

MRF 2022.120

Miljø- og Fødevarerklagenævnets afgørelse af 22. juni 2022, j.nr. 21/14368

Ophævet og hjemvist lovliggørende tilladelse til skråningsbeskyttelsen efter kystbeskyttelseslovens § 3, da der i tilladelsen ikke var indsat et konkret vilkår om strandfodring, men anført, at strandfodring kunne opfyldes ved et andet, ikke færdigbehandlet kystbeskyttelsesprojekt. Ikke medhold i klage over screeningafgørelse om, at skråningsbeskyttelsen ikke var VVM-pligtigt, bl.a. fordi der var tale om forstærkninger af allerede eksisterende anlæg.

Halsnæs Kommune meddelte i oktober 2021 i medfør af kystbeskyttelseslovens § 3 lovliggørende tilladelse til skråningsbeskyttelse i Kikhavn og traf samtidig screeningsafgørelse efter miljøvurderingslovens § 21 om, at skråningsbeskyttelsen ikke var omfattet af krav om miljøvurdering og VVM-tilladelse. Den omhandlede kyststrækning var beliggende ca. 1 km nordøst for Hundested direkte ud til Hesselø Bugt. Oplandet bestod af et større sommerhusområde, og kystprofilen var præget af bølgebrydere, høfder og skråningsbeskyttelse, som alle var etableret af sten. De to skråningsanlæg, der var etableret af Kikhavn Dige- og Kystsikringslag, udgjorde hhv. 35 og 100 meter og var en forstærkning af en i forvejen bestående skråningsbeskyttelse fra 1923, som var færdig etableret i starten af 2021. Det fremgik af kommunens lovliggørende tilladelse, at det ansøgte projekt forudsatte strandfodring til sikring og opnåelse af kystbeskyttelsesforanstaltningens tekniske og natur- og miljømæssige kvalitet, rekreative udnyttelse af kysten og sikring af den eksisterende adgang til og langs kysten. Kommunen havde vurderet, at strandfodring kunne sikres ved hjælp af kommunens kystbeskyttelsesprojekt Nordkystens Fremtid, eller, i mangel af realisering af dette, som et projekt efter kystbeskyttelseslovens kapitel 1a. Nordkystens Fremtid, der havde til formål at sikre Sjællands nordkyst mod erosion, omfattede udelukkende strandfodring, hvorimod forstærkning af skråningsbeskyttelse inden en realisering af projektet alene var en opfordring. Kikhavn Dige- og Kystsikringslag havde på baggrund af opfordringen etableret den omhandlede forstærkning af skråningsbeskyttelse. Afgørelsen blev påklaget af Danmarks Naturfredningsforening, der bl.a. anførte, at tilladelsen uden et konkret krav om samtidig strandfodring var i strid med kystbeskyttelseslovens

formål, idet anlæggene førte til kystnedbrydning andre steder på kyststrækningen, og at der burde være foretaget en VVM-vurdering af projektet henset til dets sammenhæng med andre kystsikringsanlæg. Miljø- og Fødevarerklagenævnet fandt ikke grundlag for at tilsidesætte kommunens vurdering af, at skråningsbeskyttelsen ikke kunne forventes at få væsentlige indvirkninger på miljøet og dermed ikke udløste krav om miljøvurdering og VVM-tilladelse. Nævnet lagde herved vægt på, at en screening er en foreløbig vurdering af, hvorvidt en væsentlig indvirkning på miljøet kan forventes, at kommunen havde foretaget en sådan vurdering, der konkluderede, at projektet ikke ville have en kumulativ påvirkning med andre eksisterende projekter, da der var tale om forstærkninger af allerede eksisterende anlæg, og at projektet ikke ville have en negativ påvirkning på bilag IV-arter. Nævnet kunne derfor ikke give medhold i denne del af klagen. For så vidt angik selve den lovliggørende tilladelse til skråningsbeskyttelsen fandt nævnet, at kommunen heri indirekte havde indsat vilkår om strandfodring. Da vilkåret skulle realiseres ved et ikke færdigbehandlet projekt om strandfodring, hvis nærmere tidspunkt for realisering ikke var kendt, fandt nævnet, at vilkåret var mangelfuldt. Vilkaeret om det alternative projekt for strandfodring var endvidere ikke konkret i forhold til nærværende kystbeskyttelsesforanstaltning, idet det alene fremgik, at strandfodringen skulle foretages på længere strækninger. Nævnet fandt derfor, kommunen ikke på tilstrækkelig vis havde indarbejdet vilkår om strandfodring, hvorfor afgørelsen led af en retlig mangel og var ugyldig. Miljø- og Fødevarerklagenævnet ophævede på denne baggrund tilladelsen og hjemviste sagen til fornyet behandling.

