

MRF 2022.300

Miljø- og Fødevarerklagenævnets afgørelse af 21. november 2022, j.nr. 22/05578

Ophævelse og hjemvisning af Odsherred Kommunes tilladelse efter kystbeskyttelseslovens § 3, og kommunens afgørelse om, at projektet ikke krævede konsekvensvurdering efter habitatbekendtgørelsen under kystbeskyttelsesloven, da sagen ikke fandtes oplyst tilstrækkeligt i forhold til projektets påvirkning af nærmeste Natura 2000-område.

Sagen angik E's sommerhus beliggende i Overby Lyng direkte ud til Kattegat i kote 7,5 fra kystskrænten på en ca. 55 m kyststrækning, hvoraf en del var sandstrand og en del delvist nedbrudt skråningsbeskyttelse opbygget af sten. Da ejendommen var truet af erosion, ansøgte E Odsherred Kommune om tilladelse til at etablere kystbeskyttelse. I marts 2022 meddelte kommunen tilladelse efter kystbeskyttelseslovens § 3 og traf samtidig VVM-screeningsafgørelse efter miljøvurderingslovens § 21 om, at projektet ikke krævede VVM-tilladelse, samt "afgørelse" om, at projektet ikke krævede konsekvensvurdering efter habitatbekendtgørelsen for kystbeskyttelse og søterritoriet (2020/654). Tilladelsen blev meddelt på en række vilkår, herunder om, at der skulle ske strandfodring til sikring af færdsel foran anlægget. Afgørelsen blev påklaget af Danmarks Naturfredningsforening, der anførte, at projektet ville medføre u hensigtsmæssige og unødige konsekvenser på den omgivende kyststrækning, at der burde tilføres sand og ral for at undgå læsideerosion, at vilkåret for sandfodring burde præciseres, og at kommunens vurdering af projektets påvirkning på Natura 2000-området ikke var fyldestgørende. Miljø- og Fødevarerklagenævnet (formanden) lagde indledningsvis til grund, at kommunens afgørelse "indeholder tre afgørelser, idet der er truffet afgørelse om at meddele tilladelse efter kystbeskyttelsesloven, afgørelse om, at der ikke skal udarbejdes en konsekvensvurdering efter habitatbekendtgørelsen

for kystbeskyttelse og søterritoriet, samt afgørelse i medfør af miljøvurderingsloven om, at projektet ikke er omfattet af krav om miljøvurdering og § 25-tilladelse", og at det var afgørelsen efter kystbeskyttelsesloven og habitatbekendtgørelsen, der var påklaget til nævnet. Herefter fremhævede nævnet, at nævnets prøvelse efter kystbeskyttelseslovens § 18 og § 11 i habitatbekendtgørelsen for kystbeskyttelse og søterritoriet er begrænset til retlige spørgsmål, og at det i forhold til habitatbekendtgørelsen er et retligt spørgsmål, om der er sket vurdering, men at klagenævnet ikke kan prøve, om en konsekvensvurdering indholdsmæssigt er korrekt. Nævnet begrænsede herefter sin prøvelse til, om afgørelsen efter habitatbekendtgørelsen for kystbeskyttelse og søterritoriet var tilstrækkeligt oplyst. Nævnet fandt med henvisning til EU-Domstolens praksis, at kommunen havde truffet afgørelse på et ikke tilstrækkeligt oplyst grundlag, idet kommunen ikke havde begrundet, hvorfor en påvirkning kunne udelukkes med den beskudne afstand på 340 m til nærmeste Natura 2000-område, ligesom det ikke var oplyst, hvordan initialfodring og den løbende sandfodring ville have indvirkning på den aktive kystprofils sedimentsdynamik og dermed på Natura 2000-området. Nævnet ophævede herefter kommunens tilladelse efter kystbeskyttelseslovens § 3 og afgørelsen om, at der ikke skulle udarbejdes en konsekvensvurdering for projektet, og hjemviste sagen til fornyet behandling.

