

30. juni 2021
Sagsnr. 20/01027
Klagenr.: 1005240
MALUN

AFGØRELSE FRA MILJØ- OG FØDEVAREKLAGENÆVNET

OPHÆVELSE af dispensation til afgravning af brinker, deponering af betonpæle, placering af nye forankringspunkter, fjernelse af træer, og afgravning i glaciale lag i sag om et rostadion inden for fredning i Gladsaxe Kommune

Miljø- og Fødevareklagenævnet har truffet afgørelse efter naturbeskyttelseslovens § 50, stk. 1, jf. § 78, stk. 3.¹

Miljø- og Fødevareklagenævnet ophæver Fredningsnævnet for Københavns afgørelse af 13. oktober 2019 om dispensation til afgravning af brinker, fældning af ca. 2.600 m² træer, afgravning af glaciale lag i målområdet, deponering af 14 eksisterende betonpæle, etablering af 16 nye betonpæle under vand og midlertidig begrænsning af offentlighedens adgang til den vestlige del af Bagsværd Sø.

Det indbetalte klagegebyr tilbagebetales.

Miljø- og Fødevareklagenævnets afgørelse er endelig og kan ikke indbringes for anden administrativ myndighed, jf. § 17 i lov om Miljø- og Fødevareklagenævnet² og gebyrbekendtgørelsens § 2.³ Eventuel retssag til prøvelse af afgørelsen skal være anlagt inden 6 måneder, jf. naturbeskyttelseslovens § 88, stk. 1.

Afgørelsen er truffet af nævnet, jf. § 1 i lov om Miljø- og Fødevareklagenævnet, der i overensstemmelse med naturbeskyttelseslovens § 78, stk. 3, har behandlet sagen i nævnets afdeling 9, jf. § 3, stk. 1, nr. 9, i lov om Miljø- og Fødevareklagenævnet.

¹ Lovbekendtgørelse nr. 240 af 13. marts 2019 om naturbeskyttelse med senere ændringer.

² Lov nr. 1715 af 27. december 2016 om Miljø- og Fødevareklagenævnet.

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

**MILJØ- OG
FØDEVAREKLAGENÆVNET**

Toldboden 2
8800 Viborg

Tlf. 72 40 56 00
CVR-nr. 37795526
EAN-nr. 5798000026070
nh@naevneneshus.dk
naevneneshus.dk

1. Klagen til Miljø- og Fødevareklagenævnet

Afgørelsen er den 3. november 2019 påklaget til Miljø- og Fødevareklagenævnet af Danmarks Naturfredningsforening.

Klager har navnlig anført, at:

- fredningsnævnets sagsbehandling ikke er i overensstemmelse med de forvaltningsretlige regler, og
- det ansøgte er i strid med fredningernes formål.

Klagepunkterne er nærmere uddybet i afsnit 2.4. Klagen indeholder klagepunkter til seks andre afgørelser fra Fredningsnævnet for København, som tillige er påklaget. Alene relevante klagepunkter for nærværende sag bliver uddybet i denne afgørelse.

2. Sagens oplysninger

2.1 Området

Bagsværd Sø er på 119 ha og afgrænses mod nord og vest af Frederiksdal Skov og Bøndernes Hegn og Aldershvile Skov mod syd-sydvest. Det nordlige område er stærkt kuperet og er delvis bebygget med en række sommerboliger. Terrænet mod nord afgrænses af Mølleåen, mod øst af forbindelsen mellem Lyngby Sø og Bagsværd Sø og mod syd af Bagsværd Sø. Området besøges af mange natur- og kulturinteresserede og bruges af sportsudøvere inden for flere discipliner. Området har siden 1930'erne været anvendt til rosport og huser Danmarks Rostadion.

Danmarks Rostadion består af en markeret robane, som er 2.102 m lang og 87,5 m bred. Før startlinjen er banen 22 m lang og efter mållinjen er banen 80 m lang.

Klagen i denne sag vedrører området ved Aldershvile Skov, hvor robanerne har deres målområde, og på landsiden er der tilskuerpladser og et dommertårn.

Området er omfattet af Natur- og Miljøklagenævnets afgørelse af 26. juni 2013 om fredning af Bagsværd Sø og Lyngby Sø med omgivelser.

Det fremgår om baggrunden for, at frednings sagen blev rejst, at området rummer nogle af Danmarks største landskabelige, naturmæssige, kulturhistoriske og rekreative interesser, og at disse skulle sikres ved at fastlægge rammerne for byggeri og anlæg på grund af stigende pres fra både rosporten og grundejerne omkring søerne.

Fredningen har navnlig til formål at bevare og forbedre områdets landskabelige og naturmæssige kvaliteter, at bevare og forbedre levedmulighederne for plante- og dyreliv, at sikre de kulturhistoriske og geologiske kvaliteter,

at sikre offentlighedens adgang, at sikre og udvikle områdets almene rekreative kvaliteter og friluftsliv, herunder rammerne for rosporsaktiviteter, og at skabe grundlag for naturpleje og naturgenopretning.

