

MRF 2021.182

Miljø- og Fødevarerklagenævnets afgørelse af 28. maj 2021 (j.nr. 20/13698 og 20/13699)

Ophævet påbud om fjernelse af kystbeskyttelses anlæg efter kystbeskyttelseslovens § 19, stk. 5, da høfderne var tilladt, hvorfor der ikke var tale om et ulovligt forhold, som kommunen kunne påbyde fjernet med hjemmel i kystbeskyttelseslovens § 19, stk. 5.

Hjørring Kommune traf den 19. juni 2020 i medfør af kystbeskyttelseslovens § 19, stk. 4, afgørelse om et kystbeskyttelses anlæg ved Jyllands vestkyst bestående af fire høfder, og meddelte i medfør af lovens § 19, stk. 5, påbud om, at høfderne skulle fjernes. Af afgørelsen fremgik, at Kystinspektoratet i 1985 havde meddelt tilladelse til etableringen af høfderne på en række vilkår, og at tilladelsen var blevet tinglyst på en ejendom tilhørende E. Af vilkår nr. 8 fremgik, at anlægget kunne kræves fjernet for E's regning, hvis det skønnedes nødvendigt. Kommunens påbud var meddelt på baggrund af vilkår nr. 8 i tilladelsen fra 1985 og var begrundet med, at høfderne medførte utilsigtede negative effekter i form af kraftig læsideerosion nord for anlægget ved Nørlev Strand. Afgørelsen blev påklaget af omboende og en grundejerforening, der bl.a. gjorde gældende, at der ikke var hjemmel i kystbeskyttelsesloven til at kræve høfderne fjernet, da de var lovligt opført og vedligeholdt. Miljø- og Fødevarerklagenævnet (formanden) fandt, at kommunen ikke i kystbeskyttelseslovens § 19, stk. 4 og 5, havde

haft hjemmel til at udstede påbud om, at de fire høfder skulle fjernes. Nævnet lagde navnlig vægt på, at kystbeskyttelseslovens § 19, stk. 5, forudsætter, at der er tale om et ulovligt forhold, og at lovens §§ 19 a og 19 b udtømmende regulerer de tilfælde, hvor kommunen som tilsynsmyndighed har hjemmel til at meddele påbud i medfør af kystbeskyttelsesloven. Da høfderne var lovligt etableret i overensstemmelse med vilkårene i tilladelsen fra 1985, og efter sagens oplysninger også løbende var vedligeholdt, udgjorde høfderne således ikke et ulovligt forhold i strid med kystbeskyttelsesloven. Nævnet bemærkede, at der endvidere ikke var handlet i strid med de i tilladelsen fastsatte vilkår, uanset om det var konstateret, at anlægget havde utilsigtede negative konsekvenser. Kommunens afgørelse om påbud led derfor af en væsentlig retlig mangel, hvorfor nævnet ophævede påbuddet som ugyldigt med en række bemærkninger, som kommunen burde overveje ved en eventuel fornyet stillingtagen til, om høfderne kunne kræves fjernet.

Kommentar: Afgørelsen er et eksempel, at kommunerne ofte har vanskeligt ved at sondre mellem lovliggørelsespåbud i anledning af et ulovligt forhold og såkaldt konstitutive påbud, hvor en kommune ved påbud pålægger en ejer en ny forpligtelse. Se tillige Miljø- og Fødevarerklagenævnets afgørelse samme dag i **MRF 2021.181 Mfk**, hvor nævnet ophævede Hjørring Kommunes tilladelse efter kystbeskyttelsesloven til kystbeskyttelsesprojekt på strækningen, der er beliggende ca. 2 km nord for Natura 2000-område fra Lønstrup, fordi tilladelsen til projektet var meddelt uden forudgående habitattvurdering af projektets påvirkning af Natura 2000-området, idet nævnet afviste, at kommunen havde tilstrækkelige oplysninger til kun at gennemføre en væsentlighedsvurdering.

Ophævelse af påbud i sag om fjernelse af kystbeskyttelses anlæg i Hjørring Kommune

20/13698, 20/13699

Miljø- og Fødevareklagenævnet har truffet afgørelse efter kystbeskyttelseslovens § 19, stk. 4, og stk. 5, jf. § 18, stk. 1.[1]

Miljø- og Fødevareklagenævnet ophæver Hjørring Kommunes afgørelse af 19. juni 2020 om påbud om fjernelse af fire høfder på matr. nr. [F1] og matr. nr. [F2] og [F3], beliggende ud for [V1] i Hjørring Kommune.

