

MRF 2024.235

Miljø- og Fødevareklagenævnets afgørelse af 21. august 2024, j.nr. 24/02066 og 24/0268

Ophævet og hjemvist lovliggørende bonustilladelse efter kystbeskyttelseslovens § 3 til 12 høfder ved Hasseløje Strand, da den skønsmæssige afvejning fandtes utilstrækkelig, bl.a. fordi kommunen ikke havde dokumenteret høfdernes egnethed eller foretaget en vurdering af de hensyn, som varetages med strandbeskyttelseslinjen, ligesom kommunen ikke havde dokumenteret, at høfderne var etableret i 1960'erne, og at en fjernelse vil skade fuglelivet.

Faaborg-Midtfyn Kommune meddelte i januar 2024 lovliggørende kystbeskyttelsestilladelse efter kystbeskyttelseslovens § 3, stk. 1 til 12 høfder på en ca. 270 m lang strækning på en ejendom ved Hasseløje Strand syd, idet kommunen samtidig traf afgørelse efter miljøvurderingslovens § 21 og kysthabitatbekendtgørelsen. Arealerne ved høfderne var i deres helhed omfattet af strandbeskyttelseslinjen jf. naturbeskyttelseslovens § 15 og delvist vejledende registreret som beskyttet strandeng efter naturbeskyttelseslovens § 3. Nærmeste Natura 2000-område er beliggende ca. 1 km sydvest for ejendommen. Afgørelsen var tillagt bonusvirkning efter kystbeskyttelseslovens § 3a og erstattede dermed dispensation fra strandbeskyttelseslinjen. Kystdirektoratet havde under sagens behandling afvist, at give en konkret vurdering af projektet, men mente, at udfordringerne på strækningen kunne løses ved kystfodring. Af afgørelsen fremgik endvidere, at kommunens forvaltning havde indstillet afslag på lovliggørende tilladelse, da forvaltningen ikke mente, at høfderne var egnede til at løse de kystbeskyttelsesmæssige udfordringer på stedet. Kommunens Teknik- og Miljøudvalg meddelte dog lovliggørende tilladelse, idet udvalget lagde til grund, at etableringen af høfderne gik tilbage til 1960'erne, og herefter fundet, at rekreative hensyn samt de negative konsekvenser for fuglelivet ved at fjerne høfderne kunne begrunde en lovliggørende tilladelse. Afgørelsen blev påklaget af Friluftsrådet og Danmarks Naturfredningsforening, der navnlig gjorde gældende, at der ikke forelå kystbeskyttelsesmæssige behov for høfderne, samt at kommunen havde tilsidesat de hensyn som naturbeskyttelseslovens §§ 3 og 15 varetog, og at kommunen ikke havde dokumenteret, at der siden 1960'erne havde været høfder på strækningen, eller at fjernelse af høfderne ville få store konsekvenser for natur- og fugleliv, hvorfor klagerne fandt, at kommunen havde varetaget usaglige hensyn med afgørelsen, herunder hensyn til turisme. Miljø- og Fødevareklagenævnet (formanden) konstaterede, at kommunen havde truffet tre

afgørelser efter hhv. kystbeskyttelsesloven, kysthabitatbekendtgørelsen og miljøvurderingsloven, men at det alene var den lovliggørende tilladelse efter kystbeskyttelsesloven, der var påklaget. Nævnet lagde til grund, at nævnet alene kunne prøve retlige spørgsmål og ikke havde kompetence til at prøve det skønsmæssige spørgsmål mht. den kystteknisk vurdering. Nævnet fandt herefter anledning til at behandle, om kommunen havde foretaget en tilstrækkelig og konkret afvejning af relevante hensyn efter kystbeskyttelseslovens formålsbestemmelse, idet det følger af kystbeskyttelseslovens § 3 a, stk. 1, at en tilladelse efter § 3 kan have bonusvirkning og erstatte dispensationer fra naturbeskyttelseslovens §§ 3 og 15, når dette fremgår af afgørelsen. Af forarbejderne til § 3a fremgår, at hvor der er tillagt bonusvirkning fra naturbeskyttelseslovens § 15, skal hensynet bag strandbeskyttelseslinjen indgå i skønnet med samme vægt som de øvrige hensyn efter kystbeskyttelsesloven. Nævnet konstaterede herefter at naturtypebekendtgørelsen fandt anvendelse i den konkrete sag, da ejendommen var udlagt som sommerhusområde før 1. juli 1992, hvorfor naturbeskyttelseslovens § 3 ikke fandt anvendelse. Herefter fandt nævnet, at kommunen ikke havde foretaget en tilstrækkelig og saglig afvejning af hensynene oplyst i kystbeskyttelseslovens formålsbestemmelse, da kommunen ikke havde dokumenteret behov for kystbeskyttelse på den pågældende strækning eller at høfderne havde en teknisk kvalitet, der løste strækningens udfordringer, og at kommunen ikke havde inddraget de hensyn, der varetages med naturbeskyttelseslovens § 15. Nævnet lagde endvidere vægt på, at kommunen ikke havde dokumenteret, at høfderne var etableret i 1960'erne, og at kommunen heller ikke havde dokumenteret, at fjernelse af digerne ville få store konsekvenser for fugle- og dyreliv, hvormed der ikke havde været grundlag for denne begrundelse. På denne baggrund fandt nævnet at afgørelsen led af en væsentlig retlig mangel og ophævede og hjemviste afgørelsen til fornyet behandling i førsteinstans.