Det fremgår bl.a. af fredningen, at det fredede område skal bevares i dets nuværende tilstand, og at der således bl.a. ikke må foretages ændringer i eksisterende beplantning.

Det fremgår endvidere, at tekniske installationer til afvikling af rosport i form af bl.a. startanlæg ved Nybrovej kan opretholdes permanent, og at ændringer heri kræver fredningsnævnets godkendelse.

Bagsværd Sø er omfattet af naturbeskyttelseslovens § 3 om beskyttet natur, landarealerne i projektområdet er omfattet af § 16 om søbeskyttelseslinjen og § 17 om skovbyggelinjen. Endvidere er området udpeget til bevaringsværdigt landskab i forbindelse med kommuneplanlægningen 2013 over statslige interesser i kommuneplanlægningen.

Dele af projektområdet er beliggende i Natura 2000-område nr. 139 Øvre Mølleådal, Furesø og Frederiksdal Skov. På udpegningsgrundlaget er blandt andre skovhabitatnaturtyperne Bøg på Muld (9130) og Bøg på Mor (9110).

2.2 Sagens forhistorie

Miljø- og Fødevareklagenævnet traf den 1. februar 2019 afgørelse om at ophæve og hjemvise Fredningsnævnet for Københavns afgørelse om dispensation til bl.a. opgradering af startområdet for Bagsværd Rostadion, idet fredningsnævnets afgørelse led af forvaltningsretlige mangler, herunder hjemmels- og begrundelsesmangler.⁴ Miljø- og Fødevareklagenævnet traf endvidere den 17. december 2020 afgørelse om at ophæve Fredningsnævnet for Københavns afgørelse om dispensation i forhold til en fornyet ansøgning om samme projekt, idet et flertal i nævnet fandt, at det ansøgte sted imod fredningens formål.

2.3 Den påklagede afgørelse

Fredningsnævnet for København har den 13. oktober 2019 i medfør af naturbeskyttelseslovens § 50, stk. 1, meddelt dispensation fra Bagsværd Sø-fredningen til afgravning af brinker, fældning af ca. 2.600 m² træer, afgravning af glacielle lag i målområdet, deponering af 14 eksisterende betonpæle, etablering af 16 nye betonpæle under vand samt midlertidig begrænsning af offentlighedens adgang til landarealet i den østlige del af Bagsværd Sø.

Ansøgningen

AART architects CPH A/S (herefter ansøger) har på vegne af Fonden Danmarks Rostadion i notat dateret 7. april 2019 ansøgt fredningsnævnet om

⁴ Sag 18/05097.

dispensation fra fredningerne til opgradering af Danmarks Rostadion. Ansøgningsmaterialet omfatter endvidere kortbilag.

Det fremgår om baggrunden for projektet, at dette har som mål at fastholde rostadions standard på et internationalt niveau til brug for træning og internationale konkurrencer. Udformningen og placeringen af robanen er sket med baggrund i en forundersøgelse udført af COWI i 2011, hvori det blev konkluderet, at der kunne etableres en konkurrencebane i Bagsværd Sø under forudsætning af, at der kunne opnås de nødvendige dispensationer.

Ansøger har anført, at det er en forudsætning for projektets gennemførelse, at der både meddeles dispensation til ændringerne i startområdet og til ændringerne i målområdet.

Ansøgningen vedrører et delprojekt om landskabsbearbejdning i tribune- og målområdet. Det fremgår af ansøgningen, at der skal afgraves 20.000 m³ jord på land, så søarealet udvides med 2.000 m² op til 50 m fra den nuværende søkant. Det fremgår endvidere at en mindre del af det afgravede jord skal anvendes til at tilpasse terrænreguleringen i et nyt landskabsområde ved tribunen. Det fremgår endvidere, at etablering af det nye landskabsområde forudsætter terrænreguleringer til omformning af terrænet samt fældning af 2.600 m² træer i Aldershvile Skov. Af ansøgningen fremgår, at træerne skal reetableres som bøgetræer på skråningen vest for det nye dommertårn.

Det fremgår af kortmateriale udarbejdet af ansøger, at der skal ske fældning af i alt ca. 2.564 m² bøgeskov (nævnets opmåling) der ligger inden for afgrænsningen af Natura 2000-område.

Det fremgår nærmere af ansøgningen, at den eksisterende tribune og skovareal (ca. 30 meter fra den nuværende grænse mellem skov og tribune) bliver omfattet af terrænreguleringen, som følger af udgravningen af brinkerne for de nye robaner.

Herefter afvikles bakketerrænet på en måde, så det naturlige landskab genskabes med en hældningskoefficient, der sikrer, at terrænet er selv bærende uden risiko for jordskred ud i søen.