De indbetalte klagegebyrer 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. kystbeskyttelseslovens § 18 b, stk. 1.

Afgørelsen er truffet af formanden på nævnets vegne, jf. § 8 i lov om Miljø- og Fødevareklagenævnet.

1. Klagen til Miljø- og Fødevareklagenævnet

Afgørelsen er den 15. juli 2020 påklaget til Miljø- og Fødevareklagenævnet af en omboende (klager 1) og af en grundejerforening på vegne af dens medlemmer (klager 2), begge repræsenteret ved advokat.

Klagerne har navnlig anført, at

- påbuddet er ugyldigt og ikke kan håndhæves for så vidt angår hofde D, da påbuddets adressat ikke har adkomst hertil,
- der ikke er hjemmel i kystbeskyttelsesloven til at kræve hofderne fjernet, da de er lovligt opført og vedligeholdt, og
- Hjørring Kommune ikke har undersøgt de miljøretnlige konsekvenser af hofdernes fjernelse.

Klagepunkterne er nærmere uddybet i afsnit 2.3.

Der er derudover indgivet i alt fire klager over Hjørring Kommunes afgørelse af 19. juni 2020 om tilladelse efter kystbeskyttelsesloven til etablering af skråningsbeskyttelse som et erstatningsanlæg for de fire hofder.[4] Klagerne herom er behandlet i en separat, samlet afgørelse.[5]

2. Sagens oplysninger

2.1 Ejendommen og området

Kyststrækningen, hvor de fire hofder er beliggende, ligger få km nord for Lønstrup, ud for [V1] ved Jyllands vestkyst.

De fire hofder strækker sig over en kyststrækning på ca. 620 m, fra den nordligste til den sydligste hofde. Hofderne er etableret i perioden 1987-1989 og har en længde på 60-90 m, hvor alene en mindre del er beliggende i vandet.

Hofde A, B og C er beliggende på matr. nr. [F1], som er ejet af [V1]. Ejendommen består af de til feriecentret tilhørende anlæg, bygninger og feriehus. Den sydligste hofde (hofde D) er beliggende på matr. nr. [F3] og nr. [F2], som begge er ejet af privatpersoner, ud for et sommerhusområde, hvor bl.a. klagerne har sommerhuse. Derudover er der en adgangsvej til sommerhusområdet parallelt med kysten ud for hofde D. Skrænten ved projektområdet fremstår ud fra luftfotos generelt stejl/eroderet, og der ses trapper, som giver adgang til stranden.

Områderne sydvest og nordøst for projektområdet, har ligeledes karakter af tæt bebyggede sommerhusområder, hvor sommerhusene er beliggende meget tæt på kystskrænten. Kyststrækningerne er præget af kystbeskyttelses anlæg i form af bl.a. bølgebrydere, skråningsbeskyttelse og hofder.

De nærmeste Natura 2000-områder er nr. 6 Kærsgård Strand, Vandplasken og Liver Å,[6] der er beliggende ca. 2,5 km nord for projektstrækningen, nr. 7 Rubjerg Knude og Lønstrup Klint, [Z] der er beliggende ca. 3 km syd for projektstrækningen, samt det marine Natura 2000-

område nr. 202, som er beliggende ca. 2,4 km øst for projektstrækningen.[8]

2.2 Den påklagede afgørelse

Hjørring Kommune har den 19. juni 2020 i medfør af kystbeskyttelseslovens § 19, stk. 4, truffet afgørelse om kystbeskyttelses anlægget, som består af fire høfder, og har i medfør af lovens § 19, stk. 5, udstedt påbud om, at høfderne skal fjernes.

Af den påklagede afgørelse fremgår det, at Kystinspektoret den 29. august 1985 meddelte tilladelse til etablering af de fire høfder ud for [V2] (nu [V1]).[9] Tilladelsen var meddelt på en række vilkår, herunder vilkår nr. 8 om, at anlægget kan kræves fjernet for ejerens regning, hvis det skønnes nødvendigt.

Videre fremgår det, at tilladelsen i 1987 blev tinglyst på matr. nr. [F3], som ejes af [V1], og at anlægget løbende er blevet vedligeholdt gennem årene, blandt andet på grund af erosionsskader bag anlægget.

Hjørring Kommune har forud for den påklagede afgørelse konstateret, at høfderne bevirker en kraftig erosion på kysterne nord for, da erosionen ved sommerhusområderne ved Nørlev Strand er ca. det tredobbelte af den naturlige erosion i området. Erosionen har medført, at flere bebyggede sommerhusgrunde er bortroderet, og har derfor en meget alvorlig karakter. Som følge heraf har kommunen været i dialog med [V1], og den 10. april 2019 besluttet, at kommunen ville udstede et påbud om at fjerne høfderne.

