse med udarbejdelsen af planen en forpligtelse til at varetage Natura 2000-reglerne. Herunder skal en eventuel konsekvensvurdering foretages i forbindelse med planlægningsprocessen.

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.[14]

Planlægning uden for Natura 2000-området

Med hensyn til den geografiske udstrækning af beskyttelsen har EU-domstolen i Moorburg-sagen fastslået følgende:[15]

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.

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:

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 vandomledningsprojekt, 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.

EU-domstolen har desuden i Holohan-dommen fastslået følgende i forhold til konsekvensvurderinger:[16]

37. [...] alle de aspekter, der kan påvirke [bevaringsmålsætningerne for lokaliteten], [skal] identificeres, og eftersom vurderingen skal indeholde fuldstændige, præcise og endelige konstateringer og konklusioner herom, må det fastslås, at alle de levesteder og arter, med hensyn til hvilke lokaliteten er beskyttet, skal identificeres. Den omstændighed, at alle de levesteder og arter, for hvilke området er beskyttet, ikke er blevet identificeret i denne vurdering, indebærer en tilsidesættelse af de ovenfor nævnte krav, og de fjerner dermed ikke [...] enhver rimelig videnskabelig tvivl i forhold til skadevirkninger for den beskyttede lokalitets integritet [...].

38. Det skal ligeledes tilføjes, at eftersom det af vurderingen tydeligt skal fremgå, hvorfor de beskyttede levesteder og arter ikke påvirkes, kan det [...] i visse tilfælde være tilstrækkeligt at fastslå, at det kun er nogle bestemte beskyttede levesteder og arter på den del af det beskyttede område, som berøres af projektet, der påvirkes, og at de andre beskyttede levesteder og arter på lokaliteten ikke påvirkes.

Afværgeforanstaltninger

v. eller afhjælpende foranstaltninger er foranstaltninger, der har til formål at fjerne de skadelige virkninger på Natura 2000-områdets integritet, som en gennemførelse af en plan eller et projekt vil kunne resultere i, eller minimere dem til et niveau, hvor de ikke længere vil have negativ indvirkning på lokalitetens integritet. Disse foranstaltninger skal udgøre en integreret del af en plans eller projekts specifikationer eller skal være en forudsætning for en godkendelse.[17]

EU-domstolen har i sagen People over Wind fastslået, at der ikke i forbindelse med en væsentlighedsvurdering kan inddrages afværgende foranstaltninger:[18]

35. Som sagsøgerne i hovedsagen og Kommissionen har gjort gældende, forudsætter det forhold, at der tages hensyn til foranstaltninger med henblik på at undgå eller reducere de skadelige virkninger af en plan eller et projekt i forbindelse med bedømmelsen af, om det er nødvendigt at foretage en vurdering, således som den forelæggende ret har bemærket, at det er sandsynligt, at lokaliteten påvirkes væsentligt, og dermed, at der skal foretages en sådan vurdering.

36. Denne konklusion underbygges af det forhold, at der ikke skal foretages en fuldstændig og præcis analyse af foranstaltninger med henblik på at undgå eller reducere væsentlige virkninger på den pågældende lokalitet under screeningsfasen, men netop i forbindelse med selve vurderingen.

37. Såfremt der allerede blev taget hensyn til sådanne foranstaltninger i forbindelse med screeningen, vil dette kunne skade habitatdirektivets effektive virkning i almindelighed, og vurderingsfasen i særdeleshed, eftersom vurderingen dermed ville miste sin genstand, og der ville foreligge en risiko for en fordrejning af denne vurderingsfase, der dog udgør en væsentlig garanti i dette direktiv.

...

40. Henset til samtlige ovenstående betragtninger skal det forelagte spørgsmål besvares med, at habitatdirektivets artikel 6, stk. 3, skal fortolkes således, at der med henblik på at afgøre, om det er nødvendigt efterfølgende at foretage en vurdering af en plans eller et projekts virkninger på en berørt lokalitet, i screeningsfasen ikke er anledning til at tage foranstaltninger med henblik på at undgå eller reducere denne plans eller dette projekts skadelige virkninger på denne lokalitet i betragtning.

Selve det forhold, at der i forbindelse med en væsentlighedsvurdering tages hensyn til foranstaltninger med henblik på at undgå eller reducere en plans skadelige virkninger på et Natura 2000-område, forudsætter således, at en væsentlig påvirkning af lokaliteten må anses for sandsynlig, og dermed, at der skal foretages en fuld konsekvensvurdering.

2.3.3. Kommunens vurderinger i forhold til fugle

Lokalplanen og miljørapporten

Der er i lokalplanens redegørelse (s. 17) henvist til, at der er udarbejdet en miljørapport for planerne, og at påvirkningerne af bl.a. Natura 2000 ikke vurderes at være væsentlig.

Det fremgår af miljørapporten (s. 56), at planområdet grænser op til Natura 2000-område nr. 143, Vestamager og havet syd for, som omfatter habitatområde H127 og fuglebeskyttelsesområde F111. Natura 2000-området og planområdet er gengivet i miljørapportens figur 10-1.

Videre fremgår det (s. 57), at der i forbindelse med miljøkonsekvensvurderingen af projektet er gennemført en Natura 2000-screening, der har haft til formål at vurdere, om projektet og dermed vedtagelsen af plangrundlaget kan medføre væsentlige negative påvirkninger af Natura 2000-området og de arter og naturtyper, som er på udpegningsgrundlaget. Det fremgår, at der i den forbindelse er vurderet på nogle af de anlægsmæssige forhold, der gør sig gældende ved opførelse af byggeriet, som planen muliggør. Der er i miljørapporten henvist til den Natura 2000-screening, som indgår i miljøkonsekvensrapporten, og i miljørapporten er de væsentligste konklusioner opsummeret.

Om udpegningsgrundlaget fremgår det, at området er specielt udpeget for at beskytte de store, sammenhængende strandengsarealer og kyst- og havnaturtyper, som er levested for en række yngle- og trækfugle, samt på baggrund af en række fuglearter. Udpegningsgrundlaget er gengivet i tabel 10-1.

I forhold til påvirkningen af fugle fra støj i anlægsfasen fremgår det af miljørapporten (s. 61), at det ikke kan udelukkes, at de mest støjende aktiviteter i anlægsfasen vil medføre, at rastende og fouragerende skalleslugere, troldænder og knopsvaner vil flygte fra det tilgrænsende Natura 2000-område. Det vurderes imidlertid ikke at være en væsentlig påvirkning, da fuglene let vil kunne finde alternative områder i nærheden, og fordi varigheden af støjen vil være begrænset til ca. 3 måneder i hver etape. De mest støjende aktiviteter vil desuden ikke finde sted i perioder med isvinter. Ynglende fugle på udpegningsgrundlaget vurderes ikke at ville blive påvirket af støj i anlægsfasen, da projektområdet ligger langt fra ynglepladser for fugle på udpegningsgrundlaget (3-10 km).

Det er vurderet, at der ikke vil være kumulative støjefakter i forbindelse med andre projekter i området, herunder [A2] med blandet erhverv og [A3] med boliger og serviceerhverv. Støjniveauet i Kalvebodløbet ud for planområdet øges således ikke væsentligt, men giver en hørbar ændring på op til 3 dB, hvis flere projekter udføres samtidigt på grund af den logaritmiske natur af decibelenhederne. Det afhænger dog af typen af aktiviteter, afstand fra kilden, og at aktiviteterne foregår samtidigt.

Det konkluderes på den baggrund i miljørapporten, at planen ikke vil påvirke arter eller habitater på udpegningsgrundlaget i væsentlig grad, og at planen ikke vil være til hinder for opfyldelse af bevaringsmålsætningerne for arter og naturtyper på udpegningsgrundlaget, og at områdets integritet bevares. En Natura 2000-konsekvensvurdering vil derfor ikke være påkrævet.

Miljøkonsekvensrapporten for det konkrete projekt

Det fremgår af miljøkonsekvensrapporten (s. 43-44) om anlægsfasen, at denne forventes at tage op til syv år, og at byggeriet vil foregå i tre byggeetaper og en indledende fase. De tre byggeetaper følger lokalplanens delområder. Tidsplanen for etape 1 er gengivet i rapportens tabel 4-1. Da byggeetaperne er stort set identiske, er kun etape 1 gengivet i tabellen.

Herudover fremgår det, at bygningerne i området skal pælefunderes. Pælefunderingen for hver etape forventes at tage ca. 3 måneder. Pælefunderingen kan ske ved ramning eller vibrering, og der er lavet støjberegninger med udgangspunkt i ramning, som er worst case scenariet. Det fremgår, at de mest støjende anlægsarbejder ikke vil blive udført, hvis der er isvinter med længere/vedvarende perioder med hård frost.

Det fremgår af miljøkonsekvensrapporten (s. 96), at der er foretaget beregninger af støjbelastningen fra pælefundering i de tre byggeetaper. Det fremgår, at der kan forventes en støjbelastning på op til 75 dB i dele af havnens habitatområde, og at habitatområdet er særligt påvirket i de perioder, hvor der arbejdes i den sydlige del af Stejlepladsen. Støjberegningerne fremgår af rapportens figur 9-2, 9-3 og 9-4.

Af miljøkonsekvensrapportens kapitel 13, som også udgør Natura 2000-væsentlighedsvurderingen, fremgår bl.a. (s. 140), at lille skallesluger, stor skallesluger, troldand, knopsvane og skarv kan ses raste umiddelbart i nærheden af planområdet. Videre fremgår det, at Kalvebodløbet er særligt vigtigt i år med isvintre, fordi strømforholdene sikrer åbent vand selv i meget kolde perioder.

Det fremgår videre (s. 145), at støj kan påvirke fugle på forskellig måde, herunder kan støj få fugle til at flygte fra støjkilden, ligesom støjen kan virke stressende for fuglene. Der er i miljøkonsekvensrapportens tabel 13-5 henvist til undersøgelser, hvor støjniveauer har påvirket rastende og fouragerende fugles adfærd, i tabel 13-6 er der henvist til undersøgelser, hvor støjniveauer har påvirket ynglende fugle, og i tabel 13-7 er der henvist til undersøgelser, hvor støjniveauer ikke har påvirket fugles adfærd.

Om effekter af støj i anlægsfasen fremgår (s. 147), at rastende og fouragerende skalleslugere, troldænder, knopsvaner og skarver sandsynligvis vil flygte fra det lille område, hvor støjniveauet overstiger 70 dB. Det kan heller ikke udelukkes, at fuglene til en vis grad vil flygte fra det område, hvor støjniveauet når op på 65-70 dB. Det vurderes imidlertid ikke at være en væsentlig påvirkning, da fuglene let vil kunne finde alternative områder i nærheden, og da varigheden af støjen vil være begrænset til ca. 3 måneder pr. etape. Det bemærkes dog, at fuglene i isvintre kan have vanskeligere ved at finde alternative områder i nærheden, da Kalvebodløbet er det eneste område, der vil være isfrit på grund af strømforholdene. Da de mest støjende aktiviteter ikke vil blive udført i vintermåneder med hård og vedvarende frost (isvinter), vil væsentlige effekter fra støj på overvintrende fugle under isvintre helt kunne udelukkes. Det er under isvintre her forudsat, at vandområdet i Natura 2000-området ud for projektområdet er det eneste frostfrie i det samlede Natura 2000-område.

I forhold til støj i driftsfasen fremgår det (s. 148), at støjberegningerne af vejtrafikken efter realiseringen af lokalplanen viser, at støjniveauet i Natura 2000-området ved Kalvebodløbet vil være 58-63 dB. Et støjniveau på 58-63 dB svarer til støjen fra en normal samtale, som af Høreforeningen er angivet som 60 dB. I litteraturen er det angivet, at rastende og fouragerende fugle først påvirkes ved støjniveauer på 70-117 dB. På den baggrund vurderes det, at rastende og fouragerende fugle på udpegningsgrundlaget ikke vil blive forstyrret af støj i driftsfasen.

Derudover vurderes ynglende fugle på grund af afstanden ikke at blive påvirket af støj i anlægsfasen eller i driftsfasen, da projektområdet ligger langt fra deres ynglepladser 3-10 km væk, og støjen allerede i Kalvebodløbet er reduceret til 58-63 dB.

Det fremgår desuden, at den øgede færdsel potentielt kan forstyrre lille skallesluger, stor skallesluger, troldand, knopsvane og skarv, som især opholder sig i området om vinteren. Begrebet flugtafstand bruges som udtryk for den forstyrrende effekt af menneskelig aktivitet i forhold til fugle. Der er henvist til undersøgelser om den gennemsnitlige flugtafstand hos vandfugle i forhold til mennesker til fods, hvor fem forskellige andefugle, som dog ikke omfatter nogle af de arter, som raster i Kalvebodløbet, havde en flugtafstand på mellem 200 m og 300 m. For troldænder viste en anden undersøgelse en flugtafstand på 300-350 m fra lystfiskere. En tredje undersøgelse har vist, at ynglende og rastende fugle i et vist omfang kan vænne sig til menneskelig færdsel, eksempelvis i byparker, hvor de samme fugle ofte har en ringe flugtafstand. Det forudsætter dog, at færdslen har en grad af forudsigelighed i tid og sted. De fugle, som opholder sig i Natura 2000-området op til projektområdet, vurderes allerede at være vænnet til forstyrrelse, for eksempel fra tog på jernbanebroen, trafikstøj fra Sjællandsbroen, støj fra skydebanerne i området, havnene samt folk og hunde, der færdes langs vandet på Stejlepladsen.

Supplerende væsentlighedsvurdering.

I forbindelse med klagesagen har kommunen indsendt en supplerende væsentlighedsvurdering, 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.

Biologi og forekomst af de seks arter er beskrevet i vurderingens tabel 2-1.

Det fremgår af den supplerende væsentlighedsvurdering (s. 3), at knarand, skeand og bramgås kan ses raste i umiddelbar nærhed af projektområdet i vinterhalvåret. Det fremgår desuden, at byggestøj i anlægsfasen og den øgede færdsel i driftsfasen potentielt kan forstyrre skeand, knarand og bramgås, som især opholder sig i området om vinteren. Vurderingen af påvirkningen af disse arter i anlægsfasen og i driftsfasen er, at påvirkningen vil være den samme, som er beskrevet i væsentlighedsvurderingen om de fugle, som allerede var på udpegningsgrundlaget.

I forhold til ynglende fugle fremgår det, at de ikke vurderes at blive påvirket af støj i anlægsfasen, da projektområdet ligger langt fra deres ynglepladser, ca. 3-6,8 km væk. En oversigt over kendte ynglepladser inden for fuglebeskyttelsesområdet fremgår af tabel 2-2. For vadefugle er der således evidens for, at der er færre redepladser, hvor støj overstiger 56 dB, hvilket der er redegjort for i miljøkonsekvensrapporten. Støjbidraget fra pæleramning er beregnet til at være under 56 dB ca. 1,4 km fra projektområdet. Det er beregnet ud fra en hård overflade uden terrænvariation, og der er desuden diger og motorvejsbroer, som bør dæmpe støjen yderligere. Støjbidraget for redepladser for vadefugle, herunder brushane på 3 km afstand, vil derfor være under 56 dB. Terne yngler endnu længere væk.

