

MRF 2021.174

Miljø- og Fødevarerklagenævnets afgørelse af 6. april 2021 (j.nr. 20/06120)

Stadfæstet afslag på dispensation fra strandbeskyttelseslinjen til etablering af minivådområde, da den miljøforbedrende effekt af projektet ikke kunne opveje påvirkningen af de landskabelige forhold. Dissens.

E havde som ejer af en ejendom søgt om dispensation fra strandbeskyttelseslinjen til etablering af et minivådområde ca. 40 m fra kysten som led i Landbrugsstyrelsens tilskudsordning til etablering af minivådområder. Minivådområder er en del af vandområdeplanerne for 2015-2021 og har til formål at mindske kvælstofudledningen i de danske kystvande, hvorfor den relative effekt af minivådområderne også gennemsnitligt er større tæt på kysterne. Ejendommen, hvorpå E ønskede minivådområdet placeret, bestod af åbne dyrkede landbrugsarealer og grænsede op til Avnø Fjord. Projektarealet var planlagt med en størrelse på ca. 2,4 ha, og minivådområdet ville med den ansøgte placering fjerne næringsstoffer fra drænvand fra et opland på ca. 123,47 ha. Kystdirektoratet meddelte den 23. marts 2020 afslag på dispensation til etablering af minivådområdet inden for strandbeskyttelseslinjen. Direktoratet havde vurderet, at et minivådområde kunne betegnes som tekniske anlæg og derfor ikke var omfattet af direktoratets dispensationspraksis. Direktoratet havde endvidere vurderet, at hensynet til reducere af kvælstofudledning fra landbruget ikke vejer tungere end hensynet til strandbeskyttelse efter naturbeskyttelsesloven, da langt de fleste potentielle placeringsmuligheder for minivådområder i Danmark er beliggende uden for strandbeskyttelseslinjen, og en dispensation ville medføre uønsket præcedensvirkning i lignende sager. Afgørelsen blev påklaget af E, der bl.a. gjorde gældende, at minivådområder har stor samfundsmæssig interesse, da de har positive miljømæssige effekter,

og at den ansøgte placering inden for strandbeskyttelseslinjen hang direkte sammen med den miljømæssige effekt af minivådområdet. E gjorde videre gældende, at direktoratet ikke havde foretaget en konkret vurdering af de i sagen fremlagte oplysninger, og at afgørelsen ikke var tilstrækkeligt begrundet. Miljø- og Fødevarerklagenævnet bemærkede indledningsvis, at Kystdirektoratet ikke havde begået sagsbehandlingsfejl i forbindelse med behandlingen af sagen. Nævnets flertal (4 mod 3) fandt, at der ikke var tale om et sådant særligt tilfælde, der kunne begrunde en dispensation efter naturbeskyttelseslovens § 65 b, stk. 1, da den miljøforbedrende effekt af det konkrete projekt, ikke kunne opveje påvirkningen af de landskabelige forhold inden for strandbeskyttelseslinjen. Det ansøgte minivådområde ønskedes etableret i et meget åbent kystlandskab, som ikke var præget af større tekniske installationer eller afskærmninger, hvorved det ansøgte ville fremstå som et fremmedelement i kystlandskabet. Flertallet lagde endvidere vægt på, at E ikke i tilstrækkelig grad havde godtgjort, hvorfor det ikke var muligt at placere minivådområdet uden for strandbeskyttelseslinjen. Mindretallet fandt omvendt, at den miljøforbedrende effekt, som minivådområdet ville medføre, opvejede de generelle hensyn, som strandbeskyttelseslinjen varetager, og at Avnø Fjord var et sårbart område med et stort behov for en reduktion i kvælstofudledningen. På denne baggrund stadfæstede nævnet Kystdirektoratets afslag på dispensation.

Kommentar: Afgørelsen må sammenholdes med klagenævnets afgørelse i en lignende sag om minivådområder i **MRF 2021.173 Mfk**, hvor flertallet modsat fandt, at der kunne meddeles dispensation fra strandbeskyttelseslinjen til minivådområde, da der i forvejen var tekniske anlæg i området i form af bl.a. vindmøller. Kystdirektoratets afslag blev dog i denne sag ophævet og hjemvist, fordi der ikke var gennemført en VVM-screening efter miljøvurderingslovens § 21 og en væsentlighedsvurdering efter habitatbekendtgørelsens § 6, stk. 1, af påvirkning af Natura 2000-området, hvor vådområdet var beliggende. Se tillige **MRF 2021.175 Mfk**.

