

# Ansøgning om forhåndsdispensation fra habitatdirektivets artsbeskyttelse for håndtering af grønbroget tudse, inden arten vandrer ud på Lynetteholm

Modtager: Trafikstyrelsen og Miljøstyrelsen

Ansøger: Udviklingselskabet By & Havn I/S

## Indhold

1	Resumé til beslutningstager .....	2
2	Baggrund – Lynetteholm .....	4
2.1	Anlægslov .....	4
2.2	Miljøvurdering og implementeringsredegørelse .....	5
3	Ansøgning.....	6
3.1	Ansøgningernes omfang.....	6
3.2	Juridiske forhold.....	8
3.3	Biologiske forhold.....	11
3.4	Begrundelse .....	14
4	Opsamling .....	18
5	Kontakt og spørgsmål .....	18

Rev.nr.	Dato	Beskrivelse	Udarbejdet af	Kontrolleret af	Godkendt af
1.0	07-07-23	Ansøgning	Martin Hesselsøe, Flemming Elbæk	KRB	MHES

## 1 Resumé til beslutningstager

Grønbroget tudse er omfattet af habitatdirektivets artsbeskyttelse, jf. direktivets artikel 12, jf. bilag IV, og er kendt fra Nordhavn og flere andre steder i tilknytning til Københavns Havn og Øresund.

Grønbroget tudse er en pionerart med forkærlighed for bl.a. byggepladser og grusgrave. Artens forekomst i København er derfor gennem mange årtier betinget af store landindvindingsprojekter, som i perioder har skabt levesteder der er egnet for arten (fx Avedøre Holme, Peberholm, Nordhavn mm)

Efterhånden som landvinding og opfyldning på Lynetteholm skrider frem vil nye landområder opstå, som i en periode vil byde på de rette yngleforhold for grønbroget tudse. Det vurderes, at nye velegnede yngle- og rasteområder for grønbroget tudse kontinuerligt vil opstå gennem hele Lynetteholms anlægs- og driftsfase (opfyldningsperiode) frem til ca. 2050, hvilket erfaringsmæssigt kan have en meget positiv betydning for arten.

Det understreges, at der pt. ikke findes grønbroget tudse eller egnede yngle- eller rasteområder for arten på Lynetteholm ud fra det faktum, at Lynetteholm endnu ikke er opfyldt med overskudsjord.

By & Havn ønsker at lade grønbroget tudse have gavn af de nyopståede landområder som midlertidige levesteder. Dette forudsætter imidlertid, at der bevilges en forhåndsdispensation til at nedlægge levestederne igen i ca. 2050. En sådan dispensation er omfattet af anlægslovens § 4 og kræver tilladelse fra Trafikstyrelsen. Herudover ønsker By & Havn en tilladelse efter artsfredningsbekendtgørelsen til lejlighedsvis drab på grønbroget tudse. Disse foranstaltninger skal ses som supplement til de foranstaltninger, der findes i implementeringsredegørelsens afsnit 3.17.5.

EU-kommissionens vejledning fra 2021<sup>1</sup> beskriver, at der kan meddeles forhåndsdispensation til nedlæggelse af yngle- og rasteområder (-inden de er opstået-), samt fravigelse fra individbeskyttelsen, hvis betingelserne i habitatdirektivets artikel 16 og den danske implementering heraf er opfyldte, herunder at projektet medfører en merværdi for den berørte art og/eller at projektet der begrunder fravigelsen, er af stor samfundsmæssig nødvendighed, samt at det kan godtgøres, at projektet som helhed ikke forringer artens bevaringsstatus. Ordningen og formålet med denne fremgår af EU-kommissionens vejledning afsnit (3-88) og (3-89) og har følgende ordlyd:

*(3-88) Anvendelsen af den strenge beskyttelsesordning i artikel 12 på sådanne tilfælde kan udgøre en betydelig udfordring for projektudviklere og jordejere, som i medfør af anlægsarbejdets karakter kan være nødt til at fjerne disse »midlertidige« levesteder for at gennemføre projektet som godkendt. Fjernelse af levesteder i et projekts forberedelses-, drifts- eller nedlukningsfase kræver en fravigelse i henhold til artikel 16, stk. 1, hvis betingelserne er opfyldt (se nedenfor). Hvis jordejere eller projektudviklere ikke har retssikkerhed for, at det pågældende område lovligt kan anvendes til det planlagte formål, vil de måske ønske at forhindre indtrængen af beskyttede arter*

---

<sup>1</sup> Vejledning om strengt beskyttede dyrearter af fællesskabsbetydning i henhold til habitatdirektivet. Meddelelse fra Europa Kommissionen - 2021/C 496/01 7301 dateret 12/10-2021

(f.eks. ved at anvende pesticider eller jordbearbejdning) i den mellemliggende periode, hvor jorden ikke aktivt udvikles, for at undgå yderligere byrder, restriktioner eller begrænsninger i forbindelse med tilstedeværelsen af beskyttede arter, som oprindeligt ikke fandtes på deres jord. Dette kan udgøre en tabt mulighed, da eventuelle yderligere midlertidige levesteder, der ellers ikke ville leve i det pågældende område, under visse omstændigheder kan bidrage positivt til direktivets formål.

*(3-89) For at skabe denne retssikkerhed og derved et incitament til at skabe eller opretholde midlertidige naturområder kan bygherrer ansøge om en fravigelse i henhold til [habitatdirektivets – ansøgers indsættelse] artikel 16 på et tidligt tidspunkt i planlægningsprocessen, hvor beskyttede arter endnu ikke har koloniseret området, men hvor en sådan kolonisering kan forventes med en vis sikkerhed (dette kan f.eks. være tilfældet, når arten allerede findes i de omkringliggende områder). Med en sådan forudgående fravigelse vil det være tilladt at fjerne midlertidige naturelementer i overensstemmelse med projektudviklingsbehovene. De retlige standarder for sådanne fravigelser må dog ikke være lavere end standarderne for arter og levesteder, der allerede findes i området, og de skal stadig opfylde alle betingelserne i artikel 16. Dette betyder bl.a., at de formål, der påberåbes til støtte for en fravigelse, skal defineres på en klar og præcis måde (164), også når der er tale om fravigelser, der indrømmes forud for den faktiske etablering af den koloniserende art eller dens levested. (Ansøgers understregning)*

Denne fremgangsmåde er tiltrådt af Miljøstyrelsen som regelansvarlig myndighed. Samlet set vurderer By & Havn, at alle betingelser for at få en forhåndsdispensation fra beskyttelsen af grønbroget tudse er opfyldt, da:

- Der ikke findes et alternativ til etableringen Lynetteholm.
- En dispensation ikke hindrer opretholdelse af bevaringsstatus for grønbroget tudse i København og omegn – det naturlige udbredelsesområde.
- Projektet sikrer en merværdi for grønbroget tudse.
- Lynetteholm er funderet i en anlægslov og har således pr. definition en tungtvejende samfundsmæssig betydning.

Hvis ikke forhåndsdispensationen gives vil det forhindre den positive påvirkning af grønbroget tudse, som projektet rummer muligheden for. Alternativet er givetvis at By & Havn må anvende betydelige ressourcer på at eliminere potentielle levesteder for grønbroget tudse straks de opstår under anlægsarbejdet mv., samt på baggrund af adskillige dispensationer løbende indfange og flytte tudser inden de etablerer sig, for at forhindre indvandring af arten. Samlet set vil det være forbundet med betydelige omkostninger at følge dette alternativ. Alternativet til forhåndsdispensationen vil således stille den beskyttede art ringere, end hvis forhåndsdispensationen meddeles.

Hvis forhåndsdispensationen ikke gives, vil fund af arten således løbende blive håndteret gennem en lang række enkeltstående ansøgninger om dispensation fra artsbeskyttelsen til Trafikstyrelsen og Miljøstyrelsen, for at flytte arten væk fra området når den indvandrer.

