

## MRF 2022.220

Miljø- og Fødevarerklagenævnets afgørelse af 9. september 2022, j.nr. 22/02900

***Ophævet og hjemvist Halsnæs Kommunes lovliggørende tilladelse til skråningsbeskyttelse efter kystbeskyttelseslovens § 3, da vilkår om strandfodring var baseret på et ikke-færdigbehandlet projekt, men afvist indsigelse vedrørende kommunens screeningsafgørelse efter miljøvurderingslovens § 10.***

Halsnæs Kommune meddelte i december 2021 lovliggørende tilladelse efter kystbeskyttelseslovens § 3 til en allerede etableret skråningsbeskyttelse samt tilladelse til etablering af skråningsbeskyttelse på en kyststrækning 3 km nordøst for Hundested i et område, der er omfattet af Overfredningsnævnets kendelse fra 1979 om fredning af strandarealerne ved Thorup. Kommunen traf samtidig afgørelse efter miljøvurderingslovens § 21 om, at skråningsbeskyttelsen ikke krævede VVM-tilladelse, og at der ikke skulle udarbejdes en konsekvensvurdering for projektet efter habitatbekendtgørelsen for søterritoriets § 3. Endelig traf kommunen afgørelse om, at der ville kunne meddeles dispensation til anlægget efter naturbeskyttelseslovens § 15, efter naturbeskyttelseslovens § 3 og dispensation fra fredningen efter naturbeskyttelseslovens § 50, stk. 1. Af afgørelsen fremgik det desuden, at kommunen arbejdede på et kystbeskyttelsesprojekt (Nordkystens Fremtid), der omhandlede sandfodring. Afgørelsen blev påklaget af Danmarks Naturfredningsforening, der bl.a. anførte, at der ikke var foretaget

en konkret afvejning af de hensyn, som kræves i kystbeskyttelseslovens § 1, at tilladelsen var i strid med kystbeskyttelseslovens formål, og at projektet krævede VVM-tilladelse. Miljø- og Fødevarerklagenævnet (formanden) begrænsede sin prøvelse til, om projektet var miljøvurderingspligtigt, og til Halsnæs Kommunes vilkår om strandfodring. Nævnet fandt ikke grundlag for at tilsidesætte kommunens vurdering af, at skråningsbeskyttelse ikke krævede VVM-tilladelse. I forhold til strandfodring fandt nævnet, at kommunen i tilladelsen til kystbeskyttelsesforanstaltningerne indirekte havde indsat vilkår om strandfodring. Nævnet fandt, at vilkåret om strandfodring ved hjælp af sandfodring var mangelfuldt, da vilkåret skulle realiseres ved et ikke-færdigbehandlet projekt om strandfodring, og da det nærmere tidspunkt for realisering af projektet ikke var kendt. Nævnet ophævede på den baggrund kommunens afgørelse efter kystbeskyttelseslovens § 3 og hjemviste sagen til fornyet behandling.

***Kommentar:*** Afgørelsen giver anledning til to bemærkninger. Afgørelsen illustrerer den vidtgående virkning af, at tilladelser efter kystbeskyttelseslovens § 3 er tillagt bonusvirkning i forhold til dispensationer efter naturbeskyttelsesloven, således at kommunen i disse sager tillige overtager fredningsnævnets kompetence efter naturbeskyttelseslovens § 50 og Kystdirektoratets kompetence efter naturbeskyttelseslovens § 15. Det er derimod lidt uforståeligt, at Miljø- og Fødevarerklagenævnet tog stilling til, om projektet krævede miljøvurdering, da tilladelsen til projektet blev ophævet grundet vilkår om strandfodring, hvorfor der i alle tilfælde vil skulle udarbejdes et nyt projekt. Som minimum burde nævnet dog have forholdt sig til – eller gjort kommunen opmærksom på – de særlige rammer for lovliggørelse af mangelfuld eller manglende forudgående miljøvurdering af projekter, der er udviklet i EU-Domstolens praksis. Sammenholdt med hidtidig klagenævnspraksis efterlader afgørelsen således indtryk af, at nævnet kun nu og da er opmærksom herpå, jf. f.eks. MAD 2021.132 Mfk, MRF 2022.106/2 Mfk og Miljø- og Fødevarerklagenævnets afgørelse af 7. oktober 2022, j.nr. 21/01059, hvor EU-Domstolens praksis omvendt blev inddraget.