[V1] har herefter i efteråret 2019 indsendt en ansøgning om etablering af et kystbeskyttelses anlæg, som erstatning for de fire høfder. Hjørring Kommune har som følge heraf den 19. juni 2020 meddelt tilladelse til etablering af en sanddækket skråningsbeskyttelse på i alt 1010 m langs ansøgers ejendom. Tilladelsen er meddelt på vilkår om, at de fire høfder fjernes, og etableringen af skråningsbeskyttelsen er således betinget af at påbuddet efterkommes.

Den påklagede afgørelse, herunder det udstedte påbud, er meddelt på baggrund af vilkår nr. 8 i Kystinspektorets tilladelse fra 1985 til høfderne. [V1] er som ejer af matr. nr [F1] modtager af påbuddet. Hjørring Kommune har begrundet påbuddet med, at høfderne medfører utilsigtede negative effekter i form af kraftig læsideerosion nord for anlægget ved Nørlev Strand, og at erosionen er af så alvorlig karakter for sommerhusområderne ved Nørlev Strand, at det er nødvendigt at fjerne høfderne for at nedsætte erosionen i området.

Hjørring Kommune har endvidere vurderet, at fjernelsen af høfderne ikke vil medføre negative påvirkninger på Natura 2000-områder eller beskyttede arter, og har ved vurderingen heraf lagt vægt på afstanden til de tre nærmeste Natura 2000-områder.

Det er videre Hjørring Kommunes vurdering, at høfderne ikke huser bilag IV-arter eller andre beskyttede arter, og at fjernelsen af høfderne derfor ikke vil have betydning for beskyttede arter. Ved vurderingen heraf har kommunen lagt vægt på, at de beskyttede arter i området lever på land.

Hjørring Kommunes har desuden vurderet, at et påbud om fjernelse af kystbeskyttelses anlægget hverken er en plan eller et projekt, og at fjernelsen af anlægget dermed ikke er omfattet af krav om screening for miljøvurdering eller krav om foreløbig væsentlighedsvurdering.

2.3 Klagen indhold

Klagerne har indledningsvis anført, at klagerne ejendomme er beliggende ca. 200 m fra det ansøgte projekt, i første række til kysten og ud for høfde D. En fjernelse af høfderne vil ifølge klagerne medføre væsentlige gener, da der fjernes et kystbeskyttelses anlæg ud for klagerne ejendomme, uden at der etableres et alternativ som erstatning herfor.

Derudover har klagerne oplyst, at den eneste adgangsvej til klagerne ejendomme er [A1], der løber parallelt med kystlinjen, og er beliggende meget tæt på kystskrænten. Det er ifølge klagerne overvejende sandsynligt, at adgangsvejen vil blive eroderet væk, hvis der meddeles tilladelse til det ansøgte projekt, herunder en fjernelse af høfderne.

Klagerne har herefter navnlig anført, at høfde D delvist er beliggende på matr. nr. [F2] og [F3], som er ejet af privatpersoner. Det er på baggrund heraf klagerne opfattelse, at [V1] ikke har adgang til høfde D, hvorfor påbuddet er ugyldigt og ikke kan håndhæves for så vidt angår denne høfde.

Klagerne har videre anført, at udstedelse af et påbud kræver klar hjemmel, og at der efter klagerne opfattelse ikke er hjemmel i kystbeskyttelsesloven til at kræve de lovlige høfder fjernet. Klagerne har til støtte herfor anført, at Hjørring Kommune i medfør af kystbeskyttelsesloven § 19, stk. 4 og stk. 5, ikke har haft hjemmel til at udstede det pågældende påbud med henvisning til vilkår nr. 8 i tilladelsen til høfderne fra 1985, idet fjernelsen af høfderne ikke er begrundet i overtrædelse af et vilkår heri. I forlængelse heraf har klagerne anført, at kystbeskyttelseslovens § 19 a desuden ikke kan finde anvendelse, da anlægget ikke er udført ulovligt i strid med kystbeskyttelseslovens § 3, stk. 1.

Klager 1 er den 29. januar 2021 kommet med bemærkninger til Hjørring Kommunes bemærkninger til klagen, og har vedrørende høfderne historik anført, at høfderne blev etableret på baggrund af en klage til Hjørring Kommune vedrørende de stærke nedbrydninger,

som havet forårsagede på kyststrækningen. Klagen var indgivet af [V2] (nu [V1]), [V3](klager 2), [V4] og [V5], og formålet med høfdernes etablering var at sikre kyststrækningen ud for klagernes ejendomme.

