



NATUR- OG
MILJØKLAGENÆVNET

Rentemestervej 8
2400 København NV
Telefon: 72 54 10 00
nmkn@nmkn.dk
www.nmkn.dk

**Natur- og Miljøklagenævnets afgørelse
af 28. september 2015 i sag om
fredning af Sydhavnstippen i Københavns Kommune
(j.nr. NMK-520-00050)**

Natur- og Miljøklagenævnet har truffet afgørelse efter naturbeskyttelseslovens¹ § 44, stk. 1 og 2.

Natur- og Miljøklagenævnet tiltræder Fredningsnævnet for Københavns afvisning af en fredning af Sydhavnstippen som foreslået af Danmarks Naturfredningsforening, jf. fredningsnævnets afgørelse af 13. november 2014. Natur- og Miljøklagenævnet finder dog, at der bør gennemføres en fredning med en ændret afgrænsning mod nord som angivet på vedlagte kortbilag og hjemviser med henblik herpå sagen til fornyet behandling i fredningsnævnet.

Natur- og Miljøklagenævnets afgørelse er endelig og kan ikke indbringes for anden administrativ myndighed, jf. § 17 i lov om Natur- og Miljøklagenævnet². Eventuel retssag til prøvelse af afgørelsen skal være anlagt inden 6 måneder, jf. naturbeskyttelseslovens § 88, stk. 1.

Afgørelsen er truffet af nævnet, jf. § 5 i lov om Natur- og Miljøklagenævnet.

¹ Lovbekendtgørelse nr. 951 af 3. juli 2013 om naturbeskyttelse.

² Lovbekendtgørelse nr. 736 af 14. juni 2013 om Natur- og Miljøklagenævnet.

Indledning

Danmarks Naturfredningsforening har ved brev af 12. december 2012 rejst fredningssag for Sydhavnstippen.

Fredningsforslaget omfatter et areal på ca. 52 ha, hvoraf ca. halvdelen er omfattet af en tidligere fredning, jf. Overfredningsnævnets afgørelse af 14. november 1990 om fredning af Kalvebodkilen.

Med den foreslåede fredning inddrages hele det grønne og rekreative område på Sydhavnstippen i en fredning, der bl.a. har til formål at sikre området som offentligt tilgængeligt naturområde uden bebyggelse mv.

Fredningsnævnets afgørelse om at afvise fredningen er påklaget til Natur- og Miljøklagenævnet af Danmarks Naturfredningsforening (herefter benævnt "DN").

Baggrund for fredningsforslaget

DN har anført, at Sydhavnstippen er et meget vigtigt rekreativt område i den sydlige del af Københavns Kommune. Området er tidligere havbund, som i perioden 1945 og 1973 er fyldt op med diverse deponeringsmaterialer, navnlig byggeaffald. Der er en del forurenede jord i det område, der foreslås fredet. Jorden er dog blevet forbedret ved bl.a. plantetilvækst. Naturen i området er opstået ved naturlig tilgroning siden 1973. I dag er området levested for en række dyre- og plantearter og har et stort yderligere potentiale som levested. Der er tale om et forholdsvis stort bynært grønt område, der opleves både som stille og "vildt". Området bruges til motion, afslapning, friluftsliv og forskellige naturaktiviteter.

Den primære trussel mod området er ifølge DN byggeri. DN har peget på, at en del af området er udlagt til blandet bolig og erhverv i den gældende planlægning, og at der på længere sigt tillige er risiko for bebyggelse på arealer, der i dag er udlagt som rekreativt område. ifølge DN trues Sydhavnstippen desuden af manglende naturpleje.

DN finder, at der bør gennemføres en fredning, der omfatter hele det grønne og rekreative område på Sydhavnstippen for at bevare det yderst værdifulde og meget bynære område for nutidens og eftertidens borgere. DN er af den opfattelse, at fredningen ikke bør medføre erstatning, idet området er offentligt ejet, jf. naturbeskyttelseslovens § 39, stk. 1, 3. pkt.

Fredningsområdet

Den foreslåede fredning afgrænses mod nord af Fragtvej, der løber parallelt med godsjernbanen. Mod vest afgrænses området af Enghave Kanal og længere sydpå af havområdet Kalveboderne. En tange, som forbinder Sydhavnstippen med den fredede Valbypark mod vest, indgår også i fredningsforslaget. Mod syd og sydøst afgrænses den foreslåede fredning ligeledes af Kalveboderne. Fredningsforslagets østlige grænse forløber fra Fragtvej i nord langs kanten af det bebyggede erhvervsområde, dvs. i en hakket linje, og medtager ubebyggede områder, der i kommuneplanen er udlagt til bolig og erhverv. Et område vest for Bådehavnsvej, der er planlagt anvendt til genbrugsplads, indgår i fredningen (delområde A). Øst for Bådehavnsvej indgår et område benævnt Stejlepladsen (delområde D) og et sejlklubsområde (delområde C). Herudover indgår et område, som i henhold til tilladelse af 16. marts 2012 har været planlagt anvendt til midlertidige boliger (delområde B).