Kommentar: Afgørelsen illustrerer, hvordan sjusk i lovforberedelsen kan skabe selvstændige problemer for klagenævnbehandlingen. I forhold til den almindelige habitatbekendtgørelses § 6, stk. 1 og 2, anses væsentlighedsvurdering henholdsvis konsekvensvurdering for procesledende afgørelser, der ikke kan påklages særskilt. Men hvis der klages over den endelige tilladelse til projektet efter en de mange lovregler anført i bekendtgørelsens § 7, både kan og skal Miljø- og Fødevarerklagenævnet prøve, om reglerne i habitatbekendtgørelsens § 6 er overholdt ved vedtagelsen af den påklagede afgørelse. Habitatbekendtgørelsen for kystbeskyttelse og søterritoriet (2020/654) har grundlæggende samme indretning som de almindelige regler, men § 11 i habitatbekendtgørelsen for kystbeskyttelse og søterritoriet er udformet på en måde, der kan opfattes sådan, at væsentlighedsvurderingen er en

MRF 2022.300

afgørelse, uden der i forarbejderne til kystbeskyttelsesloven ses tilsigtet en sådan udvidelse af afgørelsesbegrebet. Noget andet er, at det noget uforståeligt, hvordan Miljø- og Fødevareklagenævnet kunne nå frem til, at screeningsafgørelsen efter miljøvurderingslovens § 21 ikke var påklaget, og her er der tale om en afgørelse og ikke en procesledende beslutning.

Ophævelse og hjemvisning af afgørelse i sag om tilladelse til etablering af kystbeskyttelse i Odsherred Kommune

22/05578

Miljø- og Fødevareklagenævnet har truffet afgørelse efter habitatbekendtgørelsen for søterritoriets § 3, stk. 1, jf. § 11, stk. 1,[1] og kystbeskyttelseslovens § 3, stk. 1, jf. § 18, stk. 1.[2]

Miljø- og Fødevareklagenævnet ophæver Odsherred Kommunes afgørelse af 31. marts 2022 om, at der ikke skal udarbejdes en konsekvensvurdering for etablering af kystbeskyttelse i form af hård skråningsbeskyttelse på [matr.nr.1], og hjemviser sagen til fornyet behandling i førsteinstansen.

Miljø- og Fødevareklagenævnet ophæver som følge heraf tillige Odsherred Kommunes afgørelse af 31. marts 2022 om tilladelse til etablering af kystbeskyttelse i form af hård skråningsbeskyttelse på [matr.nr.1], og hjemviser sagen til fornyet behandling i førsteinstansen.

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.

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 28. april 2022 påklaget til Miljø- og Fødevareklagenævnet af Danmarks Naturfredningsforening, lokalafdeling Odsherred.

Klager har navnlig anført, at

- projektet vil medføre u hensigtsmæssige og unødige konsekvenser på den omgivende kyststrækning, herunder i form af læsideerosion,
- der ud over tilførsel af sand og ral for at sikre adgangen foran skråningsbeskyttelsen, også bør tilføres sand og ral for at undgå læsideerosion,
- vilkåret for sandfodring bør præciseres, da det i dets nuværende udformning giver anledning til tvivl om, hvordan det skal udføres og håndhæves, og
- kommunens vurdering af projektets påvirkning på Natura 2000område nr. 243 – Ebbeløkke Rev, ikke er fyldestgørende.

Klagepunkterne er nærmere uddybet i afsnit 2.3.

2. Sagens oplysninger

2.1 Ejendommen og området

Ejendommen som ønskes beskyttet, [matr.nr.1], er beliggende på Sjællands Odde ca. 120 m nord for sommerhusområdet Overby Lyng og ca. 12,5 km vestnordvest for Nykøbing Sjælland og direkte ud til Hesselø Bugt i Kattegat. Ejendommen består bl.a. af et sommerhus beliggende i ca. kote 7,5 få meter fra kystskrænten.

Projektområdet strækker sig over ca. 55 m kyststrækning, som dels består af en sandstrand, og dels af en tidligere og delvist nedbrudt skråningsbeskyttelse opbygget af sten.

Den omhandlede kystskrænt er del af en længere kyststrækning bestående af klint, hvoraf store dele, inklusiv den konkrete kyststrækning, er bevokset med græs, buske og træer. Ca. 300 m af klinten øst for og direkte op til den omhandlede kyststrækning er dog mindre bevokset, og steder helt blotlagt for bevoksning.