---

# Ophævelse og hjemvisning af afgørelse i sag om lovliggørende tilladelse til skråningsbeskyttelse samt tilladelse til etablering af skråningsbeskyttelse i Halsnæs Kommune. Ikke medhold i klage over afgørelse om ikke miljøvurderingspligt til lovliggørende tilladelse til skråningsbeskyttelse samt tilladelse til etablering af skråningsbeskyttelse i Halsnæs Kommune

22/02900

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

Miljø- og Fødevarerklagenævnet ophæver Halsnæs Kommunes afgørelse af 22. december 2021 om lovliggørende tilladelse til skråningsbeskyttelse samt tilladelse til at etablere skråningsbeskyttelse på matr. nr. [F1], [F2], [F3], [F4], [F5], [F6], [F7], [F8], [F9], [F10], [F11] og [F12] i Halsnæs Kommune, og hjemviser sagen til fornyet behandling i førsteinstansen.

Miljø- og Fødevarerklagenævnet giver ikke medhold i klagen over Halsnæs Kommunes afgørelse af 22. december 2021 om, at lovliggørende tilladelse til skråningsbeskyttelse samt tilladelse til etablering af skråningsbeskyttelse på matr. nr. [F1], [F2], [F3], [F4], [F5], [F6], [F7], [F8], [F9], [F10], [F11] og [F12] i Halsnæs Kommune ikke er omfattet af krav om miljøvurdering og § 25-tilladelse.

Det indbetalte klagegebyr tilbagebetales.

Miljø- og Fødevarerklagenævnets afgørelse er endelig og kan ikke indbringes for anden administrativ myndighed, jf. § 17 i lov om Miljø- og Fødevarerklagenævnet[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 Fødevarerklagenævnet.

## 1. Klagen til Miljø- og Fødevareklagenævnet

Afgørelsen er den 17. januar 2022 påklaget til Miljø- og Fødevareklagenævnet af Danmarks Naturfredningsforening.

Klager har navnlig anført, at

- der ikke er foretaget en konkret afvejning af de hensyn, som kræves i kystbeskyttelseslovens § 1,
- tilladelsen er i strid med kystbeskyttelseslovens formål, idet der er ikke er et krav om strandfodring, og
- der burde være foretaget en VVMvurdering af projektet pga. dets sammenhæng med andre hårde kystbeskyttelsesplanlæg på kyststrækningen.

Klagepunkterne er nærmere uddybet i afsnit 2.3.

## 2. Sagens oplysninger

### 2.1. Ejendommen og området

Den omhandlede kyststrækning er beliggende ca. 3 km nordøst for Hundested og direkte ud til Hesselø Bugt. Oplandet består af et større sommerhusområde, og kystprofilet nord og syd for projektområdet er præget af bølgebrydere, høfder og skråningsbeskyttelse. Projektområdet er ca. 150 m langt, og består dels af skråningsbeskyttelse af sten og dels af en bred strand, som er friholdt for kystbeskyttelsesforanstaltninger.

Skråningsanlæggene er dels beliggende på matr. nr. [F12], [F11], [F10] og [F9] og dels på matr. nr. [F3], [F2] og [F1] og er hhv. 65 m og 40 m langt. På den østlige del af projektområdet er der etableret en trappe, som går over skråningsbeskyttelsen og er tilgængelig fra en offentlig parkeringsplads beliggende på matr. nr. [F12], [F11] og [F10]. Ejendommene er ejet af Halsnæs Kommune.

Hele projektområdet er omfattet af Overfredningsnævnets kendelse af 28. september 1979 om fredning af strandarealerne matr. nr. [F9] m.fl. Hald by, Torup i Hundested Kommune. Fredningen indeholder bl.a. en formålsbestemmelse om, at det fredede område skal være offentligt tilgængeligt, og at det skal bevares i dets nuværende tilstand.[5]

### 2.2. Den påklagede afgørelse

Halsnæs Kommune har den 22. december 2021 i medfør af kystbeskyttelseslovens § 3 meddelt lovliggørende tilladelse til allerede etableret skråningsbeskyttelse samt tilladelse til etablering af yderligere skråningsbeskyttelse i Nødebohuse.

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 skråningsbeskyttelserne 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 meddeles dispensation til anlægget efter naturbeskyttelseslovens § 15 (beliggende inden for strandbeskyttelseslinjen), efter naturbeskyttelseslovens § 3 (beskyttet overdrev) samt efter naturbeskyttelseslovens § 50, stk. 1 (fredningen).[7]

Det fremgår af afgørelsen, at Halsnæs Kommune har ansøgt om lovliggørende tilladelse til skråningsbeskyttelse af sten med en topkote på 3,5 m DVR90 og en hældning på 1:2. Den lovliggørende tilladelse omhandler skråningsbeskyttelse på matr. nr. [F12], [F11] og [F10] Hald by, Torup.