Bevoksningen veksler mellem områder med skovkarakter, krat og mere lysåbne områder med græs- og urtevegetation. En skiftevis flad, kuperet og rillet overflade med mange huller og render giver varierede leveforhold for planter og dyr, idet lysforhold, vind, sol og jordbundsmateriale varieres lokalt.

Tjørn, brombær og rosenkrat danner pionerbeplantninger, der yder beskyttelse til, at langsomt voksende træer som eg, ahorn, lind mm. kan vokse frem. Det er primært de hurtigt voksende træer pil, birk og poppel, der i dag danner krat og lunde på Sydhavnstippen. Hertil kommer indblanding af bl.a. skovelm, fuglekirsebær, æble, slåen, guldregn og bærmispel. Der forekommer endvidere invasive arter, herunder kæmpebjørneklo, canadisk gyldenris, japansk pileurt og rynket rose.

De lavvandede og varierede vandmiljøer i og omkring Sydhavnstippen er hjem- eller opholdssted for mange forskellige fugle. På og ved Sydhavnstippen er blevet observeret over 150 fuglearter. Bl.a. knop- og sangsvane, toppet og lille lappedykker, stor og lille skallesluger, edderfugl, fiskehejre, skarv, havterne og mange arter af måger, gæs og ænder. Tårnfalke yngler i kasser opsat af frivillige, fjeldvågen er ofte vintergæst, og isfugl er observeret flere gange ved kanalen. Om foråret høres mange forskellige sangfugle (bl.a. nattergal), gøg og drosler.

Det foreslåede fredningsområde indgik tidligere som en del af lokalområdet Karens Minde nord for Sydhavnstippen. Forbindelsen mellem områderne blev forringet ved godsbanens anlæggelse i 1993. Dog er der anlagt en cykel-/gangbro over banegraven. En naturskole, der bruges af skoler og institutioner, er i 2009 anlagt i den nordlige ende af fredningsområdet. Der er broforbindelse fra området til Valbyparken mod vest. Stier i området knytter an til veje og stier uden for det foreslåede fredningsområde. Bl.a. går en gennemgående cykelsti langs kysten igennem Sydhavnstippen.

Der er i området anlagt grusstier, som vedligeholdes af Københavns Kommune. En større nord/sydgående grussti går fra Fragtvej ned til midten af området, hvor en fårefold begynder. På dette sted møder den en øst/vestgående grussti, der går fra Valbyparken til sejlkklubområdet. Endvidere er der en nord/sydgående grussti langs med Enghave Kanal i områdets vestlige kant. I området er endvidere en lang række trampestier. Der er i øvrigt offentlig adgang til store dele af Sydhavnstippen efter naturbeskyttelseslovens regler om udyrkede arealer, jf. naturbeskyttelseslovens § 24. Der er mulighed for ophold ved bænke og/eller borde flere steder i området.

Områdets naturpleje varetages af en kombination af offentlig forvaltning og frivilligt arbejde. Københavns Kommune er plejemyndighed for de fredede arealer. Den overordnede pleje varetages dog af By og Havn I/S som grundejer. I 2008 dannedes partnerskabet "Tippen Syder" (By og Havn I/S som grundejer samt Kgs. Enghave Lokaludvalg, DN København, Friluftsrådet København, Sydhavnstippens Fårelaug, Børne og Ungdomsforvaltningen Københavns Kommune, Grøn Agenda Sydhavn). Partnerskabet, der også inddrager lokale brugere i plejen, har bl.a. udsat får og etableret en kommunal naturskole samt aftalt rammer for bekæmpelsen af invasive arter. I 2012 har partnerskabet udgivet en "Plejeplan for Sydhavnstippen 2012-2022".

Planlægningsmæssige forhold mv.

Det foreslåede fredningsområde er beliggende i byzone. Størstedelen af området er i kommuneplanen udlagt til rekreativt område (rammeområde 1315, "O1").

Knap 5 ha er udlagt til blandet bolig og serviceerhverv i Københavns Kommune (kommuneplanramme 541 og 542, "C1"). Af kommuneplanen fremgår det, at disse områder er omfattet af rækkefølgebestemmelser, jf. planlovens §§ 11 b, stk.1 og 12, stk. 2, og midlertidigt kan benyttes til lettere industri, lager o.l. En stor del af rammeområdet er i 1984 lokalplanlagt til "Erhvervsområde – lettere industri" (lokalplan nr. 56, april 1984 "Bådehavnsvej").

Den sydlige del af Sydhavstippen, landtangen til Valbyparken samt Sejklubområdet og det grønne område benævnt Stejlepladsen er fredet i 1990, jf. Overfredningsnævnets kendelse af 14. november 1990 fredningen af Kalvebodkilen. Kalvebodkile-fredningen omfatter i øvrigt meget store arealer på Amager.

Store dele af det foreslåede fredningsområde (ca. 38 ha) er omfattet af strandbeskyttelseslinjen, jf. naturbeskyttelseslovens § 15.