Det konkluderes i den supplerende væsentlighedsvurdering (s. 7), at på baggrund af den kortvarige støjpåvirkning i anlægsfasen og den store afstand til yngleområder for fugle på udpegningsgrundlaget, vurderes der ikke at være en væsentlig påvirkning af de seks nye fuglearter på udpegningsgrundlaget.

Kommunens bemærkninger

Kommunen har under klagesagen anført, at der i forbindelse med udarbejdelsen af planerne er lavet en vurdering på baggrund af det gældende udpegningsgrundlag fra 2013, som viser, at der ikke vil være en væsentlig påvirkning.

Kommunen har desuden anført, at de supplerende arter fra forslag til ændringen af udpegningsgrundlaget i 2019 skulle have indgået i væsentlighedsvurderingen, og at bygherren på den baggrund har udarbejdet en supplerende vurdering af planernes betydning for de yderligere seks fuglearter. Kommunen vurderer, at den supplerende væsentlighedsvurdering ikke fører til andet udfald end den konklusion, der er i den oprindelige væsentlighedsvurdering.

2.3.4. Kommunens vurderinger i forhold til udledning af vand

Lokalplanens redegørelse

Det fremgår af lokalplanens redegørelse (s. 28), at regnvand i hverdagssituationer skal håndteres efter Københavns Kommunes Spildevandsplan 2018. Hvis der anvendes byggemateriale, der kan afgive forurenende stoffer til regnvandet, for eksempel kobber, zink og tombak, skal der etableres renseforanstaltninger, inden vandet kan nedsives eller udledes til et vandområde.

Det fremgår videre (s. 30) om tilladelser efter anden lovgivning, at bortledning af mere end 100.000 m³/år eller grundvandssænkning, der varer mere end et år kræver bortledningstilladelse. Derudover fremgår det, at afledning af oppumpet grundvand til kloak kræver afledningstilladelse, og at udledning af oppumpet grundvand til recipient kræver udledningstilladelse.

Lokalplanområdet er opdelt i tre delområder, som fremgår af lokalplanens tegning 1.

Miljørapporten

Overfladevand og klimatiske faktorer er beskrevet i miljørapportens afsnit 16, hvor det bl.a. fremgår (s. 81), at vandområdet umiddelbart ud til planområdet omfatter havnebassinet i Fiskerhavnen og den nordlige del af Kalvebodløbet.

Videre fremgår det (s. 82), at planerne vil medføre, at store dele af planområdet kan befæstes, og at afledning af regnvand enten skal ledes til kloak eller havnen. Det fremgår, at det i forbindelse med detailplanlægningen skal sikres, at eventuel udledning af overfladevand til Fiskerhavnen og Kalvebodløbet ikke medfører en påvirkning af vandkvaliteten eller hindrer, at målsætningen for vandområdeplanen kan opnås. Afledning af overfladevand reguleres ikke med plangrundlaget, men der er henvist til lokalplanredegørelsens indhold om anvendelse af byggematerialer, jf. ovenfor. Den egentlige regulering af spildevand sker ved spildevandsplanerne og i eventuelle udledningstilladelser, hvis der skal udledes til havnen.

Miljørapporten henviser derudover til miljøkonsekvensrapporten, hvor der er foretaget beregninger af muligt indhold af miljøfremmede stoffer på baggrund af et worst case-scenarium, hvor vandet ikke renses inden udledning til havnen. På baggrund af disse

beregninger er det vurderet, at hverken vandkvaliteten eller dyre- og plantelivet i brakvandsområdet vil blive påvirket, da stofmængderne i udledningssvandet er meget små, og opblandingen i brakvandsområdet er meget stor. Udledning af vand vil derfor ikke hindre, at målet om "godt økologisk potentiale" i vandområdeplan 2016-2021 vil kunne opnås, ligesom miljøfremmede stoffer i afstrømning fra befæstede arealer og tage ved nedbør heller ikke vil påvirke vandkvaliteten i havnen eller i Natura 2000-området.

De marine naturtyper på udpegningsgrundlaget for habitatområde H127 er gengivet i miljørapportens figur 10-4, hvor det fremgår, at vandområdet, som grænser op til planområdet, er kortlagt med lavvandede bugter og vige. Derudover er der kortlagt sandbanke 3,5 km fra planområdet. Det er i miljørapporten (s. 60) vurderet, at marine naturtyper ikke vil blive påvirket af projektet, da udledning af oppumpet grundvand i anlægsfasen eller udledning af overfladevand i driftsfasen ikke vil påvirke vandkvaliteten eller flora og fauna i havnen og Natura 2000-området.

Miljøkonsekvensrapporten

Det fremgår af miljøkonsekvensrapporten (s. 167-168), at der i den sydlige del af området, delområde 1, skal etableres en ca. 3.500 m² parkeringskælder, hvor byggegrubens bund vil ligge i ca. 0,5-1 m under grundvandsspejlet. Det fremgår, at der af hensyn til udgravningens stabilitet etableres en spunsvæg ned i leret, hvorved der dannes en stort set vandtæt byggegrube, så der kun skal håndteres begrænsede mængder vand. De øvrige kældre ligger over eller lige omkring grundvandsspejlet, hvilket betyder, at grundvandssænkning ikke er påkrævet.

Videre fremgår det, at det forventes, at tilstrømningen af grundvand i alt i udgravningsperioden vil være mindre end 50.000 m³, og at det vand, der skal udledes vil indeholde sedimenter, hvorfor det skal iltes og ledes gennem sedimentationstank og olieudskiller inden udledning. Hvis vandet fra lænsepumpning er forurennet som følge af de gamle jordforureninger i området, kan der være behov for at anvende en avanceret løsning, for eksempel via kulfilter, inden udledning i havnebassinet i henhold til krav i udledningstilladelsen. Hvis dette ikke vurderes hensigtsmæssigt, kan vandet i stedet ledes til kloak.

Det fremgår, at udledningen af vand i forbindelse med grundvandssænkningen forventes at have en varighed på op til otte måneder.

Derudover fremgår det af miljøkonsekvensrapporten (s. 169-170), at der med henblik på at vurdere påvirkningen af vandet i Fiskerhavnen og Kalvebodløbet ved udledning af oppumpet grundvand og overfladevand (nedbør, der afledes fra tage og befæstede arealer), er foretaget worst case-beregninger af belastningen af miljøet med miljøfremmede stoffer. Beregningerne er således foretaget med udgangspunkt i en situation, hvor vandet udledes direkte til recipienten, det vil sige uden rensning eller uden at passere regnvandsbassiner. Der er henvist til, at den anvendte metode og beregningerne fremgår af miljøkonsekvensrapportens Appendix D.

Den økologiske og kemiske tilstand i Kalvebodløbet, Fiskerhavnen og Kalveboden fremgår af rapportens tabel 16-1. Det fremgår desuden (s. 178), at de potentielle effekter på vandkvaliteten i Fiskerhavnen og Kalvebodløbet er udledning af miljøfremmede stoffer i

oppumpet og udledt grundvand under anlægsfasen eller i afstrømningsvand fra befæstede arealer og tage i driftsfasen.

Om konsekvenser i anlægsfasen fremgår det (s. 179), at der vil trænge grundvand ind i byggegruben til parkeringskælderen, som skal pumpes op og ledes ud i den sydvestlige del af Fiskerhavnen. Det fremgår, at grundvandsprøver fra området har vist, at vandet er forurenet med en række stoffer. De stoffer som er påvist ved prøverne, samt beregningerne af koncentrationerne ved grænsen til Natura 2000-området, fremgår af tabel 16-3. De beregnede koncentrationer er i tabellen sammenholdt med miljøkvalitetskravene, som er fastsat i bekendtgørelse nr. 1625 af 19. december 2017,^[19] og detektionsgrænsen for laboratorieanalyse af stofferne i vand.

Det fremgår af tabellen, at stofferne fortyndes flere størrelsesordner, inden de når Natura 2000-området, og at de estimerede koncentrationer overholder grænseværdierne i bekendtgørelsen. Desuden fremgår det, at koncentrationerne af 11 af de 13 stoffer i recipienten på grænsen til Natura 2000-området er mindre end detektionsgrænsen for stofferne. Naphtalen ligger lige over detektionsgrænsen og total kulbrinter noget over, men disse stoffer vil hurtigt fortyndes til koncentrationer under detektionsgrænsen nedstrøms udledningen. Koncentrationerne i recipienten er dermed ikke målelige selv i en situation, hvor vandet ikke renses.

Der er desuden udpeget blandingszoner for de tre stoffer, hvor udledningskoncentrationerne overskrider kvalitetskravene. Blandingszonerne og disses radius fremgår af miljørapportens tabel 16-4.

I forhold til kvælstofudvaskning med grubevandet er det desuden bemærket (s. 180), at grundvandssænkningen fremskynder den naturlige kvælstofudvaskning fra området. Mængden af udledt kvælstof i anlægsfasen vil blive kompenseret ved en mindre udvaskning i årene efter, hvorfor der samlet set ikke til- eller fraføres ekstra kvælstof til havmiljøet på grund af planen.

Det vurderes samlet set (s. 179), at miljøfremmede stoffer i det oppumpede og udledte grundvand ikke vil påvirke vandkvaliteten samt flora og fauna i havnen og det nærliggende Natura 2000-område.

Om konsekvenserne i driftsfasen fremgår det af miljøkonsekvensrapporten (s. 181), at nedbør fra tage og befæstede arealer kan være forurenet med tungmetaller og andre miljøfremmede stoffer. I tabel 16-5 er en oversigt over grupper af kemikalier, der er målt i afstrømmet regnvand og mulige kilder til stofferne.

Det fremgår (s. 182), at nedbør fra tage og befæstede arealer opsamles og ledes gennem forsinkelsesbassiner, som etableres som åbne rekreative regnvandsbassiner på bebyggelsens grønne arealer. Dermed opnås en vis rensning af vandet, inden det udledes i havnen.

Der er foretaget beregninger af koncentrationen af miljøfremmede stoffer i en worst case-situation, hvor nedbøren udledes direkte uden at passere regnvandsbassiner. Resultaterne fremgår af miljøkonsekvensrapportens tabel 16-6. De beregnede koncentrationer er i tabellen sammenholdt med miljøkvalitetskravene, som er fastsat i bekendtgørelse nr. 1625 af 19. december 2017.

Det fremgår af tabellen, at de estimerede koncentrationer overholder grænseværdierne i bekendtgørelsen. Det er anført (s. 183), at koncentrationsbidragene fra udledning af nedbør er helt ubetydelig, og med undtagelse af måske total N (kvælstof) ikke målelig, selv i en situation, hvor vandet ikke ledes gennem regnvandsbassiner.

Videre fremgår det af miljøkonsekvensrapporten, at der ved direkte udledning til Natura 2000-området skal udpeges en blandingszone på ca. 1 m for diethylhexylphthalat. Det fremgår desuden, at kvælstofbelastningen ikke forventes at blive ændret betydende, da projektet ikke vil ændre kvælstofbelastningen af området og dermed afstrømningen.

På baggrund af ovenstående vurderes det samlet set, at miljøfremmede stoffer i afstrømningen fra befæstede arealer under nedbør ikke vil påvirke vandkvaliteten samt flora og fauna i havnen og det nærliggende Natura 2000-område. Det vil derfor ikke forhindre, at målsætningen om godt økologisk potentiale i vanområdeplan 2016-2021, kan opnås.

Om kumulative virkninger fremgår det af miljøkonsekvensrapporten (s. 183), at der i praksis ikke vil være målelige eller observerbare virkninger på vandkvaliteten i havnen og Kalvebodløbet. Derfor vurderes det, at udledningerne ikke har betydning i forhold til andre udledninger, herunder [A2], som fastlægger blandet erhverv, og [A3], som består af boliger og serviceerhverv, og som begge er vedtaget i kommuneplanen.

Regnvandshåndtering er ligeledes beskrevet i miljøkonsekvensrapportens afsnit 4.2.1 (s. 35-36), hvoraf det fremgår, at regnvand vil blive håndteret via lokal afvanding af regnvandet (LAR) inden for projektområdet. LAR-løsningerne etableres som åbne rekreative bassiner, som kun er våde i forbindelse med nedbør. Overfladevand fra tagflader ledes via regnvandsbassiner til havet. Vand fra stier og interne veje vil ledes gennem olieudskillere inden for projektområdet inden det ledes til havnen eller Kalvebodløbet. Regnvand udledes efter rensning til Fiskerhavnen og til havnen sydøst for [A4].

Dimensioneringen af LAR-løsningerne er beskrevet i miljøkonsekvensrapporten (s. 35-36), og det er i den foreløbige tidsplan for projektet (s. 45) anført på hvilke tidspunkter i processen, LAR-anlægget forventes etableret.

Det fremgår af § 25-tilladelsen til projektet (s. 1), at projektområdet vil blive opfyldt, så det er i kote +4,25 i midten. På den måde vil vandet afvandes i udkanterne, hvor det håndteres ved forskellige LAR-løsninger. Videre fremgår det (s. 5), at miljøkonsekvensrapporten redegør for, at der samlet set i forhold til referencesituationen er en uændret påvirkning af vandkvaliteten i Københavns Havn, og at det er en del af projektet at etablere et LAR-system med bassiner inden udledning.

Kommunens bemærkninger

Kommunen har i sine bemærkninger til klagesagen anført, at der i miljørapporten er redegjort for, at de miljøfremmede stoffer vil overholde grænseværdierne, og at udledning af grundvand under anlægsfasen og udledning af overfladevand i driftsfasen til recipient vil kræve udledningstilladelse. Kommunen vil kun meddele udledningstilladelse til udledning af grundvandet, hvis vandet efter rensning kan overholde kravene til udledning i

recipienten, og i den forbindelse vil udledningens betydning for vandområdeplanerne desuden blive inddraget. Kommunen vurderer derfor, at der er styring med, hvad der kan udledes til recipient, og hvad der skal udledes til kloak.

Særligt i forhold til påvirkning i anlægsfasen har kommunen i sine bemærkninger til klagesagen anført, at bygherres tekniske rådgiver har undersøgt to mulige løsninger for håndtering af byggegrubevandet, dels en løsning, hvor vandet ledes til havmiljø efter rensning, dels en løsning, hvor vandet ledes til kloak. Kommunen har anført, at såfremt bygherre vælger at ansøge om udledningstilladelse til at få vandet ledt til havområdet, skal kommunen som tilladelsesmyndighed stille krav om anvendelse af BAT (bedst anvendelige teknologi) til at begrænse forurening. Kommunen skal desuden i henhold til indsatsbekendtgørelsen sikre, at kravene i forhold til målopfyldelse af vandområdeplanerne kan overholdes.^[20]

Det er i forlængelse heraf anført, at såfremt kravene til vandområdeplanerne overholdes, anses tilstanden for den marine naturtype bugt i Natura 2000-området også for opretholdt, hvorved gunstig bevaringsstatus for arter på udpegningsgrundlaget, som anvender den marine naturtype i Kalveboderne, ikke anses for at blive negativt påvirket. Kommunen henviser i den forbindelse til habitatvejledningen.