Klager 1 har til støtte for, at en fjernelse af høfderne vil medføre en øget erosion ud for klagernes ejendomme, henvist til skitseprojekt for helhedsplan for kystbeskyttelse ved Nørlev Strand,[10] hvoraf det bl.a. fremgår, at ralstranden sydvest herfor forventes at erodere noget tilbage, når høfderne fjernes, og at der ligger en del sommerhuse, og en vej tæt på ralstranden, som kan komme i fare herved.

Derudover har klager 1 anført, at Hjørring Kommunes begrundelse for udstedelse af påbuddet er, at høfderne giver utilsigtede negative effekter i form af kraftig læsideerosion ved bl.a. Nørlev Strand. I forlængelse heraf har klager bemærket, at kommunen den 19. juni 2020 har meddelt tilladelse til etablering af et kystbeskyttelses anlæg (tildækket skråningsbeskyttelse med tilhørende kompensationsfodring) ved Nørlev Strand, som har til formål at beskytte sommerhusområderne med erosion i området.[11] Henset hertil vil en eventuel læsideerosion fra høfderne efter klagers opfattelse ikke påvirke kyststrækningen ved Nørlev Strand, og begrundelsen for afgørelsen om påbuddet er derfor ifølge klager ikke korrekt.

Klager 1 har desuden anført, at høfderne er etableret og vedligeholdt i overensstemmelse med tilladelsen fra 1985, at høfderne virker efter hensigten ved at beskytte klagernes ejendom og adgangsvejen til området mod erosion, og at kommunen ikke i medfør af kystbeskyttelseslovens § 19, stk. 4 og stk. 5, har haft hjemmel til at påbyde høfderne fjernet, da anlægget hverken er ulovligt eller i strid med tilladelsen fra 1985 til etablering af høfderne.

Det er endvidere klager 1's opfattelse, at Hjørring Kommune er forpligtet til at påse, at de miljøretlige konsekvenser af, at høfderne fjernes, undersøges i medfør af miljøvurderingsloven og miljømålsloven.

2.4 Hjørring Kommunes bemærkninger til klagen

Hjørring Kommune er den 29. november 2020 fremkommet med bemærkninger til klagerne, og har indledningsvis redegjort for sagens forløb.

Vedrørende påbuddets betydning for klagerne, har Hjørring Kommune anført, at fjernelsen af de fire høfder vil forandre forholdene på strækningen ud for bl.a. klagernes ejendomme. I forlængelse heraf har kommunen oplyst, at ejerne af ejendommene på den strækning, der efter fjernelse af høfderne vil være uden kystbeskyttelse, har mulighed for at ansøge om egen kystbeskyttelse, hvilket kommunen også har vejledt om.

Videre har Hjørring Kommune vedrørende tilladelsen fra 1985 til de fire høfder anført, at høfderne er ansøgt og opført af det daværende [V2] (nu [V1]), som har ejendomsret over høfderne, og at det for alle tilladelser til kystbeskyttelses anlæg gælder, at de ledsages af vilkår, der muliggør en fjernelse af anlægget, såfremt det har utilsigtede negative effekter.

Vedrørende hjemlen til det udstedte påbud har Hjørring Kommune anført, at påbuddet er begrundet med, at de fire høfder har utilsigtede negative effekter på erosionsstyrken ved Nørlev Strand, og at påbuddet er meddelt på baggrund af vilkår nr. 8 i tilladelsen fra 1985, hvorefter anlægget kan kræves fjernet, hvis det skønnes nødvendigt. Det er på baggrund heraf kommunens opfattelse, at kommunen i medfør af kystbeskyttelseslovens § 19, stk. 4 og stk. 5, har haft hjemmel til at udstede det pågældende påbud.

Vedrørende adkomsten til høfde D, som er beliggende på matr. nr. [F2] og nr. [F3], er det Hjørring Kommunes vurdering, at der ikke er problemer med adkomst ift. at påbyde høfderne fjernet. Til støtte herfor har kommunen navnlig anført, at den tidligere ejer af matr. nr. [F2], den 27. juli 1985 har givet skriftlig tilsagn om, at høfden måtte placeres ud for den nævnte grund, og at matr. nr. [F3] burde sløjfes som fraskyllet ved en ejendomsberigtigelse, da matriklen med både den nuværende og daværende (1985) kystlinje er beliggende på søterritoriet, uden for matrikelkortets ejendomsgrænse.