Kommentar: Miljø- og Fødevareklagenævnets afgørelse må anses for udtryk for en vidtgående prøvelse af kommunens forvaltningsretlige skøn ved en lovliggørende tilladelse efter kystbeskyttelsesloven, hvor nævnets prøvelse er begrænset til retlige spørgsmål. For det første synes klagenævnets prøvelse af skønnet at være meget tæt på den prøvelse af skøn ved dispensation fra naturbeskyttelseslovens § 15, hvor nævnet imidlertid skal foretage en fuld prøvelse. For det andet er det bemærkelsesværdigt, at nævnet i begrundelsen for ophævelsen af den lovliggørende tilladelse henviser til kommunens manglende dokumentation for høfdernes egnethed og for tidspunktet for etablering af høfderne. Som nævnet selv anfører, kan nævnet ikke under klagesager efter kystbeskyttelsesloven prøve høfdernes kysttekniske egnethed, og i relation til etableringstidspunktet ses der ikke at foreligge oplysninger, der modsiger kommunens oplysning. Den omstændighed, at klagerne krævede en sådan dokumentation, kan ikke i sig selv føre til, at kommunens vurdering af tidspunktet for etablering af høfderne kan afvises. Som minimum må kræves, at klagerne kan fremlægge oplysninger, der konkret kan anfægte kommunens vurdering af tidspunktet. Det må derimod tiltrædes, at når tilladelser efter kystbeskyttelsesloven erstatter dispensation fra naturbeskyttelsesloven, skal kommunen redegøre for, hvordan disse hensyn i naturbeskyttelsesloven er indgået i afvejningen, hvorfor denne begrundelsesmangel kan føre til ophævelse og hjemvisning. I forhold til fuglelivet er der et selvstændigt aspekt, idet et påbud om fjernelse af høfderne formentlig vil kræve en vurdering efter habitatdirektivets art. 6, stk. 3, med baggrund i kommunens oplysning om, at en fjernelse af høfderne vil have væsentlig skadelig virkning på fuglelivet.



Ophævelse og hjemvisning af afgørelse om lovliggørende tilladelse til kystbeskyttelsesanlæg i form af 12 høfder i Faaborg-Midtfyn Kommune

Sag: 24/02066, 24/02068

Dato: 21. august 2024

Miljø- og Fødevareklagenævnet har truffet afgørelse efter kystbeskyttelseslovens § 3, stk. 1, jf. § 18, stk. 1.^[1]

Miljø- og Fødevareklagenævnet ophæver Faaborg-Midtfyn Kommunes afgørelse af 2. januar 2024 om lovliggørende tilladelse til kystbeskyttelse i form af 12 høfder på matr. nr. [Matrikelnummer 1], og hjemviser sagen til fornyet behandling i førsteinstansen.

Det indbetalte klagegebyr tilbagebetales.

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

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

1. Klagen til Miljø- og Fødevareklagenævnet

Afgørelsen er den 25. januar 2024 og 25. januar 2024 påklaget til Miljø- og Fødevareklagenævnet af Friluftsrådet (klager 1) og Danmarks Naturfredningsforening (klager 2).

Klagerne har navnlig anført, at

- høfderne har en negativ påvirkning på den omkringliggende beskyttede strandeng,
- der på de bebyggede arealer ved sommerhusområdet ikke er risiko for, at erosion kan påvirke mennesker eller ejendom,
- høfderne ikke er nødvendige for, at offentligheden kan færdes på den konkrete kyst eller udnytte kystområdets rekreative muligheder, herunder badning, og
- høfderne er en hindring af offentlighedens adgang langs kysten.

Klagepunkterne er nærmere uddybet i afsnit 2.5.