## 2 Baggrund – Lynetteholm

### 2.1 Anlægslov

Udviklingsselskabet By & Havn I/S (By & Havn) er bygherre for anlæg af Lynetteholm. Projektet er godkendt af Folketinget ved lov om anlæg af Lynetteholm ("anlægsloven") den 4. juni 2021<sup>2</sup> (anlægsloven) og anlægsloven trådte i kraft den 1. juli 2021.

Anlægsloven bemyndiger By & Havn til at anlægge Lynetteholm ved at opfylde et areal i Københavns Havn med overskudsjord og udføre dertil hørende anlægsarbejder. Af anlægsloven fremgår, at projektet skal gennemføres i overensstemmelse de udførte vurderinger af projektets indvirkning på miljøet og implementeringsredegørelsen.

#### 2.1.1 Anlæg af Lynetteholm

Lynetteholm er Københavns nye halvø og fremtidige stormflodssikring mellem Refshaleøen og frem til Kronløbet i Nordhavn. Projektet indgår som en del af byens samlede stormflodssikringsplan og skal bidrage til at dæmme op for fremtidens trussel om oversvømmelser i Københavns kystnære og centrale byområder. Samtidig skal Lynetteholm i de næste ca. 30 år modtage overskudsjord fra Københavns byggepladser. Det er By & Havn, der som bygherre på Lynetteholm, skal sikre, at Lynetteholm-arealet opfyldes med overskudsjord.

Det er visionen, at Lynetteholm på sigt skal udvikles til en ny og bæredygtig bydel i København med metrolinje og Østlig Ringvej og skabe plads til både boliger og arbejdspladser. Planerne for Lynetteholms byudvikling og infrastruktur er dog endnu ikke politisk vedtaget eller miljøvurderet. Projektets udstrækning og faseopdeling fremgår af figur herunder (Figur 1).

Før der kan modtages jord i Lynetteholm, skal By & Havn anlægge Lynetteholms omkreds (perimeteren) i Københavns Havn, som holder jorden på plads. Anlæg af perimeteren er opdelt i to etaper – Fase 1 og Fase 2. Projektets udstrækning og faseopdeling fremgår af figur herunder (Figur 1).

Lynetteholms areal kommer til at vokse i takt med, at det fyldes op med overskudsjord, og Lynetteholms samlede areal bliver 275 hektar. Ud mod Øresund anlægges Lynetteholm med et grønt kystlandskab med stenrev og sandstrande, hvis landskab og stendæmninger bliver konstrueret, så det vil kunne modstå fremtidens havvandsstigninger, og skabe potentiale for nye levesteder for planter og dyr under vandet.

#### 2.1.2 Tidsplan for Lynetteholm

Anlæg af Lynetteholm blev igangsat primo 2021 og er et langsigtet projekt, hvor hele Lynetteholms areal ventes at være opfyldt om cirka 30 år, dvs. omkring 2050. Tidsplanen for Lynetteholm er i store træk som følger:

- Anlægsarbejder, Fase 1: Udførelse af anlægsarbejder 2022-2023.
- Jordmodtagelse (driftsfase), Fase 1: Jordmodtageanlæg sættes i drift, og Lynetteholm er klar til at modtage jord til Fase 1-området forventeligt i 2. kvartal 2023.
- Udbud, Fase 2: Udbud af entrepriser forventeligt primo 2. kvartal 2023. Licitationsresultat foreligger i 3. kvartal 2023.
- Anlægsarbejder (driftsfase), Fase 2: Udførelse af anlægsarbejder forventeligt fra efterår 2023 – 2026.
- Jordmodtagelse, Fase 2: Fase 2-områdets stendæmninger er etableret, og Lynetteholm kan modtage jord til Fase 2-området forventeligt fra 2026 og frem (ca. 2050).
- Ca. 2050 Lynetteholm er anlagt.

<sup>2</sup> Jf. lov nr. 1157 af 11. juni 2022 om anlæg af Lynetteholm

Som det fremgår af tidsplanen, vil den første jord til Fase 1 modtages 2. kvartal 2023, hvorefter de første egnede yng-  
leområder for grønbroget tudse kan opstå. Behandlingen af nærværende forhåndsdispensation haster derfor.



Figur 1. Lynetteholm projektområde og faseopdeling. Eksisterende landområder nu (ved projektets start) er vist med hvid. De dele af projektområdet som påvirker eksisterende havområder er vist med grøn afgrænsning på mørk blå baggrund.

## 2.2 Miljøvurdering og implementeringsredegørelse

Anlægsloven er fyldestgørende miljøkonsekvensvurderet i overensstemmelse med VVM-direktivets krav og den danske implementering heraf. Det fremgår af miljøkonsekvensrapporten, at etableringen af selve perimeteren for Lynetteholm udgør anlægsfasen, mens driftsfasen udgøres af opfyldningen inden for perimeteren.

I miljøkonsekvensrapporten er der tilvejebragt undersøgelser af Lynetteholms indvirkning på natur på land, herunder for yngle- eller rasteområder for arten grønbroget tudse. Grønbroget tudse er en bilag IV-art omfattet af habitatdirektivets særlige artsbeskyttelse i direktivets artikel 12, jf. nedenfor.

Af miljøkonsekvensrapporten fra 2020 fremgår, at der ikke er registreret grønbroget tudse i områderne omkring Lynetteholm, men at arten kan indvandre til området, da den findes andre steder i Københavns Havn. For at sikre, at Lynetteholmprojektet overholder habitatdirektivets krav til beskyttelse af grønbroget tudse, hvis arten findes i området, er der i lovforarbejderne til anlægsloven og i implementeringsredegørelsen indsat en afværgeforanstaltning som By & Havn skal følge.

Det følger således af implementeringsredegørelsens afsnit 3.17.5. vedrørende afværgeforanstaltninger, at

*Hvis bilag IV-arten grønbroget tudse eller andre arter af padder skulle genindvandre på Refshaleøen, vil de teoretisk kunne vandre ud på Lynetteholm. I forbindelse med den nødvendige hegning af nyttiggørelsesanlægget vil hegnet blive indrettet, så padder ikke kan passere ind i området.*

Det er således forudsat, at grønbroget tudse skal holdes ude af Lynetteholm.

Efter By & Havns vurdering vil der med en høj grad af sikkerhed også blive skabt egnede levesteder for grønbroget tudse på Lynetteholm som følge af anlægsaktiviteterne. Det kan dog være vanskeligt at holde grønbroget tudse ude af projektområdet. By & Havn ønsker derfor at udnytte den omstændighed, at egnede yngle- og rasteområder for grønbroget tudse etableres på Lynetteholm således, at habitatdirektivets dispensationsmuligheder anvendes til at skabe en fordel for den grønbrogede tudse, samtidig med at Lynetteholm etableres, jf. redegørelsen nedenfor.

## 3 Ansøgning

### 3.1 Ansøgningernes omfang

By & Havn ansøger hermed om at supplere afsnit 3.17.5. i implementeringsredegørelsen hvoraf fremgår "....I forbindelse med den nødvendige hegning af nyttiggørelsesanlægget vil hegnet blive indrettet, så padder ikke kan passere ind i området.

Begrundelsen for ønsket om supplementet er, at det kan vise sig vanskeligt og uhensigtsmæssigt i øvrigt at holde den grønbrogede tudse ude af Lynetteholm, set i lyset af mulighederne for at forbedre forholdene for arten, mens arbejderne med etablering af Lynetteholm står på.

Der ansøges herefter, som supplement til foranstaltningen i implementeringsredegørelsens afsnit 3.17.5, om mulighed for også at nedlægge yngle- og rasteområder for grønbroget tudse, når og hvis disse opstår som følge af anlægsarbejderne på Lynetteholm, således at By & Havn kan vælge mellem, hvilke foranstaltninger, der ønskes taget i brug og eventuelt kombinere disse. Ved valg af fremgangsmåde tages der særligt hensyn til arten og dennes positive bestandsudvikling mv.