De nuværende betonkanter, betontrin, dommertårnet og 2.600 m² bøgetræer fjernes forud for terrænreguleringen og modelleringen af det nye skovareal og tribuneareal. I forbindelse med ændring af tribuneområdet, vil der blive foretaget gravearbejde for ledninger i jord.

På det nye tribuneareal etableres nye trin og støttemure i mørk beton og træ i varierende højder og længdeforløb, som er tilpasset det nye, bølgede terræn på tribunebakken. De nye trinflader er græsklædte og af forskellig størrelse, så det er muligt at gøre ophold på plateauerne. Der etableres to

nye trappeforløb udført af beton og trætrin med trædeflader af græs som erstatning for de tre trapper, som findes i dag. Det ene er placeret i forbindelse med dommertårnet og den anden er placeret i direkte forbindelse med den nye præmiebro. Den eksisterende præmiebro genbruges og fastgøres til brinken ved en ny placering ca. 80 m øst for dens nuværende placering.

På tribunens østside placeres et træmøbel udformet som en skål med en diameter på 6 m. Den er nedsænket i terrænet, og er kun synlig oppefra og kan bruges til ophold eller leg. Endvidere er der placeret syv liggemøbler i træ som følger terrænformen.

På øverste plateau og mod øst er plateauet belagt med ca. 1.000 m² slotsgrus (ca. 1.017 m²). På fladerne opstilles motionsredskaber udført i egetræ. Redskaberne er udviklet til crossfit øvelser. Der opstilles 10 forskellige egetræsredskaber i forlængelse af hinanden.

Der etableres nye stiforbindelser mellem den eksisterende grussti foran tribunen. Den eksisterende sti/vej bag om tribunen kobles til skovstierne bag målområdet. Herudover etableres en ny sti mellem dommertårnet og trailcenteret i øst. Den etableres i slotsgrus og efter samme specifikationer som de eksisterende stier i området.

Fredningsnævnets behandling af sagen og afgørelse

Det fremgår af fredningsnævnets afgørelse, at fredningsnævnet har foretaget besigtigelse, og at sagen har været sendt til udtalelse hos Miljøstyrelsen, Danmarks Naturfredningsforening, Friluftsrådet og Dansk Ornitologisk Forening (DOF). Det fremgår endvidere, at Danmarks Naturfredningsforening og DOF har udtalt sig imod det ansøgte, samt at Friluftsrådet har udtalt sig til støtte for det ansøgte. Det fremgår ikke af afgørelsen, hvilke konkrete synspunkter foreningerne har fremført.

Fredningsnævnet har i afgørelsen citeret fredningstilsynet i Gladsaxe Kommunes anbefaling til det ansøgte i sin helhed og henvist til denne anbefaling som sin begrundelse for at meddele dispensation.

Fredningsnævnet har vurderet, at på trods af, at indgrebene vil medføre ændring i områdets nuværende tilstand både for så vidt angår beplantning og terræn vil indgrebene samtidig tilgodese en af fredningens formålsbestemmelser om rekreative kvaliteter og friluftsliv. Fredningsnævnet har i den forbindelse henvist til en udtalelse fra fredningstilsynet ved Gladsaxe Kommune.

I udtalelsen vurderer fredningstilsynet, at indgrebet ikke i nævneværdig grad tilsidesætter de øvrige formålsbestemmelser vedrørende levemuligheder for plante- og dyreliv og de geologiske kvaliteter.

Området er ifølge fredningstilsynet ikke et værdifuldt område som levested for sjældne eller truede planter og dyr, og der er ikke særlige geologiske værdier, der skal bevares, da området i forvejen er stærkt præget af de stejle skrænter. Det tillægges i øvrigt positiv betydning, at dele af det nuværende græsareal tilplantes og arealet ved at nedsætte hældningen på skrænten gøres nemmere tilgængeligt for områdets brugere. Fredningstilsynet vurderer, at der kan dispenseres fra fredningens § 2, stk. 5. til flytning af den eksisterende præmiebro ca. 80 m øst for dens nuværende placering. Fredningstilsynet lægger vægt på, at det er den eksisterende bro, der flyttes, dvs. samme udseende og dimensioner.

For så vidt angår dispensation fra fredningens § 4, stk. 8, som beskriver at skovdriften skal være ekstensiv og drives i plukhugst, vurderer fredningstilsynet, at der kan fældes ca. 2.600 m² bøgeskov, som forudsætning for at kunne gennemføre den ansøgte terrænregulering. Denne vurdering bygger på, at der er tale om en mellemaldrene bøgebevoksning på 78 år, hvortil der ikke er knyttet samme biologiske mangfoldighed til skovarealet, som hvis der havde været tale om gamle træer. Samtidig er arealet en lille del af en stor bevoksning, som ikke berøres af indgrebet. Således er der med de 2.600 m² ikke tale om et for lokaliteten unikt eller sjældent økosystem. Fredningstilsynet vurderer på den baggrund, at indgrebet kun i ubetydelig grad tilsidesætter formålsbestemmelser i fredningen om levedmuligheder for plante- og dyreliv.