MAD 2022.120

Kommentar: Da sagen angik en retlig lovliggørelse af en allerede etableret skråningsbeskyttelse, burde nævnet i relation til kommunens VVM-screening have inddraget EU-Domstolens praksis om muligheden for at lovliggøre en mangelfuld eller manglende forudgående miljøvurdering, jf. de forenede sager C-196/16 og C-197/16, Comune di Corridonia, præmis 37-41. Som det fremgår heraf, kan en efterfølgende vurdering ikke begrænses til anlæggets fremtidige indvirkninger på miljøet, men skal også inddrage de miljøpåvirkninger, der har været siden anlæggets opførelse. I Miljø- og Fødevareklagenævnets afgørelse af 2. marts 2021 (MAD 2021.132 Mfk) om lovliggørende tilladelse til en kabelbane førte Kystdirektoratets manglende inddragelse af EU-Domstolens praksis til en ophævelse og hjemvisning af tilladelsen. Se også **MRF 2022.106/2 Mfk**.

Ophævelse og hjemvisning af afgørelse i sag om lovliggørende tilladelse til skråningsbeskyttelse i Halsnæs Kommune. Ikke medhold i klage over afgørelse om ikke miljøvurderings-pligt til lovliggørende skråningsbeskyttelse i Halsnæs Kommune

21/14368

Miljø- og Fødevareklagenævnet har truffet afgørelse efter kystbeskyttelseslovens § 3, stk. 1, jf. § 18[1] og miljøvurderingslovens § 21, jf. § 49, stk. 1.[2]

Miljø- og Fødevareklagenævnet ophæver Halsnæs Kommunes afgørelse af 15. oktober 2021 om lovliggørende tilladelse til skråningsbeskyttelse på hhv. [F1] og [F2] i Halsnæs Kommune og hjemviser sagen til fornyet behandling i førsteinstansen.

Miljø- og Fødevareklagenævnet giver ikke medhold i klagen over Halsnæs Kommunes afgørelse af 15. oktober 2021 om, at lovliggørende tilladelse til skråningsbeskyttelse på hhv. [F1] og [F2] i Halsnæs Kommune ikke er omfattet af krav om miljøvurdering og § 25-tilladelse.

Miljø- og Fødevareklagenævnets afgørelse er endelig og kan ikke indbringes for anden administrativ myndighed, jf. § 17 i lov om Miljø- og Fødevareklagenævnet[3] og gebyrbekendtgørelsens § 2.[4] Eventuel retssag til prøvelse af afgørelsen skal være anlagt inden 6 måneder, jf. kystbeskyttelseslovens § 18 b, stk. 1 og miljøvurderingslovens § 54, 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 9. november 2021 påklaget til Miljø- og Fødevareklagenævnet af Danmarks Naturfredningsforening.

Klager har navnlig anført, at

- der er ikke foretaget en konkret afvejning af de hensyn, som kræves i kystbeskyttelseslovens § 1,

- tilladelsen er i strid med kystbeskyttelseslovens formål, idet der ikke er krav om sandfodring, og
- der burde være foretaget en VVMvurdering af projektet pga. dets sammenhæng med andre hårde kystsikringsanlæg på kyststrækningen.

Klagepunkterne er nærmere uddybet i afsnit 2.3.

2. Sagens oplysninger

2.1. Ejendommen og området

Den omhandlede kyststrækning er beliggende ca. 1 km nordøst for Hundested og direkte ud til Hesselø Bugt. Oplandet består af et større sommerhusområde, og kystprofilen er præget af bølgebrydere, høfder og skråningsbeskyttelse, som alle er etableret af sten. De to omhandlede skråningsanlæg er på hhv. 35 m og 100 m, og er beliggende på [F1] og [F2].

Skråningsanlæggene er en forstærkning af en i forvejen bestående skråningsbeskyttelse fra 1923, som er færdigetableret i starten af 2021. Anlæggene er omfattet af Kikhavn Dige- og Kystsikringslag, hvis formål er at sikre kystlinjen mod nedbrydning samt de lavest liggende arealer mod oversvømmelse.

Skråningsbeskyttelsen på [F2] er omfattet af Overfredningsnævnets afgørelse af 26. februar 1981 om fredning af arealer ved Kikhavn i Hundested Kommune. Fredningen indeholder blandt andet forbud mod at opføre bebyggelse som boder, skure og lignende, samt faste konstruktioner, som f.eks. master og vindmøller. Derudover indeholder fredningen et forbud mod terrænændringer.[5]

2.2. Den påklagede afgørelse

Halsnæs Kommune har den 15. oktober 2021 i medfør af kystbeskyttelseslovens § 3 meddelt lovliggørende tilladelse til skråningsbeskyttelse i Kikhavn.

Tilladelsen er meddelt på en række vilkår, herunder vilkår om, at udformningen af anlæggene skal være i overensstemmelse med det ansøgte.

Halsnæs Kommune har samtidig truffet afgørelse om, at skråningsbeskyttelsen ikke er omfattet af krav om miljøvurdering og § 25-tilladelse, jf. miljøvurderingslovens § 21.

Derudover har Halsnæs Kommune truffet afgørelse om, at der ikke skal udarbejdes en konsekvensvurdering for projektet efter habitatbekendtgørelsen for søterritoriets § 3.[6]

Endelig har Halsnæs Kommune truffet afgørelse om, at der kan dispenseres til anlægget, som er beliggende inden for fredningen, samt strandbeskyttelseslinjen, jf. naturbeskyttelseslovens § 15. Den påklagede afgørelse indeholder således ifølge kommunen i alt fem afgørelser.