Videre anfører kommunen, at hvis rensning efter BAT under sagsbehandlingen ikke vurderes at være tilstrækkeligt til at sikre målopfyldelse i henhold til vandområdeplanerne, skal kommunen stille de renskrav, der skal til for at sikre målopfyldelse, alternativt meddele afslag på ansøgningen.

I forhold til håndtering af overfladevand i driftsfasen, har kommunen i sine bemærkninger anført, at det er bygherres rådgivers vurdering, at en placering af boligområdet med større befæstelse og LAR-anlæg samlet set ikke vil øge kvælstofbelastningen i forhold til referencescenariet. Videre anføres det, at det er en del af projektet at etablere et LAR-system med bassiner inden udledning til havnen, og at det i forbindelse med udledningstilladelsen vil blive reguleret, hvis det vurderes, at der er en risiko for påvirkning af Natura 2000-området.

Kommunen anfører, at der ikke med realiseringen af planerne tilføjes øget kvælstof i forhold til de nuværende forhold på Stejlepladsen. I de nuværende forhold med fortrinsvist grønt område vil nedbør, der falder i området, have en konstant diffus tilførsel af næringsstoffer til havmiljøet (naturlig udsivning/udvaskning). Dette er ikke kvantitativt opgjort i miljøkonsekvensrapporten, men det er bygherres tekniske rådgivers vurdering, at kvælstoftilførsel er sammenligneligt med den kommende udledning af overfladevand fra det færdigudbyggede område med LAR-anlæg.

Desuden har kommunen i sine bemærkninger anført, at den kvælstofkoncentration over baggrundsniveau, som fremgår af tabel 16-6 i miljøkonsekvensrapporten, kun viser den forventede koncentration i et nærområde omkring en udledning af urensset regnvandsafstrømning. Tabellen viser således ikke reduktionen af eksisterende diffus udvaskning, som ud fra bygherres tekniske rådgivers vurdering reduceres i et omfang, der samlet modsvarer den lokalt beregnede 27 % stigning.

Kommunen anfører i forlængelse heraf, at regnvand som vil afstrømme fra de befæstede arealer, definitions-mæssigt er spildevand, hvorfor udledning til havet vil kræve en udledningstilladelse, som ligeledes vil være underlagt krav om BAT-rensning, jf. også ovenfor om udledning af vand i anlægsfasen. I forhold til kvælstofbelastning vil ansøgeren

til myndighedsbehandlingen af den konkrete ansøgning skulle gøre rede for næringsstofbalancen for udledte næringsstoffer. Ved en merbelastning vil kommunen som vandområdeplanshandlemyndighed skulle sikre, at denne merbelastning modvejes ved andre reduktioner til samme vandområde.

2.3.5. Bemærkninger fra bygherres repræsentant

Bygherren har i sine bemærkninger til klagesagen bl.a. anført, at der ikke er inddraget afværgeforanstaltninger i væsentlighedsvurderingen, da der ikke er sammenhæng mellem den tidsmæssige tilrettelæggelse af arbejderne og påvirkningen af Natura 2000-området. Der er derimod tale om en sædvanlig tilrettelæggelse af et projekt, herunder varetagelse af hensyn til anlægsøkonomi, tid og arbejdsmiljø, der ikke har sammenhæng med natur- og miljøformål. Bygherren anfører i forlængelse heraf, at denne forudsætning således lige så vel kunne have indgået i andre projekter, hvor Natura 2000-områder ingen relevans har.

Bygherren har i øvrigt anført, at væsentlighedsvurderingen opfylder kravene til en konsekvensvurdering, hvor der kan fastsættes afværgeforanstaltninger.

2.3.6. Planklagenævnets vurdering

Den konkrete sag vedrører en planvedtagelse for at muliggøre etablering og drift af et nyt boligområde med et samlet areal på ca. 52.000 m², som ligger umiddelbart vest for Natura 2000-område N143, Vestamager og havet syd for, som omfatter habitatområde H127, Vestamager og havet syd for, og fuglebeskyttelsesområde F111, Vestamager og havet syd for.

Udpegningsgrundlaget for fuglebeskyttelsesområde F111 omfatter bl.a. fuglearterne knopsvane, lille skallesluger, stor skallesluger, skarv og troldand. Herudover fremgår følgende fuglearter af det nye udpegningsgrundlag for fuglebeskyttelsesområdet: Bramgås, skeand, brushane, splitterne, knarand og fjordterne.

Udpegningsgrundlaget for habitatområde H127 omfatter bl.a. sandbanke, kystlaguner og strandsøer samt bugter og vige.

Fugle på udpegningsgrundlaget

Et enstemmigt Planklagenævn bemærker indledningsvist, at kommunen i den oprindelige væsentlighedsvurdering burde have inddraget de fuglearter, som fremgår af det opdaterede udpegningsgrundlag for fuglebeskyttelsesområdet. 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.[21]

Et enstemmigt Planklagenævn finder på baggrund af oplysningerne i væsentlighedsvurderingen og den supplerende væsentlighedsvurdering, at kommunen har foretaget en tilstrækkelig vurdering af påvirkningen af det nærmeste fuglebeskyttelsesområde.

Nævnet finder således ikke grundlag for at tilsidesætte kommunens faglige vurdering af, at planerne ikke vil medføre en skade på fuglene på udpegningsgrundlaget for fuglebeskyttelsesområdet.

Nævnet lægger herved navnlig vægt på, at der er foretaget beregninger af den forventede støjpåvirkning fra byggearbejder i anlægsfasen, og at kommunen på den baggrund har vurderet, at der ikke vil være en væsentlig påvirkning af de fuglearter på udpegningsgrundlaget, som raster og fouragerer tæt på projektområdet. Nævnet lægger desuden vægt på, at kommunen har foretaget en vurdering af, at der ikke vil være en støjmæssig påvirkning af yngleområder på grund af afstanden til yngleområderne, som ligger mere end 3 km væk fra planområdet.

For så vidt angår støj i driftsfasen lægger nævnet vægt på, at kommunen i væsentlighedsvurderingen har vurderet, at der ikke vil være en væsentlig påvirkning som følge heraf, da fuglene i det nærliggende område er vænnet til en vis grad af forstyrrelse, og da der er alternative områder, hvor fuglene kan søge hen.

I forhold til det af klagerne anførte om, at der i væsentlighedsvurderingen er fastsat afværgeforanstaltninger, fordi det i miljørapporten er forudsat, at der ikke skal ske pæleramning i isvintre og kun i etaper på 3 måneder, bemærker Planklagenævnet, at det fremgår af projektbeskrivelsen (miljøkonsekvensrapporten s. 44), at realiseringen af planerne skal ske i etaper. Nævnet lægger på baggrund af kommunens og bygherrens oplysninger til grund, at den udarbejdede tidsplan estimerer den forventede varighed af de enkelte aktiviteter, herunder også pæleramning, og at der er tale om en sædvanlig tilrettelæggelse af anlægsarbejderne. Efter nævnets opfattelse er der på den baggrund ikke fastsat særlige foranstaltninger med henblik på at undgå eller reducere en skadelig virkning på fuglebeskyttelsesområdet, hvorfor der ikke er tale om afværgeforanstaltninger i væsentlighedsvurderingen.

For så vidt angår kumulative virkninger bemærker nævnet, at der i miljørapporten er foretaget en vurdering heraf i forhold til det nærliggende erhvervsområde [A2] og området ved [A3] med boliger og serviceerhverv, herunder af den kumulative støjpåvirkning. 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.

I forhold til det af klagerne anførte om, at isfugl og grønbenet rørhøne ikke er vurderet i væsentlighedsvurderingen, bemærker Planklagenævnet, at arterne ikke er på udpegningsgrundlaget for fuglebeskyttelsesområdet, og at en vurdering af påvirkningen af arterne derfor ikke skal indgå i en væsentlighedsvurdering af planerne. Nævnet henviser i øvrigt til afsnit 2.5.3 om indholdet af miljørapporten.

Et enstemmigt Planklagenævn finder ikke grundlag for at tilsidesætte kommunens vurdering af, at udledning af henholdsvis oppumpet grundvand i anlægsfasen og overfladevand fra planområdet i driftsfasen, ikke vil medføre en væsentlig påvirkning af Natura 2000-området.

Nævnet lægger vægt på, at udledning af vand er beskrevet i væsentlighedsvurderingen, hvor det fremgår, at der er foretaget beregninger af de miljøfremmede stoffer i det vand, som vil blive udledt i henholdsvis anlægs- og driftsfasen. Beregningerne er foretaget dels for udledning af oppumpet grundvand i anlægsfasen, dels for udledning af overfladevand under driftsfasen, og er for begge tilfælde beregnet i den situation, hvor vandet udledes direkte til havnen uden renseforanstaltninger.

Det fremgår således af miljøkonsekvensrapporten, at der er foretaget en række grundvandsprøver fra borer i det område, hvor parkeringskælderen påtænkes anlagt, og at disse prøver er blevet analyseret med henblik på at vise hvilke miljøfremmede stoffer, der findes i grundvandet i området. Der er herefter foretaget konkrete beregninger af de påviste miljøfremmede stoffer i grundvandet, som kan blive udledt fra grubevandet i den situation, hvor vandet udledes direkte. Der er herunder foretaget beregninger af koncentrationen ved Natura 2000-området, hvor det fremgår, at koncentrationen for så vidt angår 11 af de i alt 13 stoffer, vil ligge under detektionsgrænsen, når det når Natura 2000-området. For de resterende to miljøfremmede stoffer har kommunen på baggrund af yderligere beregninger vurderet, at stofferne hurtigt vil blive fortyndet under detektionsgrænsen. Der er desuden beregnet blandingszoner i henhold til bekendtgørelse nr. 1433 af 21. november 2017 for de tre miljøfremmede stoffer, som efter beregningerne vil overskride kvalitetskravene ved en eventuel udledning af oppumpet grundvand i forhold til de fastsatte miljømål.[\[22\]](#)

Nævnet lægger desuden vægt på, at der ligeledes er foretaget konkrete beregninger af de miljøfremmede stoffer, som kan blive udledt ved regnvandsafstrømning fra befæstede arealer eller tage. På baggrund af beregningerne er det vurderet, at koncentrationsbidragene er ubetydelige, og at koncentrationen for de fleste af stofferne vil være umålelig, hvorfor udledningen ikke vil påvirke vandkvalitet, flora og fauna i Natura 2000-området. Nævnet bemærker i forlængelse heraf, at koncentrationerne af de miljøfremmede stoffer overholder grænseværdierne i forhold til vandområdet, på nær stoffet diethylhexylphthalat, som der er beregnet en blandingszone for.

Særligt i forhold til kvælstof bemærker nævnet, at det fremgår af tabel 16-6 i miljøkonsekvensrapporten, at der som følge af realiseringen af planlægningen vil være en stigning i kvælstofbelastningen ved grænsen til Natura 2000-området. Nævnet finder dog ikke grundlag for at tilsidesætte kommunens vurdering af, at der ikke er tale om en betydende ændring, som vil medføre en væsentlig påvirkning af Natura 2000-området. Nævnet lægger herved vægt på, at det fremgår af sagen, at der i området er væsentlige strømforhold, hvorfor der vil ske en fortynding af koncentrationen.

Nævnet lægger desuden vægt på, at det ifølge miljøkonsekvensrapporten og § 25-tilladelsen, er en integreret del af det samlede projekt, at der etableres et LAR-system med bassiner inden udledning til havnen. Det fremgår desuden af miljøkonsekvensrapporten (s. 168), at det oppumpede grundvand formentlig vil indeholde sediment, hvorfor vandet vil blive ledt gennem sedimentationstank og olieudskiller inden udledning til kloak eller

havnebassinet. Da der er tale om sædvanlige, integrerede dele af projektet, er der efter nævnets opfattelse ikke tale om afværgeforanstaltninger fastsat med henblik på at undgå eller reducere en skadelig virkning på habitatområdet.

Det fremgår desuden af sagens oplysninger, at udledning til havnen vil kræve en udledningstilladelse, og at de nærmere detailkrav til udledning af overfladevand vil blive håndteret i denne, herunder vil det blive sikret, at den bedst anvendelige teknologi (BAT) anvendes til at begrænse forurening.

Nævnet bemærker i forlængelse heraf, at kommunen ikke herved har udskudt vurderingen i forhold til udledning af miljøfremmede stoffer til et senere tidspunkt. Kommunen har således beskrevet udledning af henholdsvis oppumpet grundvand i anlægsfasen og overfladevand i driftsfasen i miljørapporten, hvor det fremgår, at der er foretaget konkrete beregninger for den forventede udledning fra oppumpet grundvand og nedbør i forbindelse med realiseringen af planerne, jf. ovenfor.

Det bemærkes i øvrigt, at kommunen ikke kan anses for at have udskudt vurderingen alene ved at informere om, at realiseringen af planerne vil medføre krav om tilladelse eller godkendelse efter andre regler.

I forhold til det af klagerne anførte om, at der ikke er foretaget en vurdering af de kumulative effekter med andre eksisterende og planlagte udledninger, bemærker nævnet, at det fremgår af miljørapporten og miljøkonsekvensrapporten, at baggrunds niveauet af stofferne i Fiskerhavnen er indgået i beregningerne, hvorfor nævnet lægger til grund, at andre allerede eksisterende udledninger i området på den baggrund er inddraget.

Nævnet kan således ikke give medhold i klagepunktet.

2.4. Påvirkning af bilag IV-arter (markfirben og flagermus)

2.4.1. Klagen

Det er under klagesagen gjort gældende, at vurderingen i forhold til bilag IV-arterne markfirben og flagermus er foretaget på et utilstrækkeligt grundlag, da der ikke er foretaget konkrete feltundersøgelser. Det er således efter klagerens opfattelse ikke tilstrækkeligt at henvise til, at der ingen registreringer er af de pågældende arter i planområdet.

Om markfirben er det særligt gjort gældende, at planområdet indeholder arealer, som kan være egnede for arten, og at tilstedeværelsen af arten derfor ikke kan afvises med tilstrækkelig sikkerhed uden yderligere undersøgelser.

Om flagermus er det særligt gjort gældende, at en besigtigelse i februar ikke opfylder kravene til, hvornår på året eftersøgninger af flagermus skal foregå, da flagermus på det tidspunkt er i dvale. Der mangler desuden oplysninger om, hvilke arter der er eftersøgt i bygningerne. På den baggrund er det klagerens opfattelse, at det ikke er tilstrækkeligt bevist, at der ikke er flagermus i planområdet.