Herudover ansøges der om tilladelse til lejlighedsvist at dræbe enkeltindivider af grønbroget tudse.

Ansøgningerne uddybes nedenfor under afsnit 3.1.1. og 3.1.2., ligesom de juridiske henholdsvis biologfaglige forhold, der gør sig gældende uddybes under afsnit 3.2.-3.4.

Der ønskes således to tilladelser, der strækker sig over såvel anlægsfasen som driftsfasen for Lynetteholm frem til 2050.

Ovenstående kan sikres gennem vilkår til dispensationen, og By & Havn har ingen interesse i at opretholde en dispensation længere tid end nødvendigt, om end det skal sikres, at dispensationen dog har den nødvendige gyldighedsperiode, for at Lynetteholm kan etableres.

Det understreges, at der pt. ikke findes grønbroget tudse eller egnede yngle- eller rasteområder for arten på Lynetteholm ud fra det faktum, at Lynetteholm endnu ikke er opfyldt med overskudsjord, og d.d. består af perimeteren til Fase 1 i Københavns Havn.

### 3.1.1 Levestedsbeskyttelsen – ansøgning til Trafikstyrelsen

Trafikstyrelsen er generel tilsynsmyndighed for Lynetteholm, herunder afværgesanstaltning i afsnit 3.17.5, jf. bekendtgørelse om tilsyn med gennemførelse af Lynetteholm § 2, stk. 1, ligesom Trafikstyrelsen også er kompetent myndighed i henhold til bekendtgørelse om vurdering af virkning på miljøet (VVM) af projekter vedrørende erhvervshavne og Københavns Havn samt om administration af internationale naturbeskyttelsesområder og beskyttelse af visse arter (i det følgende: VVM-bekendtgørelse for havne). By & Havn søger således Trafikstyrelsen, jf. anlægslovens § 4, stk. 2, om tilladelse til projektændring som består i, at afværgesanstaltning i afsnit 3.17.5 suppleres.

By & Havn ansøger jf. ovenstående Trafikstyrelsen, jf. § 17, jf. § 16, i VVM-bekendtgørelse for havne, om forhåndsdispensation, til nedlæggelse af ynge- og rasteområder for grønbroget tudse (*Bufo viridis*), i det omfang de vil opstå, når anlægsarbejdet kræver det. Dispensation søges til at nedlægge kommende beskyttede yngle- og rasteområder for grønbroget tudse i alle de områder, som er omfattet af projektets Fase 1 og Fase 2 (se Figur 1). Ansøgningen vedrører alene arten grønbroget tudse. De juridiske forhold ansøgningen giver anledning til er uddybet under afsnit 3.2. og afsnit 3.4.

Ansøgningen vedrører hele perioden for Lynetteholms anlægs- og driftsfase, dvs. frem til omkring 2050. Arbejdet er igangsat i 2021. De første egnede yngleområder for grønbroget tudse kan forventes at opstå, når opfyldning kommer op over havniveau, og opfyldningen starter juni 2023.

Baggrunden for ansøgningen er overordnet, at det kan vise sig vanskeligt, at holde grønbroget tudse ude af anlægsområdet ved Lynetteholm gennem den hegning, der er nævnt i implementeringsredegørelsens afsnit 3.17.5. Grønbroget tudse er bl.a. kendetegnet ved, at den bl.a. yngler mv. i vandpytter og lignende, som ofte opstår som led i anlægsarbejder. Dette er dokumenteret ved bl.a. undersøgelser i Københavns Nordhavn i 2022 (se afsnit 3.3). Det netop nævnte uddybes i sin helhed nedenfor under afsnit 3.3. Det kan således være hensigtsmæssigt for arten at kunne udnytte de egnede levesteder, der forventes at opstå i anlægsperioden. Denne mulighed forudsætter at der bevilges en forhåndsdispensation, jf. det ansøgte. Alternativt kan By & Havn sørge for at nedlægge opståede yngle- og rasteområder for tudsen straks de opstår. Dette vil ikke være til gavn for grønbroget tudse og samtidig være forbundet med et overordentligt stort arbejde.

Ændringen vurderes af By & Havn at være omfattet af anlægslovens § 4, stk. 1, jf. stk. 2, og forholdet skal herefter vurderes efter VVM-bekendtgørelse for havne, jf. forarbejderne til anlægslovens § 4, stk. 5.

### 3.1.2 Individbeskyttelsen – ansøgning til Miljøstyrelsen

Herudover ansøger By & Havn Miljøstyrelsen om fravigelse fra individbeskyttelsen, jf. artsfredningsbekendtgørelsens § 12, jf. § 10, stk. 1, nr. 1 (forsætligt drab), idet der lejlighedsvist i forbindelse med anlægsarbejdet (fx ved kørsel af maskiner) og nedlæggelsen af yngle- og rasteområderne, jf. ovenfor kan finde drab af et eller flere individer af grønbroget tudse sted. De juridiske forhold denne del af ansøgningen giver anledning til er ligeledes uddybet under afsnit 3.2. og afsnit 3.4.

Dette forhold vedrørende den generelle beskyttelse er således ikke omfattet af anlægslovens § 4. Forholdet sorterer således under Miljøstyrelsens kompetence.

## 3.2 Juridiske forhold

### 3.2.1 Habitatdirektivets artikel 12

Ovenstående ansøgning er i sin helhed hjemlet i habitatdirektivets artikel 12, jf. artikel 16 og den danske implementering heraf.

Habitatdirektivets artikel 12 omfatter beskyttelse af dyre- og plantearter på direktivets bilag IV. Grønbroget tudse er omfattet af habitatdirektivets artsbeskyttelse, jf. direktivets artikel 12, jf. bilag IV.

Artikel 12-beskyttelsen indebærer således forbud mod:

- A. Alle former for forsætlig indfangning eller drab af enheder af disse arter i naturen.
- B. Forsætlig forstyrrelse af disse arter, i særdeleshed i perioder, hvor dyrene yngler, udviser yngelpleje, overvintrer eller vandrer.
- C. Forsætlig ødelæggelse eller indsamling af æg i naturen.
- D. Beskadigelse eller ødelæggelse af yngle- eller rasteområder.

Beskyttelsen omfatter således bl.a. et umiddelbart forbud mod forsætlige drab og forstyrrelser samt indfangning af arten, ligesom der gælder et forbud mod beskadigelse og ødelæggelse af yngle- og rasteområder for bilag IV-arter. Bestemmelsen er implementeret i dansk ret i bl.a. i habitatbekendtgørelsen, naturbeskyttelsesloven og artsfredningsbekendtgørelsen samt VVM-bekendtgørelse for havne.

Artikel 12, stk. 1, litra a-c, kaldes individbeskyttelsen. Artikel 12, stk. 1, litra d, kaldes levestedsbeskyttelsen.

Denne beskyttelse af såvel individer som levesteder kan dog fraviges, jf. habitatdirektivets artikel 16, når følgende betingelser er opfyldte:

1. Der findes ikke et tilfredsstillende alternativ til den foranstaltning, der udløser kravet om fravigelse (oftest et konkret projekt e.l.).
2. Dispensationen hindrer ikke opretholdelse af den pågældende bestands bevaringsstatus i dens naturlige udbredelsesområde
3. Projektet skal herudover have mindst ét af følgende formål:
  - a) beskytte vilde dyr og planter og bevare naturtyperne,



- b) forhindre alvorlig skade navnlig på afgrøder, besætning, skove, fiskeri, vand og andre former for ejendom,
- c) sikre hensyn til den offentlige sundhed og sikkerhed eller andre bydende nødvendige hensyn til væsentlige samfundsinteresser, herunder af social og økonomisk art, og hensyn til væsentlige gavnlige virkninger på miljøet,
- d) fremme forskning og undervisning,
- e) genoprette en bestand, gendudsætte eller opdrætte arter, herunder kunstigt at opformere planter, eller
- f) tillade indsamling eller opbevaring af enheder af arter, der er nævnt i bilag 3 til loven, i et begrænset og specificeret antal og under strengt kontrollerede betingelser.