Det fremgår af afgørelsen, at Kikhavn Dige- og Kystsikringslag har ansøgt om lovliggørende tilladelse til skråningsbeskyttelse med en topkote på 3,5 m DVR90 og en hældning på 1:2.

Det fremgår videre af afgørelsen, at Halsnæs Kommune arbejder på et kystbeskyttelsesprojekt, som er navngivet Nordkystens Fremtid. I ansøgningsmaterialet fremgår det, at Nordkystens Fremtid er et projekt, der har til formål at sikre Sjællands nordkyst mod erosion. Videre fremgår det, at projekt Nordkystens Fremtid udelukkende omfatter strandfodring, hvorimod forstærkning af skråningsbeskyttelse inden en realisering af projektet alene er en opfordring.

Det fremgår videre, at det i projekt Nordkystens Fremtid anbefales, at forstærkning af skråningsbeskyttelse udføres med kote 3,5 m DVR90 i dag og stigende til 3,87 m DVR90 i 2070.

Kikhavn Dige- og Kystsikringslag har på baggrund af opfordringen etableret forstærkning af skråningsbeskyttelse. Det fremgår af ansøgningen, at forstærkningerne er udført således, at de lever op til den anbefaling for skråningsbeskyttelse, som projekt Nordkystens Fremtid definerer.

Det fremgår af ansøgningsmaterialet, at skråningsbeskyttelsen er opbygget med et dobbelt lag dæksten. Dækstene har en vægt på 0,5-2,0 ton. Under dækstenene er der placeret et filterlag bestående af sten mellem 63-180 mm, og under filterlaget er der et lagt et kraftigt geotekstil, som skal forhindre udvaskning af sand fra skråningen.

Derudover fremgår det, at skråningsbeskyttelsen er afsluttet i bunden af en fod for at beskytte mod underminering. Foden består af dæksten placeret oven på et lag af filtersten, og foden er desuden dækket med eksisterende sand og ral fra stranden. Det fremgår derudover, at skråningsbeskyttelsen er udført med en horisontal krone, som danner basis for senere hævnings af topkoten.

Det fremgår videre, at ansøger har vurderet, at skråningsbeskyttelserne i sig selv ikke vil medføre nævneværdig erosion på nabostrækningerne, og det forventes, at den nuværende transport af sand langs kysten vil fortsætte uændret.

Ansøger har videre vurderet, at skråningsbeskyttelsernes påvirkning af erosion forventes at være minimal i forhold til bølgebrydernes nuværende påvirkning på kysten. På den baggrund vil der i forbindelse med skråningsbeskyttelsen ikke blive udført kompensationsfodring.

Derudover fremgår det, at ansøger har vurderet, at projektet ikke vil have en væsentlig kumulativ påvirkning i sammenhæng med andre eksisterende projekter.

2.2.1. Halsnæs Kommunes vurdering af det ansøgte projekt

Det fremgår af den påklagede afgørelse, at Halsnæs Kommune har foretaget en afvejning af hensynene efter kystbeskyttelseslovens formålsbestemmelse.

Halsnæs Kommune har i afvejningen vurderet, at der er behov for at forstærke de eksisterende anlæg for at sikre mod fremtidige storme, og at det ansøgte projekt dækker dette behov.

Vedrørende kystbeskyttelsesforanstaltningens tekniske og natur- og miljømæssige kvalitet har Halsnæs Kommune vurderet, at det ansøgte projekt ligger inden for rammerne af det kysttekniske skitseprojekt for Nordkystens Fremtid. I skitseprojektet anbefales en optimering

af skråningsbeskyttelse med en topkote på 3,87 m DVR90 under forudsætning af, at der samtidig strandfodres. Det ansøgte projekt vurderes på baggrund heraf at medføre en beskyttelse på en 50 års hændelse om 50 år.

Det fremgår videre af Halsnæs Kommunes afvejning, at kommunen ud fra Kystdirektoratets høringssvar til ansøgningsmaterialet har lagt vægt på hensynet til den rekreative udnyttelse af kysten, samt hensynet til sikring af den eksisterende adgang til og langs kysten.

Det fremgår, at Kystdirektoratet i høringssvaret har anført, at en skråningsbeskyttelse skal vedligeholdes med sandfodring. Det fremgår videre, at sandfodring har til formål at bevare strandbredden og forhindre at stranden foran anlægget udhules således, at anlægget sætter sig eller skrider.

Halsnæs Kommune har på den baggrund afvejet hensynene og lagt vægt på projekt Nordkystens Fremtid. Kommunen har i deres vurdering lagt vægt på, at hvis projekt Nordkystens Fremtid ikke bliver en realitet, kan kommunen beslutte, at der sker strandfodring på længere strækninger baseret på viden fra projekt Nordkystens Fremtid, ved et kommunalt fællesprojekt om kystbeskyttelse.