Hjørring Kommune er den 1. marts 2021 fremkommet med supplerende bemærkninger til klager 1's bemærkninger af den 29. januar 2021, og har navnlig anført, at utilsigtede negative konsekvenser af et anlægs udformning vil kunne føre til et påbud om fjernelse af et anlæg, uanset hvilket beskyttelsesformål et anlæg har. Kommunen har i forlængelse heraf bemærket, at formålet med etableringen af høfderne var at beskytte det rensningsanlæg, som var beliggende nord for Knolde Bæks udløb, da dette var truet af erosion.

Vedrørende høfdernes negative virkning, herunder læsideerosionen ved Nørlev Strand, har Hjørring Kommune anført, at kystbeskyttelses anlæg skal være uden negative effekter for naboerne nedstrøms, jf. de hensyn, som er opregnet i kystbeskyttelseslovens § 1, og at høfderne har forstærket erosionen ved Nørlev Strand, hvilket bl.a. har medført at flere sommerhuse samt en del af Sommervej er borteroderet. Høfderne forårsager efter kommunens vurdering, at erosionen er tre gange den naturlige erosion i området, hvilket vil medføre, at ejerne af kystbeskyttelses anlægget ved Nørlev Strand vil have forhøjede drifts- og vedligeholdelsesomkostninger, såfremt høfderne ikke fjernes.

Hjørring Kommune har desuden bemærket, at tilladelser til kystbeskyttelses anlæg oftest indeholder vilkår om, at anlægget kan påbydes fjernet ved konstateringen af utilsigtede negative effekter, da kystbeskyttelses anlæg ikke må have en negativ virkning, og at et sådant vilkår også indgik i tilladelsen til høfderne fra 1985. I forlængelse heraf har kommunen bemærket, at hjemlen i kystbeskyttelseslovens § 19 til at udstede påbud først blev tilføjet i 2018, men at der også forinden er blevet stillet vilkår om, at kystbeskyttelses anlæg kan fjernes ved utilsigtede negative effekter.

3. Miljø- og Fødevareklagenævnets bemærkninger og afgørelse

3.1 Indledende bemærkninger

Hjørring Kommune har i medfør af kystbeskyttelseslovens § 19, stk. 4, og stk. 5, og med henvisning til vilkår nr. 8 i Kystinspektoratets tilladelse af den 29. august 1985, truffet afgørelse og meddelt påbud om, at fire høfder skal fjernes. Som begrundelse for afgørelsen har kommunen henvist til, at det skønnes nødvendigt, jf. vilkår nr. 8, idet høfderne har en negativ læsideerosion.

Efter kystbeskyttelseslovens § 18, stk. 1, kan afgørelser efter loven, der er truffet af kommunalbestyrelsen, påklages til Miljø- og Fødevareklagenævnet, for så vidt angår retlige spørgsmål.

Det er et retligt spørgsmål, om Hjørring Kommunes afgørelse om påbud lider af retlige mangler og er gyldig. Det er også et retligt spørgsmål, om kommunen har foretaget de krævede vurderinger, og om kommunens afgørelse har hjemmel i loven. Det er derimod ikke et retligt, men et skønsmæssigt spørgsmål, om der efter en kystteknisk vurdering er forhold, der taler for eller imod det ansøgte projekt, herunder om kystbeskyttelsesplanlægningen efter en kystteknisk vurdering har negative virkninger på kyststrækningen. Sådanne spørgsmål kan derfor ikke påklages til Miljø- og Fødevareklagenævnet.

Miljø- og Fødevareklagenævnet har på baggrund heraf i denne klagesag fundet anledning til at behandle, om Hjørring Kommune har haft hjemmel i kystbeskyttelsesloven til at udstede påbuddet, herunder om påbuddet lider af væsentlige retlige mangler.

Miljø- og Fødevareklagenævnet har endvidere fundet anledning til at anføre en række øvrige bemærkninger, se nærmere i afsnit 3.3.

3.2 Miljø- og Fødevareklagenævnets bemærkninger

Det fremgår af kystbeskyttelseslovens § 1, at formålet med kystbeskyttelse er at beskytte mennesker og ejendom ved at reducere risikoen for oversvømmelser eller kystnedbrydning fra havet, fjorde eller andre dele af søterritoriet.

Dette formål varetages ved en afvejning af en række hensyn, herunder behovet for kystbeskyttelse, økonomiske hensyn ved projekter omfattet af kapitel 1a, kystbeskyttelsesforanstaltningens tekniske og natur- og miljømæssige kvalitet, rekreativ udnyttelse af kysten, sikring af den eksisterende adgang til og langs kysten og andre forhold.