Bestemmelsen i artikel 16 er implementeret flere steder i dansk ret, og i forhold til nærværende sag er de relevante hjemler VVM-bekendtgørelse for havne § 17, jf. § 16 (levestedsbeskyttelsen) og artsfredningsbekendtgørelsens § 12, jf. § 10, stk. 1, nr. 1 (individbeskyttelsen).

Fravigelseshjemlen i habitatdirektivets artikel 16 for så vidt angår både individ- og levestedsbeskyttelsen minder efter sit indhold meget om fravigelseshjemlen i habitatdirektivets artikel 6, stk. 4, om tilladelse til beskadigelse og inddragelse mv. af Natura 2000-områder.

Der er dog den væsentlige forskel på de to fravigelseshjemler i habitatdirektivet, at der ikke i artikel 16 er krav om udlæg af erstatningsbiotoper mv. for at en fravigelse fra beskyttelsen kan meddeles, da det afgørende er, om dispensationen hindrer opretholdelse af den pågældende bestands bevaringsstatus i dens naturlige udbredelsesområde – ikke om der udlægges erstatningsarealer mv. (kompensationsforanstaltninger). Den dispenserende myndighed kan således vælge at stille vilkår om udlæg af erstatningsbiotoper i forbindelse med meddelelsen af en dispensation, men dette er ikke et krav efter habitatdirektivets artikel 16 og vil således bero på et administrativt fastsat krav.

### 3.2.2 Muligheden for forhåndsdispensationer – nedlæggelse af yngle- og rasteområder samt fravigelsen af individbeskyttelsen

EU-kommissionens vejledning om beskyttelsen af bilag IV-arter lægger vægt på, at beskyttelsesordningen i habitatdirektivets artikel 12 i fuldt omfang omfatter midlertidige arealer og således også arealer der opstår som følge af anlægsarbejder mv. Det understreges, at beskyttelsesordningen netop af den årsag kan påvirke jordejere og projektudvikleres retssikkerhed, idet disse har en berettiget forventning om, at det pågældende område lovligt kan anvendes til de planlagte formål. Det følger af EU-kommissionens vejledning (afsnit 3-89), at der i medfør artikel 16 er hjemmel til at udstede en forhåndsdispensation til nedlæggelse af eksempelvis yngle- og rasteområder, når dette sker på så tidligt et tidspunkt som muligt i planlægningsprocessen, hvor de relevante levesteder for den beskyttede art endnu ikke er koloniseret. Ordningen og baggrunden herfor er således vurderet i vejledningens afsnit (3-88) og (3-89), der har følgende ordlyd:

*(3-88) Anvendelsen af den strenge beskyttelsesordning i artikel 12 på sådanne tilfælde kan udgøre en betydelig udfordring for projektudviklere og jordejere, som i medfør af anlægsarbejdets karakter kan være nødt til at fjerne disse »midlertidige« levesteder for at gennemføre projektet som godkendt. Fjernelse af levesteder i et projekts forberedelses-, drifts- eller nedlukningsfase kræver en fravigelse i henhold til artikel 16, stk. 1, hvis betingelserne er opfyldt (se nedenfor). Hvis jordejere eller projektudviklere ikke har retssikkerhed for, at det pågældende område lovligt kan anvendes til det planlagte formål, vil de måske ønske at forhindre indtrængen af beskyttede arter*

(f.eks. ved at anvende pesticider eller jordbearbejdning) i den mellemliggende periode, hvor jorden ikke aktivt udvikles, for at undgå yderligere byrder, restriktioner eller begrænsninger i forbindelse med tilstedeværelsen af beskyttede arter, som oprindeligt ikke fandtes på deres jord. Dette kan udgøre en tabt mulighed, da eventuelle yderligere midlertidige levesteder, der ellers ikke ville leve i det pågældende område, under visse omstændigheder kan bidrage positivt til direktivets formål.

(3-89) For at skabe denne retssikkerhed og derved et incitament til at skabe eller opretholde midlertidige naturområder kan bygherrer ansøge om en fravigelse i henhold til artikel 16 på et tidligt tidspunkt i planlægningsprocessen, hvor beskyttede arter endnu ikke har koloniseret området, men hvor en sådan kolonisering kan forventes med en vis sikkerhed (dette kan f.eks. være tilfældet, når arten allerede findes i de omkringliggende områder). Med en sådan forudgående fravigelse vil det være tilladt at fjerne midlertidige naturelementer i overensstemmelse med projektudviklingsbehovene. De retlige standarder for sådanne fravigelser må dog ikke være lavere end standarderne for arter og levesteder, der allerede findes i området, og de skal stadig opfylde alle betingelserne i artikel 16. Dette betyder bl.a., at de formål, der påberåbes til støtte for en fravigelse, skal defineres på en klar og præcis måde (164), også når der er tale om fravigelser, der indrømmes forud for den faktiske etablering af den koloniserende art eller dens levested.

I det konkrete projekt for Lynetteholm findes levestederne naturligt nok endnu ikke, og de er derfor ikke koloniseret, hvorefter ovenstående model med fordel kan bringes i anvendelse. De danske regler, der implementerer habitatdirektivets artikel 16, skal fortolkes i overensstemmelse med det ovenfor anførte.

Miljøstyrelsen har oplyst<sup>3</sup>, at der i overensstemmelse med EU-kommissionens vejledning er hjemmel til at udstede forhåndsdispensationer fra habitatdirektivets artsbeskyttelse – både levestedsbeskyttelsen og individbeskyttelsen i dansk ret. Fravigelse kan ske, såfremt betingelserne i habitatdirektivets artikel 16, som nævnt ovenfor er opfyldte. Alle betingelser i artikel 16 skal være opfyldte, for at en dispensation kan meddeles. Forhåndsdispensationen omhandler således efter sit juridiske indhold, at bygherre – By & Havn i nærværende tilfælde – får en dispensation med ophæng i habitatdirektivets artikel 16 og de tilsvarende danske regler til at nedlægge yngle- og rasteområder, når behovet opstår i forbindelse med anlæg af Lynetteholm, ligesom en dispensation til forsætligt drab mv. også bevilges på forhånd.

På baggrund af erfaringer fra lignende arealer i nærheden (fx i Ydre Nordhavn og By & Havns modtageanlæg for Lynetteholm på Refshaleøen), kan det med stor sikkerhed forventes, at yngle- og rastesteder for grønbroget tudse vil opstå som del af projektet (se afsnit 3.3). Det kan være svært og til væsentlig ulempe for grønbroget tudse, at forhindre artens adgang til at udnytte projektområdet, jf. afsnit 3.1.1., i den periode hvor egnede yngle- og rasteområder spontant vil opstå, hvilket uddybes nedenfor.

Som det fremgår af EU-kommissionens vejledning (afsnit 3-90) skal det ved feltundersøgelser være klarlagt hvilke bilag IV-arter der findes i området og på tilgrænsende arealer. Dette er fuldt belyst, da forekomst af grønbroget tudse er velkendt på flere af naboarealerne (se afsnit 3.3 og Figur 2), jf. også lovgrundlaget. Samtidig er det sikkert at yngle- og rasteområder for grønbroget tudse ikke for nuværende forekommer i projektområdet, da dette på ansøgningstidspunktet er et søterritorium i Københavns Havn. Ansøgningen vedrører som nævnt kun grønbroget tudse.

Skulle andre bilag IV-arter på et senere tidspunkt indfinde sig på de kommende landarealer der er omfattet af ansøgningen, vil disse ikke være omfattet af den forhåndsdispensation der for nærværende ansøges om. By & Havn vil herefter kontakte de kompetente myndigheder (Miljøstyrelsen og Trafikstyrelsen) med henblik på at håndtere sådanne fund i overensstemmelse med lovgivningen.