Derudover fremgår det, at Halsnæs Kommune har ansøgt om tilladelse til at etablere skråningsbeskyttelse af sten på matr. nr. [F9], [F8], [F7], [F6], [F5], [F4], [F3] og [F2] Hald by, Torup. Det fremgår videre, at skråningsbeskyttelsen etableres med en kote på 3,5 m DVR90 og en hældning på 1:2, samt at anlægget etableres op ad kystskråningen og vil indgå som en helhed med de eksisterende kystbeskyttelses anlæg.

Det fremgår videre af afgørelsen, at Halsnæs Kommune arbejder på et kystbeskyttelsesprojekt, som er navngivet Nordkystens Fremtid. Nordkystens Fremtid er i afgørelsen beskrevet som et projekt, der omhandler sandfodring.

Det fremgår af ansøgningsmaterialet, at der er udarbejdet en snittegning. Det angives på tegningen, at skråningsbeskyttelsen er eller skal opbygges med geotekstil i bunden, hvorefter der placeres filtersten, og afsluttes med dæksten med størrelsen 500 kg eller mere. Derudover fremgår det af tegningen, at der vil ske strandfodring, herunder med ral.

### *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 kystbeskyttelse, idet data fra projekt Nordkystens Fremtid, kystplanlægger og kystatlas for området viser, at der er erosion i projektområdet, samt at et anlæg vil yde beskyttelse mod fremtidige storme.

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 høringssvar har bemærket, at der på trods af hårde kystbeskyttelsesplaner fortsat vil ske en erosion inden for den aktive kystprofil. Direktoratet har videre bemærket, at erosion foran anlægget kan medføre, at strandarealet foran anlægget over tid vil blive smal eller helt forsvinde, hvilket kan påvirke offentlighedens adgang til og langs kysten samt den rekreative udnyttelse af kysten.

Halsnæs Kommune har i afvejningen lagt vægt på, at adgangen til stranden ikke vil blive forværret, da der i det konkrete projekt er en trappe, som går over skråningsbeskyttelsen. Derudover har kommunen lagt vægt på, at kystbeskyttelsen er og skal etableres helt oppe ad skrænten, hvorfor anlægget ikke vil påvirke offentlighedens mulighed for anvendelse af stranden.

Derudover har Halsnæs Kommune vurderet, at et større genopretningsprojekt er den bedste måde at forhindre den negative effekt og yde beskyttelse i fremtiden, herunder sikre mod, at stranden risikere at forsvinde som følge af hård kystbeskyttelse. Kommunen har på den baggrund afvejet hensynene og lagt vægt på projekt Nordkystens Fremtid. Derudover har kommunen i sin vurdering lagt vægt på, 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.

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

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

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

Derudover fremgår det, at skråningsbeskyttelsen er beliggende tæt på et overdrev, som er beskyttet efter § 3 i naturbeskyttelsesloven. Halsnæs Kommune har vurderet, at fauna og flora på overdrevet ikke vil blive påvirket, da der er indsat særlige vilkår, der skal beskytte overdrevet ved etableringen af anlægget.

Det fremgår videre, at der kan meddeles dispensation fra fredningens forbud mod ændring af områdets nuværende tilstand, idet anlægget ikke begrænser offentlighedens adgang til området, og dermed ikke er i strid med fredningens formål. Derudover har Halsnæs Kommune vurderet, at der ved vedtagelsen af fredningen har været forståelse for, at der kan etableres kystbeskyttelsesforanstaltninger på skrænten.

### *2.3. Klagens indhold*

Klager har indledningsvist 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.

Derudover bemærker klager, at Halsnæs Kommune over en 2-årig periode fra december 2019 til december 2021 har meddelt tilladelse til 22 kystbeskyttelsesforanstaltninger, der alle er beliggende på den kyststrækning, som er omfattet af projekt Nordkystens Fremtid.

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

Klager har anført, at det hverken i ansøgningsmaterialet eller i tilladelsen er påvist, hvordan erosionsfaren er blevet vurderet på den konkrete kyststrækning. Derudover har klager anført, at det ligeledes ikke er blevet vurderet, om erosionen på kyststrækningen skyldes de store kystsikringsanlæg nord og syd for det omhandlede område.

Derudover har klager anført, at Halsnæs Kommune ikke har vurderet alternative kystbeskyttelsesmetoder, herunder metoder som er mere skånsomt for naturen. Det er på den baggrund klagers opfattelse, at kommunen ikke har foretaget en korrekt afvejning af den valgte kystbeskyttelsesforanstaltning i forhold til de miljø- og naturmæssige værdier.