Under fredningssagens behandling har Københavns Kommune registeret store dele (ca. 40 ha) af det foreslåede fredningsområde som § 3-beskyttet overdrev, jf. naturbeskyttelseslovens § 3. Københavns Kommune har oplyst, at der alene er tale om en oversigtlig og vejledende registrering af arealer, der muligvis kan være omfattet af § 3, og at større arealer formentlig vil vise sig ikke at opfylde kravene til § 3-registrering, hvis de blev nærmere undersøgt. Kommunen har endvidere henvist til, at Naturstyrelsen som led i den landsdækkende opdatering af den vejledende § 3-registrering ikke har vurderet Sydhavstippen som § 3-areal, og at § 3-overdrevsarealer på Sydhavstippen i øvrigt kun vil være beskyttet mod tilstandsændringer til landbrugsformål, jf. bekendtgørelse nr. 1172 af 20. november 2006, § 1 om naturarealer på arealer, der ligger i byzone den 1. juli 1992. Blandt sagens akter er et notat af 6. juni 2014 udarbejdet af Biomedia for Københavns Kommune om § 3-arealer i Københavns Kommune. Heri er det om Sydhavstippen bl.a. anført, at almindelige, men karakteristiske overdrevsarter findes vidt udbredt over størstedelen af området, men at der dog tillige er større områder, som er mere trivielle og formentlig ikke kan opfylde kravene ved en nærmere gennemgang.

Københavns Kommune har udarbejdet en strategi for biologisk mangfoldighed "Plads til naturen – strategi for biologisk mangfoldighed i København", hvori Sydhavstippen er udpeget som led i grønne korridorer.

Det foreslåede fredningsområde ligger op til Natura 2000-område nr. 143 "Vestamager og havet syd herfor" (EU-Fuglebeskyttelses-område F111 og EU-Habitatområde H127). Nærmest Natura 2000-området ligger de arealer inden for den foreslåede fredning, som allerede er fredet i 1990.

Foreslåede fredningsbestemmelser

Den foreslåede fredning har til formål at sikre området som offentligt tilgængeligt område, at opretholde og muliggøre en forbedring af områdets biologiske, landskabelige og rekreative værdier, at fastholde og regulere offentlighedens ret til færdsel i området og dets anvendelse til rekreative formål, og at medvirke til at sikre, at Danmarks internationale forpligtelser til at beskytte naturen overholdes (§ 1).

Fredningen indeholder bestemmelser om, at fredningsområdet skal bevares i dets nuværende tilstand (§ 2). Fredningen indeholder bl.a. forbud mod terrænændringer (§ 3, stk. 2), sprøjtning med

bekæmpelsesmidler (§ 3, stk. 4), opførelse af ny bebyggelse (§ 4, stk. 1), etablering af faste anlæg og konstruktioner som f.eks. vindmøller, tankanlæg, transformerstationer, master, golfbaner, skydebaner, motorbaner, ridebaner og landingsbaner for fly og helikoptere m.m. (§ 5, stk. 2), etablering af belysning (§ 5, stk. 3), anbringelse af campingvogne, reklameskilte og skulpturer (§ 5, stk. 4 – 6).

Fredningen er bl.a. ikke til hinder for nærmere beskrevet oprensning af forurenede jord eller gennemførelse af afværgeforanstaltninger (§ 3, stk. 3), opstilling af nødvendige læskure til husdyr (§ 4, stk. 3), opførelse af henholdsvis mindre anlæg, som understøtter områdets rekreative formål, som f.eks. infotavler, shelters, bænke og fugletårne, og små anordninger, som understøtter områdets biologiske og rekreative formål, som f.eks. bistader og fuglekasser (§ 5, stk. 7 – 8), opsætning af almindelige landbrugshegn, der ikke begrænser offentlighedens adgangsmuligheder (§ 5, stk. 9).

Offentligheden må færdes overalt til fods (§ 7, stk. 1). Cykling må foregå på områdets anlagte grus- og asfaltstier (§ 7, stk. 3). Som udgangspunkt er motoriseret kørsel kun tilladt i forbindelse med driften af fredningsområdet (§ 7, stk. 4). Hunde skal som udgangspunkt føres i snor (§ 7, stk. 5). Overnatning i telt eller på jorden må som udgangspunkt ikke finde sted på grund af forgiftningsrisiko (§ 7, stk. 7).

Fredningen indeholder nærmere regler om tilvejebringelse af plejeplan, herunder om hvem der skal inddrages i forbindelse med udarbejdelse og revidering af plejeplaner (§ 8).

Fredningen indeholder endvidere særbestemmelser for delområderne A (genbrugsplads), B (midlertidige boliger), C (sejlkubsområde) og D (Stejlepladsen).

I øvrigt kan for det nærmere indhold af fredningsbestemmelserne henvises til fredningsnævnets afgørelse af 13. november 2014 og DN's fredningsforslag (december 2012).

Fredningsnævnets behandling

Fredningsnævnet har den 17. maj 2013 afholdt offentligt møde om sagen og besigtiget det foreslåede fredningsområde.

Københavns Kommune, Naturstyrelsen, By- og Havn I/S og Transportministeriet har under fredningsnævnets behandling af sagen tilkendegivet, at der ikke bør gennemføres en fredning.