<sup>3</sup> Miljøstyrelsen: Udkast til udtalelse om "Forhånds-godkendelse -Bilag IV arter" dateret 12. maj 2022

### 3.3 Biologiske forhold

#### 3.3.1 Grønbroget tudse i København

Yngle- og rasteområder for grønbroget tudse findes i og omkring forskellige typer af ferskvandslokaliteter, fx små midlertidige lavvandede vandsamlinger, der ofte er helt uden vegetation. Grønbroget tudse har ynglet på Saltholm i Øresund så langt tilbage, som der er oplysninger til rådighed. I historisk tid har arten levet på lignende strandengsområder omkring København, hvor leveforholdene tidligere mindede om Saltholm. I dag må Saltholm anses for det vigtigste tilbageværende naturlige yngle- og rasteområde for arten i nærheden af København.

Havområder med saltvand kan ikke være yngle- og rasteområde for grønbroget tudse. Selvom havvand ikke er egnet som ynglevand for grønbroget tudse kan arten godt svømme i Øresund omkring København, og derved spredes igennem havnen til forskellige dele af København.

Grønbroget tudse er i dag kendt fra flere områder i Københavns Havn (se opsummering af den eksisterende viden i Figur 2). Forekomst af arten på hovedparten af By & Havns arealer er senest grundigt undersøgt i 2022<sup>4</sup>, hvor forhold om artens forekomst i fx Ydre Nordhavn og By & Havns modtageanlæg for Lynetteholm på Refshaleøen er klarlagt.

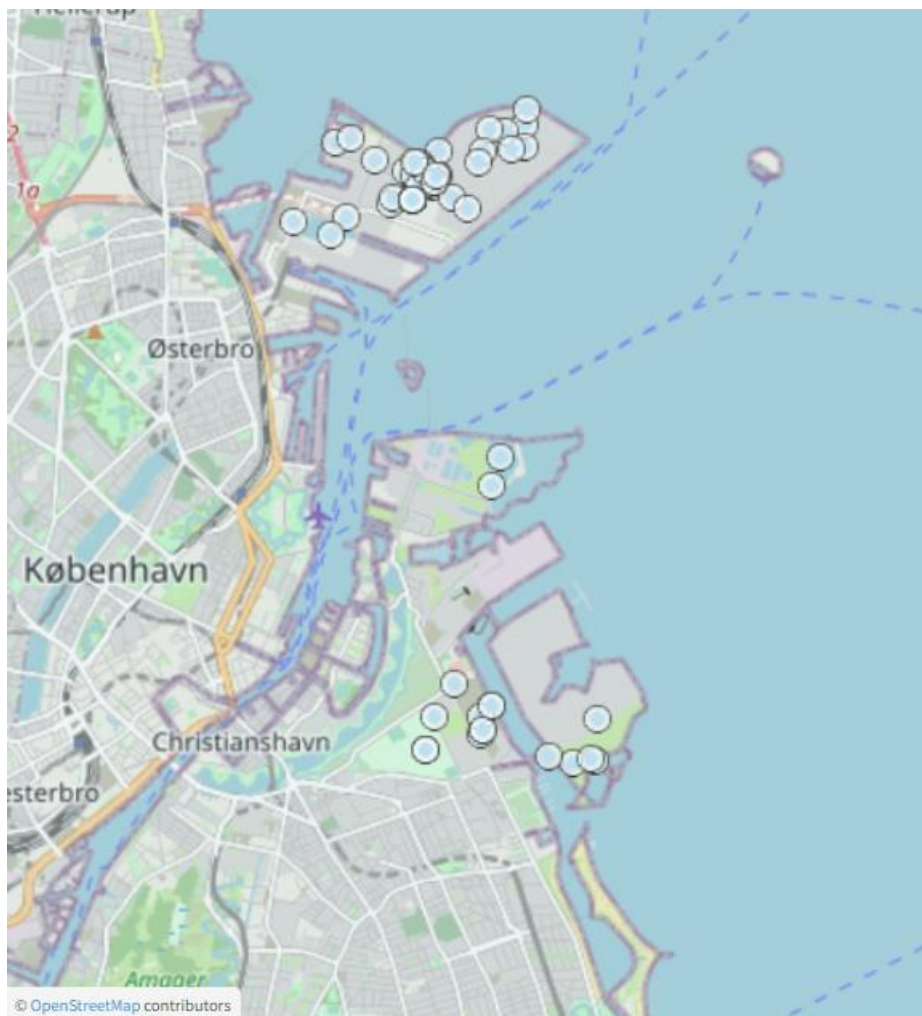
Det er et særligt kendetegn ved grønbroget tudse, at den er en pionerart med forkærlighed for tidlige successionsstadier. Netop derfor er forekomsten af grønbroget tudse i Københavns Havn i dag snævert forbundet med arealudviklingsaktiviteter og landindvindinger, der løbende har tilvejebragt nye egnede levesteder for arten. Således har arten gennem de seneste > 50 år i perioder koloniseret levesteder omkring København i forbindelse med landindvinding, fx på Vestamager, Sydhavns Tippen, Avedøre Holme, Peberholm og senest i Ydre Nordhavn. I disse områder har arten i kortere eller længere perioder været meget talrig. Dette ses fx i Nordhavn, hvor bestanden vokser i perioder med etablering af nye landområder ved opfyldning, hvor der opstår nye yngleområder for arten. Bestanden etablerer sig i en balance mellem positive faktorer (nye levesteder og nye ynglemuligheder) og negative faktorer (øget risiko for at tudser bliver dræbt ved jord- og anlægsarbejder, nedlæggelse af levesteder ved bebyggelse og anlæg samt tilgroning af levestederne ved naturlig succession).

Grønbroget tudse kan at have en levetid i naturen på 5-7 år. Det anslås at generationstiden i en bestand vil være omkring 3 år<sup>5</sup>.

---

<sup>4</sup> Paddeundersøgelser 2022, Resultater. NIRAS A/S for By & Havn I/S. 23/11-2022

<sup>5</sup> Generationstiden defineres som gennemsnitsalderen for hunner når de har leveret den gennemsnitlige reproduktion i et livsforløb.



Figur 2. Observationer af grønbroget tudse i og omkring Københavns havn frem til marts 2023. Oplysningerne er gengivet indhentet fra den nationale dataportal arter.dk. Alle observationer og datasæt vises uanset datakilde og valideringsgrad.

### 3.3.2 Grønbroget tudse på Lynetteholm

Erfaringerne fra landindvinding i Ydre Nordhavn har vist, at egnede levesteder for grønbroget tudse til stadighed opstår forskellige steder i området, helt frem til opfyldningen afsluttes, og byggeri kan påbegyndes. Særligt i de tidlige faser af opfyldningen kan der opstå yderst velegnede ynglesteder for arten.

Nye potentielle yngle- og rasteområder for grønbroget tudse vil med en høj grad af sikkerhed opstå på Lynetteholm. Disse områder vil omfatte jordbunker, sten, opfyld, vandpytter mm, som vil opstå som en naturlig del af anlægsarbejdet på Lynetteholm. Artens potentielle ynglesteder vil være i samlinger af ferskvand der opstår over havniveau, ovenpå de materialer der anvendes til opfyld (vandpytter og lignende).

Udover ynglestederne vil øvrige levesteder for grønbroget tudse ikke kunne adskilles fra anlægsområdet, på grund af artens biotopvalg. Derfor vil der både opstå og forsvinde levesteder for arten undervejs i anlægsprocessen. Således vil anlægsarbejdet medføre, at der løbende skabes og nedlægges både yngle- og rasteområder, som en integreret del af arbejdet med etablering af Lynetteholm.