Fredningsnævnet har videre blandt andet udtalt, at de planlagte omlægninger af stiforløb, omlægning af tribune mm., vil forbedre områdets rekreative muligheder. Fredningsnævnet har henvist til, at fredningstilsynet har vurderet, at de ønskede lege- og træningsredskaber tilgodeser fredningens formålsbestemmelser om rekreative kvaliteter og friluftsliv og samtidig ikke kompromitterer de øvrige formål med fredningen.

Fredningsnævnet har truffet afgørelse om dispensation efter naturbeskyttelseslovens § 50, stk. 1, i forhold til fredningsbestemmelserne i fredningens § 2, stk. 1, og 5, § 4, stk. 8, § 5, § 6, stk. 1, 4 og 5, og § 7, stk. 7. Det fremgår af fredningsnævnets afgørelse, at fredningsnævnet er af den opfattelse, at Miljø- og Fødevareklagenævnet med sin afgørelse af 1. februar 2019 ikke har truffet afgørelse om, at det ansøgte hverken isoleret set eller i sammenhæng med de øvrige seks sager om opgradering af rostadion har en karakter, der medfører, at tilladelse kun kan foretages efter reglerne om gennemførelse af fredninger.

Fredningsnævnet har i sin afgørelse lagt vægt på, at det ansøgte ikke strider mod fredningens formål. Det fremgår endvidere, at fredningsnævnet har lagt vægt på de samme forhold, som fredningstilsynet har anført i sin vurdering, selvom fredningsnævnet mener, at dispensationen angår flere fredningsbestemmelser, end dem, der er anført af fredningstilsynet.

Det er fredningsnævnets vurdering, at det ansøgte ikke indebærer, at der i noget internationalt naturbeskyttelsesområde sker en forringelse af naturtyper og levesteder for arter eller betydelige forstyrrelser af arter, som området er udpeget for. Det er endvidere fredningsnævnets vurdering, at det ansøgte ikke kan beskadige eller ødelægge yngle- eller rasteområder i det naturlige udbredelsesområde for de dyrearter, der er nævnt i bilag 3 til naturbeskyttelsesloven eller ødelægge de plantearter, der er nævnt i bilag 5 til loven.

2.4 Klagens indhold

Klagen vedrører en samlet klage for syv afgørelser, og alene klagepunkter af relevans for denne afgørelse vil blive fremstillet neden for.

Generelt om afgørelserne fremgår det, at klager finder det uhensigtsmæssigt, at afgørelserne er opdelt, idet der er tale om et samlet projekt, og at opdelingen gør det vanskeligt at forholde sig til problemstillinger, som skal ses i en sammenhæng. Da der ikke er nogen formkrav til indholdet af en klage, har klager derfor valgt at samle sine indsigelser i én klage.

Efter klagers opfattelse er fredningsnævnets sagsbehandling uacceptabel ud fra et forvaltningsretligt synspunkt. Klager har anført, at fredningsnævnet ikke har sikret, at sagsbehandlingen var saglig og upartisk. Klager har henvist til, at klagers deltagelse i fredningsnævnets besigtigelse efter klagers opfattelse var uønsket, og at klager blev afskåret fra at udtale sig under besigtigelsen, hvor det udelukkende var ansøger, der fik mulighed for at komme med bemærkninger. Klager har samtidig anført, at sagen ikke er tilstrækkeligt oplyst.

Det er endvidere anført i klagen, at klager er af den opfattelse, at de ansøgte forhold strider mod fredningernes formål, hvorfor der ikke kan meddeles dispensation.

Det projekt til et helt nyt rostadion, som er blevet præsenteret, er ifølge klager ufærdigt og usammenhængende, hvilket vanskeliggør muligheden for at fremkomme med kvalificerede bemærkninger til sagen. Klager har i den forbindelse anført, at klager finder det mærkværdigt og paradoksalt, at man kan frede enestående natur og landskab og samtidig tillade en tivolisering af området ved at ændre på miljø, sø, landskab og skov.

Klager har om sagen anført, at projektet vedrører to fredninger, og Radio-mark-fredningen synes ikke på nogen måde i sine bestemmelser at imødekomme et rostadion. For så vidt angår Bagsværd Sø-fredningen har klager anført, at fredningen giver mulighed for en modernisering af rostadion, men det ansøgte projekt er ikke en modernisering, idet der er tale om et helt nyt rostadion, hvor intet af det eksisterende bibeholdes.

Klager har anført, at klager ikke er imod, at rosporten får fremtidssikret mulighederne i et nyt rostadion. Klager mener dog, at der bør bygges et nyt

stadion ”på bar mark”, og ikke i og omkring Bagsværd Sø, hvor et projekt af dette omfang vil ødelægge søen og dens omgivelser.