Bl.a. Kongens Enghave Lokaludvalg, Friluftsrådet, Grøn Agenda Sydhavn, Naturgruppen og flere privatpersoner har tilkendegivet støtte til fredningen.

Naturstyrelsen har på mødet den 17. maj 2013 opfordret fredningsnævnet til at afvise fredningen, således som det også skete i forbindelse med Natur- og Miljøklagenævnets afgørelse i sagen om Kaptajnens Skov ved Esbjerg. Det foreslåede fredningsområde rummer ikke fredningsværdier af national betydning, og der er ikke behov for at ændre på Kalvebodkile-fredningen. Under alle omstændigheder bør det lokalplanlagte område udgå af fredningen. Styrelsen har i øvrigt bemærket, at der kan være tvivl om, hvorvidt visse af arealerne, der foreslås fredet, kan være erhvervet af By- og Havn I/S med henblik på midlertidig besiddelse, jf. naturbeskyttelseslovens § 39, stk. 1, 3. pkt., hvilket vil have betydning for spørgsmålet om erstatning i anledning af en fredning.

Københavns Kommune har i et brev af 27. juni 2013 bl.a. anført, at Kalvebodkile-fredningen fra 1990 medtog de arealer, der var af væsentlig betydning for at skabe et sammenhængende naturområde omkring vandarealerne, således at både naturkvaliteter og rekreative interesser blev varetaget. Forholdene har ikke ændret sig afgørende siden 1990. Naturindholdet uden for den gældende fredning har ikke en kvalitet eller et potentiale, der nødvendiggør yderligere fredning. Der er i forvejen god rekreativ adgang til området, og de rekreative interesser kan sikres uden en fredning. Dele af de ikke fredede arealer indgår som en del af kommunens langsigtede arealreserve og består af almindelige opfyldningsarealer med typisk selvået vegetation. En del af området er omfattet af en lokalplan for byggeri til erhvervsformål. Kommunen kan ikke støtte et forslag til en fredning, der vil indebære, at kommunens planer ikke vil kunne virkeliggøres. Kommunen har i øvrigt behov for at råde over arealer, der vil kunne tilpasses borgernes fremtidige rekreative behov. At By og Havn I/S har givet offentligheden adgang til de uhegnede arealer bør ikke kunne begrunde en fredning. Kommunen finder, at fredningsforslaget er ubegrundet, og at flere af de foreslåede bestemmelser er enten uhensigtsmæssige eller unødvendige. Desuden er der peget på, at det er uafklaret, om en fredning vil medføre, at der skal ydes erstatning til By og Havn I/S, og at en erstatning i givet fald vil være ude af proportioner med, hvad der opnås med fredningen.

By- og Havn I/S har i et brev af 11. juni 2013 bl.a. anført, at fredningsforslaget omfatter tre forskellige områder med forskellig status. Området, der er omfattet af Kalvebodkile-fredningen fra 1990, er efter selskabets opfattelse tilstrækkeligt værnet gennem den gældende fredning. De to andre områder, der er udlagt til blandet bolig og service med mulighed for lettere industri og lager (rammeområder 541 og 542) samt til institutions- og fritidsformål (rammeområde 1315) må betragtes som ejendomme med en markedsværdi, og en fredning vil medføre et indtægtstab på mellem 450 og 700 mio. kr. By- og Havn I/S kan ikke støtte en fredning og vil rejse erstatningskrav, hvis området fredes. Selskabet anser områderne for at være i selskabets midlertidige besiddelse, jf. naturbeskyttelseslovens § 39, stk. 1, 3. pkt.

Transportministeriet (nu Transport- og Bygningsministeriet) har i breve af 13. og 14. juni 2013 blandt andet anført, at det er ministeriets opfattelse, at By og Havn I/S vil være berettiget til erstatning, hvis området fredes. Ministeriet har bl.a. henvist til, at By og Havn I/S drives på forretningsmæssigt grundlag og på markedsmæssige vilkår med det formål at få størst mulig værdiskabelse for at afvikle selskabets gæld. Det er ministeriets opfattelse, at By og Havns I/S ejendomme er erhvervet med henblik på midlertidig besiddelse. Desuden er det anført, at der ikke er et sagligt grundlag for at gennemføre en fredning. Den sydlige del af området er allerede fredet, og en sikring af det øvrige område gennem reglerne i planlovgivningen vil være en mere adækvat løsning.

Grøn Agenda Sydhavn har i et brev af 14. juni 2013 bl.a. henvist til, at der er få grønne områder i nærheden, og at et stigende antal brugere, heriblandt Strandparkskolen og beboere i Sluseholmsområdet, anvender området til rekreative formål.

DN har i et brev af 2. september 2013 kommenteret ovenstående og herved bl.a. anført, at der siden fredningen i 1990 er kommet øget pres på de grønne arealer områder i København på grund af byudviklingen. Naturkvaliteten behøver ikke at være særlig høj, hvis der er tale om en fredning, der på grund af beliggenheden kan gavne almenheden, således som det er tilfældet for Sydhavnstippen. Uden en fredning vil tippens nordlige del før eller siden blive inddraget i den almindelige byudvikling. En fredning bør ikke medføre erstatning til By og Havn I/S, da der er tale om et offentligt ejet sel-

skab. Arealerne er ikke i By- og Havn I/S's midlertidige besiddelse i naturbeskyttelseslovens forstand. Endvidere kan der ikke være en forventning om at kunne bygge inden for strandbeskyttelseslinjen, og tillige må eventuelle forventninger om byggeri på de ikke lokalplanlagte arealer aktuelt anses for hypotetiske. DN er indstillet på, at de lokalplanlagte områder holdes ude af fredningen.