Derudover har Halsnæs Kommune inddraget en række andre forhold i afvejningen, jf. kystbeskyttelseslovens § 1, nr. 6.

Halsnæs Kommune har vurderet, at det etablerede ikke vil medføre væsentlig påvirkning af Natura 2000-området nr. 153 havet og kysten mellem Hundested og Rødvig, og at der ikke vil ske en væsentlig forringelse af naturtyper og leve steder eller at projektet i øvrigt vil medføre forstyrrelser, der har betydelige konsekvenser for beskyttede bilag IV-arter.

Videre fremgår det, at Halsnæs Kommune har vurderet, at der ikke skal udarbejdes en VVM-vurdering, da projektet er af begrænset omfang og karakter.

Det fremgår derudover af den påklagede afgørelse, at anlægget er beliggende inden for strandbeskyttelseslinjen, jf. naturbeskyttelseslovens § 15, men at Halsnæs Kommune har vurderet, at det forstærkede anlæg ikke vil påvirke kystlandskabet yderligere, da anlægget er beliggende i et område med flere kystbeskyttelsesforanstaltninger.

Derudover fremgår det, at der kan meddeles dispensation fra fredningens forbud mod faste konstruktioner, idet anlægget ikke begrænser udsigten og bevarer spodsbjergstien, og dermed ikke er i strid med fredningens formål.

2.3. Klagens indhold

Klager har indledningsvis bemærket, at Halsnæs Kommune generelt ikke foretager en konkret afvejning af hensynene efter kystbeskyttelseslovens § 1, når kommunen behandler ansøgninger om tilladelse til kystbeskyttelsesforanstaltninger. Endvidere har klager bemærket, at kommunen lægger et politisk vedtaget administrationsgrundlag for kystbeskyttelse til grund for behandlingen af disse typer sager.

Det er klagers opfattelse, at kommunen ikke har foretaget en konkret vurdering af behovet for kystbeskyttelse.

Klager har anført, at det i sagens materiale ikke er påvist, at der er sket stormskader på den omhandlende kyststrækning. Derudover har klager anført, at bølgebryderne ud for kyststrækningen ikke er indgået i vurderingen af behovet for yderligere kystbeskyttelse, herunder om bølgebryderne kombineret med sandfodring i sig selv vil være tilstrækkeligt til at beskytte kyststrækningen.

Til støtte herfor har klager henvist til, at Kystdirektoratet i høringssvar til ansøgningen har bemærket, at der i ansøgningen ikke er gjort rede for faren for erosion på kyststrækningen. Kystdirektoratet har dog bemærket, at kyststrækningen, ud fra farekortlægningen i Kystplanlægger vurderes, som værende udsat for akut og kronisk erosion, men at der burde foretages en konkret vurdering af faren for erosion, for at sammenholde denne med den ansøgte løsning.

Klager har videre henvist til Kystdirektoratets bemærkninger om, at der i ansøgningen ikke fremgår en fyldestgørende beskrivelse af, hvordan man er nået frem til kote på 3,5 DVR90.

Videre har klager henvist til, at Kystdirektoratet i høringssvaret har bemærket, at projekt Nordkystens Fremtid ikke er et færdigbehandlet projekt, og derfor ikke kan definere, hvilke arbejder der skal udføres på strækningen.

Klager har derudover anført, at det fremgår i direktoratets svar, at en tilladelse til det etablerede, bør afgøres på baggrund af konkrete oplysninger om behov og målsætning for disse anlæg.

Klager har videre anført, at tilladelsen uden krav om samtidig sandfodring foran anlægget strider mod kystbeskyttelseslovens formål, idet anlæggene fører til kystnedbrydning andre steder på kyststrækningen, samt er i strid med Kystdirektoratets anbefalinger.

Til støtte herfor har klager henvist til, at det i Kystdirektoratets høringssvar fremgår, at et anlæg af denne karakter bør vedligeholdes med sandfodring, for at bevare strandbredden og undgår at stranden foran anlægget ikke udhules.

Klager har hertil bemærket, at Halsnæs Kommunes tilladelse er baseret på en forudsætning om, at der i forbindelse med projekt Nordkystens Fremtid vil blive foretaget strandfodring. Klager er af den opfattelse, at det ikke kan udelukkes, at realiseringen af projekt Nordkystens Fremtid, eller et alternativt kommunalt fællesprojekt om strandfodring, vil tage lang tid.

Det er videre klagers opfattelse, at den omhandlende kystbeskyttelse, og andre hårde kystbeskyttelses anlæg, vil føre til udhuling og reduktion af strandbredderne og erosion på ikke beskyttede strækninger langs kysten.

Klager har på den baggrund anført, at tilladelsen ikke lever op til kystbeskyttelseslovens krav om kystbeskyttelsesforanstaltningers tekniske og natur- og miljømæssige kvalitet skal være egnet til formålet, eller til sikring af den rekreative udnyttelse af kysten.

Klager har videre anført, at forstærkningen af anlægget har medført forringet adgangsforhold til og langs kysten, og at Halsnæs Kommune ikke i tilladelsen har medtaget vurderingen af denne konsekvens.