Stadfæstelse af afslag på dispensation i sag om etablering af minivådområde inden for strandbeskyttelseslinjen i Vordingborg Kommune

20/06120

Miljø- og Fødevareklagenævnet har truffet afgørelse efter naturbeskyttelseslovens § 15, jf. § 65 b, stk. 1, jf. § 78, stk. 4.[1]

Miljø- og Fødevareklagenævnet stadfæster Kystdirektoratets afgørelse af 23. marts 2020 om afslag på ansøgning om dispensation til etablering af et minivådområde på matr. nr. [F1] Knudshoved, Vordingborg Jorde, beliggende i Vordingborg Kommune.

Det indbetalte klagegebyr tilbagebetales ikke.

Miljø- og Fødevareklagenævnets afgørelse er endelig og kan ikke indbringes for anden administrativ myndighed, jf. § 17 i lov om Miljø- og Fødevareklagenævnet[2] 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. 4, har behandlet sagen i nævnets afdeling den læge afdeling, jf. § 3, stk. 1, nr. 9, i lov om Miljø- og Fødevareklagenævnet.

1. Klagen til Miljø- og Fødevareklagenævnet

Afgørelsen er den 19. april 2020 påklaget til Miljø- og Fødevareklagenævnet af ejendommens ejer, der er repræsenteret ved konsulent.

Klager har navnlig anført, at

- minivådområder har stor samfundsmæssig interesse, da de har positive miljømæssige konsekvenser,
- den ansøgte placering inden for strandbeskyttelseslinjen hænger direkte sammen med den miljømæssige effekt af minivådområdet, hvorfor der bør meddeles dispensation til

det ansøgte, og

- Kystdirektoratets afgørelse lider af væsentlige mangler, idet direktoratet ikke har foretaget en konkret vurdering af de i sagen fremlagte oplysninger samt ikke har begrundet afgørelsen tilstrækkeligt.

Klagepunkterne er nærmere uddybet i afsnit 2.3.

2. Sagens oplysninger

2.1 Ejendommen og området

Den matrikel, hvorpå det ansøgte minivådområde ønskes etableret, er beliggende i landzone på det sydlige Sjælland ved Vordingborg, og har et areal på ca. 55,8 ha. Den nordlige del af matriklen er beliggende inden for den udvidede strandbeskyttelseslinje. Den ansøgte placering ligger ca. 40 m fra kysten, og i det væsentligste inden for den oprindelige 100 m-strandbeskyttelseslinje.

Matriklen er beliggende på den nordlige side af Knudshoved Odde og grænser op til Avnø Fjord. Den er en del af [V1] og består af åbne dyrkede landbrugsarealer. Der er stedvis beplantning af levende hegn lang matrikelskel.

Ejendommen er beliggende inden for Natura 2000-område nr. 169 Havet og Kysten mellem Karrebæk Fjord og Knudshoved Odde (habitatområde nr. 148 og fuglebeskyttelsesområde nr. 81).

2.2 Den påklagede afgørelse

Kystdirektoratet har den 23. marts 2020 i medfør af naturbeskyttelseslovens § 15, jf. § 65 b, stk. 1, meddelt afslag på dispensation til etablering af et minivådområde inden for strandbeskyttelseslinjen på matr. nr. [F1] Knudshoved, Vordingborg Jorde.

Det fremgår af afgørelsen, at Vordingborg Kommune den 28. august 2019 på vegne af klager har videresendt en ansøgning om dispensation fra strandbeskyttelseslinjen til at etablere et minivådområde på den ansøgte placering. Ansøgningen er fremsendt som led i Landbrugsstyrelsens tilskudsordning til etablering af minivådområder.

Formålet med etablering af minivådområder er at mindske udledningen af kvælstof i de danske kystvande. Landbrugsstyrelsens minivådområdeplan vil ifølge ansøgningsmaterialet sammen med andre tiltag reducere udledningen af kvælstof med ca. 2.400 tons. Det forventes i den forbindelse, at der vil blive etableret omkring 1.000-2.000 minivådområder i hele

Danmark, beliggende både inden for og uden for strandbeskyttelseslinjen. De etablerede minivådområder forventes sammenlagt at mindske kvælstofudledningen i Danmark med ca. 900 tons.

Det fremgår af den påklagede afgørelse, at der for ansøgningsrunden for 2019 er identificeret ca. 24.000 potentielle placeringer af minivådområder, hvoraf ca. 3 % af disse er beliggende inden for strandbeskyttelses- og kystfredningslinjerne. Det fremgår endvidere, at der for ansøgningsrunden for 2020 ses et øget antal af potentielle placeringer både inden for og uden for strandbeskyttelseslinjen. Det er endvidere anført i afgørelsen, at den relative effekt af minivådområder gennemsnitligt er større tæt på kysterne og dermed inden for strandbeskyttelseslinjen end uden for.