Klager har henvist til formålsbestemmelsen i Bagsværd Sø-fredningen og har anført, at de seks delformålsbestemmelser spænder bredt, og det er klagers opfattelse, at der ikke kan træffes afgørelser, uden at de strider mod formålene indbyrdes.

2.5 Fredningsnævnets bemærkninger til klagen

Fredningsnævnet for København har i bemærkninger af 18. november 2019 til klagen anført, at fredningsnævnet kan henholde sig til sin afgørelse.

Fredningsnævnet har anført, at man ikke har forsøgt at udelukke Danmarks Naturfredningsforenings lokalafdeling (klager) fra besigtigelsen den 19. august 2019. Fredningsnævnet har blot opfordret en repræsentant fra sekretariatet i hovedorganisationen til også at deltage, hvilket i mail af 23. oktober 2019 blev bekræftet af sekretariatet i Danmarks Naturfredningsforening.

Fredningsnævnet har oplyst, at fredningsnævnet indledte besigtigelsen med at præcisere, at der alene var tale om en besigtigelse og ikke om en forhandling. Fredningsnævnet fandt, at der kun i begrænset omfang var behov for yderligere oplysninger i forhold til tidligere ansøgning og projekt, og ansøger blev derfor bedt om at redegøre for specifikke forhold. Det er fredningsnævnets opfattelse, at denne ramme for besigtigelsen er saglig, og at den skulle respekteres af de mødende. Ved besigtigelsens indledning blev klager opfordret til at fremkomme med bemærkninger, der var struktureret i overensstemmelse med opdelingen af den tidligere ansøgning på syv nye sager, fordi det ville lette fredningsnævnets forståelse af indsigelserne i forhold til de enkelte projekter. Fredningsnævnet har anført, at klager ikke ønskede at efterkomme denne opfordring, hvorfor sagen er afgjort på baggrund af den samlede indsigelse, som klager har afgivet vedrørende de syv ansøgninger.

2.6 Andre bemærkninger til klagen

Ansøger er i brev af 10. januar 2020 fremkommet med bemærkninger til klagen. Det fremgår, at ansøger ikke er enig med klager i, at opdelingen i syv separate ansøgninger er spekulativ og usaglig. Ansøger er af den opfattelse, at det er en nødvendig konsekvens af Miljø- og Fødevareklagenævnets afgørelse af 1. februar 2019, for at ansøgningerne kunne vurderes efter fredningsbestemmelserne. Ansøger er endvidere uenig i, at ansøgningsmaterialet er mangelfuldt i forhold til fredningsnævnets sagsbehandling. Ansøger har oplyst, at fredningsnævnet alene bad ansøger om at eftersende én supplerende oplysning vedrørende dommertårnet. Det fremgår endvidere, at antallet af samtidige ansøgninger er udtryk for, at moderniseringen søges gennemført i sin helhed. Det er endvidere anført, at ansøgningerne vedrører samme projekt, og at der kun er foretaget redaktionel

revision af beskrivelserne, for at det ansøgte fremstår tydeligere i forhold til fredningsbestemmelserne.

3. Miljø- og Fødevarerklagenævnets bemærkninger og afgørelse

I sagens behandling har Miljø- og Fødevarerklagenævnets medlemmer deltaget: Birgitte Egelund Olsen (formand), landsdommerne Olaf Tingleff og Henrik Twilhøj, og de læge medlemmer Pelle Andersen-Harild, Lene Hansen, Kristian Pihl Lorentzen og Jens Vibjerg.

3.1 Miljø- og Fødevarerklagenævnets bemærkninger

Miljø- og Fødevarerklagenævnet har behandlet klagepunkter om:

- 1) Fredningsnævnets sagsbehandling.
- 2) Forholdet til Natura 2000-regelgrundlaget.
- 3) Behandling efter regler om dispensation eller efter gennemførelse af fredninger.

3.1.1 Ad 1) Fredningsnævnets sagsbehandling

Det fremgår af klagen, at klager er blevet afskåret fra at komme med bemærkninger under fredningsnævnets besigtigelse.

Miljø- og Fødevarerklagenævnet bemærker, at nævnet i afgørelse af 20. december 2020 i sag 20/01027 traf afgørelse om sagsbehandlingen i Fredningsnævnet, hvorfor der ikke på ny er taget stilling til dette spørgsmål.

3.1.2 Forholdet til Natura 2000-regelgrundlaget

Det følger af naturbeskyttelseslovens § 50, stk. 2, at fredningsnævnet kun kan meddele dispensation fra en fredning i eller uden for et internationalt naturbeskyttelsesområde, hvis det ansøgte ikke indebærer forringelse af naturtyper og levesteder for arter eller betydelige forstyrrelser af arter, som området er udpeget for.