Det følger af kystbeskyttelseslovens § 3, stk. 1, at på søterritoriet, strandbredder og andre kyststrækninger, hvor der ikke findes sammenhængende grønsvær eller anden sammenhængende landvegetation og på arealer, der ligger inden for en afstand af 1.000 m fra, hvor denne vegetation begynder, kræves tilladelse til at udføre kystbeskyttelsesforanstaltninger. Ifølge § 3, stk. 2, meddeler kommunalbestyrelsen tilladelse efter stk. 1, medmindre der er tale om anlæg, der udføres med staten som bygherre.

Det er ifølge kystbeskyttelseslovens § 19, stk. 1, kommunalbestyrelsen, som påser overholdelsen af kystbeskyttelsesloven og de regler, der er udstedt efter loven, jf. dog stk. 2, hvorefter Miljø- og fødevareministeren påser overholdelsen af reglerne i § 3, for så vidt angår kystbeskyttelsesforanstaltninger, der udføres med staten som bygherre, og §§ 16 a og 16 b.

Kommunalbestyrelsen påser som tilsynsmyndighed, at påbud og forbud efter loven efterkommes, og at vilkår, der er fastsat i tilladelser, overholdes, jf. kystbeskyttelseslovens § 19, stk. 4.

Efter lovens § 19, stk. 5, skal tilsynsmyndigheden foranledige et ulovligt forhold lovliggjort, medmindre forholdet har underordnet betydning.

Kystbeskyttelseslovens § 19, stk. 4, og stk. 5, blev indsat i kystbeskyttelsesloven ved L 2018 720, da det blev anset for hensigtsmæssigt at lovfæste tilsynsmyndighedens pligt til at påse overholdelsen af påbud, forbud og vilkår i tilladelser, samt tilsynsmyndighedens pligt til at foranledige et ulovligt forhold lovliggjort, medmindre forholdet har underordnet betydning, således at loven fulgte samme model som andre miljøretlige love.^[12]

Det følger endvidere af kystbeskyttelseslovens § 19 a, stk. 1, at kommunen som tilsynsmyndighed kan meddele påbud om at fjerne en kystbeskyttelsesforanstaltning, som vedkommende har udført i strid med § 3, stk. 1, og om at retablere forholdene.

Videre fremgår det af § 19 b, stk. 1, at Miljø- og fødevareministeren kan meddele påbud om at fjerne anlæg, retablere forhold m.v., som vedkommende har foretaget, udført eller anbragt i strid med § 16 a, stk. 1 og stk. 3.

Af forarbejderne til §§ 19 a og 19 b, Almindelige bemærkninger, fremgår det, at bestemmelserne er udtryk for en omformulering af de gældende reaktionsmuligheder, således at der nu er udtrykkelige lovbestemmelser om, hvad der kan meddeles påbud for.^[13]

Af bemærkningerne til §§ 19 a og 19 b fremgår det, at bestemmelserne indebærer, at den myndighed, der har tilladelseskompetencen på området, kan give den, der har foretaget den ulovlige handling, påbud om, at det ulovlige forhold bringes i orden.[14]

Af den gældende vejledning til kystbeskyttelsesloven fremgår det om kommunens administrative håndhævelse, at der kan blive tale om administrativ håndhævelse efter kystbeskyttelsesloven i to situationer: 1) Når der udføres kystbeskyttelsesforanstaltninger uden tilladelse i strid med § 3 og 2) når et vilkår i en tilladelse efter § 3 tilsidesættes, hvilket f.eks. kan være tilfældet, når der etableres en kystbeskyttelsesforanstaltning, der ikke er i overensstemmelse med tilladelsen.[15]

Videre fremgår det, at det er en forudsætning for håndhævelsen, at der er tale om et ulovligt forhold efter kystbeskyttelsesloven, og at formålet med håndhævelsen er at få det ulovlige forhold lovliggjort.

Miljø- og Fødevareklagenævnet finder, at der ikke i medfør af kystbeskyttelsesloven er hjemmel til at kræve et lovligt etableret og vedligeholdt kystbeskyttelsesanlæg fjernet, og har herved navnlig lagt vægt på, at lovens § 19, stk. 5, forudsætter, at der er tale om et ulovligt forhold, og at §§ 19 a og 19 b udtømmende regulerer de tilfælde, hvor kommunen som tilsynsmyndighed har hjemmel til at meddele påbud i medfør af kystbeskyttelsesloven.

Miljø- og Fødevareklagenævnet finder på baggrund heraf i den konkrete sag, at Hjørring Kommune med henvisning til kystbeskyttelseslovens § 19, stk. 4, og stk. 5, ikke har haft hjemmel til at udstede påbud om, at de fire høfder skal fjernes.