Det fremgår af ansøgningsmaterialet, at minivådområder som virkemiddel er en del af vandområdeplanerne for 2015-2021. Minivådområder fjerner ved hjælp af denitrifikation og sedimentation, næringsstoffer fra drænvandet fra et større opland, således at kvælstofudledningen til de danske kystvande mindskes. Minivådområder består af tre bassiner og et sedimentationsbassin. Ordningen administreres af Landbrugsstyrelsen, som giver tilskud til etablering af minivådområder, forudsat at der sikres en drift af minivådområderne på minimum 10 år.

Det fremgår endvidere af ansøgningsmaterialet, at det ansøgte minivådområde skal placeres på landbrugsjord. Det ansøgte minivådområde skal placeres langs kysten som et aflangt anlæg, der følger kystlandskabet, med et samlet areal på 1,25 ha og et projektområde designet med et samlet areal på 2,39 ha. Minivådområdet er ansøgt med en vandspejlshøjde på +0,5 m (DVR90). Af hensyn til terrænet skal drænvandet fra oplandet pumpes til minivådområdet ved hjælp af en eksisterende pumpestation. Drænvandet ledes fra minivådområdet videre i terrænet ved hjælp af en iltningstrappe.

Det er i ansøgningsmaterialet anført, at minivådområdet skal udføres således, at det etableres med et samlet areal på 1,25 ha. Det forventes, at der skal graves 7.941 m³ jord af og påfyldes 2.225 m³, således at der foretages en regulering af terrænet. Det er hertil oplyst, at overskudsjorden og evt. oprenset sediment vil blive anvendt på arealerne omkring anlægget. Det fremgår endvidere, at der ikke vil blive fordelt jord på beskyttede naturarealer.

Det er yderligere oplyst, at minivådområdet forsøges tilpasset det omkringliggende landskab bedst muligt, således at det vil passe ind i det eksisterende landskab. Det fremgår videre, at minivådområdet ikke vil være synligt fra kysten, da der nordvest og vest fra den ansøgte placering ligger et landdige samt et levende hegn. Det er endvidere placeret således, at det ikke er muligt at komme til den ansøgte placering fra offentlig vej.

Det fremgår af ansøgningsmaterialet, at minivådområdet med den ansøgte placering vil fjerne næringsstoffer fra drænvand fra et opland på ca. 123,47 ha og dermed medvirke til at reducere kvælstofudledningen i Avnø Fjord.

Kystdirektoratet har i afgørelsen anført, at der efter naturbeskyttelseslovens § 15 a, stk. 1, gøres undtagelse fra forbuddet mod tilstandsændringer inden for strandbeskyttelseslinjen, såfremt der er tale om landbrugsmæssig drift. Direktoratet har vurderet, at etablering af et minivådområde ikke kan betegnes som landbrugsmæssig drift, selvom minivådområdet skal etableres på dyrkede landbrugsarealer. Direktoratet har på baggrund heraf anført, at ansøgningen skal vurderes med udgangspunkt i den restriktive undtagelsesbestemmelse i naturbeskyttelseslovens § 65 b, stk. 1, hvorefter der skal være tale om et særligt tilfælde.

Kystdirektoratet har anført, at der efter en konkret vurdering ikke er tale om et særligt tilfælde, som kan begrunde en dispensation fra strandbeskyttelseslinjen. Direktoratet har herved lagt vægt på, at der i administrativ praksis ikke er mulighed for at dispensere til etablering af kunstige vandhuller og søer, selvom dette kan fremme dyre- og planteliv. Direktoratet har hertil bemærket, at der er mulighed for dispensation, såfremt det er en del af en mere omfattende plan for naturforbedring til fremme af udryddelsestruede eller sjældne arter i området. Direktoratet har endvidere anført, at der som følge af praksis efter en konkret vurdering kan meddeles dispensation til etablering af vandhuller/søer, i områder hvor der tidligere har været naturlige vandhuller/søer, såfremt det vil medføre en klar forbedring af naturen.

Kystdirektoratet har med udgangspunkt i historisk kortmateriale fra området vurderet, at der ikke tidligere har været naturlige vandhuller eller søer på den ansøgte placering, hvorfor der ikke er tale om genetablering, som kan begrunde en dispensation. Direktoratet har endvidere vurderet, at et minivådområde ikke kan sidestilles med etablering af et kunstigt vandhul/sø, da minivådområder har til formål at rense drænvand fra landbrugsarealer, hvorfor disse efter direktoratets vurdering kan betegnes som tekniske anlæg. Direktoratet har derfor vurderet, at etablering af et minivådområde ikke er omfattet af den nævnte dispensationspraksis.