I øvrigt kan for så vidt angår synspunkter under fredningsnævnets behandling af sagen henvises til gengivelserne heraf i fredningsnævnets afgørelse af 13. november 2014.

Fredningsnævnets afgørelse

Fredningsnævnet har afvist at gennemføre fredning af Sydhavnstippen. I afgørelsen har fredningsnævnet bl.a. anført, at en del af det område, der indgår i fredningsforslaget, allerede er omfattet af Kalvebodkile-fredningen fra 1990, og at området ved Sydhavnstippen i perioden 1945 til 1973 har været anvendt som deponi for navnlig byggeaffald. Selvom naturværdierne siden 1973 har udviklet sig i positiv retning, således at området i dag er levested for en række dyre- og plantearter, finder fredningsnævnet, at den del af fredningsforslaget, der ikke i dag er omfattet af Kalvebodkile-fredningen, ikke rummer sådanne særlige landskabelige eller naturmæssige interesser, jf. herved naturbeskyttelseslovens § 1, stk. 1, jf. stk. 2, at der er grundlag for at sikre disse gennem naturfredning efter naturbeskyttelseslovens kapitel 6. De rekreative og naturmæssige værdier, som området ved Sydhavnstippen rummer, bør sikres gennem den kommunale planlægning og den øvrige lovgivning på området, herunder f.eks. strandbeskyttelseslovgivningen. Uanset de under sagen fremkomne oplysninger om områdets betydning for almenheden, jf. herved naturbeskyttelseslovens § 1, stk. 3, finder fredningsnævnet således, at der ikke er tilstrækkelig begrundelse for at gennemføre en fredning af området.

Da fredningsnævnet har afvist at gennemføre en fredning har det ikke været fornødent for fredningsnævnet at tage stilling til spørgsmålet om, hvorvidt By og Havn I/S har erhvervet arealer omfattet af fredningen med henblik på midlertidig erhvervelse. Dvs. om selskabet i tilfælde af en fredning kunne være berettiget til erstatning, jf. naturbeskyttelseslovens § 39, stk. 1, 3. pkt..

Klagen

DN har i klagen af 10. december 2014 gjort gældende, at Sydhavnstippen bør fredes som foreslået, dog således at de lokalplanlagte arealer eventuelt udtages.

I klagen er der særligt peget på, at der ved lovens administration skal lægges vægt på den betydning, som et areal på grund af dets beliggenhed kan have for almenheden, jf. naturbeskyttelseslovens § 1, stk. 3. Endvidere er det anført, at der i sagen om Sydhavnstippen er interesser, som rækker langt ud over de lokale interesser, der normalt gør sig gældende for parker i byerne, og at sagen således ikke er sammenlignelig med sagen om Kaptajnens Skov. For en beskrivelse områdets rekreative værdier har DN henvist til fredningsforslaget, DN's brev af 2. september 2013 og fredningsnævnets afgørelse.

I supplerende bemærkninger af 17. april 2015 har DN bl.a. peget på, at store dele af det foreslåede fredningsområde aktuelt er vejledende registreret som § 3-beskyttet overdrev, og at overdrevsnatur er en af de mest truede naturtyper. Endvidere er det bl.a. anført, at Sydhavnstippen rummer mange vilde planter og dyr, som ikke kan findes i en park som f.eks. Valbyparken, og at Sydhavnstippen således udgør et rekreativt tilbud til de mange borgere, der ønsker mere vild natur tæt på, hvor de bor.

For så vidt angår spørgsmål om erstatning for en fredning har DN supplerende henvist til Østre Landsrets dom af 14. marts 2014 om Statens ejendomsselskab Freja Ejendomme A/S i sagen om fredningen af Brorfelde i Holbæk Kommune. I øvrigt er det anført, at en eventuel erstatning bl.a. må afspejle, at området er beskyttet af bl.a. naturbeskyttelseslovens § 15.

Bemærkninger i anledning af klagen

Naturstyrelsen har den 25. februar 2015 henvist til de tidligere bemærkninger og meddelt, at styrelsen ikke har yderligere bemærkninger til sagen.

Københavns Kommune har i brev af 27. februar 2015 meddelt, at kommunen finder, at fredningsnævnets enstemmige afgørelse er både korrekt og velbegrundet, og at kommunen ønsker afgørelsen stadfæstet. Kommunen har bl.a. henvist til sin tidligere udtalelse af 27. juni 2013.