2.4.2. Generelt om bilag IV-arter

Der er i habitatdirektivet[23] fastsat regler om beskyttelse af bestemte dyre- og plantearter (bilag IV-arter). Disse regler gælder også uden for Natura 2000-områderne.

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.

Markfirben og alle arter af flagermus i Danmark er oplistet i habitatdirektivets bilag IV.

Habitatdirektivet er implementeret i dansk ret i flere regelsæt, bl.a. planhabitatbekendtgørelsen fra 2016.[24]

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.

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.

2.4.3. Økologisk funktionalitet

Det fremgår af vejledningen til 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 udbredte bilag IV-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. En skade på et levested et sted i netværket kan muligvis afværges ved at fremme kvaliteten eller udstrækningen af levestederne andetsteds i netværket.

Det kan 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- eller rasteområde opretholdes på samme niveau som før nedlæggelsen af vandhullet (afværgeforanstaltninger). 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 for vandfladen, udlægge mere dødt ved, forbedre ledelinjer m.m.[25]

Generelt bør man først søge at tilpasse 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.[26]

2.4.4. 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.[27]

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.[28]

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.[29]

2.4.5. Kommunens undersøgelser og vurderinger

Generelt

Det fremgår af lokalplanens redegørelse (s. 31), at der er krav om beskyttelse af visse plante- og dyrearter, og at det planlagte ikke vil beskadige eller ødelægge arter på habitatdirektivets bilag IV. Der er i forlængelse heraf henvist til, at der i forbindelse med miljøvurderingen af det konkrete projekt er foretaget undersøgelser, der viser, at der ikke er fundet spor efter flagermus i området, eller træer, der vurderes at kunne udgøre levesteder.

Flagermus

Det fremgår af miljørapporten (s. 54) om eksisterende forhold, at planområdet indeholder en del træer, men at ingen af dem indeholder synlige hulheder, sprækker eller lignende, som kan være levested for flagermus.

Videre fremgår det, at bygningerne i området, som skal nedrives i forbindelse med realiseringen af planerne, er besigtiget i februar 2020. Der blev i den forbindelse ikke registreret nogle flagermus eller spor fra flagermus, men det kan ikke udelukkes, at der kan raste enkelte individer af flagermus i bygningerne, hvilket potentielt kan være vand-, troid-, brun-, skimmel-, dværgflagermus eller langøret flagermus. Der er dog ikke registreret nogle yngle- eller rasteområder i området, og det vurderes derfor ikke at være et væsentligt levested for flagermus.

Kommunen har i forbindelse med klagesagen bemærket, at planområdet blev kortlagt ved besigtigelser henholdsvis 29. maj, 17. september og 18. september 2019. Ved besigtigelserne blev følgende kortlagt: botanik (artslisten ses på Appendix C i miljøkonsekvensrapporten), eventuelle levesteder/vandhuller for padder (bilag IV-arter), mulige levesteder for markfirben (bilag IV-art), træer egnet til flagermus (bilag IV-arter) samt fugle.

Derudover anfører kommunen, at der 11. februar 2020 blev foretaget en besigtigelse af bygningerne i området, og at det er kommunens vurdering, at det ved en grundig gennemgang er muligt at identificere eventuelle yngle- og rastesteder for flagermus i februar måned, bl.a. ved hjælp af synlige ekskrementer på vægge og lignende. Kommunen henviser i forlængelse heraf til, at det fremgår af Naturstyrelsens habitatvejledning, at myndigheden skal søge sagen tilstrækkeligt oplyst, men at der ikke er egentlige formelle krav til omfanget af undersøgelser, og at det på den baggrund er kommunens vurdering, at besigtigelserne udgør et tilstrækkeligt grundigt og sikkert grundlag til at vurdere, om der er flagermus i området.

Det fremgår af miljøkonsekvensrapporten (s. 122), at bygningerne i den vestlige del af området, som skal nedrives, er undersøgt for flagermus den 11. februar 2020. Bygningerne er besigtiget på ydersiden efter ekskrementer på gavlen og mulige indflyvningssteder, og indefra er bygningerne besigtiget på tilgængelige steder for at kortlægge overvintringssteder eller overvintrende flagermus samt spor fra tidligere sæsoner. Det fremgår, at undersøgelsen tog udgangspunkt i steder, som var tilgængelige, og uden at nedtage tagplader og lignende, samt at det, der blev eftersøgt, var insektinger fra eksempelvis sommerfugle og lignende, ekskrementer i bunker og døde flagermus.

Det fremgår videre af miljøkonsekvensrapporten (s. 125), at området er et overvejende lysåbent areal, der er domineret af almindelige græsser. De træer, der er i området, er overvejende yngre træer, mens der findes enkelte mellemstore træer i randzonen. Det

vurderes (s. 128), at området ikke indeholder egnede levesteder for flagermus i form af ældre træer, løs bark, hulheder og sprækker, som flagermus kan opholde sig i.

For så vidt angår bygningerne i området fremgår det af miljøkonsekvensrapporten (s. 128), at bygningerne ved en autoophugger i området består af en flad barak og en åben værkstedsbygning med loft til kip. Der var ingen mulige indgange og ingen synlige spor fra flagermus på gavlen. Værkstedsbygningen havde adgang gennem porten, men der var ikke umiddelbart nogle oplagte gemmesteder for flagermus. Det kan dog ikke udelukkes, at flagermus kan opholde sig i gavlen, men det vurderes mindre sandsynligt, da der er direkte adgang gennem brædderne og derfor ikke er frostfrit. Der blev desuden ikke registreret ekskrementer på væggen, som ofte røber, at der er flagermus.

Videre fremgår det, at bygningerne ved et selskabslokale i området også på det meste af arealet er udnyttet til kip. Der er dog indvendig loftbeklædning på selve selskabslokalerne, som ikke har værdi for flagermus. På ydersiden af bygningerne var der flere steder, som kunne fungere som opholdssted og steder, som ikke kunne udelukkes at være indflyvningssted for flagermus til hulrum og lignende. Der blev dog ikke registreret nogen spor efter flagermus inden for eller uden for bygningerne i form af eksempelvis ekskrementer på bygningen.

Desuden fremgår det, at udlejer for hverken autoophugger eller selskabslokaler tidligere har observeret flagermus eller spor af dem. Det er på den baggrund i miljøkonsekvensrapporten konkluderet, at der ikke er registreret nogen yngle- eller rasteområder i området, og at det derfor ikke er et væsentligt levested for flagermus.

Markfirben

Det fremgår af miljørapporten om eksisterende forhold (s. 54), at planområdet indeholder arealer, som kan være egnede for markfirben. Arealerne er solbeskinnede områder med sandet jord, særligt omkring arealerne, hvor der bliver opbevaret bundgarnspæle. Der er dog ikke registreret markfirben i København i mange år, og det vil derfor være svært for dem at kolonisere området.

Det fremgår af miljøkonsekvensrapporten (s. 129), at planområdet er uden for markfirbens udbredelsesområde, og at der ikke er registreret markfirben i Københavnsområdet i mange år. Området er undersøgt for registreringer af markfirben på databaserne fugleognatur, DOF-basen og Naturdata, og der er ingen registreringer af arten. Videre fremgår det, at der under besigtigelserne er fundet enkelte steder, hvor det må antages, at markfirben vil kunne opholde sig, og området er dermed vurderet egnet som levested. Området er dog temmelig isoleret med placeringen ud til vandet og København, hvorfor det vil være svært for markfirben at indvandre til området. På den baggrund vurderes området ikke at være et levested for markfirben.

Kommunen har i forbindelse med klagesagen oplyst, at området bl.a. blev undersøgt for mulige levesteder for markfirben i forbindelse med besigtigelserne i området 29. maj, 17. september og 18. september 2019.

2.4.6. Planklagenævnets vurdering

Flagermus

Planklagenævnet finder, at kommunen har haft et tilstrækkeligt grundlag for at vurdere, at planerne ikke vil påvirke den økologiske funktionalitet af yngle- og rasteområder for flagermus.

Nævnet lægger herved vægt på, at der er foretaget en undersøgelse af træerne i området, og at der i den forbindelse ikke er konstateret træer, som er egnede som yngle- eller rasteområder for flagermus. Nævnet lægger herudover vægt på, at der er foretaget en undersøgelse af de bygninger i området, som potentielt kunne være yngle- eller rasteområder for flagermus, og at der ved undersøgelserne ikke er fundet spor efter flagermus, der kunne indikere, at bygningerne udgør yngle- eller rasteområder.

Efter nævnets opfattelse er de foretagne undersøgelser tilstrækkelige til at fastslå, at det byggeri, som lokalplanen og kommuneplantillægget muliggør, ikke vil medføre ødelæggelse eller beskadigelse af yngle- eller rasteområder for flagermus.

Nævnet kan således ikke give medhold i klagepunktet.

Markfirben

Et flertal på 9 medlemmer (Helle T. Anker, Holger Bisgaard, Ole Gregor, Henrik Høegh, Thomas Klyver, Jonas V. K. Nielsen, Torsten S. Pedersen, Helle Søeberg og Flemming Thornæs) finder, at kommunen har haft et tilstrækkeligt grundlag for at vurdere, at planerne ikke vil påvirke den økologiske funktionalitet af yngle- og rasteområder for markfirben.

Flertallet lægger herved vægt på, at det er undersøgt i forskellige databaser, om der tidligere har været registreret markfirben i planområdet, og at det på baggrund heraf er lagt til grund, at arten ikke er registreret i Københavnsområdet i mange år. Derudover lægger flertallet vægt på, at der er foretaget besigtigelser af naturen i området, herunder af eventuelle egnede levesteder for markfirben.

I den forbindelse bemærker flertallet, at besigtigelsen den 29. maj 2019 blev foretaget inden for den undersøgelsesperiode, der er beskrevet i forvaltningsplan for markfirben,^[30] og at der ikke ved undersøgelserne blev registreret enkeltindivider.

Et mindretal på 2 medlemmer (Susanne Ogstrup og Jan Woollhead) finder, at der for så vidt angår markfirben er fejl i miljørapporten. Det fremgår således af miljørapporten, at arten ikke er fundet i Københavnsområdet i mange år. En søgning i databasen arter.dk, viser dog, at der er tre registreringer af markfirben i dette århundrede i Københavnsområdet, hvoraf et fund er registreret kun 2 km fra lokalplanområdet.

Mindretallet finder på den baggrund, at der er en begrundet sandsynlighed for, at lokalplanområdet kan være levested for markfirben, hvorfor der burde have været foretaget yderligere undersøgelser. Mindretallet finder således, at planvedtagelsen lider af en væsentlig retlig mangel.

Der træffes afgørelse i overensstemmelse med flertallets stemmeafgivelse.

Nævnet kan således ikke give medhold i klagepunktet.

2.5. Påvirkning af fugle i øvrigt (isfugl og grønbenet rørhøne)

2.5.1. Klagen

Det er under klagesagen gjort gældende, at der i og omkring planområdet er registreret isfugl og grønbenet rørhøne, som er rødlistede fuglearter og beskyttede efter fuglebeskyttelsesdirektivet, og at konklusionen i miljørapporten derfor ikke stemmer overens med de faktiske forhold.

2.5.2. Generelt om beskyttelsen af fugle

Fuglebeskyttelsesdirektivet[31] er i dansk ret primært implementeret dels i form af en områdebeskyttelse (de udpegede fuglebeskyttelsesområder, som indgår i en række af Natura 2000-områderne) og dels i form af en artsbeskyttelse (artsfredningsbekendtgørelsen[32] samt jagtloven[33]).

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.[34]

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 forsættlig 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 miljøproblem, 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 forsættlig 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 bemærker indledningsvist, at planområdet grænser op til Natura 2000-område nr. 143, Vestamager og havet syd for, som bl.a. omfatter fuglebeskyttelsesområde F111. Området er nærmere beskrevet i afsnit 2.3.

Isfugl og grønbenet rørhøne er ikke omfattet af udpegningsgrundlaget for fuglebeskyttelsesområdet, og der er derfor heller ikke krav om, at der foretages en egentlig væsentligheds- eller konsekvensvurdering i forhold til disse.

Nævnet har dog fundet anledning til at vurdere miljørapportens oplysninger om påvirkningen af de af klagerne nævnte arter i forhold til den generelle beskyttelse, som følger af fuglebeskyttelsesdirektivets bestemmelser.

Fuglearten isfugl er omfattet af fuglebeskyttelsesdirektivets bilag I. Grønbenet rørhøne fremgår ikke af fuglebeskyttelsesdirektivets bilag I, men er dog fortsat omfattet af den generelle beskyttelse, som følger af fuglebeskyttelsesdirektivets artikel 5.

Planklagenævnet konstaterer, at der ikke i miljørapporten er foretaget en vurdering af, hvorvidt en realisering af planerne vil påvirke isfugl og grønbenet rørhøne. Påvirkning af fugle generelt er dog beskrevet i miljørapporten (s. 54), hvor det fremgår, at planområdet anvendes af flere fuglearter til rast og fouragering samt at visse arter yngler i området. Desuden fremgår det, at planområdet udgøres af et forholdsvist lille areal og i forvejen har en relativ høj grad af forstyrrelse, herunder fra huskatte, hvilket har en negativ betydning for fuglenes muligheder for at anvende området.

Videre fremgår det, at det grønne område på Stejlepladsen vurderes at udgøre en vis værdi for fugle som raste- og fødesøgningsområde. Det nærliggende Sydhavnstippen vurderes dog at udgøre et vigtigere levested for fugle i præg af sin kvalitet og størrelse. Dette begrundes også ud fra antallet af observationer i relevante databaser.

Kommunen har i sine bemærkninger til klagen anført, at der ikke ved naturregistreringen er fundet beskyttede arter inden for planområdet. Der er dog ved enkelte lejligheder tidligere ifølge naturdatabasen og DOF registreret isfugl i periferien af projektområdet og en enkelt registrering af en grønbenet rørhøne. Det er kommunens vurdering, at en så begrænset forekomst af de to arter i planområdet ikke giver anledning til at antage, at planerne vil påvirke de to fuglearters lokale bestande.

Planklagenævnet finder på baggrund af ovenstående, at kommunen ikke i den konkrete sag har haft anledning til at iværksætte konkrete undersøgelser vedrørende isfugl og grønbenet rørhøne. Efter nævnets opfattelse skal der således være konkrete holdepunkter for, at den miljøvurderede plan kan påvirke en given fugleart, før kommunen efter miljøvurderingsloven er forpligtet til at foretage en vurdering af arten i en miljørapport.

Nævnet finder desuden, at der ikke er grundlag for at tilsidesætte kommunens vurdering af, at en så begrænset forekomst af de to arter ikke giver anledning til at antage, at en realisering af planerne vil medføre en påvirkning af de arterne.

Nævnet kan således ikke give medhold i klagepunktet.

2.6. Kommunens miljøvurdering i øvrigt

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 hensynstagen til områdets bevaringsmålsætning, jf. lovens § 8, stk. 1, nr. 2.

