

MRF 2021.175

Miljø- og Fødevarerklagenævnets afgørelse af 6. april 2021 (j.nr. 20/06121)

Ophævet afslag på dispensation til etablering af minivådområde inden for strandbeskyttelseslinjen, da projektets samfundsmæssige værdi og miljøforbedrende effekt opvejede den begrænsede påvirkning af den visuelle oplevelse af kystlandskabet. Sagen hjemvist, da Kystdirektoratet hverken havde foretaget en VVM-screening eller en vurdering af projekts påvirkning af bilag IV-arter.

E ansøgte i september 2019 om dispensation fra strandbeskyttelseslinjen til etablering af et minivådområde på sin landbrugsejendom, der var et større landbrug og primært bestod af dyrkede landbrugsarealer syd for Kolding. Ansøgningen var fremsendt som led i Landbrugsstyrelsens tilskudsordning til etablering af minivådområder, hvorefter landbruget skulle etablere op til 2.000 minivådområder, som tilsammen skulle reducere kvælstofudledningen med 900 tons, og hvor det var anført, at der i oplandet til Lillebælt var behov for at placere minivådområder på flest mulige af de potentielle placeringer. E ønskede minivådområdet placeret ca. 170 meter fra kysten inden for den udvidede strandbeskyttelseslinje. Minivådområdet ville blive udført således, at det ville minde om en naturlig sø med et vandspejl på 0,54 ha, og der var ikke synlige tekniske installationer i forbindelse med projektet. Mellem den ansøgte placering og kysten var fredskov, hvorfor det ansøgte ikke ville være synligt fra kysten. Kystdirektoratet meddelte i marts 2020 afslag på dispensation med den begrundelse, at etablering af et minivådområde ikke var omfattet af direktoratets dispensationspraksis efter naturbeskyttelseslovens § 65 b, stk. 1, at det ansøgte ville være et fremmedelement i kystlandskabet, og at en dispensation ville medføre uønsket præcedensvirkning. Afgørelsen blev påklaget af E, der bl.a. anførte, at minivådområdet var et så væsentligt og positivt bidrag til miljøet, at hensynet hertil oversteg beskyttelsesinteressen i forhold til strandbeskyttelseslinjen, og at Kystdirektoratets afgørelse led af væsentlige mangler, idet direktoratet ikke

havde foretaget en konkret vurdering af sagen. Miljø- og Fødevarerklagenævnet lagde indledningsvis til grund, at Kystdirektoratet ikke havde begået sagsbehandlingsfejl i forbindelse med behandlingen af sagen, idet det fremgik af direktoratets begrundelse, at direktoratet havde foretaget en konkret vurdering af projektet samt afvejning af de almene samfundsmæssige interesser i en reduktion af kvælstofudledning over for hensynet til strandbeskyttelseslinjen. Nævnet fandt imidlertid, at der var tale om et særligt tilfælde, der kunne begrunde dispensation, da den samfundsmæssige værdi og den miljøforbedrende effekt, som minivådområdet medførte, i det konkrete tilfælde opvejede det ansøgte projekts begrænsede påvirkning af den visuelle oplevelse af kystlandskabet. Nævnet lagde herved vægt på, at der mellem det ansøgte projekt og kysten var fredsskov, og at den ansøgte placering var inden for den udvidede strandbeskyttelseslinje. Nævnet lagde endvidere vægt på, at anlægget ville få en naturlig placering ved skoven, og at det ikke ville fremstå skæmmende for kystlandskabet. På denne baggrund fandt nævnet ligeledes, at en dispensation ikke ville medføre uønsket præcedensvirkning. Kystdirektoratet havde imidlertid hverken foretaget en vurdering af, om det ansøgte ville medføre beskadigelse eller ødelæggelse af yngle- eller rasteområder for bilag IV-arter eller en VVM-screening, hvorfor Miljø- og Fødevarerklagenævnet ophævede afgørelsen og hjemviste sagen til fornyet behandling med henblik på, at Kystdirektoratet skulle foretage de påkrævede vurderinger.