Supplerende har kommune bl.a. anført, at det bagvedliggende areal, som nu foreslås fredet, ikke har samme landskabelige interesse i samspillet med vandet, som det allerede fredede areal, og at det heller ikke har særlige naturkvaliteter, hvilket er erkendt af DN. Områdets betydning for almenheden skal ses i sammenhæng med de øvrige tilbud, som almenheden har adgang til. Siden 1990 er der samlet set sket en forøgelse af det rekreative areal, der er til rådighed i København. Det omhandlede område og bydelen omkring det er ifølge kommunen velforsynet med arealer til almen rekreation. Mod vest ligger Valbyparken, som er fredet. Dertil kommer kolonihaver på kommunalt ejet grund, hvortil der i overensstemmelse med principperne i kolonihaveloven er sikret offentlig adgang i have-sæsonen. Mod vandet ligger det allerede fredede areal, der via stier er forbundet med Valbyparken, så man kan færdes langs kysten. Inde i bydelen ligger bl.a. den meget store og smukke Vestre Kirkegård, der også benyttes til rekreative formål. På den anden side af Kalvebodløbet har almenheden adgang til et enestående rekreativt naturområde i form Naturpark Amager, der samlet udgør ca. 3.500 ha. Området er forbundet med bydelen Kongens Enghave ved stiforbindelse både nord og syd for Sjællandsbroen (på jernbanebroen henholdsvis slusen). Kommunen er på den baggrund ikke enig i, at det foreslåede fredningsområde er så afgørende for en tilfredsstillende adgang til almen rekreation, at det kan begrunde en fredning.

Kommunen har endvidere bemærket, at befolkningens interesser og behov inden for fritidslivet udvikler sig løbende og omfatter andet end den almene rekreation som naturbeskyttelsesloven og DN varetager. Ifølge kommunen vil den foreslåede fredning med forbud mod tilstandsændringer og krav om uhindret offentlig adgang mv. kunne forhindre en lang række aktiviteter og anlæg til fritidsformål. Det indskrænker kommunens muligheder for at imødekomme de behov for fritidstilbud, der måtte udvikle sig over tid. Stort set alle kommunens rekreative områder er fredet efter naturbeskyttelsesloven, og det kan være vanskeligt at lokalisere fritidsanlæg udformet til mere specifikke rekreationsformer. Selv om der ikke er planer for konkrete anlæg til fritidsformål, anser kommunen det for afgørende at bevare muligheden for en fleksibel anvendelse, der kan tilpasses befolkningens ønsker til fritidsaktiviteter og fritidsfaciliteter også ude i en fremtid, der ikke kan forudses i dag.

Den foreslåede fredning omfatter arealer, som er reserveret til byudvikling på lang sigt og samtidig belagt med såkaldte rækkefølgebestemmelser, der giver kommunen mulighed for at sikre deres ibrugtagen udskudt, jf. planlovens § 12, stk. 2. Det vil være undergravende for kommunens langsigtede arealøkonomiske planlægning, hvis områder, der afventer senere benyttelse, i mellemtiden freddes med henvisning til at almenheden har haft lejlighed til at færdes på og benytte arealerne.

Kommunen kan tilslutte sig vurderingen af, at arealerne tilhører By og Havn I/S med henblik på afhændelse, og at de således er i midlertidig besiddelse, jf. naturbeskyttelseslovens § 39, stk. 1, 3. pkt. At en sådan afhændelse ikke har fundet sted, er ifølge kommunen ikke mindst begrundet i kommunal planlægning, der har udsendt byudvikling af områderne. Det skyldes således forhold, der er uden for By og Havn I/S's kontrol. På den baggrund vil det være problematisk, hvis der ved spørgsmålet om, hvorvidt der er tale om midlertidig besiddelse, alene ses på den tid, der er gået siden erhvervelsen. Kommunens planlægning vil i givet fald kunne få meget forskellige konsekvenser for By og Havn I/S sammenholdt med rent private grundejere. Dette skal ses på baggrund af, at det netop har været hensigten med lovgivningen for By og Havn I/S, at selskabet skulle agere på markedsmæssige vilkår og på lige fod med private aktører.

At dele af det foreslåede fredningsområde er omfattet af strandbeskyttelseslinjen, og at der derfor ikke kan forventes opført byggeri, medfører ifølge kommunen ikke, at disse arealer er uden værdi. Områder udlagt til offentlige og almene formål kan benyttes på mange måder, også indtægtsgivende. Med en fredning vil en anvendelse blive indskrænket til anvendelser, som ikke kan give grundejer en indtægt, der modsvarer de udgifter, der er forbundet med at eje og drive arealet.

By- og Havn I/S har i bemærkninger af 26. februar 2015 bl.a. henvist til selskabets indsigelse af 11. juni 2013. Supplerende er det bl.a. anført, at By og Havn I/S har givet tilladelse til, at forskellige midlertidige fritidsaktiviteter kan finde sted i det foreslåede fredningsområde, indtil det skal anvendes til byudvikling. Hvis der er risiko for, at sådanne midlertidige tilladelser ved fredning eller på anden måde fører til permanent anvendelse til fritidsaktiviteter til skade for selskabets indtægtsgrundlag, vil det ikke fremover være muligt på denne måde at bidrage til borgernes rekreative aktiviteter på de midlertidigt uudnyttede arealer. By og Havn I/S har fastholdt indsigelserne mod fredningen, herunder at hensynet til offentlighedens rekreative anvendelse af arealerne allerede er varetaget med bl.a. den gældende fredning.