2. Sagens oplysninger

2.1 Ejendommen og området

Det omhandlede kystbeskyttelses anlæg er etableret på matr. nr.

[Matrikelnummer 1], ca. 6 km vest for Faaborg syd for krumodden nord for sommerhusområdet Hesseløje og direkte ud til Sønderfjord.

Kystbeskyttelses anlægget består af 12 høfder, som er etableret på en ca. 270 m lang strækning.

Ifølge Danmarks Miljøportal[4] er en stor del af arealerne ved høfderne registreret som beskyttet strandeng, jf. naturbeskyttelseslovens § 3.[5]

Nærmeste Natura 2000-område er nr. 123 Bøjden Nor (Habitatområde nr. 107) og (Fuglebeskyttelsesområde nr. 123), der ligger ca. 1 km sydvest for ejendommen.

2.2 Sagens forhistorie

Faaborg-Midtfyn Kommune meddelte den 14. december 2022 en lovliggørende tilladelse til 12 høfder på matr. nr. [Matrikelnummer 1].

Det fremgik af afgørelsen, at Faaborg-Midtfyn Kommunes beslutning var truffet ud fra en samlet afvejning af de interesser, der vedrørte sagen. Der fremgik ikke i øvrigt af sagens materiale, herunder referater fra kommunalbestyrelsesmøder, udvalgsmøder mv., en nærmere redegørelse for kommunens beslutning.

Afgørelsen blev den 8. januar 2023 og 11. januar 2023 påklaget til Miljø- og Fødevareklagenævnet af Friluftsrådet og Danmarks Naturfredningsforening.

Miljø- og Fødevareklagenævnet ophævede den 13. juli 2023 Faaborg-Midtfyn Kommunes afgørelse og hjemviste sagen til fornyet behandling.^[6] Nævnet fandt, at kommunens afgørelser led af en væsentlig retlig mangel, idet afgørelsen ikke opfyldte forvaltningslovens krav om begrundelse. Nævnet lagde vægt på, at kommunen blot havde tilkendegivet, at der var truffet afgørelse efter en afvejning af de interesser, der vedrørte sagen. Derudover fandt nævnet, at kommunen ikke havde foretaget den fornødne afvejning og vurdering af hensynene oplistet i kystbeskyttelseslovens formålsbestemmelse, samt at det ikke fremgik, hvilke parametre og hensyn kommunen, ved sin stillingstagen til, om der kunne meddeles lovliggørende tilladelse til det konkrete kystbeskyttelses anlæg, havde lagt vægt på.

2.3 Den påklagede afgørelse

Faaborg-Midtfyn Kommune har den 2. januar 2024 i medfør af kystbeskyttelseslovens § 3, stk. 1, meddelt lovliggørende tilladelser til 12 høfder på matr. nr. [Matrikelnummer 1].

Halsnæs Kommune har samtidig truffet afgørelse om, at der ikke skal udarbejdes en konsekvensvurdering for projektet, jf. kysthabitatbekendtgørelsen,^[7] samt at der ikke skal foretages en miljøkonsekvensvurdering (VVM) af projektet, jf. miljøvurderingslovens § 21.^[8]

Ifølge afgørelsen erstatter tilladelsen reglerne efter naturbeskyttelseslovens^[9] § 15, jf. kystbeskyttelseslovens § 3a, stk. 1.

Det fremgår af afgørelsen, at Faaborg-Midtfyn Kommune efter en foreløbig vurdering af sagen fandt, at der ikke ville kunne meddeles tilladelse til bibeholdelse af høfderne, hvorfor kommunen den 14. januar 2021 sendte partshøring og varsel om påbud til ejerne af ejendommene. Ejerne fremsendte herefter yderligere oplysninger til sagen.

Ansøgningen og oplysningerne blev derefter sendt i høring hos bl.a. Kystdirektoratet.

Kystdirektoratet har den 21. juni 2022 i høringssvar bl.a. bemærket, at det ikke er muligt at give en konkret teknisk vurdering af det ansøgte, da der mangler en

konkret redegørelse for den valgte løsning med høfder, projektets levetid og dimensionering. Direktoratet har dog bemærket, at udfordringerne med den akutte erosion på den konkrete kyststrækning kan imødekommes ved kystfodring, og at høfder ikke har signifikant effekt på om-rådet, da den kroniske erosion er lav.

Ansøger har i et efterfølgende svar af 5. juli 2022 redegjort nærmere for kystbeskyttelsesanlægget, og bl.a. bemærket, at høfderne er anlagt fra 2002 til 2019, at høfderne modvirker den akutte erosion, at sedimentet syd for anlægget har medvirket til at opretholde kystlinjen, og at den forventede levetid for anlægget er minimum 30 år.