Derudover har klager anført, at det etablerede kystbeskyttelses anlæg påvirker kystlandskabet negativt, og at Halsnæs Kommunes vurdering af dette ikke er fyldestgørende.

Klager anerkender, at den etablerede forstærkning i sig selv kan anses som værende af begrænset omfang og karakter, men at det etablerede kan have en kumulativ effekt på kyststrækningen. Klager har hertil anført, at Halsnæs Kommune burde foretage en VVM-vurdering af projektet.

Derudover er det klagers opfattelse, at administrationsgrundlaget for kystbeskyttelse er at betragte som planer og programmer i miljøvurderingslovens forstand, og derfor burde være genstand for en strategisk miljøvurdering.

Endvidere har klager anført, at projekt Nordkystens fremtid endnu ikke er VVM-vurderet, og de mange projekter, herunder Kikhavn-projektet, har ført til en markant ændring af naturen på kysten, der i kommuneplanen er udpeget som særligt værdifuldt landskab.

Vedrørende den af Halsnæs Kommune meddelte dispensation fra strandbeskyttelseslinjen har klager anført, at kystbeskyttelsesplanen i området samlet set har ændret den bevaringsværdige kystnatur markant. Det er derfor efter klagers opfattelse ikke korrekt, at det ansøgte projekt ikke vil påvirke kystlandskabet negativt.

Klager har afslutningsvis anført, at Halsnæs Kommune ikke har foretaget en fyldestgørende vurdering af fredningen, da kommunen ikke har forholdt sig til, at formålet med fredningen også kan være, at der skal gøres mindst mulig indgreb i området karakter, samt har forholdt sig til forbuddet mod terrænændringer.

Derudover har klager anført, at fredningsnævnet ikke er blevet hørt i sagen, på trods af at det fremgår af kommunens administrationsgrundlag for kystbeskyttelse, at fredningsnævnet skal høres før ansøgningsmaterialet kan komme i høring, såfremt en fredning påvirkes inden for det ansøgte projektområde. Klager har videre anført, at forslag til dispensation fra fredning ikke har været i offentligt høring.

2.4. Halsnæs Kommunes bemærkninger til klagen

Halsnæs Kommune har vedrørende det af klager anført om administrationsgrundlaget for kystbeskyttelse bemærket, at kommunen har udarbejdet det for at samle viden om tidligere afgørelser, og at der altid vil blive foretaget en konkret vurdering i den enkelte sag.

Halsnæs Kommune har hertil bemærket, at kommunen har vurderet, at der er øget erosion i området, og at dette er baseret på baggrund af ansøgningen, kystplanlægger, kystatlas samt de data der er udarbejdet til brug for projekt Nordkystens Fremtid.

Det er på den baggrund Halsnæs Kommunes vurdering, at der er foretaget en konkret vurdering af behovet for kystbeskyttelse.

Vedrørende klagers bemærkninger om kystbeskyttelsens tekniske og natur- og miljømæssige kvalitet har Halsnæs Kommune bemærket, at kommunen skal vurdere, om det ansøgte er teknisk velfunderet, men med de seneste lovændringer skal der ikke længere foretages vurdering af, om den valgte løsning er den teknisk mest optimale. Hvis metoden har dokumenteret effekt er der metodefrihed i kystbeskyttelsesloven. Det betyder, at kommunen ikke kan kræve, at der bliver brugt andre metoder, hvis det ansøgte anlæg har dokumenteret effekt. Kommunen bemærker videre, at skråningsbeskyttelse er en velkendt metode.

Halsnæs Kommune har medgivet, at der ikke er meddelt tilladelse til projekt Nordkystens Fremtid. Kommunen har bemærket, at det tekniske materiale fra projekt Nordkystens Fremtid er indgået i behandlingen af den konkrete sag, og at begrundelsen for, at der refereres til projekt Nordkystens Fremtid er, at ansøger ikke skal udføre allerede foretaget beregninger, herunder at en kote på 3,87 DVR90, sammenholdt med sandfodring fra projekt Nordkystens Fremtid, vil give en beskyttelse mod 50 års-hændelser om 50 år.

Vedrørende det af klager anførte om, at der skal stilles krav om sandfodring, har Halsnæs Kommune bemærket, at et større projekt om sandfodring er den bedste måde, at forhindre den negative effekt og yde beskyttelse for fremtiden.

Hertil har Halsnæs Kommune bemærket, at kommunen arbejder aktivt med at sikre sandfodring/strandfodring med projekt Nordkystens Fremtid, hvorfor der ikke er indsat et vilkår om sandfodring i tilladelsen.

Halsnæs Kommune har videre bemærket, at ansøger er gjort opmærksom på, at denne kan forvente at blive en del af projektet, og oplyst om at hvis projekt Nordkystens Fremtid ikke i sin nuværende form bliver gennemført, kan det forventes, at kommunen vil gennemføre et fælles sandfodringsprojekt baseret på det tekniske materiale fra projekt Nordkystens Fremtid.