Hvis den foreslåede fredning helt eller delvis gennemføres, vil By og Havn I/S fastholde sit krav om erstatning. Det er i den sammenhæng fremhævet, at der er tale om et udviklingsselskab, der bl.a. har til formål at forestå udvikling af selskabets arealer og drives på et forretningsmæssigt grundlag. Selskabet er tillagt økonomiske forpligtelser, som i væsentlig grad forudsættes at kunne løftes ved udvikling og salg af selskabets ejendomme. De arealer, som i givet fald fredes, må anses for at være midlertidigt i selskabets eje med henblik på senere udvikling i overensstemmelse med Københavns Kommunes udviklingsplaner for byen. Ved brev af 10. august 2015 har By og Havn I/S supplerende bl.a. bemærket, at sagen ikke er sammenlignelig med de forhold, som der er taget stilling til i Østre Landsrets dom om Freja Ejendomme A/S.

Transportministeriet (nu Transport og Bygningsministeriet) har den 20. februar 2015 fremsendt bemærkninger svarende til tidligere udtalelser til fredningsnævnet. Supplerende er det bl.a. oplyst, at ejerforholdet som konsekvens af ny lovgivning ændres, således at Københavns Kommune ejer 95 % og staten 5 %, men at Staten dog stadig har en væsentlig interesse i interessentskabet grundet statens hæftelse og interessentskabets store forpligtelser. Ministeriet har fastholdt vurderingen af, at By og Havn I/S er berettiget til at rejse krav om erstatning som grundejer, hvis der gennemføres en fredning. Der er i den sammenhæng bl.a. henvist til, at det følger af lovbemærkninger, at de ejendomme, som er indskudt i By og Havn I/S, og som efter en sædvanlig planproces er egnet til byud-

vikling, skal udvikles og afhændes af selskabet. Dette er forudsætningen i loven, idet det alene er herigennem, at selskabet kan afvikle den betydelige gæld, som det er stiftet med. De ejendomme, der er egnet til byudvikling, må således anses for at være erhvervet af selskabet med henblik på midlertidig besiddelse. Ministeriet har endvidere fastholdt, at der ikke er et sagligt grundlag for nu at frede hele Sydhavnstippen, herunder at de formål, som ønskes varetaget gennem den foreslåede fredning, mere adækvat kan opnås gennem planprocessen.

Kongens Enghave Lokaludvalg har i bemærkninger af 11. januar 2015 peget på, at Sydhavnstippen er et skattet og unikt naturområde, der ligger kun 6 km fra Københavns Rådhusplads, og som det er helt oplagt at frede for at sikre et område til gavn for almenheden. Lokaludvalget anfører, at naturkvaliteten ikke kun bør måles i antallet af arter og eksemplarer, men tillige som den oplevede naturkvalitet, der er særdeles høj for Tippen. Med hensyn til den målbare biologiske naturkvalitet er det endvidere anført, at området faktisk er opholdssted for mange forskellige fugle- og dyrearter. Lokaludvalget arrangerer jævnligt naturrelaterede offentlige arrangementer på Tippen med stor deltagelse. Tippen bliver også flittigt brugt af institutioner, hundeluftere og fuglekiggere mv., som her har mulighed for at lade sig opsluge af noget, der i modsætning til den nærliggende mere friserede Valbypark ligner "rigtig" natur. Bydelen huser mange børn, som ellers ikke kommer ud til noget, der til nærmelsesvis ligner vild natur. Den nordligste dels status som rekreativt område kan ændres med enhver ny kommuneplan. Hvis den ikke fredede del af Sydhavnstippen på længere sigt bliver brugt til andre formål, vil der være længere til den naturtype, som området aktuelt repræsenterer. Selv hvis det rekreative område beholder sin status i årene fremover, kan man vælge at bruge det til former for rekreativ anvendelse, der vil betyde et enormt tab for den eksisterende naturværdi, eksempelvis ved en brug til tennisbaner. Endvidere vil det være til gavn for muligheden for at udvikle Sydhavnstippen, hvis den allerede fredede del og det aktuelt rekreative område kan samles under én fredning. En fredning af Tippen er således ét af Kgs. Enghav Lokaludvalgs vigtigste projekter i *Bydelsplan for Kongens Enghave 2013*. Lokaludvalget har fremsendt to artikler, fra henholdsvis Politiken ("Valbyparkens vilde nabo fortsat fredløs") om den aktuelle fredningssag og Samvirke ("Før fuglen er fløjet") om bl.a. fuglekiggeri på Tippen.

Natur- og Miljøklagenævnets bemærkninger og afgørelse

I sagens behandling har deltaget 9 af Natur- og Miljøklagenævnets 10 medlemmer: Pernille Christensen (formand), Ole Pilgaard Andersen, Pelle Andersen-Harrild, Leif Hermann, Henrik Høegh, Marianne Højgaard Pedersen, Peter Thyssen, Jens Vibjerg og Henrik Waaben.

Natur- og Miljøklagenævnet har den 10. september 2015 besigtiget Sydhavnstippen og holdt offentligt møde om sagen.