Miljø- og Fødevareklagenævnet har herved lagt vægt på, at høfderne er lovligt etableret i overensstemmelse med vilkårene i tilladelsen fra 1985, og efter sagens oplysning også er løbende vedligeholdt, og at de fire høfder derfor ikke udgør et ulovligt forhold i strid med kystbeskyttelsesloven.

Miljø- og Fødevareklagenævnet har endvidere lagt vægt på, at der ikke er handlet i strid med de vilkår, som er fastsat i tilladelsen til høfderne. Nævnet bemærker i den forbindelse, at der i tilladelsen til høfderne fra 1985 er indsat et vilkår, hvorefter høfderne kan kræves fjernes, hvis det skønnes nødvendigt, og at dette vilkår i sin egenskab ikke kan siges at være overtrådt, uanset om det senere konstateres, at anlægget har utilsigtede negativ konsekvenser.

Hjørring Kommunes afgørelse om påbud lider derfor af en væsentlig retlig mangel, hvorfor påbuddet ophæves som ugyldigt.

3.3 Miljø- og Fødevareklagenævnets øvrige bemærkninger

Miljø- og Fødevareklagenævnet bemærker, at Hjørring Kommune ved en eventuel fornyet stillingtagen til, om høfderne kan kræves fjernet, bør undersøge, hvorvidt forudsætningerne for at tilbagekalde tilladelsen af den 29. august 1985 er opfyldt, som følge af vilkår nr. 8, herunder om dette vilkår udgør et generelt forbehold om tilbagekaldelse.

Miljø- og Fødevareklagenævnet bemærker videre, at Hjørring Kommunes afgørelse af den 19. juni 2020 om tilladelse efter kystbeskyttelsesloven til etablering af skråningsbeskyttelse er meddelt med vilkår om, at de fire høfder skal fjernes.

Ifølge kystbeskyttelseslovens § 3, stk. 6, kan der i forbindelse med tilladelse til etablering af kystbeskyttelsesforanstaltninger stilles vilkår, herunder vilkår om sikkerhedsstillelse for udgifter til fjernelse af disse anlæg, vedligeholdelse og godkendelse af overdragelse m.v.

Af den gældende vejledning til kystbeskyttelsesloven fremgår det, at opregningen af vilkår ikke er udtømmende, og at kommunerne i tilladelser til kystbeskyttelse har mulighed for at stille ethvert sagligt vilkår, som lovligt kan varetages inden for kystbeskyttelseslovens område.^[16] Ud over de direkte nævnte vilkår i bestemmelsen om vedligeholdelse og sikkerhedsstillelse, kan kommunen endvidere stille vilkår, der relaterer sig til kystens udvikling, kystbeskyttelses anlæggets indvirkning på nabostrækninger, anlægstidspunkt, passagemuligheder og strandens bevarelse. Det afgørende er, at vilkårene, der stilles, er præcise, saglige, lovlige og proportionale i forhold til det, de skal imødegå.

Miljø- og Fødevareklagenævnet bemærker i den forbindelse, at Hjørring Kommune ved en eventuel fornyet stillingtagen til, om høfderne kan kræves fjernet, bør overveje, om det er tilstrækkeligt at stille dette som et vilkår for udnyttelsen af tilladelsen efter kystbeskyttelsesloven.

Miljø- og Fødevareklagenævnet har dog, henset til at Miljø- og Fødevareklagenævnet den 28. maj 2021 har truffet afgørelse om ophævelse og hjemvisning af Hjørring Kommunes afgørelse af 19. juni 2020 om tilladelse til skråningsbeskyttelsen, ikke taget stilling til, om vilkåret i tilladelsen om fjernelsen af høfderne er gyldigt og kan opretholdes, herunder om vilkåret er sagligt, lovligt og proportionelt.^[17]

Som følge heraf, finder Miljø- og Fødevareklagenævnet desuden, at det på nuværende tidspunkt er uaktuelt at kræve høfderne fjernet, før der eventuelt er meddelt en ny tilladelse til et kystbeskyttelses anlæg. Nævnet har herved lagt vægt på, at fjernelsen af høfderne efter nævnets opfattelse skal anses som en del af det samlede projekt, som der efter

kystbeskyttelsesloven er meddelt tilladelse til, og at en fjernelse af høfderne efter nævnets opfattelse forudsætter, at der meddeles tilladelse til et kystbeskyttelses anlæg som erstatning for høfderne.