Området er beliggende ved Kattegat, hvor bredden af den aktive kystprofil (aktiv zone), som er den del af profilet, der påvirkes af bølger og strøm, typisk er op til 350 m.[5]

Natura 2000-området N243, Ebbeløkke Rev (habitatområde nr. 243) er udelukkende hav og har et samlet havareal på 141 ha. Området ligger i Kattegat 300 meter fra Overby Lyngs kyst på Sjællands Odde. Vanddybderne i dette område varierer mellem 3,5 og 12,5 meter. Stenrevet i området fylder hele habitatområdet og strækker sig ud over habitatgrænserne.

Natura 2000-området strækker sig ca. 1,7 km langs kysten fra vest mod øst. Projektområdet er beliggende ud for det punkt på strækningen, som er ca. 600 m øst for det vestlige hjørne, og ca. 340 m syd for Natura 2000-området.

Det fremgår af den reviderede Natura 2000-basisanalyse for Ebbeløkke Rev (2022-2027), at området har høj vegetationsdækning (90-100 %), lav og artsfattig epifaunadækning og et veludviklet rødalgensamfund.[6]

2.2 Den påklagede afgørelse

Odsherred Kommune har den 31. marts 2022 i medfør af kystbeskyttelseslovens § 3 meddelt tilladelse til etablering af skråningsbeskyttelse af sten.

Tilladelsen til kystbeskyttelsesprojektet indeholder afgørelse om, at projektet ikke er omfattet af krav om miljøvurdering og § 25-tilladelse, jf. miljøvurderingslovens § 21,[Z] samt afgørelse om, at der ikke skal udarbejdes en konsekvensvurdering af projektet efter habitatbekendtgørelsen for søterritoriets § 3.[8]

Odsherred Kommune har meddelt tilladelsen på en række vilkår, herunder vilkår om, at;

”

[...]

3. Skråningsbeskyttelsen eller dele heraf kan af Odsherred Kommune kræves fjernet for ejers regning, såfremt:

- anlægget ikke vedligeholdes eller ødelægges og ikke straks genetableres,
- vilkår for tilladelsen ikke opfyldes eller overholdes,
- der viser sig uforudsete, skadelige virkninger som følge af anlæggets tilstedeværelse, eller
- anlægget ikke længere beskytter den interesse/de interesser, som har dannet baggrund for tilladelsen.

[...]

4. Skråningsbeskyttelsen skal fremstå 'sløret' med materialer af karakter som naturligt forekommende på lokaliteten. Den skal således altid være tildækket med materialer, der svarer til de naturligt forekommende på kyststrækningen. Vurderingen af om vilkåret opfyldes, skal tage afsæt i kystens samlede udtryk, hvor der er i forvejen, findes sten af varierende størrelse.

5. Færdsel foran anlægget skal altid være muligt ved normal vandstand og skal opretholdes ved strandfodring med sand/ral, hvis tilbagerykningen af kysten skaber en strand så smal, at passage ved normal vandstand bliver vanskelig. Strandfodringsmaterialerne skal svare til den naturligt forekomne korntørrelsesfordeling på kyststrækningen.

6. Efter hver fodring skal der indsendes fotografi af lokaliteten til Odsherred Kommune med oplysninger om fodringsmængder, fodringstidspunkt og materialernes herkomst.

[...]

"

Det fremgår af afgørelsen, at der er ansøgt om tilladelse til etablering af kystbeskyttelse i form af skråningsbeskyttelse af sten på den nederste del af klinten/skrænten, og at der vil anvendes afrundede natursten, som af udseende svarer til de eksisterende sten. Videre fremgår det, at der over stenene udlægges supplerende mineraljord, som tilsås med kystvegetationsarter, der har til hensigt naturligt at sikre mod erosion og udsivning af sediment samt integrere skråningen med den omkringliggende kyststrækning, så den fremstår som en helhed.

Derudover fremgår det af afgørelsen, at der som initialfodring lægges minimum 67,7 m³ strandfodringsmateriale, da dette ca. afspejler en gennemsnitlig erosionsmængde over 3 år. I tilføjelse hertil er det angivet, at hvis mængden af initialfodringen ikke er nok til at sløre anlægget, skal der initialfodres med den mængde, der er nødvendigt for, at dette sker.

2.2.1 Kommunens vurdering efter kystbeskyttelsesloven

Odsherred Kommune har ved vurderingen af, at der kan meddeles tilladelse efter kystbeskyttelseslovens § 3, stk. 1, til det ansøgte projekt, afvejet hensynene i kystbeskyttelseslovens § 1.