Kommentar: Afgørelsen illustrerer, at når en myndighed afviser dispensation fra forbuddet mod tilstandsændringer i naturbeskyttelsesloven (fx § 3, § 8 eller 15), uden at foretage en VVM-screening eller en vurdering af det ansøgte påvirkning af bilag IV-arter, er dette ikke i sig selv en sagsbehandlingsfejl. Men fremgangsmåden bevirker, at hvis Miljø- og Fødevarerklagenævnet herefter i afvejningen måtte nå frem til, at det ansøgte er tilstrækkeligt væsentligt til at begrunde dispensation, kan nævnet ikke meddele dispensation, men er nødsaget til at hjemvise sagen for at sikre, at EU-reglerne om VVM-screening og beskyttelse af bilag IV-arter og deres levesteder overholdes. Da en ny afgørelse, hvor disse regler er overholdt, vil kunne påklages, vil sådanne sager kunne trække ud i årevis,

MAD 2021.175

*hvorfor hensyn til en hurtigere afklaring af dispensationer kan begrunde, at der allerede ved den første behandling af ansøgningerne gennemføres VVM-screening og vurdering af påvirkning af bilag IV-arter, medmindre det er åbenbart, at ansøgningen ikke kan imødekommes. Se den lignende afgørelse i **MRF 2021.173 Mfk.***

Ophævelse og hjemvisning af afslag på dispensation i sag om etablering af minivådområde inden for strandbeskyttelseslinjen i Kolding Kommune

20/06121

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

Miljø- og Fødevareklagenævnet ophæver Kystdirektoratets afgørelse af 19. marts 2020 om afslag på ansøgning om dispensation til etablering af et minivådområde på matr. nr. [F1] Vargårde, Hejls, beliggende [A1], 6094 Hejls i Kolding Kommune, og hjemviser sagen til fornyet behandling hos direktoratet.

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 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 15. 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, og
- 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 i den sydøstlige del af Jylland, syd for Kolding. Matriklen har et areal på ca. 75,3 ha. Den østlige del af matriklen, hvorpå minivådområdet ønskes placeret, er beliggende inden for den udvidede strandbeskyttelseslinje. Den ansøgte placering til minivådområdet ligger ca. 170 m fra kysten.

Matriklen er en del af et større landbrug og består primært af dyrkede landbrugsarealer. Der er endvidere landbrugsbygninger samt et mindre skovstykke på matriklen.

Den ansøgte placering er beliggende ca. 170 m fra Natura 2000-område nr. 112 Lillebælt (habitatområde nr. 69 og fuglebeskyttelsesområde nr. 47).

2.2 Den påklagede afgørelse

Kystdirektoratet har den 19. 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] Vargårde, Hejls.

Det fremgår af afgørelsen, at klager den 9. september 2019 har ansøgt 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 til de danske kystvande. Det er i ansøgningen oplyst, at landbruget skal etablere op til 2.000 minivådområder, som tilsammen skal reducere kvælstofudledningen med 900 tons. Det er

endvidere oplyst, at der i oplandet til Lillebælt er behov for at placere minivådområder på flest mulige af de potentielle placeringer.

Det fremgår endvidere af ansøgningsmaterialet, at der i mellem den ansøgte placering og kysten er fredskov. Der er endvidere placeret en spejderhytte på arealet mellem kysten og den ansøgte placering. Den ansøgte placering er ifølge klager beliggende langt fra kysten og er ikke synlig fra kysten, da minivådområdet vil være afskærmet af skoven. Det er desuden anført af klager, at minivådområdet vil blive udført således, at det minder om en naturlig sø, samt at der ikke vil være synlige tekniske installationer i forbindelse med projektet. Det er endvidere oplyst, at minivådområdet vil blive udført således, at det vil få et vandspejl med et areal på 0,54 ha.

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.

Kystdirektoratet har i afgørelsen anført, at der efter naturbeskyttelseslovens § 15 a, stk. 1, gøres udtagelse 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 og søer, i områder hvor der tidligere har været naturlige vandhuller og 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 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 minivådområdet med den ansøgte placering vil være et fremmedelement i kystlandskabet. Direktoratet har vurderet, at det ikke kan tillægges afgørende vægt, at der er tale om et område med fredskov, eller at der er en spejderhytte i nærheden af den ansøgte placering.

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 oversiger 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 det har stor betydning for opnåelsen af de fastsatte mål, at der kan etableres minivådområder i kystnære områder, da de her kan opnå den største effekt.

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, minivådområdet forventes at stå for knap 922 tons af den samlede nedbringelse. Klager har hertil oplyst, at den ansøgte placering, hvorpå minivådområdet ønskes etableret, er omfattet af Vandområdeplan for Jylland og Fyn 2015-2021, hvori den ansøgte placering er en del af vandområdeplanens vandområde 109 "Hejlsminde Nor". Der forventes, at vandområde

109 årligt skal nedbringe kvælstofudledningen med 4,8 tons. Klager her hertil oplyst, at det ansøgte minivådområde vil have stor betydning for opfyldelsen af det fastsatte vandmål for vandområde 109.