Det vurderes således, at nye velegnede yngle- og rasteområder for grønbroget tudse kontinuerligt vil opstå gennem hele anlægs- og opfyldningsperioden, hvilket vil strække sig over flere årtier. Erfaringerne fra Ydre Nordhavn har tilsvarende vist, at landindvinding i anlægsperioden kan have en meget positiv betydning for bestanden af arten, hvorfor den type anlægsprojekter må anses at være til væsentlig gavn for artens samlede udbredelse og forekomst, i den periode hvor landindvindingen foregår.

### 3.3.3 Merværdi - levestedsbeskyttelsen

Lynetteholm anlægges ved at opfylde et areal i Københavns Havn med overskudsjord over en 30-årig periode. Ved projektets begyndelse består arealet for Lynetteholm således af søterritorium, som ikke er et egnet yngle- og rasteområde for grønbroget tudse. Derfor vil ethvert levested, som er til rådighed i en periode være en merværdi og til gavn for grønbroget tudse, da arten her kan yngle og formere sig. Alle fremtidige forekomster af arten og fremtidige forekomster af yngle- og rasteområder i området, er således betinget af, at Lynetteholm bliver udført.

Den samlede anlægs- og driftsfase for Lynetteholm forventes at tage ca. 30 år. I denne periode kan yngle- og rasteområder opstå i forskellige dele af projektområdet, når opfyldt kommer over havoverfladen. Fra opfyldningen i Fase 1 forventes at komme over havoverfladen (tidligst 2023) frem til afsluttet opfyldning af Fase 2 (forventeligt omkring 2050) vil der til stadighed være områder, hvor opfyldning for nyligt er påbegyndt, og andre områder som afventer afslutning.

Der er i Implementeringsredegørelsen afsnit 7.1 stillet vilkår for drift af modtageanlægget for overskudsjord, hvor pkt. B15 og B17 relaterer sig til afslutningen af Lynetteholm. Vilkårene betyder bl.a. at Lynetteholm skal slutfædækkes med 2 meter ren jord og at arealer, over kote 0, som ikke er slutfædækket, kun må udgøre 20 ha. Slutfædækningen skal ske senest 1 år efter at slutfædningskoten er nået. Dette betyder at delområder for Lynetteholm kontinuerligt vil blive slutfædækket og herefter henstå i en periode uden aktivitet.

Anlægsarbejder vil således ikke foregå i hele Lynetteholm området samtidigt. Derfor er det forventet at grønbroget tudse, hvis den indvandrer på trods af hegn mv. til stadighed, vil have adgang til egnede yngle- og rasteområder, helt frem til det samlede areal for Lynetteholm er opfyldt med overskudsjord og slutfædækket. Dette vil være en periode som repræsenterer flere generationer af grønbroget tudse, som har adgang til at udnytte projektets midlertidige merværdi som yngle- og rasteområder og levesteder i øvrigt.

Som det fremgår ovenfor, vil Fase 1-området henlægges uden bebyggelse efter afsluttet opfyldning i en længere periode, mens opfyldning af Fase 2 igangsættes. Der forventes således at være egnede levesteder til rådig i projektområdet fra anlægsstart til projektets afslutning. Således vil projektet sikre en ubrudt periode med merværdi af levesteder for padderne.

### 3.3.4 Merværdi - individbeskyttelse

Som det fremgår af forrige afsnit, vil anlægsområdet indeholde egnede yngle- og rasteområder for grønbroget tudse. Hvis de egnede områder koloniseres af arten, har bestanden flere levesteder til rådighed (=merværdi).

Forudsætningen for at de nyanlagte arealer for Lynetteholm kan tilføre bestanden en merværdi, er naturligvis at tudserne koloniserer området og udnytter de nye muligheder for at yngle og raste. Da de nye yngle- og rasteområder netop findes i anlægsområdet, vil der også være en del af tudserne (-i alle livsstadier-) men dog langt fra alle, som vil omkomme på grund af anlægsarbejdet.

Drab af tudserne kan ske i forbindelse med kørsel af maskiner i området og i forbindelse med flytning af jord og andre materialer i anlægsområdet. Der søges derfor også om forhåndsdispensation fra denne del af individbeskyttelsen, jf. artsfredningsbekendtgørelsens regler, også selvom By & Havn ikke mener, at sådanne drab vil være forsættelige, jf. habitatdirektivet og tilhørende praksis.

De tudser (- i alle livsstadier -) som vil blive dræbt i forbindelse med anlægsarbejdet, vil stort set alle tilhøre den del af bestanden i Københavns Havn, som forventes at etablere sig og opformere sig i de midlertidige yngle- og rasteområder på Lynetteholm. Dermed vil drab af tudser i forbindelse med anlægsarbejde på Lynetteholm ikke ændre ved projektets merværdi for bestanden.

## 3.4 Begrundelse

### 3.4.1 Betingelserne for opnåelse af dispensation

Alle betingelser i habitatdirektivets artikel 16, jf. afsnit 3.2., og den danske implementering heraf i VVM-bekendtgørelse for havne og artsfredningsbekendtgørelsen, skal være til stede for at der kan dispenseres fra levesteds- og individbeskyttelsen. Det er By & Havns opfattelse, at betingelserne for at meddele sådanne dispensationer er til stede, hvilket der vil blive redegjort for i det følgende.

Præmissen i det følgende er, at det i forbindelse med etableringen af Lynetteholm mv. kan blive nødvendigt at nedlægge vandpytter og jordbunker mv., der er opstået under anlægsarbejdet, selvom disse fungerer som yngle- og rasteområder for grønbroget tudse. Tilsvarende kan det således ikke afvises, at der i den forbindelse vil finde drab af enkeltindivider sted skulle de indvandre, hvilket betinger en fravigelsestilladelse efter såvel VVM-bekendtgørelsen for havne samt artsfredningsbekendtgørelsen.

Nærværende ansøgning vedrører ikke typesituationen, hvorefter der identificeres et yngle- og rasteområde eller et individ, som det er påkrævet at nedlægge eller forstyrre mv., for at et projekt mv. af stor samfundsmæssig betydning e.l. kan gennemføres. Nærværende ansøgning omhandler den situation, at der ønskes tilladelse til at nedlægge yngle- og rasteområder, når de opstår, hvilket desværre også kan resultere i drab på enkeltindivider, og der er således ingen yngle- og rasteområder for grønbroget tudse eller individer heraf på Lynetteholm pt., da Lynetteholm ikke er opfyldt med overskudsjord.

#### 3.4.1.1 Alternativer

Dispensation må ikke bevilges, hvis der findes et tilfredsstillende alternativ til den foranstaltning, der udløser behov for fravigelse af artikel 12 beskyttelsen. I den konkrete situation er alternativet til fravigelsen beskrevet nøje i følgende afsnit (afsnit 3.4.2). Projektalternativet som under anlægsarbejdet sikrer systematisk eliminering af egnede ynglesteder for grønbroget tudse vil muligvis kunne forhindre, at bestanden etablerer sig på Lynetteholm under anlægsarbejdet. Dette vil imidlertid være til væsentlig ulempe for bestanden af grønbroget tudse i København, som dermed ikke vil få adgang til at udnytte projektområdet, i den periode hvor egnede yngle- og rasteområder spontant vil opstå på grund af anlægsarbejdet. Tilsvarende vil gælde for yderligere hegning, der kan vise sig utilstrækkeligt, jf. afsnit 3.1.1. Disse tiltag vil således være i direkte modstrid med formålet med habitatdirektivet, jf. dettes artikel 2 samt artikel 16, stk. 1, litra a. Disse alternativer er derfor ikke tilfredsstillende, da den beskyttede art stilles ringere, end hvis dispensationen meddeles. Uanset dette er alternativet beskrevet i afsnit 3.4.2.

Yderligere er der er ikke alternativer til placering eller gennemførelsen af Lynetteholm i Københavns Havn, da Lynetteholm også skal bidrage til stormflodssikring og skabe mulighed for udvikling i København i mange årtier fremover. Herudover er projektet vedtaget ved anlægslov, hvorfor en flytning eller gennemgribende ændring af projektet ikke er mulig.