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 miljøbeskyttelsesniveau 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. Overvågningsforanstaltninger

Klagen

Klagerne anfører, at miljøvurderingen ikke opfylder kravene i miljøvurderingslovens § 12, stk. 4, da der ikke er fastsat en plan for overvågning af forudsætningerne om, at henholdsvis udledning af vand fra planområdet, støjen fra pæleramning og støjen fra det nye boligområde, ikke vil påvirke Natura 2000-området.

Generelt om overvågningsforanstaltninger

Miljørapporten skal indeholde en beskrivelse af de påtænkte foranstaltninger vedrørende overvågning af de væsentlige indvirkninger på miljøet ved planens gennemførelse, jf. miljøvurderingslovens § 12, stk. 4.

Planklagenævnets vurdering

Planklagenævnet finder, at kommunen i miljørapporten i tilstrækkeligt omfang har redegjort for de påtænkte overvågningsforanstaltninger, jf. miljøvurderingslovens § 12, stk. 4.

Nævnet lægger vægt på, at overvågning er beskrevet i miljørapporten (s. 93), hvor det fremgår, at der stilles krav om vibrationsovervågning, når der foretages pæleramning og nedvibrering af spunsvægge. De resterende miljøpåvirkninger vil blive håndteret gennem anden lovgivning, og er desuden ikke så væsentlige, at der er behov for særskilt overvågning.

Nævnet lægger desuden vægt på, at kommunen i forhold til udledning af vand og støjpåvirkningen fra planområdet har vurderet, at der ikke vil være en væsentlig påvirkning, jf. ovenfor i afsnit 2.3.4. Nævnet bemærker, at det er de *væsentlige* indvirkninger på miljøet, miljørapporten skal indeholde en beskrivelse af overvågningsforanstaltninger for efter § 12, stk. 4.

Nævnet kan således ikke give medhold i klagepunktet.

2.7. Sammenfattende redegørelse

2.7.1. Klagen

Det er under klagesagen gjort gældende, at miljøvurderingslovens § 13, stk. 2, nr. 3 og nr. 4 ikke er overholdt, da kommuneplantillægget og lokalplanen ikke indeholder en redegørelse, der opfylder kravene, herunder i forhold til alternativer. Klagerne anfører, at en manglende sammenfattende redegørelse er en væsentlig retlig mangel ved planernes tilvejebringelse, der medfører, at planerne er ugyldige.

2.7.2. Generelt om sammenfattende redegørelse

En kommune skal foretage offentlig bekendtgørelse af miljørapporten og de tilhørende planforslag, jf. miljøvurderingsloven § 8, stk. 1, og fastsætte en frist på mindst 8 uger til, at offentligheden kan fremsætte bemærkninger til miljørapporten og planforslagene, jf. lovens § 8, stk. 3.

Efter offentlighedsfasen skal kommunen udarbejde en sammenfattende redegørelse, hvoraf det bl.a. skal fremgå, hvordan de udtalelser, der er indkommet i offentlighedsfasen, er taget i betragtning, jf. § 13, stk. 2, nr. 2.

Den sammenfattende redegørelse skal desuden redegøre for, hvorfor den godkendte eller vedtagne plan eller det godkendte eller vedtagne program er valgt på baggrund af de rimelige alternativer, der har været behandlet, og hvordan myndigheden vil overvåge de væsentlige indvirkninger på miljøet af planen eller programmet, jf. § 13, stk. 2, nr. 3 og nr. 4.

2.7.3. Planklagenævnets vurdering

Planklagenævnet finder, at kommunen har opfyldt miljøvurderingsloven § 13, stk. 2, nr. 3 og nr. 4, i forbindelse med vedtagelsen af planerne.

Nævnet lægger herved vægt på, at kommunen i forbindelse med vedtagelsen af planerne og miljørapporten har udarbejdet en sammenfattende redegørelse, der indgik som et bilag til dagsordenen for Borgerepræsentationens møde den 4. februar 2021.

Nævnet lægger derudover vægt på, at alternativer er beskrevet i den sammenfattende redegørelse (s. 5-6), hvoraf det bl.a. fremgår, 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. Herefter er det beskrevet, at de nuværende rammer og retningslinjer vil gælde, og der vil kunne forventes en udvikling, hvor områdets faktiske karakter fastholdes. Der er ikke vurderet andre alternativer, da andre alternativer også vil kræve udarbejdelse af byggeretsgivende lokalplan.

Endelig fremgår det af redegørelsen (s. 6) vedrørende overvågning, at de hensyn, der er beskrevet i miljørapporten vil blive inddraget i den efterfølgende projektering. I forbindelse med pæleramning og nedvibrering af spunsvægge vil der blive stillet krav om vibrationsovervågning af de berørte bygninger.

Nævnet bemærker i øvrigt, at der ikke er noget krav om, at den sammenfattende redegørelse indgår i selve planforslagene. Miljøvurderingslovens § 13, stk. 2, forudsætter således blot, at der udarbejdes en sammenfattende redegørelse.

Nævnet kan således ikke give medhold i klagepunktet.

2.8. Forudgående offentlighed (planlovens § 23 c)

2.8.1. Klagen

Klagerne anfører, at der burde have været indkaldt ideer og forslag i overensstemmelse med planlovens § 23 c, inden kommuneplantillægget blev vedtaget, da tillægget ikke alene indeholder mindre ændringer af kommuneplanens ramme.

Klagerne henviser til, at der ikke tidligere gjaldt en ramme for bebyggelsesprocenten, som nu er fastsat til 140 %, og at der er tale om et hidtil ubebygget område. I den forbindelse anfører klagerne, at det ikke har betydning, at bygherrens ønsker til bebyggelsesprocenten har været fremme i debatten i forbindelse med den forudgående kommuneplanproces.

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.^[35]

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^[36], 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 af 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.

2.8.3. Planklagenævnets vurdering

Inden vedtagelsen af kommuneplantillæg nr. 5 var planområdet udlagt i Københavns Kommuneplan 2019, ramme nr. R19.B.4.32, med rammetyper B*.

Det fremgår af kommuneplanen, afsnit 3, *Rammer for byudviklingen*,^[37] 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 i kommuneplan 2019, fremgår følgende generelle beskrivelse af kommuneplanens afsnit 3.1.1:^[38]

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 fremgår videre af kommuneplan 2019, at et efterfølgende tal (i den konkrete sag fastsat til 4 i kommuneplantillæg nr. 5, jf. nedenfor) relaterer sig til bebyggelsesprocent, højde og friareal.^[39] For B4-områder gælder generelt, at den maksimale bebyggelsesprocent er 150, maksimal bygningshøjde er 24, friareal til boliger er 40 % og friareal til erhverv er 10 %.

I de særlige bestemmelser for rammeområde nr. R19.B.4.32 var det i kommuneplanen (s. 275) fastlagt:

Området indgår i byomdannelsesområdet [A1] Syd. Området er omfattet af rækkefølgebestemmelser. Rammen vil blive fastsat ved kommende kommuneplanlægning. Lokalplanlægning for området forudsætter, at der ikke med lokalplanen planlægges for en anvendelse, der vil kunne have konsekvenser for drifts- og udviklingsmuligheder for produktions-, transport- og logistikvirksomheder af national interesse. Lokalplanbestemmelser om anvendelse og afskærmningsforanstaltninger mv. nær virksomheden, jf. nedenstående, skal sikre den fremtidige anvendelse mod gener fra støj, lugt, støv eller anden luftforurening, jf. planlovens § 15 a og § 15 b, så planlægningen ikke vil kunne medføre skærpede miljøkrav for virksomheden på matr.nr. [F2] og [F3]. Lokalplanlægning for området forudsætter, at der ikke med lokalplanen planlægges for en

støjfølsom anvendelse inden for støjkonsekvensområdet omkring Forsvarets skydebane, der kan have konsekvenser for Forsvarets fortsatte anvendelse af [F5]. Lokalplanbestemmelser om anvendelse og afskærmningsforanstaltninger mv. nær forsvarrets skydebane, jf. nedenstående, skal sikre den fremtidige anvendelse mod gener fra støj, jf. planlovens § 15 a, så planlægningen ikke vil kunne medføre en skærpelse af miljøkravene ved kommende miljøgodkendelse af Forsvarets brug af [F5], beliggende på matr.nr. [F6].

Der var ikke fastsat en talangivelse for rammeområdet i kommuneplan 2019, men i kommuneplantillæg nr. 5, ændredes B*-rammen for planområdet til en B4*-ramme med nr. R19.B.4.32.T1.

I kommuneplantillægget fastsættes desuden en maksimal bebyggelsesprocent på 140, som således fraviger den generelle B-rammes bebyggelsesprocent på 150. Derudover fjernes en del af de særlige bemærkninger, så det herefter fremgår:

Området indgår i byomdannelsesområdet [A4] Syd. Området er omfattet af rækkefølgebestemmelser. Lokalplanlægning for området forudsætter, at der ikke med lokalplanen planlægges for en anvendelse, der vil kunne have konsekvenser for drifts- og udviklingsmuligheder for produktions-, transport- og logistikvirksomheder af national interesse. Lokalplanbestemmelser om anvendelse og afskærmningsforanstaltninger m.v. nær virksomheden, jf. nedenstående, skal sikre den fremtidige anvendelse mod gener fra støj, lugt, støv eller anden luftforurening, jf. planlovens § 15 a og § 15 b, så planlægningen ikke vil kunne medføre skærpede miljøkrav for virksomheden på matr.nr. [F2].

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

Planklagenævnet finder, at der i den konkrete sag ikke var krav om forudgående indkaldelse af ideer og forslag, jf. planlovens § 23 c, stk. 1. Nævnet finder således, at der alene er tale om mindre ændringer i kommuneplanens rammedel.

Planklagenævnet lægger herved vægt på, at der ikke med kommuneplantillæg nr. 5 er sket en ændring i anvendelsesbestemmelsen for området, som således fortsat er udlagt til boligformål, og at der alene er tale om justeringer af bebyggelsesregulerende bestemmelser, herunder bebyggelsesprocent og maksimal bygningshøjde.

Planklagenævnet kan således ikke give medhold i klagepunktet.

2.9. Planlægning på støjbelastede arealer

2.9.1. Klagen

Det er under klagesagen gjort gældende, at den ændrede planramme indebærer, at der ikke er tilstrækkelig sikkerhed for, at støjen fra virksomheder i området er ophørt i løbet af en periode på 8 år, som det er påkrævet efter § 15 a, stk. 2.

Planklagenævnet har forstået dette som en klage over, at lokalplanen ikke er i overensstemmelse med planlovens § 15 a, stk. 2.

Planklagenævnet har i forlængelse heraf desuden fundet anledning til at tage stilling til, om kommunen i forbindelse med vedtagelsen af lokalplanen har overholdt planlovens § 15 a, stk. 1, i forhold til trafikstøj.

Klagerne har i den forbindelse anført, at lokalplanen fastlægger området til helårsboliger, og ikke til blandede byfunktioner. Klagerne anfører, at det ifølge lokalplanen kun er en mulighed, at der kan være andre funktioner i planområdet, og at anvendelsen til blandede byfunktioner skal være forenelig med anvendelsen til boliger. Efter klagernes opfattelse er muligheden for blandede byfunktioner indarbejdet i lokalplanen for at omgå de skrappe støjgrænser, hvilket er i modstrid med lovens intention og hensynsafvejning.

2.9.2. Generelt om planlovens § 15 a

En lokalplan må kun udlægge støjbelastede arealer til støjfølsom anvendelse, hvis planen kan sikre den fremtidige anvendelse mod støjgener, jf. planlovens § 15 a, stk. 1. Dette skal ske med bestemmelser om etablering af afskærmningsforanstaltninger m.v., jf. § 15, stk. 2, nr. 13, 23 og 26.

Reglerne skal forhindre, at der ved lokalplan tillades opført eksempelvis boliger i et område, der er belastet med støj fra erhvervsvirksomheder, vejtrafik m.v. Reglerne sikrer samtidig de eksisterende virksomheder mod at blive presset væk af boliger. Bestemmelsen udgør et planlægningsforbud, som dog kan fraviges, hvis der sikres mod støjgener i overensstemmelse med § 15 a, stk. 1 eller 2.

Med "støjbelastede arealer" menes arealer, hvor Miljøstyrelsens vejledende grænseværdier for den pågældende anvendelse ikke kan overholdes uden etablering af afskærmningsforanstaltninger.

En lokalplan kan indeholde bestemmelser om afskærmningsforanstaltninger i form af anlæg af beplantningsbælte, støjvold, mur og lignende som betingelse for ibrugtagning af ny bebyggelse eller ændret anvendelse af et ubebygget areal, jf. § 15, stk. 2, nr. 13.

En lokalplan kan desuden indeholde bestemmelser om isolering af eksisterende boligbebyggelse mod støj, jf. § 15, stk. 2, nr. 23.

En lokalplan kan endvidere indeholde bestemmelser om isolering mod støj af ny boligbebyggelse i eksisterende boligområder eller områder for blandede byfunktioner, jf. § 11 b, stk. 1, nr. 2, jf. § 15, stk. 2, nr. 26.

Som følge af den brede formulering af § 15, stk. 2, nr. 13, kan der ifølge praksis ikke stilles krav om, at støjhensynet skal varetages på en bestemt måde. Bestemmelser, der på anden vis sikrer tilstrækkeligt lavt støjniveau, og således f.eks. giver muligheder for anvendelse af teknik, der ikke er kendt ved lokalplanens vedtagelse, og som ikke er en afskærmning eller isolering af eksisterende eller ny boligbebyggelse, er derfor ikke i strid med planloven. Det er således i praksis anset for tilstrækkeligt, at lokalplanen indeholder en bestemmelse om, at udnyttelsen af lokalplanområdet kun kan ske under overholdelse af Miljøstyrelsens vejledende grænseværdier.^[40] Kravet skal i så fald være udtrykkeligt formuleret som en betingelse for ibrugtagning.^[41]

Der er fastsat særlige regler i § 15 a, stk. 2, om byomdannelsesområder, som er beskrevet nedenfor i afsnit 2.9.4.

Begrebet byomdannelsesområde skal forstås i overensstemmelse med planlovens regler for sådanne områder.

2.9.3. Særligt om trafikstøj

Grænseværdier for trafikstøj.

Der er i Miljøstyrelsens vejstøjvejledning fastsat en vejledende grænseværdi for vejtrafikstøj for bl.a. boligområder på 58 dB.[42]

Denne grænseværdi skal være overholdt over alt i området – både ved facaderne og på udendørs opholdsarealer.