Miljø- og Fødevareklagenævnet bemærker endvidere afslutningsvis, at nævnet forstår Hjørring Kommunes vurdering efter habitatbekendtgørelsen for søterritoriet og miljøvurderingsloven i afgørelsen om tilladelsen efter kystbeskyttelsesloven således, at fjernelsen af høfderne er indgået i disse vurderinger.^[18]

Såfremt dette ikke er tilfældet, bør Hjørring Kommune ved en fornyet behandling af sagen nærmere tage stilling til og begrunde, om fjernelsen af høfderne er omfattet af projektbegrebet i miljøvurderingslovens § 5, nr. 6, hvorefter der ved et projekt forstås gennemførelse af anlægsarbejder eller andre installationer eller arbejder, herunder nedrivning.

3.4 Gebyr

Som følge af afgørelsen tilbagebetales de indbetalte klagegebyrer, jf. gebyrbekendtgørelsens § 2, stk. 2, nr. 1.

3.5 Miljø- og Fødevareklagenævnets afgørelse

Miljø- og Fødevareklagenævnet ophæver Hjørring Kommunes afgørelse af 19. juni 2020 om påbud om fjernelse af fire høfder på matr. nr. [F1] og matr. nr. [F2], beliggende ud for [V1] i Hjørring Kommune.

[1] Lovbekendtgørelse nr. 705 af 29. maj 2020 om kystbeskyttelse m.v.

[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] Sagsnr. 01.24.08-G01-2-19.

[5] Sagsnr. 20/13693, 20/13694, 20/13695 og 20/13697.

[6] Natura 2000-plan 2016-2021, Kærsgård Strand, Vandpladsen og Liver Å , Natura 2000-område nr. 6, Habitatområde H6: https://mst.dk/media/129831/n6_n2000plan_2016-21.pdf (https://mst.dk/media/129831/n6_n2000plan_2016-21.pdf).

[7] Natura 2000-plan 2016-2021, Rubjerg Knude og Lønstrup Klint, Natura 2000-område nr. 7, Habitatområde H7: https://mst.dk/media/129834/n7_n2000plan_2016-21.pdf (https://mst.dk/media/129834/n7_n2000plan_2016-21.pdf).

[8] Natura 2000-plan 2016-2021, Lønstrup Rødgrund, Natura 2000-område nr. 202, Habitatområde H202: https://mst.dk/media/131001/202_n2000plan_2016-21.pdf (https://mst.dk/media/131001/202_n2000plan_2016-21.pdf).

[9] Afgørelse fra Kystinspektoret af den 29. august 1985 om tilladelse til kystsikring, Feriebyen Skallerup Klit, ref. 103-2431-2-85-9.

[10] Kystbeskyttelse ved Nørlev Strand, Skitseprojekt for helhedsplan, Nørlev Strand Grundejerforening af 1986, 31. marts 2016, udarbejdet af COWI.

[11] Sagsnr. 01.24.08-P25-1-19.

[12] Lov nr. 720 af 8. juni 2018 om ændring af lov om kystbeskyttelse, lov om miljøvurdering af planer og programmer og af konkrete projekter (VVM), lov om naturbeskyttelse, lov om jagt og vildtforvaltning og forskellige andre love (Ny kompetencefordeling og forenkling af sagsbehandling i forbindelse med kystbeskyttelse m.v.).

[13] Forslag til Lov om ændring af lov om kystbeskyttelse af den 25. januar 2006, Almindelige bemærkninger, afsnit 2.5, s 7.

[14] Forslag til Lov om ændring af lov om kystbeskyttelse af den 25. januar 2006, Bemærkninger til lovforslagets enkelte bestemmelser, til §§ 19 a og 19 b, s. 12.

[15] Kommune med kystansvar, Modul 1, Forvaltning af kystbeskyttelsesloven, Miljø- og Fødevareministeriet, Kystdirektoratet, afsnit 3.3.

[16] Kommune med kystansvar, Modul 1, Forvaltning af kystbeskyttelsesloven, Miljø- og Fødevareministeriet, Kystdirektoratet, afsnit 2.5.3.

[17] Sagsnr. 20/13693, 20/13694, 20/13695 og 20/13697.

[18] Hjørring Kommunes afgørelse af 19. juni 2021 indeholder tre afgørelser, idet der er truffet afgørelse om at give tilladelse til projektet efter kystbeskyttelsesloven, afgørelse om, at der ikke skal udarbejdes en konsekvensvurdering, samt afgørelse om, at der ikke skal udarbejdes en miljøkonsekvensrapport.

Sag:

20/13698, 20/13699

Dato:

28. maj 2021.

Emner:

Kystbeskyttelsesl...

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>).