Odsherred Kommune har indledningsvist i sin vurdering bemærket, at det følger af kommunens administrationsgrundlag for kystforvaltning, at kommunen i en vurdering om kystbeskyttelse bl.a. lægger vægt på den frie kystdynamik, herunder at minimere risikoen for, at et projekt har negative følger på andre kyststrækninger. Derudover fremgår det, at kommunen lægger vægt på et givent kystbeskyttelsesprojekts tekniske kvalitet og at offentlighedens adgang ikke hindres.

Det fremgår af Odsherred Kommunes vurdering, at der er stærkt behov for kystbeskyttelse på det ansøgte sted. Kommunen har som begrundelse herfor særligt lagt vægt på, at der i de seneste år har været kraftig akut erosion, intensivering af storme, stigende vandstand og sommerhusets nære placering på skrænten. Derudover er der lagt vægt på, at den nuværende og til dels forfaldne kystbeskyttelse ikke ud fra et kystteknisk perspektiv er tilstrækkelig til at beskytte ejendommen mod erosion.

Endvidere er det indgået i Odsherred Kommunes vurdering, at skråningsbeskyttelsen skal fremstå sløret, ved at være tildækket med materiale, der svarer til de naturligt forekommende på kyststrækningen, hvorved det sikres, at denne del af kyststrækningen fremover vil fremstå visuelt uberørt.

Odsherred Kommune har med hensyn til kystbeskyttelsesprojektets tekniske og natur- og miljømæssige kvalitet vurderet, at projektet ikke vil medføre negative påvirkninger på nabostrækningerne, herunder påvirkninger i form af erosion. Kommunen har herved i den konkrete sag lagt vægt på, at negative påvirkninger som konsekvens af skråningsbeskyttelsen bliver elimineret af den løbende strandfodring, som vil følge erosionsraten på kyststrækningen. Det fremgår af afgørelsen, at der således stilles vilkår om, at anlægget kan kræves fjernet, hvis der viser sig uforudsete, skadelige virkninger som følge af anlæggets tilstedeværelse, og at der skal ske strandfodring, hvis forstranden forsvinder.

2.2.2 Kommunens vurdering efter habitatbekendtgørelsen for søterritoriet

Odsherred har i den påklagede afgørelse oplyst, at det ansøgte kystbeskyttelsesprojekt er beliggende 340 m syd for Natura 2000-område nr. 243 og ca. 1 km nord for Natura 2000-område nr. 154.

Det fremgår af afgørelsen, at Odsherred Kommune i den konkrete sag har vurderet, at projektet ikke vil medføre en væsentlig påvirkning på Natura 2000-områderne, eller at projektet i øvrigt vil forårsage forringelse af naturtyper og levesteder eller medføre forstyrrelser, der har betydelige konsekvenser for de arter, områderne er udpeget for, samt for bilag IV-arter. Kommunen har lagt vægt på projektets udformning og begrænsede omfang.

Det fremgår videre, at det ansøgte projekt i perioden 20. september 2021 og fire uger frem, har været sendt i høring, samt offentliggjort på kommunens hjemmeside.

I høringsmaterialet fremgår det, at ansøger har bistået Odsherred Kommune med svar på hørings svar.

Det fremgår af høringsmaterialet, at klager har anført, at det ansøgte projekt vil medføre en uddybning af strandprofilen i havet ud for kystbeskyttelses anlægget, da der vil ske en forøget strøm langs kysten, og dermed påvirke Natura 2000-området nr. 243 Ebbeløkke Rev.

Odsherred Kommune har hertil bemærket, at kommunen er enig i, at hård kystbeskyttelse generelt kan føre til stejlere strandprofil, dog ikke grundet forøget strøm langs kysten, men grundet reduceret sedimenttilførsel som følge af kystbeskyttelse. Kommunen har dog vurderet, at projektet ikke vil udgøre en risiko for at påvirke Natura 2000-området og dets udpegningsgrundlag, da habitatområdet er beliggende hele ca. 340 m nord for projektområdet. Derudover har kommunen anført, at en potentiel forstejling af kystprofilen i givet fald vil vedrøre de indre mere kystnære områder, som ikke er en del af det konkrete Natura 2000-område.

I tillæg hertil har Odsherred Kommune bemærket, at ændring i de aktuelle forhold vil være minimale, da der er tale om renovering af den eksisterende skråningsbeskyttelse, og at der som del af projektet vil gennemføres kompensationsfodring, der vil modvirke en eventuel forstejling.