Det er således Halsnæs Kommunes vurdering, at sandfodring er indarbejdet tilstrækkeligt i tilladelsen.

Halsnæs Kommune har videre bemærket, at der ikke før forstærkningen af anlægget har været nedgange over skråningsbeskyttelsen. Det er således kommunens vurdering, at der ikke er sket en ændring, hvorfor adgangsforholdene ikke er indgået i kommunens afvejning af hensynene efter kystbeskyttelsesloven.

I forhold til, om projektet burde have været miljøvurderet, har Halsnæs Kommune bemærket, at kommunen kun kan kræve, at der skal udarbejdes en miljøkonsekvensrapport, hvis der er uvished om påvirkning af Natura 2000-områder, eller der er væsentligt kumulative effekter ved at forstærke det eksisterende anlæg. Kommune har i tilknytning hertil vurderet, at anlægget lever op til kommuneplanen.

Til det af klager anførte om dispensation fra strandbeskyttelseslinjen har Halsnæs Kommune bemærket, at kommunen har foretaget en konkret vurdering af anlægget og det område, som anlægget er placeret i. Kommunen har konkret lagt vægt på, at der er tale om en forstærkning af et eksisterende anlæg, og at den landskabelige vurdering alene skal foretages af forstærkningen, og dermed ikke af hele anlægget. Det er på baggrund heraf kommunens vurdering, at ændringen er så lille, at det ikke vil påvirke landskabet yderligere, hvilket er indgået i kommunens samlede vurdering af de andre hensyn i kystbeskyttelsesloven.

Vedrørende fredningen har Halsnæs Kommune bemærket, at fredningen har til formål at bevare udsynet over Kattegat samt afgrænsning af Kikhavn by og sti- og vejanlæg samt parkeringsmuligheder foretages således, at der gøres mindst muligt indgreb i områdets karakter.

Halsnæs Kommune har vurderet, at kystbeskyttelsesplanen ikke vil være i strid med fredningens formål. Derudover har kommunen bemærket, at skråningsbeskyttelsen ikke har karakter af en terrænændring, hvorfor der ikke er meddelt dispensation fra forbuddet mod

terrænændringer. Videre har kommunen anført, at ansøgningsmaterialet har været i høring ved fredningsnævnet i perioden 1. juli – 9. august 2021, og at det ikke er et krav, at en dispensation skal i offentlig høring.

3. Miljø- og Fødevareklagenævnets bemærkninger og afgørelse

3.1. Miljø- og Fødevareklagenævnets prøvelse

Det fremgår af § 11, stk. 1, i lov om Miljø- og Fødevareklagenævnet, at nævnet kan begrænse sin prøvelse af en afgørelse til de forhold, der er klaget over.

Det følger endvidere af § 11, stk. 2, i lov om Miljø- og Fødevareklagenævnet, at nævnet kan begrænse sin prøvelse til de væsentligste forhold.

Miljø- og Fødevareklagenævnet har i denne klagesag fundet anledning til at behandle følgende forhold:

1. Halsnæs Kommunes vurdering af, om projektet er miljøvurderingspligtigt navnlig i forhold til en kumulativ påvirkning.
2. Halsnæs Kommunes vilkår om strandfodring

Miljø- og Fødevareklagenævnet har ikke taget stilling til sagens øvrige klagepunkter, jf. herved § 11 i lov om Miljø- og Fødevareklagenævnet. Nævnet har dog fundet anledning til at anføre en række forhold, som Halsnæs Kommune vil skulle tage i betragtning i forbindelse med en fornyet behandling af sagen, se nærmere i afsnit 3.3.

3.2. Miljø- og Fødevareklagenævnets bemærkninger

3.2.1. Halsnæs Kommunes vurdering af, om projektet er miljøvurderingspligtigt navnlig i forhold til en kumulativ påvirkning

Det følger af miljøvurderingslovens § 15, stk. 1, at projekter, der på grund af deres art, dimensioner eller placering kan forventes at få væsentlige indvirkninger på miljøet, ikke må påbegyndes, før myndigheden skriftligt har meddelt tilladelse til at påbegynde projektet efter en miljøvurdering af projektets indvirkning på miljøet.

Projekter omfattet af miljøvurderingslovens bilag 1 er altid omfattet af krav om tilladelse med tilhørende miljøvurdering, før de må påbegyndes, jf. § 15, stk. 1, nr. 1.

Projekter omfattet af miljøvurderingslovens bilag 2 er omfattet af krav om miljøvurdering og tilladelse, når der er truffet afgørelse efter lovens § 21 (screeningsafgørelse) om, at det konkrete projekt kan forventes at få væsentlige indvirkninger på miljøet, jf. § 15, stk. 1, nr. 2.