Det følger videre af § 50, stk. 4, at det skal fremgå af afgørelser om dispensation, at betingelserne i § 50, stk. 2, er opfyldte.

Hvis fredningsnævnet vurderer, at et projekt kan påvirke et Natura 2000-område væsentligt, skal der foretages en nærmere konsekvensvurdering af projektets virkninger på Natura 2000-området under hensyn til bevaringsmålsætningen for det pågældende område.

Bestemmelserne i naturbeskyttelseslovens § 50, stk. 2-4, er en del af Danmarks implementering af habitatdirektivet.

Habitatdirektivets⁵ artikel 6, stk. 3, har følgende ordlyd:

⁵ Rådets direktiv 92/43/EØF af 21. maj 1992 om bevaring af naturtyper samt vilde dyr og planter.

”Stk. 3. 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.”

EU-domstolen fortolker bestemmelsen sådan, at myndigheden skal foretage en vurdering af, om det kan udelukkes, at projektet i sig selv eller i forbindelse med andre planer og projekter kan påvirke den udpegede lokalitets gunstige bevaringsstatus væsentligt (væsentlighedsvurdering). Hvis en sådan påvirkning på baggrund af objektive kriterier ikke kan udelukkes, skal der, såfremt projektet ønskes fremmet, foretages en nærmere vurdering (konsekvensvurdering).⁶

Om den indledende væsentlighedsvurdering har EU-domstolen udtalt, at når en plan eller et projekt, der ikke er direkte forbundet med eller nødvendig for en lokalitets forvaltning, risikerer at skade bevaringsmålsætningen for lokaliteten, skal planen eller projektet anses for at kunne påvirke denne lokalitet væsentligt. Bedømmelsen af nævnte risiko foretages i lyset af den i en sådan plan eller et sådant projekt omhandlede lokalitets særlige kendetegn og miljømæssige vilkår.⁷

Det betyder, at myndighederne skal gennemføre en konsekvensvurdering, medmindre myndighederne på forhånd ud fra objektive kriterier kan udelukke, at det ansøgte vil påvirke Natura 2000-området væsentligt.

Om konsekvensvurderingen har EU-domstolen endvidere udtalt, at denne vurdering skal omfatte alle aspekter af projektet, som kan påvirke bevaringsmålsætningen for den omhandlede lokalitet, og at vurderingen skal ske på baggrund af den bedste videnskabelige viden på området. Der kan kun gives tilladelse, såfremt der er opnået vished for, at aktiviteten ikke har skadelige virkninger for den omhandlede lokalitet, og at det først forholder sig således, når det ud fra et videnskabeligt synspunkt uden rimelig tvivl kan fastslås, at projektet ikke har skadelige virkninger for den omhandlede lokalitets integritet.⁸

Det fremgår af sagen, at ca. 2.600 m² bøgeskov beliggende inden for Natura 2000-område nr. 139 Øvre Mølleådal, Furesø og Frederiksdal Skov, og at det pågældende areal konkret er kortlagt som Bøg på Muld (9130).

⁶ Sag C-127/02 af 7. september 2004 (Waddenzee-dommen), præmis 45.

⁷ Waddenzee-dommen, præmis 49.

⁸ Waddenzee-dommen, præmis 61.

Det fremgår af sagen, at fredningsnævnet ikke har forholdt sig til det faktum, at den omhandlede habitatnatur fjernes ved fældning. Fredningsnævnet har alene anført, at fredningsnævnet ikke har fundet, at der vil ske forringelse af de naturtyper, som området er udpeget for, men har ikke redegjort nærmere herfor på trods af, at der skal ske fældning af en naturtype på det pågældende Natura 2000-områdes udpegningsgrundlag.

Miljø- og Fødevarerklagenævnet finder, at fjernelse af selv en mindre andel af en naturtype på udpegningsgrundlaget må anses som en væsentlig påvirkning af udpegningsgrundlaget i EU-domstolens forstand, og at der på den baggrund skulle have været gennemført en konsekvensvurdering, der viser, at dispensationen ikke vil skade udpegningsgrundlaget, før end dispensation kan meddeles.

På den baggrund lider afgørelsen af en væsentlig mangel, hvorfor den ophæves.

3.1.3 Behandling efter regler om dispensation eller om gennemførelse af fredninger

Ifølge naturbeskyttelseslovens § 50, stk. 1, kan fredningsnævnet meddele dispensation fra en fastsat eller foreslået fredningsbestemmelse, når det ansøgte ikke vil stride mod fredningens formål. Videregående afvigelser fra en fredning end nævnt i stk. 1 samt hel eller delvis ophævelse af en fredning kan efter stk. 5 kun foretages efter reglerne om gennemførelse af fredninger.

