



Transportministeriet

Transportministeren

Udvalget for Andragender
Att.: Formand Dolors Montserrat
Europa-Parlamentet

9. november 2021
2021-2360

Frederiksholms Kanal 27 F
1220 København K

Telefon 41 71 27 00

Vedrørende klagerne 0511/2021 og 0190/2021 om de udførte miljøvurderinger af Lynetteholm i Københavns Havn

Udvalget for Andragender har ved brev af 20. september 2021 anmodet om en udtalelse vedrørende Lynetteholm i forbindelse med udvalgets behandling af to klager over de udførte miljøvurderinger.

Anmodningen blev sendt til miljøministeren. Det er dog aftalt, at jeg besvarer den, da den vedtagne lov om anlæg af Lynetteholm hører under mit ressort.

1. Projektet har sit udspring i en principaftale, som blev indgået imellem Københavns Kommunes daværende overborgmester og den daværende regering den 5. oktober 2018.

Aftalen repræsenterede en fælles forståelse om visionerne for anlægget af Lynetteholm som en ny halvø i Københavns Havn samt på længere sigt etableringen af en ny bydel på halvøen med den dertil tilknyttede trafikale infrastruktur. I aftalen står der således følgende under punktet ”Mål for langsigtet byudvikling”:

”Det er hensigten at skabe en bydel, der bygger videre på Københavns egenart. Visionen er en bydel med blandede funktioner, grønne parker og ikke mindst vandet på alle sider. Alle beboere på Lynetteholmen vil have tæt adgang til kystlinjen, som skal etableres med kvaliteter, så beboerne hermed sikres adgang til rekreative områder. Lynetteholmen skal udvikles som en bæredygtig bydel med blandet bolig og erhverv baseret på høje standarder for bæredygtigt byggeri, med fokus på cyklisme og med kollektiv trafik baseret på metrobetjening til Københavns centrum. Området vil på sigt kunne rumme ca. 2½-3 mio. etagemeter bolig- og erhvervsbyggeri og vil dermed kunne huse omkring 35.000 beboere og et tilsvarende antal arbejdspladser. Muligheden for at ud-



vikle store nye boligområder centralt placeret i København vil øge boligudbuddet og derved sikre et attraktivt prisniveau for de mange mennesker, der ønsker at bo i de centrale dele af Hovedstaden. Københavns Kommune forventer at anvende planlovens mulighed for udlægning af 25 procent af boligerne som almene boliger.”

Den 25. oktober 2018 indgik den daværende regering en bred politisk aftale med en række af Folketingets partier om bl.a. anlæg af Lynetteholm.

Det følger af aftalen, at parterne noterede sig, at regeringen havde indgået en principaftale med Københavns Kommunes overborgmester om anlæg af Lynetteholm, og parterne var enige om at tilslutte sig indholdet i aftalen. Om den videre proces for projektet står der bl.a. følgende i aftalen:

”Parterne er enige om, at der i første omgang gennemføres en VVM-undersøgelse af anlæg af Lynetteholmen. På baggrund af VVM-undersøgelsen vil der blive fremsat en anlægslov for anlæg af øen Lynetteholmen.

Parterne noterer sig endvidere, at der gennemføres forundersøgelser af de nødvendige, fremtidige infrastrukturprojekter for byudviklingen på Lynetteholmen m.v.: Østlig Ringvej og metrobetjening. Hertil noterer parterne sig, at der med finanslovsaftalen for 2017 mellem regeringen og Dansk Folkeparti blev afsat et statsligt bidrag til forundersøgelsen af en Østlig Ringvej.

Parterne vil få forelagt forundersøgelserne for Østlig Ringvej og metrobetjening, når disse foreligger med henblik på beslutning om igangsættelse af VVM-undersøgelser for infrastrukturprojekterne.”

I forhold til disse aftaler er det vigtigt, at Udvalget for Andragender er opmærksomme på, at aftalerne er politiske og udgør en fælles forståelse om visionerne for Lynetteholm. Aftalerne har således ikke en bindende juridisk karakter. Indgåelsen af aftalerne udgør dermed heller ikke en godkendelse til gennemførelsen af projekterne.