Der er således ikke noget alternativ til de aktiviteter og projektet mv., der begrunder dispensationsansøgningen, men By & Havn vil som nævnt under afsnit 3.4.1.2. nedenfor i videst mulig udstrækning sørge for, at så få levesteder og individer som muligt lider overlast som følge af etableringen af Lynetteholm.

Betingelserne i habitatdirektivets artikel 16, stk. 1, VVM-bekendtgørelse om havne § 17 samt artsfredningsbekendtgørelsens § 12 er herefter opfyldte, således at fravigelse kan meddeles.

#### 3.4.1.2 *Bevaringsstatus*

Det forudsættes, at der med en forhåndsdispensation til at fravige beskyttelsen af grønbroget tudse og dennes levesteder i forbindelse med etableringen mv. af Lynetteholm ikke sker indgreb mv., der kan forringe bevaringsstatus for bestanden i området. Det vil ikke være tilfældet, da projektet medfører en merværdi for arten, hvis forhåndsdispensationen meddeles som redegjort for.

Anlægsprojektet for Lynetteholm er langvarigt (>20 år) og vil således efter By & Havns opfattelse utvivlsomt bringe arten i retning af en forbedret bevaringsstatus. Det vides som nævnt ikke præcist hvor og hvornår levestederne for tudsen vil opstå, men det kan lægges til grund, at en del af de etablerede levesteder kan henligge i årevis, uden at der bliver behov for at inddrage arealerne. Det anslås, at tudsernes generationstid som nævnt er omkring 3 år. Egnede levesteder mv. for tudsen kan således henligge i flere generationer, inden det bliver nødvendigt at inddrage de pågældende levesteder.

Tilsvarende vil individdrab i forbindelse med anlægsarbejdet især påvirke individer fra den del af bestanden i København, som kan etablere sig og opformere sig på Lynetteholm. Der vil yderligere i de fleste situationer være mange tudser der overlever, og som kan formere sig andre steder i projektområdet. De tudser (- i alle livsstadier -) som vil blive dræbt i forbindelse med anlægsarbejdet, vil således stort set alle tilhøre den del af bestanden i Københavns Havn, som forventes at etablere sig og opformere sig i de midlertidige yngle- og rasteområder på Lynetteholm. Dermed vil drab af tudser i forbindelse med anlægsarbejde på Lynetteholm ikke ændre ved projektets merværdi for bestanden. Drab af individer i alle livsstadier (-inkl. æg-) på Lynetteholm, vil derfor heller ikke påvirke bevaringsstatus i en negativ retning. Det kan dog naturligvis ikke udelukkes, at individer fra andre dele af området omkring Københavns Havn kan indvandre til Lynetteholm. Dette ændrer dog ikke på, at de enkelte individdrab mv., der vil finde sted, ikke vil påvirke bevaringsstatus for grønbroget tudse i en negativ retning.

I forhold til overvågningsforpligtigelser er By & Havn indstillet på løbende at overvåge natur- og miljø i projektperioden i henhold til den supplerende miljøkonsekvensvurdering. I den sammenhæng vil ansøger overvåge indvandring og udbredelse af grønbroget tudse og eventuelt andre bilag IV-arter. Dette vil ske gennem biologiske undersøgelser, som udføres af kvalificerede eksperter med jævne mellemrum i hele projektperioden. Vilkår herom kan fastsættes i tilladelsen til nedlæggelse af yngle- og rasteområder mv.

Uanset at individdrab ikke vil påvirke bevaringsstatus kan der på baggrund af eventuelle vilkår gøres mindre tiltag, som begrænser forsættigt drab. Fx vil det i et mindre omfang være muligt, i de perioder hvor der i forbindelse med naturovervågningen er observeret yngel i vandsamlinger at opsætte markeringer i de områder ynglen findes, og hvor det ikke er nødvendigt at køre og arbejde. Det er ikke muligt med større og mere omfattende tiltag i relation til hindring af individdrab, da dette på afgørende vis risikerer at forrykke tidsplanen for anlæg og drift af Lynetteholm-projektet, hvilket er hele baggrunden for ansøgningen om fravigelse af beskyttelsen af bilag IV-arter. Disse markeringer kan sikre, at der ikke sker flere drab end absolut nødvendigt samt sikre, at der ikke nedlægges yngle- og rasteområder udover det strengt påkrævede i den periode. Drab kan dog ikke forhindres af hensyn til behovet for fremdrift af anlæg af Lynetteholm, da halvøen både skal fungere som stormflodssikring af byen og til modtagelse af overskudsjord fra byggepladser. Drab på individer i alle livsstadier vurderes som nævnt ikke at ændre bevaringsstatus i en negativ retning.

Betingelserne i habitatdirektivets artikel 16, stk. 1, VVM-bekendtgørelse om havne § 17 samt artsfredningsbekendtgørelsens § 12 er herefter opfyldte således, at fravigelse kan meddeles.

### 3.4.1.3 Merværdi for arten

Det følger desuden af EU- kommissionens vejledning, afsnit 3-91 at forhåndsdispensationen bl.a. kan begrundes med artikel 16 stk. 1, litra a: "For at beskytte vilde dyr og planter og bevare naturtyperne":

*(3-91) Fravigelser, der vedrører situationer af midlertidig karakter, som beskrevet ovenfor, kræver en objektiv begrundelse i henhold til en af de begrundelser, der er anført i artikel 16, stk. 1. En mulighed er at basere fravigelsen på de begrundelser, der er anført i artikel 16, stk. 1, litra a), som tillader en fravigelse »for at beskytte vilde dyr og planter og bevare naturtyperne«. Bestemmelsens ordlyd er ikke begrænset til fravigelser, der indrømmes for at beskytte en plante- eller dyreart mod andre konkurrerende beskyttede arter. Ordlyden kan fortolkes således, at den også giver mulighed for en fravigelse af den strenge beskyttelsesordning for en beskyttet art af hensyn til den selv. Formuleringen »for at beskytte« i bestemmelsen tyder på, at fravigelsen skal sikre en merværdi for den berørte art. Dette betyder, at artikel 16, stk. 1, litra a), finder anvendelse, hvis det kan påvises, at der er tale om en nettofordel for den pågældende art, som kun kan opnås ved at indrømme fravigelsen.*

Grønbroget tudse har på nuværende tidspunkt ingen egnede yngle- og rasteområder til rådighed i projektområdet. Projektet vil skabe nye yngle- og rasteområder for arten, som vil være til rådighed i en periode. Erfaringerne fra grønbroget tudses kolonisering af Ydre Nordhavn gennem de seneste 20 år har tydeligt vist, at det kan være til stor gavn for artens generelle bevaringsstatus. Af EU-kommissionens vejledning fremgår det, at begrundelsen i artikel 16 stk. 1, litra a, giver mulighed for at fravige den strenge beskyttelsesordning for en beskyttet art af hensyn til den selv, hvis projektet medfører en nettofordel for den pågældende art, som kun kan opnås ved at indrømme fravigelsen. Der kan derfor henvises til denne begrundelse, da projektet entydigt sikrer en merværdi for den berørte art.

At projektet medfører en merværdi for grønbroget tudse kan kort opsummeres således: Projektet omfatter et areal som i dag er helt uden egnede yngle- og rasteområder for grønbroget tudse (et havområde). Under etablering af Lynetteholm vil der med stor sikkerhed opstå et væsentligt antal velegnede yngle- og rasteområder af midlertidig karakter, som med stor sandsynlighed vil gavne arten. Dette vil fortsætte gennem en periode på flere årtier og kan dermed være afgørende for, om grønbroget tudse kan overleve i Københavns Havn i fremtiden. Aktiviteterne på Lynetteholm vil ikke give anledning til nogen ulempe for bestanden af grønbroget tudse i København, da alle de fremtidige yngle- og rasteområder som skabes og (-efter forhåndsdispensation-) fjernes, ikke eksisterer på tidspunktet for ansøgningen. Flere af levestederne vil givetvis henligge i flere år, og sandsynligvis i kunne understøtte flere generationer af tudser, inden der bliver behov for at gøre brug af dispensationen. Tilsvarende udviklingen for bestanden af grønbroget tudse er set i forbindelse med flere landindvindingsprojekter i nærheden. Fx kan bestandsudviklingen for grønbroget tudse i Nordhavn fremhæves, hvor bestanden kulminerede i 2006 efter den første etape af landindvindingen, var afsluttet. Efterfølgende er bestanden faldet en periode og steget igen op mod afslutningen af anden etape af landindvindingen<sup>6</sup>.