Til støtte for ovenstående har klager henvist til Kystdirektoratets høringssvar til ansøgningen, hvor direktoratet bl.a. har bemærket, at ansøgningsmaterialet ikke belyser det overordnede erosionsproblem, og yderligere ikke redegør for, hvilke negative påvirkninger projektet vil have på sigt, hvis det står alene. Direktoratet har videre bemærket, at det bl.a. er nødvendigt at have vurderet læsideerosion, påvirkning af naturen og adgang langs kysten.

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.

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.

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

Derudover har klager anført, at offentlighedens adgang til stranden, herunder rekreative muligheder, foran skrænten arealmæssigt vil blive formindsket, både ved selve etableringen af skråningsbeskyttelsen, men også ved at stranden udhules, da der ikke er krav om strandfodring.

Klager har hertil henvist til, at Halsnæs Kommune ikke i tilstrækkelig grad har belyst, hvor hurtigt og hvor meget stranden foran anlægget kan blive smallere og eventuelt helt forsvinde, hvis der ikke sker strandfodring. Derudover har klager henvist til kyststrækningerne nord og syd for projektområdet, hvor stranden er helt forsvundet foran de hårde skråningsbeskyttelser.

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.

Til støtte herfor har klager henvist til de 22 tilladelser, som Halsnæs Kommune har meddelt over en 2-årig periode, og at det efter klagers oplysninger er på en strækning på ca. 2 km, som dog ikke er sammenhængende.

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

Vedrørende Halsnæs Kommunes vurdering af strandbeskyttelseslinjen har klager anført, at kystbeskyttelses anlægget i området samlet set ændrer den bevaringsværdige kystnatur. Klager er videre af den opfattelse, at kommunen ikke har foretaget en tilstrækkelig vurdering af anlæggets naturmæssige og landskabelige påvirkninger inden for strandbeskyttelseslinjen, da det bl.a. ikke fremgår af afgørelsen, om den tilladte skråningsbeskyttelse af sten er den bedst egnede metode til at beskytte kysten.

Klager har bemærket, at man ikke er enig i, at hovedformålet med fredningen er at sikre offentlighedens adgang til stranden, og at der anlægges parkeringsplads til brug for offentligheden. Videre er klager ikke enig i, at skråningsbeskyttelsen ikke er i strid med fredningens formål, da det er klagers opfattelse, at formålet bl.a. er at bevare området i dets nuværende tilstand.

Derudover har klager anført, at undtagelsesbestemmelsen i fredningen om, at fredningen ikke er til hinde for beplantning til befæstelse af skrænten, er fortolket meget bredt, idet Halsnæs Kommune har meddelt tilladelse til hård skråningsbeskyttelse, og klager er i øvrigt ikke enig i, at undtagelsesbestemmelsen kan fortolkes således, at der ved fredningen har været forståelse for, at der efterfølgende kan opstå behov for etablering af hård skråningsbeskyttelse.

Det er herefter klagers opfattelse, at Halsnæs Kommunes afvejning af hensynet til fredningen er mangelfuld, og at tilladelsen i dens nuværende form i realiteten er en videregående afvigelse fra fredningen.

#### *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 oplysninger fra 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 foretagne 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. Kommunen har bemærket, at man 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.

I forhold til, om projektet burde have været miljøvurderet, har Halsnæs Kommune bemærket, at kommunen 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. Kommunen har i tilknytning hertil vurderet, at der ikke vil ske påvirkning af Natura 2000-område.

Til det af klager anførte om dispensation fra strandbeskyttelseslinjen har Halsnæs Kommune bemærket, at kommunen har foretaget en konkret vurdering af anlæggene og det område, som anlæggene er placeret i. Kommunen har vurderet, at den samlede ændring ikke vil påvirke kystlandskabet yderligere, og at denne vurdering er indgået i kommunens samlede vurdering af hensynene efter kystbeskyttelseslovens § 1.

Vedrørende fredningen har Halsnæs Kommune bemærket, at fredningen har til hovedformål at sikre offentlighedens adgang til stranden, herunder arealet med parkeringsplads til offentlighedens brug. Kommunen bemærker videre, at kystbeskyttelses anlægget ikke påvirker udsynet over Kattegat, hvorfor kommunen vurderer, at anlægget ikke er i strid med fredningen.