2.3 Klagens indhold

Klager har indledningsvist anført, at det ansøgte kystbeskyttelsesprojekt i form af et hårdt kystbeskyttelses anlæg vil medføre u hensigtsmæssige og unødige konsekvenser på den omgivne kyst, herunder særligt øst for projektet i form af læsideerosion.

Det er hertil oplyst af klager, at kyststrækningen øst for projektområdet allerede er kraftigt eroderet, og at der om ganske få år vil være eroderet så meget af kyststrækningen, at det vil være til fare for en nærliggende vej, som går langs klintens kant.

Klager har anført, at problemet med læsideerosion kan afhjælpes ved sandfodring med sand og ral foran det hårde kystbeskyttelses anlæg, men at der i afgørelsen kun er indsat vilkår om, at der skal ske sandfodring foran anlægget for at sikre adgang til og langs kysten.

Klager har hertil anført, at vilkåret om sandfodring ikke er udformet præcist nok til, at Odsherred Kommune på rimelig vis kan håndhæve vilkåret, da det vil være vanskeligt at vurdere, hvornår noget er "så smal" og "vanskelig", og at det ikke er præciseret, hvem der skal foretage vurderingen.

Det er klagers opfattelse, at et vilkår om at sikre adgang til og langs kysten ikke nødvendigvis sikrer tilstrækkelig materiale til at imødegå en eventuel læsideerosion. Klager har hertil anført, at hvis tilladelsen til kystbeskyttelsesprojektet skal opretholdes, bør der indsættes et vilkår om sandfodring foran anlægget, hvor der anføres, hvilke mængder der skal tilføres årligt.

Klager har anført, at kystbeskyttelsesprojektet vil påvirke Natura 2000-område nr. 243 Ebbeløkke Rev negativt, da skråningsbeskyttelsen vil medføre en uddybning af strandprofilen, samt til en forøget strøm langs kysten.

Det er hertil klagers opfattelse, at Odsherred Kommunes vurdering efter habitatbekendtgørelsen for søterritoriet ikke er fyldestgørende, da kommunen alene forholder sig til afstanden mellem Natura 2000-området og projektet, samt til anlæggets omfang.

Klager har derudover anført, at Odsherred Kommune bør undersøge muligheder for et fælles projekt om strandfodring på en større del af kyststrækningen, frem for at meddele tilladelse til det konkrete kystbeskyttelsesprojekt.

2.4 Odsherred Kommunes bemærkninger til klagen

Odsherred Kommune har vedrørende det af klager anførte om læsideerosion og vilkår om strandfodring bemærket, at krav om adgang til og langs stranden sikrer en løbende kompensationsfodring, der modsvarer det materiale, der bliver tilbageholdt fra anlægget. Anvendes den gængse metode, hvor krav om specifik årlig mængde sediment til strandfodring fastsættes, vil dette bero på et skøn, som kan være for lille eller for stort i forhold til den konkrete erosion på kyststrækningen.

I tillæg hertil har Odsherred Kommune uddybet, at der ved krav om adgang til og langs stranden stilles et indirekte krav om, at der altid skal være så meget materiale foran anlægget, at der er en strand. Kommunen uddyber videre, at metoden sikrer, at kysten fremtræder, som om der ikke var anlagt et kystbeskyttelses anlæg, og en normal transport af sediment langs kyststrækningen.

Odsherred Kommune har vedrørende den del af klagen, der vedrører Natura 2000-område nr. 243, i sin helhed, og uden videre bemærkninger, henholdt sig til det svar, kommunen har afgivet i forbindelse med høringen af projektet.

3. Miljø- og Fødevarerklagenævnets bemærkninger og afgørelse

3.1 Miljø- og Fødevarerklagenævnets prøvelse

Odsherred Kommunes afgørelse af 31. marts 2022 indeholder tre afgørelser, idet der er truffet afgørelse om at meddele tilladelse efter kystbeskyttelsesloven, afgørelse om, at der ikke skal udarbejdes en konsekvensvurdering efter habitatbekendtgørelsen for søterritoriet, samt afgørelse i medfør af miljøvurderingsloven om, at projektet ikke er omfattet af krav om miljøvurdering og § 25-tilladelse.