Forhåndsdispensation til individdrab i forbindelse med anlægsarbejdet er tillige en forudsætning for, at tudserne kan have adgang til at udnytte de egnede yngle- og rasteområder i en periode. Hvis der ikke bevilges forhåndsdispensation til individdrab i forbindelse med det bygge- og anlægsarbejde, som er formålet med det aktuelle projekt, så vil ansøger foretrække alternativet til forhåndsdispensation, som vil forhindre at tudserne udnytter den merværdi, som projektet rummer for den beskyttede art (se afsnit 3.4.2: Alternativ til forhåndsdispensation).

Betingelserne i habitatdirektivets artikel 16, stk. 1, litra a, VVM-bekendtgørelse om havne § 17 samt artsfredningsbekendtgørelsens § 12 er herefter opfyldte således, at fravigelse kan meddeles.

<sup>6</sup> Paddeundersøgelser 2022 -Resultater. NIRAS A/S for By & Havn: November 2022



#### 3.4.1.4 Samfundsmæssig betydning

Det følger tilsvarende af vejledningens afsnit (3-92), at dispensationen fra beskyttelsen i artikel 12, jf. artikel 16, tilsvarende kan begrundes "af hensyn til (...) væsentlige samfundsinteresser, herunder af social og økonomisk art, og hensyn til væsentlige gavnlige virkninger på miljøet":

*(3-92) Artikel 16, stk. 1, litra c), omhandler muligheden for at indrømme en fravigelse »af hensyn til (...) væsentlige samfundsinteresser, herunder af social og økonomisk art, og hensyn til væsentlige gavnlige virkninger på miljøet«. Henvielsen til »væsentlige gavnlige virkninger på miljøet« kan fortolkes på samme måde som bestemmelsen »for at beskytte vilde dyr og planter og bevare naturtyperne« i artikel 16, stk. 1, litra a), dvs. at den også giver mulighed for en fravigelse af den strenge beskyttelsesordning for en beskyttet art af hensyn til den selv. Merværdien skal imidlertid have »væsentlige gavnlige virkninger«, hvilket i dette tilfælde fastsætter en højere tærskel end bestemmelsen i artikel 16, stk. 1, litra a).*

Lynetteholm er af tungtvejende samfundsmæssig betydning og skal som nævnt etableres med ophæng i en anlægslov vedtaget i Folketinget. Lynetteholm bliver derfor en central del af stormflodssikringen i København og forventes på lang sigt at skulle huse ca. 35.000 indbyggere. Det forventes tillige, at Lynetteholm på sigt skal forbinde byområdet Nordhavn med motorvejsnettet på Amager.

Der er således utvivlsomt tale om et projekt af national og muligvis også international betydning, hvilket understøttes af, at projektet etableres med udgangspunkt i en vedtaget anlægslov. Betingelsen om den samfundsmæssige nødvendighed, jf. habitatdirektivets artikel 16, stk. 1, litra c, og VVM-bekendtgørelse om havne § 17 samt artsfredningsbekendtgørelsens § 12 er således opfyldt.

#### 3.4.1.5 Erstatningsbiotoper

Det fremgår af anlægsloven, at Lynetteholms østlige del skal etableres som et kystlandskab, og at Københavns Kommune stiller garanti for finansieringen af kystlandskabet. Ud mod Øresund anlægges Lynetteholm således med et grønt kystlandskab med stenrev og sandstrande, hvis landskab og stendæmninger bliver konstrueret, så det vil kunne modstå fremtidens havvandsstigninger, og skabe potentiale for nye levesteder for planter og dyr over og under vandet.

By & Havn vil arbejde for at indtænke permanente yngle- og rasteområder for grønbroget tudse i kystlandskabet. Således kan det tillige sikres, at disse permanente yngle- og rasteområder er til rådighed for grønbroget tudse, inden de sidste midlertidige levesteder nedlægges.

Dette vil sikre en permanent merværdi af levesteder for arten. Omfanget af permanente levesteder er imidlertid ikke afgørende for at projektet sikrer en merværdi for arten, da udgangspunktet er, at ingen egnede levesteder i dag findes i projektområdet for Fase 1 og Fase 2.

Vilkår om erstatningsbiotoper mv. er ikke et krav efter habitatdirektivets artikel 16 eller den danske implementering heraf, men kan fastsættes administrativt som en led i en fravigelsestilladelse.

### 3.4.2 Alternativ til forhåndsdispensation

Alternativet til den ansøgte forhåndsdispensation er at følge implementeringsredegørelsens hensigt, om at forhindre grønbroget tudse adgang til nye levesteder på Lynetteholm.

Dette indebærer bl.a. brug af hegn som begrænser dyrenes adgang til området. Hegn vil næppe helt kunne forhindre dyrenes adgang. Det vil derfor også være nødvendig løbende og systematisk at eliminere egnede ynglesteder der

måtte opstå, inden de koloniseres af arten. Yderligere vil det være nødvendigt løbende at indsamle og fjerne de tudser, som måtte indfinde sig på Lynetteholm. Flytning vil naturligvis kræve dispensationer fra artsfredningsbekendtgørelsen, hvilke således vil blive indhentet hos Miljøstyrelsen fra sag til sag.

Samlet set vil det dog være forbundet med betydelige omkostninger og administration at følge dette alternativ. Det mest uhensigtsmæssige vil dog være, at denne fremgangsmåde vil forhindre den positive påvirkning og udvikling af grønbroget tudse, som projektet rummer mulighed for. Alternativet til forhåndsdispensationen vil således stille den beskyttede art ringere, end hvis forhåndsdispensationerne som ansøgt om meddeles.

Det bemærkes at implementeringsredegørelsen er udarbejdet og vedtaget i foråret 2021 og således før EU-kommissionens seneste vejledning om artikel 12-beskyttelsen af bilag IV-arter, da vejledningen er fra oktober 2021. Den fortolkning af habitatdirektivets artikel 16 og den danske implementering heraf, som EU-kommissionen som regelansvarlig myndighed på EU-niveau åbner op for ved den lejlighed var ukendt på tidspunktet for vedtagelsen af anlægsloven mv. Havde muligheden for forhåndsdispensationer været kendt i foråret 2021, hvor anlægsloven blev til, var muligheden for brug af forhåndsdispensationen blevet indskrevet som en mulighed i implementeringsredegørelsen og forarbejderne til anlægsloven mv. af hensyn til sikringen af den forsatte bestand af grønbroget tudse og forøgelsen heraf.

## 4 Opsamling

Samlet set vurderer By & Havn, at alle betingelser for at få de nødvendige forhåndsdispensationer fra beskyttelsen af grønbroget tudse er opfyldt.

By & Havn er herudover indstillet på at imødekomme eventuelle vilkår, som måtte stilles som led i en dispensation.

## 5 Kontakt og spørgsmål

Projektleder fra ansøger (By & Havn): Noelle Kehli ([NOK@byoghavn.dk](mailto:NOK@byoghavn.dk)) 21813508

Juridisk rådgiver: Flemming Elbæk ([fe@haugaardbraad.dk](mailto:fe@haugaardbraad.dk)) 40801658

Biologisk rådgiver: Martin Hesselsøe ([mhes@niras.dk](mailto:mhes@niras.dk)) 40979503