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 og samfundsmæssige interesser, der knytter sig til projektet. Klager har yderligere anført, at direktoratets begrundelse er generel og ikke tager udgangspunkt i den konkrete placering.

Klager har den 8. marts 2021 supplerende oplyst, at minivådområdet forventes at have et drænopland på ca. 51 ha og en forventet kvælstofreduktion på ca. 372 kg N/år.

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.

Det følger af habitatbekendtgørelsens[5] § 10, nr. 1, jf. § 7, stk. 1, nr. 1, at der ikke kan meddeles dispensation fra naturbeskyttelseslovens § 15, stk. 1, hvis det ansøgte kan beskadige eller ødelægge yngle- eller rasteområdet i de naturlige udbredelsesområder for de dyrearter, der er optaget i habitatdirektivets bilag IV, litra a (bilag IV-arter). Den generelle beskyttelse efter § 10 af bilag IV-arter kan undtagelsesvist og under nærmere betingelser fraviges, jf. habitatbekendtgørelsens § 11.

Det følger af miljøvurderingslovens[6] § 16, at et projekt omfattet af bilag 2 ikke må påbegyndes, for den kompetente myndighed skriftligt har meddelt bygherren, at projektet ikke antages at kunne få væsentlig indvirkning på miljøet. Ifølge bilag 2, nr. 1, litra c, er vandforvaltningsprojekter inden for landbruget, herunder vandings- og dræningsprojekter omfattet.

Det følger videre af lovens § 21, at myndigheden på grundlag af bygherrens ansøgning træffer afgørelse om, hvorvidt et projekt omfattet af bilag 2 er omfattet af krav om miljøvurdering og tilladelse. Ved vurderingen skal myndigheden tage hensyn til kriterierne i bilag 6.

Miljø- og Fødevareklagenævnet finder efter en konkret vurdering, at der er tale om et sådan særligt tilfælde, der kan begrunde en dispensation fra forbuddet mod tilstandsændringer inden for strandbeskyttelseslinjen. Nævnet har vurderet, at den samfundsmæssige værdi og den miljøforbedrende effekt, som minivådområdet medfører, i det konkrete tilfælde opvejer det ansøgte projekts begrænsede påvirkning af den visuelle oplevelse af kystlandskabet. Nævnet har herved lagt vægt på, at der mellem det ansøgte projekt og kysten er fredsskov, samt at den ansøgte placering er inden for den udvidede strandbeskyttelseslinje. Endvidere har nævnet lagt vægt på, at anlægget vil få en naturlig placering ved skoven, og at det ikke vil fremstå skæmmende for kystlandskabet i øvrigt. Nævnet finder på baggrund af det ovenstående, at en dispensation ikke vil medføre uønsket præcedensvirkning

Kystdirektoratet har ikke foretaget en vurdering af, om det ansøgte vil medføre beskadigelse eller ødelæggelse af plantearter eller yngle- eller rasteområder for de dyrearter, der fremgår af habitatdirektivets bilag IV.

Kystdirektoratet har endvidere ikke foretaget en screening efter miljøvurderingslovens § 21, og har derfor ikke vurderet om projektet er omfattet af krav om miljøvurdering og tilladelse.

De ovenstående forhold er forudsætninger for, at der kan meddeles dispensation til det ansøgte, hvorfor Miljø- og Fødevareklagenævnet hjemviser sagen med henblik på, at Kystdirektoratet skal foretage de påkrævede vurderinger.

3.3 Gebyr

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

3.4 Miljø- og Fødevareklagenævnets afgørelse

Miljø- og Fødevareklagenævnet ophæver Kystdirektoratets afgørelse af 19. marts 2020 om afslag på ansøgning om dispensation til etablering af et minivådområde på matr. nr. [F1] Vargårde, Hejls, beliggende [A1], 6094 Hejls i Kolding Kommune, og hjemviser sagen til fornyet behandling hos direktoratet.

[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.

[5] Bekendtgørelse nr. 1595 af 6. december 2018 om udpegning og administration af internationale naturbeskyttelsesområder samt beskyttelse af visse arter.

[6] Bekendtgørelse nr. 973 af 25. juni 2020 om miljøvurdering af planer og programmer af konkrete projekter (VVM).

Sag:

20/06121

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>).