Kystdirektoratet har endvidere lagt vægt på, at den ansøgte placering af minivådområdet er beliggende meget kystnært med en mindre forhøjning omkring, og at projektet vil være et fremmedelement i kystlandskabet.

Kystdirektoratet har lagt afgørende vægt på, at langt de fleste af de potentielle placeringsmuligheder for minivådområder i Danmark er beliggende uden for strandbeskyttelseslinjen. Direktoratet har på baggrund heraf vurderet, at hensynet til reducere af kvælstofudledning fra landbruget ikke vejer tungere end hensynet til strandbeskyttelse efter naturbeskyttelsesloven.

Kystdirektoratet har endvidere lagt vægt på, at en dispensation til etablering af minivådområder inden for strandbeskyttelseslinjen vil medføre uønsket præcedensvirkning i lignende sager.

2.3 Klagens indhold

Klager har anført, at anlæggelse af et minivådområde er et så væsentligt og positivt bidrag til miljøet, at hensynet hertil overstiger beskyttelsesinteressen i forhold til strandbeskyttelseslinjen.

Det er endvidere klagers opfattelse, at Danmark ikke kan komme i mål med den planlagte kvælstofreduktion, hvis der ikke gives mulighed for etablering af minivådområder inden for strandbeskyttelseslinjen.

Klager har desuden anført, at den ansøgte placering er nøje udvalgt, og at det ikke vil være muligt at opnå de samme resultater i forhold til reduktion af kvælstofudledningen, hvis minivådområdet placeres uden for strandbeskyttelseslinjen. En ændret placering vil resultere i, at oplandet til minivådområdet reduceres med 40-50 ha. Dette svarer til, at minivådområdets opland reduceres med 32-40 %, i forhold til den ansøgte placering.

Klager har oplyst, at minivådområder er en af fire ordninger af kollektive virkemidler, som tilsammen har til formål at bidrage til en forbedring af vandmiljøet i Danmark frem mod 2021. De kollektive virkemidler forventes tilsammen at nedbringe kvælstofudledningen med 2.450 tons. Minivådområder forventes at stå for knap 900 tons af den samlede nedbringelse.

Klager har til Miljø- og Fødevareklagenævnet oplyst, at den ansøgte placering, er omfattet af Vandområdeplan for Sjælland 2015-2021, hvori den ansøgte placering er en del af vandområdeplanens vandområde 37 "Avnø Fjord". Vandområde 37 skal samlet set nedbringe kvælstofudledningen med 38,1 tons, hvoraf 3,1 tons, svarende til 8,1 % skal nedbringes gennem minivådområder. Klager har hertil oplyst, at det ansøgte minivådområde med det anførte opland forventes at nedbringe kvælstofudledningen med ca. 324, 21 kg årligt, hvilket svarer til 10 %, af det samlede indsatsbehov for vandområde 37.

Klager har yderligere bemærket, at der generelt set er et stort behov for reduktion af kvælstofudledning i den del af Vandområde Sjælland, hvor det ansøgte minivådområde ønskes placeret. Klager har derfor henvist til, at det er vigtigt for det samlede resultat, at der meddeles dispensation til et minivådområde på den ansøgte placering.

Klager har endvidere henvist til, at forarbejderne til naturbeskyttelsesloven giver mulighed for en lempeligere dispensationspraksis for strandbeskyttede arealer, som ligger mellem strandbredden og strandbeskyttelseslinjen. Klager har ligeledes henvist til praksis fra Natur- og Miljøklagenævnet fra 2016,[4] hvor der på baggrund af almene samfundsmæssige interesser blev meddelt dispensation til etablering af en række forskellige anlæg inden for strandbeskyttelseslinjen.

Endelig har klager henvist til, at Kystdirektoratets afgørelse efter klagers opfattelse er mangelfuld, idet direktoratet ikke har foretaget et konkret skøn i forhold til det indsendte ansøgningsmateriale. Klager har påpeget, at direktoratet ikke i tilstrækkeligt omfang har inddraget de saglige begrundelser, som er anført i ansøgningsmaterialet, herunder hvorfor det ikke er muligt at placere minivådområdet uden for strandbeskyttelseslinjen, samt de almene samfundsmæssige interesser, der knytter sig til projektet.