Vejstøjvejledningen skelner mellem bl.a.:

1. Nye områder uden betydende støj
2. Nye boligområder, hvor der er støj
3. Nye boliger i eksisterende boligområder i byområder med meget støj

Af støjvejledningen fremgår følgende i forhold til sidstnævnte kategori:

I eksisterende boligområder og områder for blandede byfunktioner i bymæssig bebyggelse kan der opstå ønske om at forny eller vitalisere boligkvarterer, herunder også i forbindelse med byfornyelse og såkaldt "huludfyldning" i eksisterende karrébebyggelse, selv om grænseværdien på 58 dB på ingen måde kan overholdes. Der kan også i disse særlige situationer planlægges nye, støjisolerede boliger (og tilsvarende støjfølsom anvendelse) under forudsætning af, at det sikres, at

- *Alle udendørs arealer, der anvendes til ophold i umiddelbar tilknytning til boligerne, har et støjniveau lavere end 58 dB. Det samme gælder områder i nærheden af boliger, der overvejende anvendes til færdsel til fods (fx gangstier, men ikke fortove mellem boligen og vejen), og*
- *Udformningen af boligernes facader sker, så der er et støjniveau på højst 46 dB indendørs i sove- og opholdsrum med åbne vinduer (fx med særlig afskærmning uden for vinduet eller særligt isolerende konstruktioner), samt*
- *Boligerne orienteres, så der så vidt muligt er opholds- og soverum mod boligens stille facade og birum mod gaden.*

For boliger o.l., hvor disse hensyn imødekommes, skal det udendørs støjniveau ved facaden ikke sammenholdes med de vejledende grænseværdier.[43]

Anvendelsesområdet for de lempede støjkrav nævnt i vejledningen i forbindelse med planlægning for nye boliger i eksisterende støjbelastede byområder er sammenfaldende med anvendelsesområdet for planlovens § 15, stk. 2, nr. 26.^[44]

Isolering mod støj af ny boligbebyggelse

Planklagenævnet finder, at anvendelsesområdet for de lempede grænseværdier nævnt i Miljøstyrelsens vejledning om vejstøj fra 2007 i forbindelse med planlægning for nye støjisolerede boliger i eksisterende støjbelastede byområder skal ses i sammenhæng med muligheden for at stille krav om isolering mod støj af ny boligbebyggelse, jf. planlovens § 15, stk. 2, nr. 26.

Nævnet finder således, at lovgiver har gjort op med, i hvilke situationer de foranstaltninger, der er omfattet af § 15, stk. 2, nr. 26, må benyttes for at forebygge støjgener for beboere mv. Hvis en lokalplan fastsætter eller forudsætter, at disse foranstaltninger anvendes i et videre omfang, vil det indebære en omgåelse af planlovens bestemmelser om disse typer af foranstaltninger.

§ 15, stk. 2, nr. 26, finder kun anvendelse, hvis der er tale om *eksisterende boligområder eller områder for blandede byfunktioner*.

Oplysninger om trafikstøj i den konkrete sag

Det fremgår af sagens oplysninger, at kommunen i forhold til trafikstøj har anvendt reglerne i planlovens § 15 a, stk. 2, nr. 26, hvorefter der kan stilles krav om overholdelse af det indendørs støjniveau.

Det fremgår således af lokalplanens § 9, stk. 1, at bebyggelse og ubebyggede arealer, herunder primære opholdsarealer, skal placeres, udføres og indrettes således, at beboere og brugere i lokalplanområdet i nødvendigt omfang skærmes mod støj, vibrationer og anden forurening fra vejtrafik. Bestemmelsen henviser herefter til de lempede grænseværdier for trafikstøj, jf. Miljøstyrelsens vejledning om støj fra veje.

Nye eller eksisterende byområder

Det følger af planlovens § 15, stk. 2, nr. 26, at der i en lokalplan kan optages bestemmelser om isolering af støj af ny boligbebyggelse i eksisterende boligområder eller områder for blandede byfunktioner, jf. § 11 b, stk. 1, nr. 2.

Af de almindelige bemærkninger til lovforslaget,^[45] fremgår følgende under overskriften *Mangfoldige og integrerede byområder og støjbeskyttelse*:

[...] Bestemmelsen skal stimulere kommunerne til på et tidligt tidspunkt i planlægningsprocessen at tage stilling til, i hvilket omfang eksisterende byområder mere hensigtsmæssigt kan rumme mere varierede anvendelser til forskellige byformål, end der hidtil har været planlagt for.

Kataloget over de nærmere rammer for lokalplanlægningen, som kan behandles i kommuneplanen, udvides til som et nyt punkt at omfatte muligheden for at fastsætte rammer for områder til blandede byfunktioner.

Det foreslås desuden, at lovens bestemmelse om, at en lokalplan kan indeholde bestemmelser om isolering af eksisterende boligbebyggelse mod støj udvides til som noget nyt også at omfatte muligheden for at stille krav om, at ny boligbebyggelse i eksisterende boligområder eller i områder, der udlægges til blandede byfunktioner, skal isoleres mod støj. De nærmere regler om udformning og krav til støjisolering forudsættes fastsat i tillæg til Miljøstyrelsens vejledninger om ekstern støj fra virksomheder og om støj fra jernbaner, og desuden i den ny vejledning om støj fra veje.

Bestemmelsen har til hensigt at sikre, at der kan planlægges for fornyelse af boligbestanden også i områder, hvor der er tale om vedblivende støj fra virksomheder eller støj fra veje og jernbaner i byerne, og hvor det ikke er muligt at forhindre støjulemper alene ved at opsætte støjskærme. Her skal det efter forslaget være muligt at planlægge for støjisolering af bygningerne, som kan sikre den fremtidige anvendelse mod støjgener.

Begrundelsen for de foreslåede ændringer af planlovens regler er ønsket om, at de eksisterende boligområder og blandede byområder skal kunne planlægges for fornyelse og udvikling. Det skal være muligt at planlægge områder for blandede byformål, og det skal være muligt at planlægge for nye boliger, der kan integreres i eksisterende byområder også i tilfælde, hvor støjbelastningen uden særlige støjdæmpende foranstaltninger på bygningerne ikke ville være acceptabel.

Der kan f.eks. være ønsker om at opgradere og fortætte et centralt beliggende boligområde, som er blevet forsømt, fordi det ligger tæt ved en virksomhed med vedblivende støj. Selvom området er støjbelastet, kan der være ræson i at modernisere boligområdet pga. den i øvrigt attraktive beliggenhed i byen.

Det kan ikke lade sig gøre at planlægge for en sådan modernisering med de nuværende regler, men forslaget åbner mulighed for, at der kan opføres ny bebyggelse, der med støjisolering kan fungere som en støjskærm for de øvrige boliger og opholdsarealer i området.

Endvidere fremgår det af de almindelige bemærkninger til lovforslaget under overskriften *Støjisolering af nye boliger*:

I visse situationer kan der opstå problemer med at opretholde et acceptabelt støjniveau inde i byerne. Planlovens forbud mod at planlægge for støjfølsom anvendelse, medmindre der i lokalplanen kan fastsættes bestemmelser om støjafskærmning (planlovens § 15 a) blev indført ved ændringen af planloven i 2003 om byomdannelse. Det har vist sig, at forbuddet i visse tilfælde forhindrer en hensigtsmæssig planlægning for fornyelse af eksisterende byområder med nye boliger. De foreslåede nye bestemmelser, der dels giver mulighed for at udlægge områder til blandede byfunktioner, dels giver mulighed for at planlægge for nye støjisolerede boliger i byernes eksisterende boligområder, vil give bedre forudsætninger for at planlægge for mangfoldige og varierede byområder med et stort miks af forskellige byfunktioner.

Der kan f.eks. være behov for at planlægge for et nyt indslag af boliger i ældre, eksisterende byområder, der grænser op til ældre, men velfungerende erhvervsområder, hvor der fortsat kan være virksomheder, der belaster omgivelserne med støj. Med de nuværende regler kan der i sådanne områder være svært at etablere en tilstrækkelig støjafskærmning i dag, hvis man samtidig ønsker at fastholde en bymæssig, tæt bebyggelse. [...]

Af de specielle bemærkninger til § 11 b, stk. 1, nr. 2, fremgår af lovforslaget:[46]

[...]

Hensigten er ikke, at der skal planlægges for boliger i velfungerende erhvervsområder, men at der i de eksisterende byområder skal være mulighed for at planlægge for en blanding af mange forskellige byfunktioner, der gør byen levende og sammensat, hvor det er muligt at indpasse forskellige moderne byerhverv, som ikke er miljøbelastende. [...]

Af de specielle bemærkninger til § 15, stk. 2, fremgår af lovforslaget:[47]

[...]

Ændringen af bestemmelsen sker med henblik på at fremme modernisering af eksisterende, støjramte boligområder og byområder med blandede byfunktioner, herunder til boligformål.

Det er samtidig tanken, at der skal ske en supplering af anvisningerne i Miljøstyrelsens vejledning om støj fra virksomheder. Ændringerne skal åbne mulighed for, at der i eksisterende byområder med vedblivende støj kan opføres boliger, der sikres et tilfredsstillende lydniveau indendørs med åbne vinduer og på udendørs opholdsarealer.

Af Miljøstyrelsens vejledning om vejstøj fremgår følgende om nye boliger i eksisterende støjbelastede byområder (s. 19):

Denne planlægningssituation omfatter bl.a. byfornyelse og vitalisering af

eksisterende boligområder i byerne samt huludfyldning i en boligkarré. Det kan være ældre, centrale bydele, hvor der tilføjes indslag af nye boliger, eller fornyelse af eksisterende boligområder tæt på trafikerede veje.

[...]

I denne planlægningssituation indgår fx også "huludfyldning" i den tætte by. Retningslinjerne om støjisolerede boliger finder alene anvendelse i eksisterende boligområder eller områder for blandede byfunktioner i byer, og kan således ikke lægges til grund ved ændret arealanvendelse. [...]

Et flertal på 10 medlemmer (Helle T. Anker, Holger Bisgaard, Henrik Høegh, Thomas Klyver, Jonas V. K. Nielsen, Susanne Ogstrup, Torsten S. Pedersen, Helle Søeberg, Flemming Thornæs og Jan Woolhead) finder, at planlovens § 15, stk. 2, nr. 26 og forarbejderne til bestemmelsen må forstås således, at bestemmelsen alene kan bringes i anvendelse i tilfælde, hvor der lokalplanlægges for omdannelse af faktisk eksisterende byområder med tilhørende byfunktioner, herunder eksempelvis eksisterende erhvervsområder.

Flertallet lægger herved navnlig vægt på, at det fremgår af forarbejderne til bestemmelsen, at ændringen af loven er sket med henblik på at fremme modernisering af eksisterende støjramte boligområder og byområder med blandede byfunktioner, herunder til

boligformål, og at det med ændringen blandt andet skal være muligt at planlægge for nye boliger, der kan integreres i eksisterende byområder.

Flertallet lægger desuden vægt på, at det fremgår af forarbejderne, at de fastsatte bestemmelser om støjisolering skal sikre en hensigtsmæssig planlægning for fornyelse af eksisterende byområder med nye boliger. Det fremgår herudover, at hensigten med bestemmelserne er, at der i de eksisterende byområder skal være mulighed for at planlægge for en blanding af mange forskellige byfunktioner.

Flertallet lægger endvidere vægt på, at det fremgår af Miljøstyrelsens vejledning om vejstøj, at retningslinjerne om støjisolerede boliger ikke kan lægges til grund ved ændret arealanvendelse. Det fremgår desuden, at de lempede støjgrænseværdier for nye boliger i eksisterende boligområder i byområder med meget støj, kan anvendes i de særlige situationer, hvor der i forhold til bymæssig bebyggelse er et ønske om at forny eller vitalisere boligkvarterer, herunder i forbindelse med byfornyelse og huludfyldning.

Flertallet anser således Miljøstyrelsens vejledning som et væsentligt fortolkningsbidrag i forhold til planlovens § 15, stk. 2, nr. 26, og dermed de lempede grænseværdiers anvendelsesområde. Flertallet henviser i den forbindelse til, at der er henvist til vejledningen i forarbejderne til bestemmelsen.

Flertallet lægger desuden vægt på, at planloven bl.a. tilsigter, at støjulemper forebygges, jf. lovens § 1, stk. 2, nr. 5. Flertallet finder, at dette hensyn om forebyggelse af støjgener taler for at anlægge en snæver fortolkning af anvendelsesområdet for de forskellige foranstaltninger til forebyggelse af støjgener, hvor der planlægges for støjfølsom anvendelse på støjbelastede arealer.

Planloven tilsigter endvidere, at der skabes og bevares værdifulde bebyggelser og bymiljøer, jf. lovens § 1, stk. 1, nr. 2. Flertallet finder, at dette hensyn til skabelse og bevarelse af værdifulde bebyggelser og bymiljøer ligeledes taler for at anlægge en indskrænkende fortolkning af muligheden for anvende foranstaltningen med støjisolering af boligbebyggelse, således at der opstår boliger og boligområder, hvor de generelle vejledende grænseværdier alene er overholdt på udendørs opholdsarealer, men ikke i øvrigt omkring boligerne.

Et mindretal på 1 medlem (Ole Gregor) finder, at planlovens § 15, stk. 2, nr. 26, ikke alene omfatter eksisterende byområder. Mindretallet lægger vægt på, at der anvendes "eller" i lov samt vejledninger, hvorfor der ikke er belæg for at begrænse undtagelsen til kun at omfatte eksisterende byområder. Mindretallet bemærker, at bestemmelsen anvendes, og at der ligeledes er et behov for at anvende undtagelsen, hvis man vil have nye blandede byområder. Det bemærkes endvidere, at støjproblemerne kan løses i de blandede byområder, og at det igennem årene er blevet lettere med de krav, der er kommet om tætte bygninger på grund af klima- og energihensyn. Mindretallet finder således, at det vil være en meget vidtgående indskrænkning at begrænse anvendelsesområdet for planlovens § 15, stk. 2, nr. 26, til alene at omfatte eksisterende byområder, og at så væsentlige ændringer bør foretages af lovgiver eller ministeren, ikke af et klagenævn uden vurdering af de afledte konsekvenser.

Et flertal på 8 medlemmer (Helle T. Anker, Holger Bisgaard, Ole Gregor, Henrik Høegh, Thomas Klyver, Jonas V. K. Nielsen, Torsten S. Pedersen, Flemming Thornæs) finder, at planområdet i den konkrete sag er et eksisterende byområde, hvorefter planlovens § 15,

stk. 2, nr. 26, kan bringes i anvendelse, hvis der er tale om et nyt boligområde eller et område for blandede byfunktioner, jf. nedenfor.

Flertallet lægger herved vægt på, at der i planområdet er eksisterende byfunktioner, herunder selskabslokaler, autoværksted og oplag af fiskergarn. Hertil kommer, at området er omgivet af en fiskerihavn og en lystbådehavn, ligesom området vest for planområdet ved [A4], anvendes til erhverv. Nævnet lægger desuden vægt på, at planområdet også inden vedtagelsen af planerne lå i byzone.

Et mindretal på 3 medlemmer (Susanne Ogstrup, Helle Søeberg og Jan Woolhead) finder, at planområdet i den konkrete sag ikke udgør et eksisterende byområde.