Det fremgår af fredningsbestemmelsernes § 1, at:

”Fredningen har til formål

- At bevare og forbedre områdets landskabelige og naturmæssige kvaliteter.
- At bevare og forbedre levedmulighederne for plante- og dyreliv.
- At sikre de kulturhistoriske og geologiske kvaliteter.
- At sikre offentlighedens adgang.
- At sikre og udvikle områdets almene rekreative kvaliteter og friluftsliv, herunder rammerne for rosportsaktiviteter.
- At skabe grundlag for naturpleje og naturgenopretning.”

Af fredningsbestemmelsernes § 2 fremgår bl.a.:

”Det fredede område skal bevares i dets nuværende tilstand. Der må således bl.a. ikke foretages ændringer i eksisterende beplantning eller i terrænet, og der må ikke anlægges veje eller andre anlæg, herunder jordanlæg, medmindre andet fremgår af de følgende bestemmelser.

Stk. 2. Der må ikke etableres bebyggelse i området, herunder drivhuse, ridehaller, spejderhytter, boder, skure, bådehuse mv. Mindre udvidelser af

eksisterende boliger og bebyggelse kan kun finde sted efter Fredningsnævnets dispensation.

Stk. 3. Der må ikke anbringes campingvogne og lignende inden for fredningsområdet, og teltslagning må ikke finde sted. Kortvarig teltslagning samt opstilling af campingvogne, toiletvogne og lignende i forbindelse med arrangementer må finde sted efter forudgående tilladelse fra kommunen som tilsynsmyndighed. Teltslagning må ikke hindre offentlighedens færdsel på stierne i området.

Stk. 4. Der må ikke finde permanent deponering eller opfyldning sted inden for fredningsområdet hverken i eller omkring søerne.

Stk. 5. Der må ikke etableres nye både- og badebroer eller ske udvidelser af eksisterende både- og badebroer. Eksisterende lovlige både- og badebroer kan fastholdes i nuværende omfang. Udskiftning af eksisterende lovlige både- og badebroer er tilladt i samme dimensioner som den bro, der udskiftes. Udlægning af midlertidige bådebroer i forbindelse med stævner kan ske i overensstemmelse med reglementet for de to søer.”

[...]

Stk. 9. Der kan opstilles borde, bænke, affaldsbeholdere og lignende samt etableres bålpladser til støtte for friluftslivet. For Lyngby Åmose gælder dog, at der ikke må opstilles borde og etableres bålpladser.

Stk. 10. Tekniske installationer til afvikling af rosport på Bagsværd Sø i form af bøjelanlæg og startanlæg ved Nybrovej kan opretholdes permanent. Ændringer af permanente installationer kræver Fredningsnævnets godkendelse. Øvrige tekniske installationer, som anvendes i forbindelse med stævner, kan placeres på søen i hele sæsonen fra 1. april til 1. november efter kommunens tilladelse i medfør af gældende ”Reglement for Bagsværd Sø”. Uden for sæsonen skal sådanne anlæg nedtages og placeres nær søbredden og klubhusene ved Regattaområdet.

Stk. 11. Andre tekniske anlæg, herunder vindmøller, antennemaster, ledningsmaster og lignende må ikke placeres inden for fredningsområdet.”

Af fredningsbestemmelsernes § 4, om naturpleje, fremgår bl.a.:

” Stk. 8. Skovdriften skal være ekstensiv og drives i plukhugst, eller skoven skal henligge som urørt skov. Der skal konsekvent anvendes hjemmehørende træarter ved fornyelser.”

Af fredningsbestemmelsernes § 6, om offentlighedens adgang, fremgår bl.a.:

”Stk. 4. Eksisterende stier må ikke nedlægges, men kan omlægges i henhold til godkendt plejeplan.

Stk. 5. Fredningen er ikke til hinder for, at der kan etableres yderligere stier i området i henhold til godkendt plejeplan.”

Af fredningsbestemmelsernes § 7 fremgår bl.a.:

Stk. 5. Der kan uden Fredningsnævnets godkendelse ske oprensning af søerne, dog må glaciale lag eller skrænter ikke berøres uden Fredningsnævnets forudgående dispensation. Opgravet slam må ikke placeres permanent inden for fredningsområdet.

Stk. 6. Der kan ske afgravning i de glaciale lag i målområder i forbindelse med en modernisering af rostadion. Projektet kræver Fredningsnævnets godkendelse

Stk. 7. Tilskuerpladser og dommertårn på matr. 62e Bagsværd kan renoveres og moderniseres. Tilskuerpladserne skal efterfølgende fremstå græsklædte. Der må ikke placeres permanente siddepladser i form af sæder eller bænke på tilskuerpladserne. Projektet kræver Fredningsnævnets dispensation. Midlertidige siddepladser i forbindelse med arrangementer kan etableres efter tilsynsmyndighedens, Gladsaxe Kommunes, forudgående godkendelse.”