Det følger af miljøvurderingslovens § 21, at myndigheden på grundlag af bygherrens ansøgning skal foretage en vurdering af og træffe afgørelse om, hvorvidt et projekt omfattet af lovens bilag 2 på grund af dets art, dimensioner eller placering er omfattet af krav om

miljøvurdering og tilladelse. Ved vurderingen skal myndigheden tage hensyn til kriterierne i lovens bilag 6, herunder projektets karakteristika, placering, kumulation med andre eksisterende og/eller godkendte projekter og arten og kendetegn ved den potentielle indvirkning på miljøet. Afgørelsen skal endvidere tage hensyn til resultaterne af foreløbig kontrol eller vurderinger af indvirkningen på miljøet, der er foretaget i medfør af EU-lovgivningen.

Grundlaget for screeningen er bygherrens oplysninger, allerede foreliggende viden og almene erfaringer om det pågældende sagsområde.[7] En screening anses for at være en foreløbig vurdering af det ansøgte projekt, og en screeningsafgørelse skal kunne træffes ret hurtigt.[8]

Det indebærer, at der må accepteres et vist spillerum for vurderingen. Er der behov for mere indgående undersøgelser for at foretage den nødvendige vurdering, taler det for miljøvurderingspligt.

En screeningsafgørelse er ikke en tilladelse eller en godkendelse, men en forudsætning for at det anmeldte projekt lovligt kan påbegyndes, og den erstatter derfor ikke en eventuel byggetilladelse, miljøgodkendelse eller anden tilladelse, der giver ansøger ret til at påbegynde projektet.

Halsnæs Kommune har foretaget en screening af det ansøgte projekt om kystbeskyttelse i form af skråningsbeskyttelse og har vurderet, at projektet ikke kan forventes at få væsentlige indvirkninger på miljøet, hvorfor kommunen har truffet afgørelse om, at det ikke er miljøvurderingspligtigt.

Miljø- og Fødevarerklagenævnet finder, efter en samlet vurdering af sagens oplysninger og klagen, ikke grundlag for at tilsidesætte Halsnæs Kommunes vurdering af, at skråningsbeskyttelse til beskyttelse mod erosion ikke kan forventes at få væsentlige indvirkninger på miljøet og dermed ikke udløser krav om miljøvurdering og § 25-tilladelse. Nævnet har i sin vurdering lagt vægt på, at en screening er en foreløbig vurdering af, hvorvidt en *væsentlig* indvirkning på miljøet kan *forventes*, og at kommunen har foretaget en vurdering af det konkrete ansøgte projekts indvirkning på miljøet og i den forbindelse har vurderet, at projektet ikke vil have en kumulativ påvirkning med andre eksisterende projekter, da der er tale om forstærkninger af allerede eksisterende anlæg, og at projektet ikke vil have en negativ påvirkning på bilag IV-arter.

3.2.2. Halsnæs Kommunes vilkår om strandfodring

Efter kystbeskyttelseslovens § 1 er formålet med kystbeskyttelse at beskytte mennesker mod oversvømmelser, samt ejendom mod oversvømmelser og nedbrydning fra havet, fjorde eller andre dele af søterritoriet.

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

Kystbeskyttelseslovens § 3, bestemmer blandt andet, at der for ikkestatslige anlæg kræves tilladelse fra Kommunalbestyrelsen til på strandbredder og andre kyststrækninger, hvor der ikke findes sammenhængende grønsvær eller anden sammenhængende landvegetation, samt

på arealer, der ligger inden for en afstand af 1.000 m fra, hvor denne vegetation begynder, at udføre kystbeskyttelsesforanstaltninger.

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, Forvaltning af 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.^[9] 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.

Videre fremgår det, at der eksempelvis også vil kunne stilles vilkår om kompenserede foranstaltninger (sandfodring til imødegåelse af sandtab på en nabostrækning eller til opretholdelse af adgang langs kysten).

Miljø- og Fødevarerklagenævnet bemærker indledningsvist, at Halsnæs Kommune i tilladelsen til kystbeskyttelsen har vurderet, at det ansøgte projekt forudsætter strandfodring ved hjælp af sandfodring til sikring og opnåelse af kystbeskyttelsesforanstaltningens tekniske og natur- og miljømæssige kvalitet, rekreative udnyttelse af kysten og sikring af den eksisterende adgang til og langs kysten. Nævnet bemærker videre, at kommunen har vurderet, at strandfodring kan sikres ved hjælp af projekt Nordkystens Fremtid, eller i mangel af realisering af denne som et projekt efter kystbeskyttelseslovens kapitel 1a. Det er således nævnets opfattelse, at kommunen i tilladelsen til kystbeskyttelsesforanstaltningerne indirekte har indsat vilkår om strandfodring.

Miljø- og Fødevarerklagenævnet finder, at vilkåret om strandfodring ved hjælp af sandfodring er mangelfuldt. Nævnet har lagt vægt på, at vilkåret skal realiseres ved et ikke færdigbehandlet projekt om strandfodring, samt at et nærmere tidspunkt for realisering af projektet ikke er kendt.

Derudover har nævnet lagt vægt på, at kommunen har tillagt et alternativ projekt for strandfodring som vilkår, som ikke er konkret i forhold til nærværende kystbeskyttelsesforanstaltning, idet det alene fremgår, at strandfodringen skal foretages på længere strækninger.