Mindretallet lægger vægt på, at planområdet hovedsageligt består af et eksisterende lysåbent naturområde, som er ubebygget. Hertil kommer, at der ikke har pågået aktiviteter eller en anvendelse af området, som medfører, at området kan anses som en del af et eksisterende byområde. Efter mindretallets opfattelse har det i den forbindelse ikke betydning, at området allerede inden vedtagelsen af planerne lå i byzone, da området ikke faktisk blev anvendt som et byområde.

Da der ikke var tale om et eksisterende byområde på det tidspunkt, hvor området ved lokalplanlægning blev udlagt til støjfølsom anvendelse, kan afværgeforanstaltningerne og de hertil hørende lempede støjkraav for vejstøj i planlovens § 15, stk. 2, nr. 26, jf. lovens § 15 a, stk. 1, ikke anvendes. Mindretallet finder derfor, at lokalplanen er i strid med planlovens § 15 a, stk. 1.

Der træffes afgørelse i overensstemmelse med flertallets stemmeafgivelse.

Udlagt område for blandede byfunktioner

Reguleringen af *blandede byfunktioner* blev indført i planlovens § 11 a, stk. 1, nr. 2, i 2007.

Det fremgår således af planlovens 11 a, stk. 1, nr. 2, at kommuneplanen skal indeholde retningslinjer for beliggenheden af områder til forskellige byformål, f.eks. boligformål, erhvervsformål, *blandede byfunktioner*, beliggenheden af offentlige institutioner, serviceformål, byomdannelsesområder m.v.

Formålet var at give mulighed for at planlægge for områder med en blanding af boliger, service og forskellige former for erhverv for at skabe mangesidede anvendelser, i modsætning til en funktionsopdelt by, hvor boligområder, arbejdspladser og centrumfunktioner er placeret i adskilte områder.[48]

Ved samme lovændring blev der indført en bestemmelse i planlovens § 11 b, stk. 1, nr. 2, ifølge hvilken rammer for indholdet af lokalplaner fastsættes for de enkelte dele af kommunen med hensyn til områder for blandede byfunktioner.

Områder med blandede byfunktioner skal således være udlagt i kommuneplanen.

Af forarbejderne til bestemmelsen fremgår:

Bestemmelsen gør det muligt at fastsætte nærmere rammer for, hvilke forskellige anvendelser, der kan blandes i det enkelte delområde, og hvordan det kan ske. Rammerne kan f.eks. angive, at en vis andel af bebyggelsen forudsættes anvendt til boligformål, en vis andel til kreative erhverv, og en vis andel til service m.v. Men rammerne kan også angive, at bebyggelse, f.eks. baggårdsbebyggelsen, kan anvendes til både kreative erhverv og boliger, medens gadebebyggelsen forbeholdes boliger og butikker. Det er også muligt at udlægge områder til et tilfældigt miks, hvis der er et ønske om at skabe en sådan karakter i et område.[49]

Af forarbejderne til bestemmelserne fremgår endvidere:

Miljøstyrelsen har i Vejledning nr. 3/2003 om ekstern støj i byomdannelsesområder advaret mod bestemmelser om, at der i velfungerende erhvervsområder kan etableres enkelte boliger i tilknytning til den enkelte virksomhed, f.eks. portnerboliger. Miljøstyrelsen finder, at det i videst muligt omfang ved planlægningen skal undgås, at der etableres eller opstår boliger i miljøbelastede erhvervsområder, og at eksisterende boliger i sådanne områder så vidt muligt bliver ændret til erhvervsformål. Den foreslåede bestemmelse ændrer ikke på disse forhold. Hensigten er ikke, at der skal planlægges for boliger i velfungerende erhvervsområder, men at der i de eksisterende byområder skal være mulighed for at planlægge for en blanding af mange forskellige byfunktioner, der gør byen levende og sammensat, hvor det er muligt at indpasse forskellige moderne byerhverv, som ikke er miljøbelastende.[50]

Kommuneplan 2019 og kommuneplantillæg nr. 5

Inden vedtagelsen af kommuneplantillægget var planområdet udlagt i kommuneplanen, ramme nr. R19.B.4.32, med rammetyper B*. Som beskrevet i afsnit 2.8.3 ændrer kommuneplantillægget rammen til B4*.

Det fremgår af kommuneplanen, afsnit 3, *Rammer for byudviklingen*,[51] 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:[52]

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.

Lokalplanen

Af lokalplanens § 1 fremgår, at det bl.a. er planens formål at fastlægge områdets anvendelse til boliger, at bebyggelsesstrukturen forholder sig til stedets egenart og at det samlede lokalplanområde udnyttes optimalt i forhold til de anvendelser, der ønskes indpasset i området.

Derudover fremgår det af § 3, stk. 1 om anvendelse, at området fastlægges til helårsboliger, og at der kan indrettes serviceerhverv såsom butikker, restauranter, liberale erhverv, og erhvervs- og fritidsundervisning samt håndværk. Endvidere kan der indrettes kollektive anlæg og institutioner, samt andre sociale, uddannelsesmæssige, kulturelle, sundheds- og miljømæssige servicefunktioner, som er forenelige med anvendelsen til boliger.

Af lokalplanens § 3, stk. 8 fremgår desuden følgende om størrelsen af butikker i området:

Beregninger og størrelser foretages med udgangspunkt i antal kvadratmeter bruttoetageareal.

For stueetager vist på tegning 2 gælder, at der må indrettes enkeltstående udvalgswarebutikker, der betjener nærområdet, med et samlet etageareal, der ikke må overstige 1.000 m². Den enkelte udvalgswarebutik må ikke overstige 200 m².

Kommunens bemærkninger

Kommunen har i forbindelse med klagesagen oplyst, at kommunen har anvendt reglerne i § 15, stk. 2, nr. 26, da der efter kommunens opfattelse er planlagt for blandede byfunktioner, jf. planlovens § 11 b, stk. 1, nr. 2.

Kommunen anfører, at planområdet i kommuneplan 2019 er udlagt til et område til boliger, og at det fremgår af kommuneplanen, at områder til boliger 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. Derudover kan der tillades erhvervs- og fritidsundervisning samt håndværk. Butikker kan tillades i overensstemmelse med bestemmelser om detailhandel i de generelle bestemmelser.

Kommunen har i forlængelse heraf oplyst, at eksemplerne på funktioner ikke er udtømmende, og at kommuneplanen ikke indeholder bestemmelser om fordeling mellem de forskellige anvendelser, som er muliggjort. Helt generelt opererer kommuneplanen ikke med rene boligområder. Kommuneplanens ramme gør det derfor muligt at placere mange forskellige anvendelser og byfunktioner inden for området, som naturligt hører hjemme i en moderne by. Desuden anfører kommunen, at området indgår i en større blandet bymæssig sammenhæng med erhverv, håndværk, boliger og havn mv. Området er også udpeget som byudviklingsområde og indgår i byomdannelsesområdet [A4] Syd.

Kommunen har endvidere henvist til lokalplanens tegning 2, hvor det fremgår, at området hovedsagligt fastlægges til boliger, men at der også er fastlagt et byggefelt til en institution. Der er desuden på en række strækninger mulighed for eller krav om, at stueetagerne skal anvendes til andet end boliger. Derudover er der i lokalplanens område III fastlagt to byggefelter, hvor der kan være serviceerhverv eller kulturelle og sociale funktioner.

Planklagenævnets vurdering

I kommuneplanrammen for planområdet (R19.B.4.32.T1) er områdets anvendelse fastlagt 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.

Der er ikke i planloven eller forarbejderne fastlagt en egentlig definition på "blandede byfunktioner", men der er blot i forarbejderne nævnt mulige erhverv.

Et flertal på 6 medlemmer (Helle T. Anker, Henrik Høegh, Thomas Klyver, Jonas V. K. Nielsen, Torsten S. Pedersen og Flemming Thornæs) finder derfor ikke grundlag for at fastslå, at lokalplanområdet ikke er udlagt til blandede byfunktioner i kommuneplanen, jf. planlovens § 11 b, stk. 1, nr. 2.

Flertallet bemærker desuden, at det fremgår af lokalplanens § 3, at lokalplanområdet skal anvendes til helårsboliger, men at der desuden kan indrettes serviceerhverv, herunder butikker, restauranter, liberale erhverv, erhvervs- og fritidsundervisning og håndværk, samt at der i området kan indrettes kollektive anlæg og institutioner, samt andre sociale, uddannelsesmæssige, kulturelle, sundheds- og miljømæssige servicefunktioner, som er forenelige med anvendelsen til boliger. Området er således også konkret lokalplanlagt til blandede byfunktioner.

På den baggrund finder flertallet, at kommunen havde mulighed for at fastsætte bestemmelser, som forudsætter, at de lempede støjgrænser anvendes, samt at der skal ske isolering af nyt boligbyggeri, jf. planlovens § 15, stk. 2, nr. 26. Bestemmelsen i planlovens § 15 a, stk. 1, er således opfyldt.

Et mindretal på 5 medlemmer (Holger Bisgaard, Ole Gregor, Susanne Ogstrup, Helle Søeberg og Jan Woollhead) finder, at det må antages at være en forudsætning for, at et område kan anses for at være et område for blandede byfunktioner, at der i kommuneplanen er forudsat en vis blanding af forskellige byfunktioner inden for området. Efter mindretallets opfattelse er det således ikke ethvert område, inden for hvilket der både kan etableres boliger og erhverv i et vist omfang, der kan anses for et område for blandede byfunktioner i planlovens forstand. I forlængelse heraf bemærker nævnet, at planlægningsforbuddet i planlovens § 15 a, stk. 1, i modsat fald ville kunne blive udhulet.

Planområdet i den konkrete sag er omfattet af en såkaldt boligramme (B-ramme) i kommuneplanen, ligesom lokalplanens formål ifølge planens § 1 er at fastlægge områdets anvendelse til boliger. Mindretallet bemærker i forlængelse heraf, at der i Københavns Kommuneplan 2019 ud over B-rammen "Boliger", er mulighed for at fastsætte en såkaldt C-ramme, som omfatter "Bolig og serviceerhverv". Kommunen har således allerede i kommuneplanen fastsat en rammetype, som muliggør forskellig anvendelse af et område.

Mindretallet finder på den baggrund ikke, at lokalplanområdet i kommuneplantillægget er udlagt som et område for blandede byfunktioner i planlovens forstand.

Der træffes afgørelse i overensstemmelse med flertallets stemmeafgivelse.

2.9.4. Særligt om virksomhedsstøj

Grænseværdier for virksomhedsstøj

Der er i vejledning 5/1984 fastsat en række generelle grænseværdier for støj, herunder for boligområder for åben og lav boligbebyggelse.[53] Disse gælder på alle udendørsarealer ved boligerne, uanset om der er tale om opholdsarealer eller ej. Der er ikke fastsat grænser for støj inde i bygningerne.

I et tillæg fra 2007 til vejledningen[54] er der fastlagt lempede vejledende grænseværdier. [55]

Det fremgår af tillægget, at tillægget i samspil med ændringen af planloven (indførelsen af planlovens § 15, stk. 1, nr. 26) giver mulighed for at gennemføre nybyggeri, selvom de pågældende virksomheder giver anledning til støjbidrag, der er højere end de vejledende støjgrænser i vejledning 5/1984.

Anvendelsesområdet for de lempede støjkrav nævnt i tillægget til vejledningen er sammenfaldende med anvendelsesområdet for planlovens § 15, stk. 2, nr. 26.[56]

Særligt om byomdannelsesområder

Lokalplaner, der tilvejebringes for arealer i et område, som i kommuneplanen er fastlagt som et byomdannelsesområde, kan, uanset § 15 a, stk. 1, udlægge støjbelastede arealer til støjfølsom arealanvendelse, når kommunen har sikkerhed for, at støjbelastningen er bragt til ophør i løbet af en periode, der ikke væsentligt overstiger 8 år, efter den endeligt vedtagne lokalplan er offentliggjort, jf. § 15 a, stk. 2.

Kommuneplanrammer kan efter planlovens § 11 b, stk. 1, nr. 5, bl.a. fastsættes med hensyn til byomdannelsesområder, hvor anvendelsen af bebyggelse og ubebyggede arealer til erhvervsformål, havneformål eller lignende aktiviteter skal ændres til boligformål, institutionsformål, centerformål, rekreative formål eller erhvervsformål, der er forenelige med anvendelse til boligformål. Et sådant byomdannelsesområde skal afgrænses således, at det kun omfatter et område, hvor anvendelsen til miljøbelastende erhvervsformål, havneformål eller lignende aktiviteter i den langt overvejende del af området er ophørt eller under afvikling, jf. planlovens § 11 d.

Efter Planklagenævnets opfattelse vedrører planlovens § 15 a, stk. 2, som følge af bestemmelsens ordlyd alene områder, som er fastlagt som byomdannelsesområder, jf. planlovens § 11 b, stk. 1, nr. 5, det vil sige områder, der er belastet af støj fra miljøbelastende erhvervsformål, havneformål eller lignende aktiviteter.

Overgangsordningen for støj er alene rettet mod de virksomheder, som kan komme i klemme i forbindelse med byomdannelse. For trafikstøjen gælder planlovens almindelige regler fortsat.[57]

Redegørelsen til en lokalplan som nævnt i § 15 a, stk. 2, skal indeholde oplysning om, hvordan det sikres, at støjbelastningen bringes til ophør, jf. planlovens § 16, stk. 7. En redegørelse, der forudsætter gennemførelse af støjdæmpende foranstaltninger på eksisterende virksomheder, skal indeholde nærmere oplysninger om grundlaget for vurderingen af de enkelte virksomheder, og oplysningerne skal så vidt muligt være tilvejebragt i dialog med virksomhederne.

Af forarbejderne til bestemmelserne fremgår det, at redegørelsen til lokalplanen skal indeholde oplysninger om, hvordan det sikres, at støjbelastningen bringes til ophør.[58] Det fremgår desuden, at bestemmelsen skal virke sammen med Miljøstyrelsens vejledning om ekstern støj i byomdannelsesområder,[59] og at der i overgangsperioden kan arbejdes med en lempelse, som ikke er væsentlig større end 5 dB i forhold til de sædvanligt gældende grænseværdier.

Det fremgår desuden af forarbejderne,[60] at redegørelsen skal indeholde oplysning om de nuværende støjforhold og støjklenderne inden for og uden for lokalplanområdet samt præcise oplysninger om, hvordan støjen dæmpes eller den nye bebyggelse skærmes, således at de sædvanlige støjgrænser bliver overholdt i løbet af en periode, der ikke væsentligt overstiger 8 år efter offentliggørelsen af den endeligt vedtagne lokalplan. Det kan være oplysninger om, at en virksomhed ophører i området, eller oplysninger om, at en virksomhed har uudnyttede muligheder for at reducere støjen, og at det er teknisk og økonomisk realistisk at udnytte de muligheder.