De ansøgte terrænændringer mv. indebærer en dispensation fra følgende bestemmelser i fredningen:

- § 2, stk. 1, til i forbindelse med opgradering af Danmarks Rostadion at foretage terrænregulering for arealerne mellem 8 og 50 meter fra den i projektet beskrevne nye kystlinje i rostadions målområde.
- § 2, stk. 5, til at flytte den eksisterende præmiebro til ny placering, ca. 80 m øst for dens nuværende placering.
- § 4, stk. 8, til at fælde ca. 2.600 m² bøgeskov som forudsætning for at kunne gennemføre den ansøgte terrænregulering.
- § 6, stk. 5, til at etablere nye stiforbindelser mellem grusstien langs Bagsværd Sø's sydvendte kyst og stierne i skoven ved rostadions målområde og etablere ny sti fra dommertårnet til det nye trailcenter.
- § 7, stk. 7, til efter terrænreguleringen at etablere en ny græsklædt tribune, med nye græsklædte siddetrin og trappeforløb samt til at placere en eller flere af følgende rekreative elementer på tribunens skråninger og plateauer: En rund siddeskål i træ, mobile træsidde-møbler, en rut-

sjebane indbygget i terræn, træningsredskaber på befæstet plateau, legeredskaber i træbevoksning mellem eksisterende gruskørevej og tribunen.

- § 5, til at rejse skov svarende til ca. 900 m² ny bøgeskov i den vestligste del af den nuværende græsklædte skråning/tribune.

Et flertal i Miljø- og Fødevarerklagenævnet finder, at de ansøgte terrænreguleringer strider mod fredningens formål, og dermed er en videregående afvigelse fra fredningen, hvorefter det ansøgte kun kan behandles efter reglerne om gennemførelse af fredninger, jf. § 50, stk. 5.

Miljø- og Fødevarerklagenævnet har herved lagt vægt på, at de ansøgte terrænændringer, herunder fældning af skov, terrænuddjævning og opførelse af tribune mv., ikke er forenelige med fredningens formål om at opretholde områdets landskabelige værdier. Landskabet vil ændre karakter ved landskabsomlægningen i forbindelse med etablering af en ændring af hældningen ned mod Bagsværd Sø. Samtidig vil fjernelse af skov og etablering af tribune ændre oplevelsen af landskabet i væsentlig grad. Det ansøgte er således af en sådan karakter og størrelse, at der reelt vil være tale om en delvis ophævelse af fredningen og fredningsbestemmelserne for det omhandlede areal og dets omgivelser.

Et mindretal (Olaf Tingleff, Kristian Pihl Lorentzen og Jens Vibjerg) finder, at der ikke er tale om en dispensation i strid med fredningens formål. Mindretallet lægger vægt på, at der allerede var et større rostadion anførte sted, da området blev fredet blandt andet med det formål at sikre og udvikle områdets almene rekreative kvaliteter og friluftsliv, herunder rammerne for rosportsaktiviteter. Formålet understøttes af flere fredningsbestemmelser, herunder § 7, stk. 6 og stk. 7, hvorefter fredningsnævnet kan godkende projekter for modernisering af stadionet. Projekter kan efter bestemmelsen indeholde afgravning i de graciale lag i målområdet og renovering af tilskuerpladser og dommertårn.

3.2 Miljø- og Fødevarerklagenævnets øvrige bemærkninger

Miljø- og Fødevarerklagenævnet bemærker, at fredningsnævnet ikke har begrundet vurderingen af, at projektet ikke vil påvirke bilag IV-arter nærmere. Miljø- og Fødevarerklagenævnet finder, at fredningsnævnet burde have forholdt sig til, om bøgeskoven kan omfatte yngle- og rasteområder for flagermus. Henset til bevoksningens alder kan der være hulheder og sprækkedannelser i træerne, der kan være velegnede for flagermus.

3.3 Gebyr

Som følge af afgørelsen tilbagebetales det indbetalte klagegebyr, jf. gebyrbekendtgørelsens § 2, stk. 2, nr. 1.

3.4 Miljø- og Fødevarerklagenævnets afgørelse

Miljø- og Fødevarerklagenævnet ophæver Fredningsnævnet for Københavns afgørelse af 13. oktober 2019 om dispensation til afgravning af brinker, fældning af ca. 2.600 m² træer, afgravning af glaciale lag i mål-området, deponering af 14 eksisterende betonpæle, etablering af 16 nye betonpæle under vand og midlertidig begrænsning af offentlighedens adgang til den vestlige del af Bagsværd Sø.

Det indbetalte klagegebyr tilbagebetales.

Denne afgørelse gøres tilgængelig for Fredningsnævnet for København (Sags.nr. FN-KBH-24-2019) samt for klageren via Klageportalen. Afgørelsen sendes desuden til eventuelle andre parter i klagesagen.

Afgørelsen vil blive offentliggjort på mfkn.naevneneshus.dk. Personoplysninger vil blive anonymiseret.

Miljø- og Fødevarerklagenævnet beklager den lange sagsbehandlingstid.


Birgitte Egelund Olsen
Formand