Miljø- og Fødevarerklagenævnet forstår klagen således, at det er afgørelsen efter kystbeskyttelsesloven og afgørelsen efter habitatbekendtgørelsen for søterritoriet, der er påklaget.

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

Det er et retligt spørgsmål, om Odsherred Kommunes afgørelse har hjemmel i loven, og der er foretaget de krævede vurderinger efter loven. Herudover er det et retligt spørgsmål, om kommunen under sagens behandlinger har foretaget de lovpligtige høringer og om afgørelsen er i overensstemmelse med forvaltningsretlige regler og grundsætninger, herunder god forvaltningsskik.

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 kystbeskyttelses anlægget efter en kystteknisk vurdering har negative virkninger på kyststrækningen. Det er endvidere et skønsmæssigt spørgsmål, om der efter en kystteknisk vurdering er behov for kystbeskyttelse på ejendommen, samt hvilken type kystsikring, der er bedst egnet i den konkrete sag.

Efter habitatbekendtgørelsen for søterritoriets § 11, stk. 1, kan afgørelser truffet i henhold til bekendtgørelsen påklages til Miljø- og Fødevarerklagenævnet, for så vidt angår retlige spørgsmål.

Det er et retligt spørgsmål, om Odsherred Kommunes afgørelse lider af retlig mangler og er gyldig, herunder om kommunen har foretaget de krævede vurderinger efter habitatbekendtgørelsen for søterritoriet.

Om den foretagne vurdering efter habitatbekendtgørelsen for søterritoriet, herunder vurderingen af, at der ikke skal udarbejdes en konsekvensvurdering, indholdsmæssigt er korrekt, er derimod et skønsmæssigt spørgsmål, som ikke kan påklages til Miljø- og Fødevarerklagenævnet.

Det fremgår af § 11, stk. 1, i lov om Miljø- og Fødevarerklagenævnet, 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 Fødevarerklagenævnet, at nævnet kan begrænse sin prøvelse til de væsentligste forhold.

Miljø- og Fødevarerklagenævnet har i denne klagesag fundet anledning til at behandle spørgsmålet om, hvorvidt afgørelsen efter habitatbekendtgørelsen for søterritoriet er tilstrækkelig oplyst (undersøgelsesprincippet).

Miljø- og Fødevarerklagenævnet har ikke taget stilling til sagens øvrige klagepunkter, jf. herved § 11 i lov om Miljø- og Fødevarerklagenævnet.

3.2 Miljø- og Fødevarerklagenævnets bemærkninger

Det fremgår af kystbeskyttelseslovens § 1, stk. 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.

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, med mindre der er tale om anlæg, der udføres med staten som bygherre.

Ifølge habitatbekendtgørelsen for søterritoriets § 3, stk. 1, skal der, før der træffes afgørelse i medfør af kystbeskyttelseslovens § 3 om tilladelse til at udføre kystbeskyttelsesforanstaltninger, foretages en vurdering af, om projektet i sig selv, eller i forbindelse med andre projekter, herunder tidligere gennemførte projekter, væsentligt kan påvirke et internationalt naturbeskyttelsesområde eller visse arter, som er udpeget i medfør af miljømålsloven.

Det følger endvidere af § 4, stk. 1, at hvis den kompetente myndighed efter høring af andre berørte offentlige myndigheder vurderer, at projektet kan påvirke et internationalt naturbeskyttelsesområde væsentligt, skal der foretages en konsekvensvurdering af projektets virkning på det internationale naturbeskyttelsesområde under hensyn til bevaringsmålsætningen for det pågældende område.

Reglerne i habitatbekendtgørelsen for søterritoriet implementerer habitatdirektivets regler om forudgående vurdering af påvirkningen på Natura 2000-områder, og bekendtgørelsen skal fortolkes i lyset heraf.[9]

Habitatdirektivets artikel 6, stk. 3, har følgende ordlyd:

”

Stk. 3. Alle planer eller projekter, der ikke er direkte forbundet med eller nødvendige for lokalitetens forvaltning, men som i sig selv eller i forbindelse med andre planer og projekter kan påvirke en sådan lokalitet væsentligt, vurderes med hensyn til deres virkninger på lokaliteten under hensyn til bevaringsmålsætningerne for denne. På baggrund af konklusionerne af vurderingen af virkningerne på lokaliteten, og med forbehold af stk. 4, giver de kompetente nationale myndigheder først deres tilslutning til en plan eller et projekt, når de har sikret sig, at den/det ikke skader lokalitetens integritet, og når de – hvis det anses for nødvendigt – har hørt offentligheden.