Ifølge naturbeskyttelseslovens § 33, stk. 1, kan der gennemføres fredning af arealer til varetagelse af de formål, der er nævnt i naturbeskyttelseslovens § 1.

Det fremgår af § 1, stk. 2, at loven særligt har til formål, *at* beskytte naturen med dens bestand af vilde dyr og planter samt deres levesteder og de landskabelige, kulturhistoriske, naturvidenskabelige og undervisningsmæssige værdier, *at* forbedre, genoprette eller tilvejebringe områder, der er af betydning for vilde dyr og planter og for landskabelige og kulturhistoriske, og *at* give befolkningen adgang til at færdes og opholde sig i naturen samt forbedre mulighederne for friluftslivet.

Efter lovens § 1, stk. 3, skal der ved lovens administration lægges vægt på den betydning, som et areal på grund af sin beliggenhed kan have for almenheden.

Området ved Sydhavnstippen har i perioden 1945 til 1973 været anvendt som deponi for navnlig byggeaffald. Store dele af området fremstår i dag som et grønt område præget af naturlig tilgroning og rekreativ anvendelse.

En stor del af det område, som DN har foreslået fredet, er omfattet af Kalvebodkile-fredningen fra 1990. Det gælder bl.a. de sydlige kystnære dele af Sydhavnstippen og landtangen mod vest, der udgør en forbindelse mellem de fredede arealer på Sydhavnstippen og i Valbyparken.

Et flertal på 6 af nævnets medlemmer kan efter en samlet vurdering tiltræde, at der ikke foreligger sådanne landskabelige eller naturmæssige værdier, at der er grundlag for at gennemføre en yderligere fredning af arealer på Sydhavnstippen som foreslået af DN. Det oplyste om de rekreative værdier, herunder den store betydning, som området har for beboere i bydelen, kan efter disse medlemmers opfattelse ikke begrunde, at der gennemføres en fredning af hele området efter reglerne i naturbeskyttelseslovens kapitel 6. Disse medlemmer kan således tiltræde vurderingen af, at de naturmæssige og rekreative værdier, der knytter sig til væsentlige dele af de arealer, som ikke allerede er fredet, bør sikres gennem den kommunale planlægning og den øvrige lovgivning på området, herunder f.eks. strandbeskyttelseslovgivningen.

Samme 6 medlemmer finder dog, at der for at sikre en tilstrækkelig beskyttelse af sammenhængende arealer i den sydlige del af Sydhavnstippen kan gennemføres en fredning, der medtager mindre arealer i tilknytning til det eksisterende fredningsområde. Disse medlemmer finder således, at en udvidet fredning med bl.a. forbud mod tilstandsændringer bør afgrænses mod nord som vist på vedlagte kortbilag. Disse medlemmer stemmer herefter for, at hjemvise sagen til fornyet behandling i fredningsnævnet med henblik på, at der gennemføres en fredning med en ændret afgrænsning mod nord som angivet.

Et mindretal på 3 medlemmer (Ole Pilgaard Andersen, Pelle Andersen-Harrild og Leif Hermann) finder efter en samlet vurdering af de landskabelige, naturmæssige og særligt de rekreative værdier, området har for bydelens beboere, at der bør gennemføres en fredning af hele området som foreslået af DN. Disse medlemmer stemmer således for at hjemvise sagen til fornyet behandling i fredningsnævnet med henblik på, at der gennemføres en fredning med en afgrænsning som foreslået af DN.

Et enigt nævn finder ikke, at der er grundlag for at antage, at erstatninger for fredningen vil stå i et urimeligt forhold til, hvad der opnås med fredningen. På det foreliggende grundlag må det herunder forventes, at fredningen kan gennemføres uden erstatning til By og Havn I/S, jf. naturbeskyttelseslovens § 39, stk. 1, og Østre Landsrets dom af 14. marts 2014 om fredning af arealer ejet af det statsligt ejede selskab Freja Ejendomme A/S. Det bemærkes i den sammenhæng, at By og Havn I/S er offentligt ejet, og at de omhandlede arealer efter det oplyste har været i offentligt eje siden de blev dannet ved opfyldning. Først af Københavns Havn, der var en selvejende institution inden for den statslige forvaltning, jf. Højesterets dom af 17. august 2004 (UfR2004.2661H), senere af det statsligt ejede aktieselskab Københavns Havn A/S og aktuelt af det kommunalt og statsligt ejede interessentskab By og Havn I/S.

I overensstemmelse med flertallet ophæver Natur- og Miljøklagenævnet herefter Fredningsnævnet for Københavns afgørelse af 13. november 2014 og hjemviser sagen til fornyet behandling i fredningsnævnet med henblik på, at der gennemføres en fredning med en ændret afgrænsning mod nord som angivet på vedlagte kortbilag.

Fredningsforslagets retsvirkninger efter naturbeskyttelseslovens § 37, stk. 2 og 3, jf. § 37 a, oprettholdes med virkning fra hjemvisningen for de arealer, der ligger inden for den angivne afgrænsning.

På nævnets vegne



Pernille Christensen
Formand