Halsnæs Kommune bemærker endvidere, at der ved vedtagelsen af fredningen har været forståelse for, at der kan etableres skråningsbeskyttelse, da det fremgår af fredningen, at fredningen ikke er til hinder for, at der kan etableres beplantning til befæstelse af skrænten.



### *2.5. Nye oplysninger under sagens behandling*

Halsnæs Kommune har den 11. august 2022, på forespørgsel herom fra sekretariatet for Miljø- og Fødevareklagenævnet, oplyst, at det er kommunens vurdering, at projektet ikke vil begrænse de eksisterende aktiviteter og arealanvendelse i området.

Halsnæs Kommune har på den baggrund vurderet, at projektet ikke medfører væsentlige kumulative påvirkninger.

## 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 miljøvurderings-pligtigt 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 miljø-vurdering 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.<sup>7</sup> En screening anses for at være en foreløbig vurdering af det ansøgte projekt, og en screeningsafgørelse skal kunne træffes ret hurtigt.<sup>[8]</sup>

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 samt et nyanlæg, som kommunen har vurderet ikke vil begrænse de eksisterende aktiviteter og arealanvendelser i området. Kommunen har endvidere vurderet, 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 ikke-statslige 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 Fødevareklagenævnet 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 Fødevareklagenævnet 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 Fødevareklagenævnets 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 Fødevarerklagenævnet 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, afgørelser om beskyttede naturtyper efter naturbeskyttelseslovens § 3, 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 Fødevarerklagenævnet kan i den forbindelse henlede Halsnæs Kommunes opmærksomhed på den gældende vejledning til kystbeskyttelsesloven, udarbejdet af Miljøministeriet, Kystdirektoratet.[11]

Miljø- og Fødevarerklagenævnet bemærker derudover, at formålet med fredningen er, at det fredede område skal være offentligt tilgængeligt og som det klare udgangspunkt bevares i dets nuværende tilstand. Nævnet bemærker, at Halsnæs Kommune ved en fornyet behandling af sagen bør tage udtrykkeligt stilling til, om skråningsbeskyttelse af sten vil være i strid med fredningen. Kommunen skal i forbindelse hermed iagttage de gældende krav, når afgørelsen efter kystbeskyttelsesloven træder i stedet for fredningsnævnets afgørelse, jf. naturbeskyttelseslovens § 50 a.[12]

Derudover bemærker Miljø- og Fødevarerklagenævnet, at Halsnæs Kommune ved en fornyet behandling af sagen bør være opmærksom på, at det bør fremgå klart af afgørelsen, hvilke faktuelle og konkrete oplysninger, der har været bestemmende for kommunens skønsmæssige vurderinger, herunder kommunens afvejning af de hensyn, der skal varetages efter kystbeskyttelsesloven.

Miljø- og Fødevarerklagenævnet gør endvidere opmærksom på, at det ikke fremgår klart af afgørelsen, hvor kommunen påtænker at meddele lovliggørende tilladelse til, samt tilladelse til etablering af, skråningsbeskyttelse, idet beskrivelsen af placeringen for det ansøgte umiddelbart ikke ses at være i overensstemmelse med ortofoto samt matrikelkort.

### 3.4. Miljø- og Fødevarerklagenævnets afgørelse

Miljø- og Fødevarerklagenævnet ophæver Halsnæs Kommunes afgørelse af 22. december 2021 om lovliggørende tilladelse til skråningsbeskyttelse samt tilladelse til at etablere skråningsbeskyttelse på matr. nr. [F1], [F2], [F3], [F4], [F5], [F6], [F7], [F8], [F9], [F10], [F11] og [F12] i Halsnæs Kommune, og hjemviser sagen til fornyet behandling i førsteinstansen.

Miljø- og Fødevarerklagenævnet giver ikke medhold i klagen over Halsnæs Kommunes afgørelse af 22. december 2021 om, at lovliggørende tilladelse til skråningsbeskyttelse samt tilladelse til etablering af skråningsbeskyttelse på matr. nr. [F1], [F2], [F3], [F4], [F5], [F6], [F7],

[F8], [F9], [F10], [F11] og [F12] 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, som ændret ved lov nr. 900 af 21. juni 2022 om ændring af museumsloven, lov om Miljø- og Fødevareklagenævnet og forskellige andre love.

[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/01796.00.pdf>.

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

[7] Lovbekendtgørelse nr. 1986 af 27. oktober 2021 om naturbeskyttelse.

[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:**

22/02900

**Dato:**

9. september 2022.

**Emner:**

Kystbeskyttelsesl...  
Miljøvurdering af ...

**Highlight:**

 Vis/skjul highlight

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