Af forarbejderne fremgår det også, at redegørelsen udarbejdes af kommunalbestyrelsen, men at det vil være hensigtsmæssigt, at de mest berørte virksomheder inddrages i arbejdet, hvis de er villige til at medvirke, eller som minimum at udkast til redegørelsen forelægges virksomhederne, inden den offentliggøres.

Planklagenævnets vurdering i forhold til virksomhedsstøj.

Det fremgår af afsnit 2.1.2 i Københavns Kommuneplan 2019, at lokalplanområdet er udpeget som byomdannelsesområde, hvilket også fremgår af kommuneplantillæg nr. 5.

Det fremgår af lokalplanens redegørelse (s. 17), at der er fire virksomheder i nærheden af lokalplanområdet, som har en form for drift, der medfører, at de miljømæssige gener i form af støj skal vurderes i forhold til lokalplanområdet.

Det fremgår desuden, at der er foretaget beregninger, der viser, at støjen fra virksomhederne vil overstige Miljøstyrelsens vejledende grænseværdier.

For Sydhavns Genbrugscenter viser beregninger, at støjen vil overstige Miljøstyrelsens vejledende grænseværdier med henholdsvis 2, 4 og 5 dB på hverdage, lørdage og søndage ved den mest støjbelastede facade i den del af lokalplanområdet, der ligger mod [A1]. På virksomheden kan private og erhvervsdrivende aflevere affald, som genbruges helt eller delvist, hvilket er aktiviteter, der medfører støj fra trafik og håndtering af affaldet. Støjgrænserne vil kunne overholdes, hvis virksomheden indfører ny teknologi, etablerer en støjmur, tilpasser driften eller andet.

For [V1] fremgår det (s. 18), at der er foretaget beregninger, som viser, at støjen på de mest støjbelastede facader af boligerne i lokalplanområdet vil overstige Miljøstyrelsens vejledende grænseværdier på op til 7 dB på hverdage, 3 dB på lørdage og 2 dB på søndag. De mest dominerende støjklender er tre maskiner, der knuser materiale og kørsel med gummiged. Støjgrænserne vil kunne overholdes ved opsætning af skærme ved de mest dominerende støjklender eller langs skel, kombineret med reduktion af driften på en række støjklender.

For de to skydebaner på [A5], [F7] og [F8], fremgår det (s. 19), at den vejledende støjgrænse for skydebaner er 62 dB(A), og at beregninger viser, at støjbelastningen i lokalplanområdet vil overskride de vejledende støjgrænser for støjfølsom anvendelse på de mest støjbelastede facader og opholdsarealer. Støjgrænserne vil kunne overholdes ved at bygge støjvolde eller støjskærme omkring skydebanerne.

Derudover fremgår det af lokalplanens redegørelse, at planen for udviklingsprojektet på Stejlepladsen kan medføre strengere støjkrav i de fire virksomheders fremtidige miljøtilladelser, herunder krav om etablering af afværgeforanstaltninger.

Videre fremgår det, at området i Kommuneplan 2019 er udpeget til byomdannelsesområde og at støjundersøgelserne viser, at det er nødvendigt at gøre brug af muligheden for i byomdannelsesområder at fraregne op til 5 dB fra det aktuelle støjniveau i en periode, som ikke væsentligt overstiger 8 år. Der er derfor mulighed for at igangsætte en gradvis omdannelse af området med boliger mv., der i en begrænset periode udsættes for en lidt højere støjbelastning på maksimalt 5 dB fra virksomheder, end de sædvanlige vejledende støjgrænser tillader. Det betyder, at der senest 8 år efter bekendtgørelsen af lokalplanen skal foretages yderligere støjforanstaltninger.

Der er derfor efter forudgående dialog mellem bygherren, kommunen og hver af de fire virksomheder indgået en samarbejdsaftale om i efteråret 2020 at have udarbejdet rapporter om de løsningsmuligheder, der kan anvises for at nedbringe støjen inden for en periode på 8 år. Parterne er enige om at forpligte sig til at medvirke til, at der ultimo 2020 kan indgås en bindende aftale om etablering af afværgeforanstaltninger med henblik på, at de fornødne foranstaltninger for at overholde de lempede støjgrænser ved brug af byomdannelsesreglerne kan være etableret inden ibrugtagning af det første byggeri i lokalplanområdet, og at de fornødne yderligere afværgeforanstaltninger er etableret inden 8 år.

Det fremgår desuden, at de endelige aftaler er en forudsætning for, at lokalplanen kan vedtages endeligt. Bygherren har under klagesagens behandling indsendt de endelige aftaler mellem virksomhederne og kommunen.

På baggrund af aftalerne har kommunen vurderet, at realiseringen af lokalplanen ikke påvirker virksomhederne mere, end de vil være indforstået med.

Et enstemmigt Planklagenævn lægger på baggrund af ovennævnte til grund, at lokalplanen er tilvejebragt for et areal, som i kommuneplanen er som udlagt som et byomdannelsesområde, jf. planlovens § 11 b, stk. 1, nr. 5.

Et enstemmigt Planklagenævn finder desuden, at kommunen har haft tilstrækkelig sikkerhed for, at støjbelastningen i lokalplanområdet fra virksomhederne er bragt til ophør i løbet af en periode, der ikke væsentlig overstiger 8 år, efter at den endeligt vedtagne lokalplan er offentliggjort.

Nævnet lægger herved vægt på, at redegørelsen til lokalplanen indeholder oplysninger om, hvilke virksomheder der medfører en støjbelastning i lokalplanområdet, herunder hvilke støjkilder der særligt medfører en høj støjbelastning. Derudover indeholder redegørelsen oplysning om, hvordan støjbelastningen kan nedbringes, og om at der er indgået aftaler med de pågældende virksomheder om nedbringelse af støjen.

Planklagenævnet kan således ikke give medhold i klagepunktet.

2.10. Forholdet mellem kommuneplan og lokalplan

2.10.1. Klagen

Klagerne anfører, at det er utilstrækkeligt, at kommuneplanen ikke fastlægger bestemmelser om bygningshøjde og procent for friareal. Klagerne anfører i den forbindelse, at en bebyggelse i 24 m højde forudsætter mulighed herfor i en kommuneplan.

Planklagenævnet har forstået dette som en klage over, at der ikke er overensstemmelse mellem lokalplanen og kommuneplanen.

2.10.2. Reglerne om forholdet mellem kommuneplan og lokalplaner

En lokalplan må ikke være i strid med kommuneplanen, jf. planlovens § 13, stk. 1, nr. 1. Dette krav er en del af planlovens rammestyringsprincip, der fastslår, at den mere detaljerede planlægning er begrænset af rammerne i den overordnede planlægning.

En kommuneplan fastlægger på grundlag af en samlet vurdering af udviklingen i kommunen en hovedstruktur, som angiver de overordnede mål for udviklingen og arealanvendelsen i kommunen, jf. planlovens § 11, stk. 2, nr. 1, retningslinjer for arealanvendelsen m.v., jf. planlovens § 11, stk. 2, nr. 2, og rammer for lokalplanernes indhold for de enkelte dele af kommunen, jf. § 11, stk. 2, nr. 3. En lokalplan må hverken være i strid med kommuneplanens hovedstruktur, retningslinjer eller rammebestemmelser. Desuden må lokalplanen ikke være i strid med redegørelsens rækkefølgeangivelse.

2.10.3. Planklagenævnets vurdering

Som nævnt ovenfor, var planområdet inden vedtagelsen af kommuneplantillægget udlagt i kommuneplanen, ramme nr. R19.B.4.32, med rammetypen B*.

I forbindelse med vedtagelsen af lokalplanen har kommunen ligeledes vedtaget kommuneplantillæg nr. 5, hvorved rammen for planområdet ændres fra B* til B4*, jf. ovenfor i afsnit 2.8.3.

For B4-områder gælder bl.a., at maksimal bygningshøjde er 24 m, friareal til boliger er 40 % og friareal til erhverv er 10 %.

Planklagenævnet finder på den baggrund, at lokalplanen ikke er i strid med kommuneplanen. Nævnet lægger herved vægt på, at der ved kommuneplantillægget er fastsat nærmere rammer i forhold til bygningshøjde og procent for friarealer.

Planklagenævnet kan derfor ikke give medhold i klagepunktet.

3. Afsluttende bemærkninger

Planklagenævnet kan ikke give medhold i klagen over den miljøvurdering, som er gennemført i forbindelse med Københavns Kommunes endelige vedtagelse af kommuneplantillæg nr. 5 til kommuneplan 2019 og lokalplan nr. 600, Stejlepladsen.

Planklagenævnet kan heller ikke give medhold i klagen over den endelige vedtagelse af kommuneplantillæg nr. 5 til kommuneplan 2019 og lokalplan nr. 600, Stejlepladsen.

Planklagenævnet beklager den lange sagsbehandlingstid.

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.^[61] Eventuel retssag til prøvelse af afgørelsen skal være anlagt inden 6 måneder, jf. § 3, stk. 4, i lov om Planklagenævnet.

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

[2] Natura 2000-væsentlighedsvurderingen fremgår af miljøkonsekvensrapportens afsnit 13.

[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 udkast til Natura 2000-plan for Natura 2000-område N143, Vestamager og havet syd for, for perioden 2022-2027, som er sendt i høring 21. februar 2022.

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

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

[7] Bekendtgørelse nr. 1433 af 21. november 2017 om krav til udledning af visse forurenende stoffer til vandløb, søer, overgangsvande, kystvande og havområder.

[8] 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.

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

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

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

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

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

[14] Habitatvejledningen, december 2020, afsnit 3.3.

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

[16] EU-domstolens dom af 7. november 2018 i sag C-461/17 (Holohan), præmis 37 og 38.

[17] EU-kommissionens Natura 2000-vejledning, afsnit 5.4.1.

[18] EU-domstolens dom af 12. april 2018 i sag C-323/17 (People over Wind), præmis 37 og 40.

[19] Bekendtgørelse nr. 1625 af 19. december 2017 om fastlæggelse af miljømål for vandløb, søer, overgangsvande, kystvande og grundvand.

[20] Bekendtgørelse nr. 449 af 11. april 2019 om indsatsprogrammer for vandområdedistrikter.

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

[22] Bekendtgørelse nr. 1433 af 21. november 2017 om krav til udledning af visse forurenende stoffer til vandløb, søer, overgangsvande, kystvande og havområder.

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

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

[25] Habitatvejledningen, december 2020, afsnit 9.7.1.4.

[26] Habitatvejledningen, afsnit 9.7.1.5.

[27] Habitatvejledningen, afsnit 9.6.3.

[28] Habitatvejledningen, afsnit 9.7.1.

[29] Habitatvejledningen, afsnit 9.6.5.

[30] Ravn, P. (2015): Forvaltningsplan for markfirben, Beskyttelse og forvaltning af markfirben,

Lacerta agilis, og dets levesteder i Danmark, Miljø- og Fødevareministeriet, Naturstyrelsen, 2015.

[31] EF-fuglebeskyttelsesdirektivet, Det Europæiske Råds direktiv (79/409/EØF).

[32] Bekendtgørelse nr. 867 af 27. juni 2016 om fredning af visse dyre- og plantearter og pleje af tilskadekommet vildt.

[33] Lovbekendtgørelse nr. 270 af 12. april 2018 om jagt og vildtforvaltning.

[34] EU-domstolens dom af 4. marts 2021, C-473/20 og C-474/19, Skydda Skogen, præmis 36.

- [35] Vejledning nr. 67 af 1. april 1992 om planloven, afsnit B.1.
- [36] 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.
- [37] Københavns Kommuneplan 2019, s. 207.
- [38] Københavns Kommuneplan 2019, s. 209.
- [39] Københavns Kommuneplan 2019, s. 209.
- [40] Naturklagenævnets afgørelse af 4. november 1999, gengivet i KfE 2000.135.
- [41] Natur- og Miljøklagenævnets afgørelse af 12. februar 2014 i sagen NMK-33-00953. Afgørelsen kan læses på afgørelsesportalen: <https://pkn.naevneneshus.dk/>.
- [42] Miljøstyrelsens vejledning nr. 4/2007 om støj fra veje.
- [43] Vejledningens afsnit 2.2.2.
- [44] Planklagenævnets afgørelse af 10. august 2020 i sagsnr. 18/05775. Afgørelsen kan læses på afgørelsesportalen: <https://pkn.naevneneshus.dk/>.
- [45] Lovforslag 204/2007, de almindelige bemærkninger.
- [46] Lovforslag 204/2007, de specielle bemærkninger til § 11 b, stk. 2, nr. 1.
- [47] Lovforslag 204/2007, de specielle bemærkninger til § 15, stk. 2.
- [48] Lovforslag 204/2007, de specielle bemærkninger til § 11 a, stk. 1, nr. 2.
- [49] Lovforslag 204/2007, de specielle bemærkninger til § 11 b, stk. 1, nr. 2.
- [50] Lovforslag 204/2007, de specielle bemærkninger til § 11 b, stk. 1, nr. 2.
- [51] Københavns Kommuneplan 2019 s. 207.
- [52] Københavns Kommuneplan 2019 s. 209.
- [53] Etageboligområder: 50 dB(A) hverdage kl 7-18 og lørdag kl. 7-14, 45 dB(A) hverdage kl. 18-22, lørdag kl. 14-22 og søndag kl. 7-22, samt 40 dB(A) alle nætter.
- [54] Tillæg til vejledning nr. 5/1984: Ekstern støj fra virksomheder, juli 2007
- [55] I indendørs sove- og opholdsrum: Etageboligområde: 38 dB(A) hverdage kl 7-18 og lørdag kl. 7-14, 33 dB(A) hverdage kl. 18-22, lørdag kl. 14-22 og søndag kl. 7-22, 28 dB(A) alle nætter. For udendørs *opholdsarealer* samt *gangstier* og lign. skal de generelle støjgrænser overholdes.
- [56] Planklagenævnets afgørelse af 22. juni 2020 i sagsnr. 19/03034. Afgørelsen kan læses på afgørelsesportalen: <https://pkn.naevneneshus.dk/>.
- [57] Vejledning om ekstern støj i byomdannelsesområder, Miljøstyrelsen, 2003, afsnit 4.3.
- [58] Lovforslag 103/2002, de almindelige bemærkninger.

[59] Vejledning nr. 3/2003: Ekstern støj i byomdannelsesområder.

[60] Lovforslag 103/2002, de almindelige bemærkninger.

[61] Lov nr. 1658 af 20. december 2016 om Planklagenævnet.

Sag:

21/03691 og
21/03700

Dato:

7. juli 2022.

Emner:

Miljøvurderingslo...
Planloven, retlig (...)

Highlight:

 Vis/skjul highlight

Planklagenævnet (<https://naevneneshus.dk/start-din-klage/planklagenaevnet/>) • Nævnenes Hus • Toldboden 2 • 8800
Viborg • Tlf. nr.: 72 40 56 00 • CVR: 37795526 • Plan@naevneneshus.dk (<mailto:Plan@naevneneshus.dk>)
Tilgængelighedserklæring (<https://www.was.digst.dk/pkn-naevneneshus-dk>)