Det er på den baggrund Miljø- og Fødevarerklagenævnets vurdering, at Halsnæs Kommune i sin afgørelse ikke på tilstrækkelig vis har indarbejdet vilkår om strandfodring, og nævnet finder på baggrund heraf, at Halsnæs Kommunes afgørelse lider af en retlig mangel, og derfor er ugyldig.

Nævnet ophæver på den baggrund kommunens afgørelse, og hjemviser afgørelsen til fornyet behandling.

3.3. Miljø- og Fødevarerklagenævnets øvrige bemærkninger

Miljø- og Fødevareklagenævnet bemærker, at Halsnæs Kommune ved en fornyet behandling af sagen bør være opmærksom på, at administrationen af Natura 2000-områder, påvirkning af bilag IV-arter og screening efter lov om miljøvurdering ikke er hensyn, som kan indgå i afvejningen efter kystbeskyttelseslovens § 1. Afgørelserne om, at der ikke skal udarbejdes en konsekvensvurdering, jf. habitatbekendtgørelsen for søterritoriet § 3, og om, at der ikke skal udarbejdes en VVM-vurdering, jf. miljøvurderingslovens regler, udgør selvstændige afgørelser efter anden lovgivning. Afgørelserne kan dog med fordel integreres i en afgørelse efter kystbeskyttelsesloven.[10]

Halsnæs Kommune bør endvidere være opmærksom på, at afgørelser efter naturbeskyttelseslovens § 15 om strandbeskyttelseslinjen samt afgørelser om dispensation fra fredninger, jf. naturbeskyttelseslovens § 50, stk. 1, er inkluderet i en afgørelse efter kystbeskyttelsesloven. Dette betyder, at der ikke skal træffes selvstændige afgørelser efter den lovgivning, som inkluderes.

Miljø- og Fødevareklagenævnet kan i den forbindelse henlede Halsnæs Kommunes opmærksomhed på den gældende vejledning til kystbeskyttelsesloven, udarbejdet af Miljøministeriet, Kystdirektoratet.[11]

Halsnæs Kommune bør endvidere ved en fornyet behandling af sagen tage udtrykkeligt stilling til, om det ansøgte projekt medfører dispensationskrævende tilstandsændringer, herunder terrænændringer, ud over den "faste konstruktion", samt anføre og begrunde denne vurdering i en ny afgørelse. Kommunen skal i forbindelse hermed iagttage de gældende krav til dispensationer fra fredninger, når afgørelsen efter kystbeskyttelsen træder i stedet for fredningsnævnets afgørelse, jf. naturbeskyttelseslovens § 50 a.[12]

3.4. Miljø- og Fødevareklagenævnets afgørelse

Miljø- og Fødevareklagenævnet ophæver Halsnæs Kommunes afgørelse af 15. oktober 2021 om lovliggørende tilladelse til skråningsbeskyttelse på hhv. [F1] og [F2] i Halsnæs Kommune og hjemviser sagen til fornyet behandling i førsteinstansen.

Miljø- og Fødevareklagenævnet giver ikke medhold i klagen over Halsnæs Kommunes afgørelse af 15. oktober 2021 om, at lovliggørende tilladelse til skråningsbeskyttelse på hhv. [F1] og [F2] i Halsnæs Kommune ikke er omfattet af krav om miljøvurdering og § 25-tilladelse.

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

[2] Lovbekendtgørelse nr. 1976 af 27. oktober 2021 om miljøvurdering af planer og programmer og af konkrete projekter (VVM).

[3] Lov nr. 1715 af 27. december 2016 om Miljø- og Fødevareklagenævnet.

[4] Bekendtgørelse nr. 132 af 30. januar 2017 om gebyr for indbringelse af klager for Miljø- og Fødevareklagenævnet mv.

[5] <https://www2.blst.dk/nfr/02837.00.pdf>

[6] Bekendtgørelse nr. 654 af 19. maj 2020 om administration af internationale naturbeskyttelsesområder samt beskyttelse af visse arter for så vidt angår kystbeskyttelsesforanstaltninger samt etablering og udvidelse af visse anlæg på søterritoriet.

[7] Forslag nr.147 til Lov om miljøvurderings af planer og programmer og af konkrete projekter (VVM) som fremsat den 3. marts 2016.

[8] Vejledning nr. 9339 af 12. marts 2009 om VVM i planloven, s. 36.

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

[10] Kommune med kystansvar, Modul 1, Forvaltning af kystbeskyttelsesloven, Miljø- og Fødevareministeriet, Kystdirektoratet, afsnit 2.4.

[11] Kommune med kystansvar, Modul 1, Forvaltning af kystbeskyttelsesloven, Miljø- og Fødevareministeriet, Kystdirektoratet, afsnit 2.3.

[12] Kommune med kystansvar, Modul 1, Forvaltning af kystbeskyttelsesloven, Miljø- og Fødevareministeriet, Kystdirektoratet, afsnit 2.3.

Sag:

21/14368

Dato:

22. juni 2022.

Emner:

Kystbeskyttelsesl...
Miljøvurdering af ...

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>)