3. Miljø- og Fødevareklagenævnets bemærkninger og afgørelse

Følgende medlemmer af Miljø- og Fødevareklagenævnet har deltaget i sagens behandling: 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 Fødevareklagenævnets indledende bemærkninger

Det er Miljø- og Fødevareklagenævnets vurdering, at Kystdirektoratet ikke har begået sagsbehandlingsfejl i forbindelse med direktoratets behandling af sagen. Nævnet bemærker, at det fremgår af direktoratets begrundelse, at direktoratet har foretaget en konkret afvejning af de almene samfundsmæssige interesser i en reducere af kvælstofudledning over for hensynet til strandbeskyttelsen efter naturbeskyttelsesloven, samt at det fremgår af afgørelsen, at direktoratet har foretaget en konkret vurdering af de i sagen fremlagte oplysninger og en individuel vurdering af projektet.

3.2 Miljø- og Fødevareklagenævnets bemærkninger

Naturbeskyttelseslovens § 15, stk. 1, indeholder et generelt forbud mod at foretage ændring i tilstanden af arealer inden for strandbeskyttelseslinjen, herunder foretage bebyggelse, udstykning, matrikulering og arealoverførsel, hvorved der fastlægges skel.

Formålet med bestemmelsen er at sikre en friholdelse af strandene og de umiddelbart bagvedliggende kystområder mod indgreb, der ændrer den nuværende tilstand og anvendelse.

Efter naturbeskyttelseslovens § 65 b, stk. 1, kan der kun i særlige tilfælde meddeles dispensation fra strandbeskyttelseslinjen. Der kan derfor kun dispenseres, hvis særlige forhold taler for det, herunder hvis der er tale om et nødvendigt formål, som bør gå forud for den generelle beskyttelsesinteresse, og der ikke ved en dispensation skabes præcedensvirkning i strid med det generelle formål med reglerne. Bestemmelsen administreres i praksis meget restriktivt.

Et flertal i Miljø- og Fødevareklagenævnet finder efter en samlet vurdering, at der ikke er tale om et sådant særligt tilfælde, der kan begrunde en dispensation fra forbuddet mod tilstandsændringer inden for strandbeskyttelseslinjen. Flertallet har lagt vægt på, at den miljøforbedrende effekt af det konkrete projekt, ikke kan opveje påvirkningen af de landskabelige forhold inden for strandbeskyttelseslinjen, da det ansøgte minivådområde ønskes etableret i et meget åbent kystlandskab, som ikke er præget af større tekniske installationer eller afskærmninger, hvorved det ansøgte vil fremstå som et fremmedelement i kystlandskabet. Flertallet har endvidere lagt vægt på, at klager ikke har tilstrækkeligt godtgjort, hvorfor det ikke er muligt at placere minivådområdet uden for strandbeskyttelseslinjen. Det har desuden indgået i flertallets vurdering, at en dispensation vil kunne medføre en uønsket præcedensvirkning.

Mindretallet (Lene Hansen, Kristian Pihl Lorentzen og Jens Vibjerg) finder, at der er tale om et sådant særligt tilfælde, der kan begrunde en dispensation fra strandbeskyttelseslinjen. Mindretallet har herved lagt vægt på, at den miljøforbedrende effekt, som det konkrete minivådområde vil medføre, opvejer de generelle hensyn, som strandbeskyttelseslinjen varetager. Mindretallet har endvidere bemærket, at Avnø Fjord er et sårbart område og har et stort behov for en reduktion i kvælstofudledningen.

Der træffes afgørelse i overensstemmelse med stemmeflertallet.

3.3 Gebyr

Som følge af afgørelsen tilbagebetales det indbetalte klagegebyr ikke, jf. gebyrbekendtgørelsens § 2.

3.4 Miljø- og Fødevareklagenævnets afgørelse

Miljø- og Fødevareklagenævnet stadfæster Kystdirektoratets afgørelse af 23. marts 2020 om afslag på ansøgning om dispensation til etablering af et minivådområde på matr. nr. [F1] Knudshoved, Vordingborg Jorde, beliggende i Vordingborg Kommune.

[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.

[4] NMK-500-00632/NMK-500-00634.

Sag:

20/06120

Dato:

6. april 2021.

Emner:

NBL - beskyttelses...

Highlight:

 Vis/skjul highlight

Miljø- og Fødevareklagenævnet (<https://naevneneshus.dk/start-din-klage/miljoe-og-foedevareklagenaevnet/>) •
Nævnenes Hus • Toldboden 2 • 8800 Viborg • Tlf. nr.: 72 40 56 00 • CVR: 37795526 • mfkn@naevneneshus.dk
(<mailto:mfkn@naevneneshus.dk>)
Tilgængelighedserklæring (<https://www.was.digst.dk/mfkn-naevneneshus-dk>)