2. Anlægget af halvøen Lynetteholm blev tilladt med Folketingets vedtagelse den 4. juni 2021 af forslag til lov om anlæg af Lynetteholm. Loven trådte i kraft den 1. juli 2021.

Lov om anlæg af Lynetteholm er udelukkende en tilladelse til at anlægge halvøen Lynetteholm i Københavns Havn. Anlægget af Lynetteholm skal være et jorddepot til den overskudsjord, som der skabes i København og omegn, og vil samtidig, når halvøen er etableret, indgå i sikringen af København mod stormflod fra nord.

Det er en misforståelse, at anlægget af Lynetteholm skulle være et halvt projekt, som forudsætter andre anlæg for at give mening. Projektet for anlæg af Lynetteholm er et selvstændigt projekt, som meningsfuldt kan gennemføres for sig selv.

Anlægget af øen er i øvrigt selvfinansierende, da leverandørerne betaler for afleveringen af overskudsjorden. På den baggrund er det også vigtigt at være opmærksom på, at anlægget af selve halvøen ikke er afhængig af efterfølgende investeringer, og at halvøen – også uden bebyggelse – har et formål i sig selv i form af bidrag til stormflodssikring og depot for overskudsjord.

I forhold til klagerne er det værd at bemærke, hvad anlægsloven ikke omhandler. Således omhandler lov om anlæg af Lynetteholm ikke en eventuel fremtidig byudvikling af Lynetteholm, anlæg af en metroforbindelse eller anlæg af en Østlig Ringvej.

Som anført under punkt 1 er der en politisk vision om at gå videre med planlægning af byudvikling og planlægning af en metroforbindelse og en Østlig Ringvej. Projektet om anlæg af Lynetteholm afhænger imidlertid ikke af disse eventuelle fremtidige projekter.

3. Vedtagelsen af loven udgjorde også miljøgodkendelsen på grundlag af de udførte miljøvurderinger, jf. VVM-direktivets¹ artikel 2, stk. 5.

Det er netop de udførte miljøvurderinger, som af klagerne beskyldes for at være mangelfulde, da der – ifølge klagerne – også skulle være foretaget miljøvurderinger af byudviklingen af Lynetteholm, anlæg af en metroforbindelse og anlæg af en Østlig Ringvej. Man

¹ Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2011/92/EU af 13. december 2011 om vurdering af visse offentlige og private projekters indvirkning på miljøet som ændret ved Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2014/52/EU af 16. april 2014.



mener således fra klagernes side, at den såkaldte ”salami-metode” har fundet anvendelse.

”Salami-metoden” er ikke udtrykkeligt defineret i VVM-direktivet. Transportministeriet udleder dog af EU-Domstolens praksis, at ”salami-metoden” vedrører den situation, at en bygherre splitter sit projekt op i mindre dele med den hensigt at undslå sig pligten til at foretage miljøvurderinger, idet de enkelte dele – vurderet hver for sig – ikke medfører væsentlige miljømæssige konsekvenser, hvorimod projektet – hvis det vurderes samlet – kan medføre væsentlige miljømæssige konsekvenser og dermed krav om miljøundersøgelser efter reglerne herom.

I denne sag har man ikke opdelt et projekt. Der er netop foretaget miljøvurderinger af det konkrete projekt det er at anlægge Lynetteholm, som skal være et jorddepot til den overskudsjord, som der skabes i København og omegn, og som vil indgå i sikringen af København mod stormflod fra nord.

Det er korrekt, at de udførte miljøvurderinger ikke omfatter en Østlig Ringvej, metroforbindelse eller byudvikling. Det skyldes, at disse projekter ikke er nødvendige elementer for projektet om anlæg af Lynetteholm, og at disse projekter hverken er eksisterende eller godkendte.

For en god ordens skyld bemærkes det, at i det omfang det besluttes, at visionerne om en Østlig Ringvej, metroforbindelse og byudvikling skal gennemføres, vil disse projekter skulle miljøvurderes og gives miljøtilladelse i overensstemmelse med reglerne herfor.