”

EU-domstolen fortolker bestemmelsen således, at myndigheden skal foretage en vurdering af, om det kan udelukkes, at projektet i sig selv eller i forbindelse med andre planer og projekter kan påvirke opnåelse af gunstig bevaringsstatus for det udpegede område væsentligt, herunder om bevaringsstatus for de arter og/eller naturtyper, som området er udpeget for at beskytte (kaldet udpegningsgrundlaget), vil blive påvirket væsentligt.

Projektet skal således både vurderes i sig selv og i kumulation med andre projekter, herunder tidligere gennemførte projekter. Det er således den samlede påvirkning af Natura 2000-området, der skal vurderes.

Hvis en sådan påvirkning på baggrund af objektive kriterier ikke kan udelukkes, skal der, såfremt projektet ønskes fremmet, gennemføres en nærmere vurdering (konsekvensvurdering). Denne vurdering skal omfatte alle aspekter af projektet, som kan påvirke den omhandlede lokalitet, og vurderingen skal udføres på baggrund af den bedste videnskabelige viden på området.

Denne fortolkning af habitatreglerne følger blandt andet af EU-Domstolens dom af 7. september 2004 i sag C-127/02 (Hjertemuslingedommen), præmis 61, og dommens punkt 4:

”

En vurdering i henhold til artikel 6, stk. 3, i direktiv 92/43 af en plan eller et projekts virkninger på den omhandlede lokalitet indebærer, at alle de aspekter af en plan eller et projekt, som i sig selv eller i forbindelse med andre planer og projekter vil kunne påvirke bevaringsmålsætningen for lokaliteten, skal identificeres før godkendelsen heraf under hensyn til den bedste videnskabelige viden på området. De kompetente nationale myndigheder giver kun tilladelse til en aktivitet som mekanisk fiskeri efter hjertemuslinger på betingelse af, at de, ud fra konklusionen på vurderingen af denne aktivitetens virkninger på den omhandlede lokalitet under hensyn til bevaringsmålsætningen for denne, har opnået vished for, at aktiviteten ikke har skadelige virkninger for den pågældende lokalitets integritet. Det forholder sig således, når det ud fra et videnskabeligt synspunkt uden rimelig tvivl kan fastslås, at der ikke er sådanne virkninger.

"

Der kan herefter kun gives tilladelse til et projekt, såfremt det ud fra et videnskabeligt synspunkt uden rimelig tvivl kan fastslås, at projektet ikke har skadelige virkninger på den omhandlede lokalitets integritet.[10]

Forsigtighedsprincippet spiller en central rolle i administrationen af Natura 2000-områder.

Forsigtighedsprincippet skal, jf. sag C-127/02, Hjertemuslingedommen, både anvendes i den foreløbige vurdering af, om en plan eller et projekt i sig selv eller i forbindelse med andre planer og projekter kan antages at påvirke et beskyttet område væsentligt, og i en evt. konsekvensvurdering.

Forsigtighedsprincippet indebærer blandt andet, at hvis der er videnskabelig tvivl om skadevirkninger, dvs. at skade ikke kan udelukkes, skal denne tvivl komme Natura 2000-området til gode. Hensynet til de udpegede områder skal vægtes højest. Forsigtighedsprincippet anvendes f.eks. i tilfælde, hvor videnskabelige oplysninger er ufuldstændige, foreløbige eller usikre, samt i tilfælde, hvor en foreløbig videnskabelig vurdering viser, at der er risiko for eventuelle skadelige indvirkninger på arter eller naturtyper.

Odsherred Kommunes vurdering af, at der ikke sker væsentlige påvirkninger af det nærliggende Natura 2000-område nr. 243 Ebbeløkke Rev, herunder udpegningsgrundlaget, og at der derfor ikke skal udarbejdes en konsekvensvurdering, er navnlig begrundet med afstanden mellem projektområdet og Natura 2000-området og den valgte kystbeskyttelsesmetode og omfang. Kommunens vurdering er foretaget på baggrund af egne vurderinger af projektet, herunder det foreliggende datagrundlag, og høringer af relevante myndigheder.

Miljø- og Fødevarerklagenævnet finder, at Odsherred Kommunes afgørelse efter habitatbekendtgørelsen for søterritoriet er truffet på et ikke tilstrækkeligt oplyst grundlag. Nævnet har lagt vægt på, at kommunen ved sin vurdering ikke fyldestgørende har redegjort nærmere for, hvorfor afstanden på ca. 340 m mellem Natura 2000-område nr. 243 Ebbeløkke Rev og projektområdet, ifølge kommunen er en så betydelig afstand, at det ansøgte projekt ikke vil have en påvirkning på området. Nævnet har i den forbindelse lagt vægt på, at projektområdet er beliggende ved Kattegat, hvor den aktive kystprofil (aktive zone) typisk er op til 350 m, og at det ikke er oplyst, hvordan det ansøgte projekt, herunder initialfodring og løbende kompensationsfodring i form af strandfodring, vil have indvirkning på den aktive kystprofils sedimentsdynamik, og dermed eventuelle påvirkninger på Natura 2000-området.

Miljø- og Fødevarerklagenævnet finder på baggrund heraf med henvisning til EU-domstolens praksis, og under hensyn til det EU-retlige forsigtighedsprincip, at Odsherred Kommunes væsentlighedsvurdering efter habitatbekendtgørelsen for søterritoriet ud fra en vurdering af de retlige forhold lider af en væsentlig retlig mangel.

På baggrund heraf ophæver Miljø- og Fødevarerklagenævnet Odsherred Kommunes afgørelse efter habitatbekendtgørelsen for søterritoriet, og hjemviser afgørelsen til fornyet behandling.

Miljø- og Fødevarerklagenævnet bemærker i den forbindelse, at det ud fra et videnskabeligt synspunkt uden rimelig tvivl skal kunne fastslås, at projektet ikke har skadelige virkninger på Natura 2000-områdets udpegningsgrundlag. En væsentlighedsvurdering indebærer, at alle aspekter af et projekt, der vil kunne påvirke bevaringsmålsætningen for lokaliteten, skal

identificeres før projektet kan godkendes, og forsigtighedsprincippet indebærer bl.a., at hvis der er videnskabelige tvivl om skadevirkninger, skal denne tvivl komme Natura 2000-området til gode.

Miljø- og Fødevareklagenævnet bemærker videre, at før der meddeles tilladelse til et projekt efter kystbeskyttelseslovens § 3, skal der foreligge en vurdering af, om projektet væsentligt kan påvirke et Natura 2000-område.

På baggrund heraf ophæver Miljø- og Fødevareklagenævnet Odsherred Kommunes afgørelse om tilladelse efter kystbeskyttelsesloven, idet nævnet dog ikke har taget stilling til denne del af sagen.

3.3 Miljø- og Fødevareklagenævnets afgørelse

Miljø- og Fødevareklagenævnet ophæver Odsherred Kommunes afgørelse af 31. marts 2022 om, at der ikke skal udarbejdes en konsekvensvurdering for etablering af kystbeskyttelse i form af hård skråningsbeskyttelse på [matr.nr.1], og hjemviser sagen til fornyet behandling i førsteinstansen.

Miljø- og Fødevareklagenævnet ophæver som følge heraf tillige Odsherred Kommunes afgørelse af 31. marts 2022 om tilladelse til etablering af kystbeskyttelse i form af hård skråningsbeskyttelse på [matr.nr.1], og hjemviser sagen til fornyet behandling i førsteinstansen.

[1] 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.

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

[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://kyst.dk/media/80442/vejledning_om_kystbeskyttelsesmetoder.pdf
(https://kyst.dk/media/80442/vejledning_om_kystbeskyttelsesmetoder.pdf)

[6] <https://mst.dk/media/232792/n243-revideret-basisanalyse-2022-27-ebbeloekke.pdf>
(<https://mst.dk/media/232792/n243-revideret-basisanalyse-2022-27-ebbeloekke.pdf>)

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

[8] 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.

[9] Rådets direktiv 92/43/EØF af 21. maj 1992 om bevaring af naturtyper samt vilde dyr og planter med senere ændringer.

[10] Se bl.a. EU-Domstolens dom af 24. november 2011 i sag C-404/09 (Kommissionen mod Spanien).

Sag:

22/05578

Dato:

21. november 2022.

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>)