I den forbindelse kan det oplyses, at der den 28. juni 2021 blev indgået en politisk aftale mellem regeringen og en række af Folketingets partier om en infrastrukturplan for Danmark frem mod 2035. Af den politiske aftale følger bl.a., at der gennemføres en strategisk miljøvurdering, som beskriver de samlede effekter af byudvikling og infrastruktur, og at der herefter igangsættes VVM-undersøgelser af metroforbindelser og en Østlig Ringvej. Igen er det vigtigt, at Udvalget for Andragender er opmærksomme på, at denne aftale er politisk, og således ikke har en bindende juridisk karakter. Aftalen vedrører desuden alene gennemførelse af undersøgelser og ikke gennemførelsen af de pågældende projekter.

Tidshorisonten for etableringen af jordopfyldet er endvidere meget lang. Det forventes at det samlede landareal vil være opfyldt om ca. 30 år. Den fremtidige anvendelse af området vil derfor kunne nå at blive ændret mange gange, inden halvøen er etableret.



4. I forhold til klagen over, at der ikke er udført en strategisk miljøvurdering (SMV), bemærkes det, at der som tidligere omtalt blev indgået en principaftale tilbage i oktober 2018 mellem den daværende overborgmester i Københavns Kommune og den daværende regering. Det har været anført, at denne principaftale burde være blevet underkastet strategisk miljøvurdering.

Hertil bemærkes det, at for at principaftalen er underlagt reglerne for strategisk miljøvurdering, skal den kunne karakteriseres som en plan eller et program i direktivets forstand.

I SMV-direktivets² artikel 2, litra a, defineres, hvad der forstås ved planer og programmer:

”a) »planer og programmer«: planer og programmer, herunder sådanne der medfinansieres af Det Europæiske Fællesskab, samt ændringer deri

- som udarbejdes og/eller vedtages af en national, regional eller lokal myndighed, eller som udarbejdes af en myndighed med henblik på vedtagelse af parlament eller regering via en lovgivningsprocedure, og
- som kræves ifølge love og administrative bestemmelser.”

Principaftalen fra 2018 er ikke udarbejdet og/eller vedtaget af en myndighed, men er derimod en rent politisk aftale indgået mellem den daværende overborgmester og den daværende regering i deres politiske kapaciteter og ikke som myndigheder. Aftalen indebærer ingen juridiske forpligtelser for Folketinget, statslige myndigheder, Københavns Kommune eller tredjeparter. Allerede af den årsag vurderer ministeriet, at principaftalen ikke er omfattet af SMV-direktivets anvendelsesområde.

Det følger endvidere af artikel 2, litra a, 2. led, at principaftalen skal være *krævet* ifølge love og administrative bestemmelser, for at denne kan karakteriseres som en plan eller et program i direktivets forstand. Det er ministeriets vurdering, at dette ikke er tilfældet for principaftalen, da aftalen hverken er krævet ifølge love eller administrative bestemmelser.

² Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2001/42/EF af 27. juni 2001 om vurdering af bestemte planers og programmers indvirkning på miljøet.



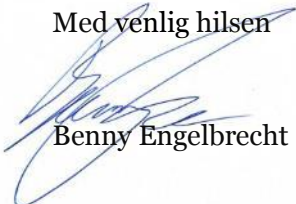
Det er videre ministeriets vurdering, at principaftalen ikke kan siges at definere regler og kontrolprocedurer og derved fastlægge en betydningsfuld helhed af kriterier og fremgangsmåder for tilladelse og iværksættelse af et eller flere projekter. Også af denne grund er principaftalen ikke omfattet af SMV-direktivets definition af ”planer og programmer”.

Aftalen beroede derimod på en politisk enighed om, at man ønsker at arbejde videre med etableringen af Lynetteholm, samt en vision om på sigt at byudvikle Lynetteholm.

Det er derfor også vurderingen, at principaftalen ikke var omfattet af reglerne for strategiske miljøvurderinger, hvorfor der heller ikke blev udført en sådan forud for vedtagelsen af anlægsloven for Lynetteholm.

5. Til afslutning kan det oplyses til Udvalget for Andragender, at Klimabevægelsen den 22. oktober 2021 har stævnet Transportministeriet ved Københavns Byret vedrørende Lynetteholm. De danske domstole behandler således sagen.

Med venlig hilsen



Benny Engelbrecht