Det fremgår af afgørelsen, at sagen har været forelagt Faaborg-Midtfyns Kommunes Teknik- og Miljøudvalg. Det fremgår af referatet fra mødet i udvalget den 14. december 2023, at den kommunale forvaltnings indstilling var afslag på lovliggørende tilladelse til det ansøgte.

Ifølge forvaltningens redegørelse er der ikke et kystbeskyttelsesmæssigt behov til det ansøgte, da der ikke er fare for kronisk erosion i særligt omfang på den ansøgte strækning. Strækningen er kendetegnet ved, frem til høfdernes etablering, at være beliggende uden kystbeskyttelse og med et naturlige kystprofil som en smal oddestruktur. Der vurderes således ikke at være et behov for kystbeskyttelse af ejendommen, da der ikke ses at være en tilbagerykning af kysten i væsentlig omfang. Der kan ikke konstateres den tilbagerykning af kysten, som ansøgeren henviser til. Forvaltningen henviser i øvrigt til Kystdirektoratets høringssvar vedrørende behovet for kystbeskyttelse, som understøtter kommunens vurdering.

I forhold til kystbeskyttelsesanlæggets tekniske og natur- og miljømæssige effekt fremgår det af redegørelsen, at det ansøgte ikke vil reducere risikoen for kronisk og akut erosion på strækningen. Denne vurdering er baseret på, at høfder virker ved at fange langsgående sediment, og i overvejende grad modvirker kronisk erosion. Ifølge kystatlas er den kroniske erosionsrate på strækningen lille, og langstransporten er primært nordnordøstgående. Sydvest for området ligger en mindre jollehavn, som i vid udstrækning opfanger sedimentet, inden det når høfderne. Det er således kommunens forvaltnings samlede vurdering, at høfderne kun har begrænset effekt, og at høfder som metode er uegnede til at løse de kystbeskyttelsesmæssige udfordringer på stedet.

Det følger videre af redegørelsen at der ikke ville have været meddelt tilladelse til høfder på strækningen, havde der været ansøgt herom forud.

Det fremgår af afgørelsen, at Faaborg-Midtfyns Kommune på trods af forvaltningens indstilling har lagt til grund for at meddele en lovliggørende tilladelse, at starten på at lave høfder ligger tilbage til slut 1960'erne, hvor sommerhusområdet Hesseløje blev etableret. Marksten blev kørt ud til digerne som beskyttelse, som efterfølgende er blevet fodret frem til 2019.

På grund af høfderne kan kysten benyttes af gående, fiskere, og badegæster. Man kan færdes på stranden, og det er muligt at passere høfderne, ligesom der er en sti bag ved stranden. Kystens tilstand understøtter det kommunale ønske om turismeudvikling.

Det fremgår videre af Faaborg-Midtfyns Kommunes vurdering, at hård kystbeskyttelse virker på stedet, selvom anlægget for nuværende ikke er en del af kommuneplanen, og at kystbeskyttelsesplanen ikke medfører nabogener, idet arealerne nedstrøms er et naturområde. Konsekvensen er alene, at krumodden udvikles langsommere.

Det er Faaborg-Midtfyns Kommunes opfattelse, at kysten ved ejendommen rykkede op til 25 m tilbage, indtil høfderne blev etableret. Derefter er kystens tilbagetrækning stoppet, og der er opstået sandstrand med bademuligheder. Dette eksisterede ikke, før høfderne blev etableret.

Derudover er det indgået i Faaborg-Midtfyns Kommunes vurdering, at det vil få store konsekvenser for natur og fugleliv, hvis høfderne fjernes.

2.4 Klagens indhold

Klager 1 har anført, at Faaborg-Midtfyns Kommune har besluttet at høfderne kan lovliggøres, på trods af at både Kystdirektoratet og den kommunale forvaltnings faglige vurdering peger på, at der ikke er et kystbeskyttelsesmæssig behov for det konkrete kystbeskyttelsesplan. Derudover udgør kystbeskyttelsesplanen ifølge klager 1 en markant negativ påvirkning på kysten, både rekreativt, landskabeligt og naturmæssigt, og hindrer offentlighedens adgang langs kysten.

Klager 1 er af den opfattelse, at der er tale om et voldsomt anlæg i naturen, og at det vil medføre en uheldig præcedens, hvis der meddeles lovliggørende tilladelse til det ansøgte mod bedre vidende. I den forbindelse har klager 1 oplyst, at det i

kommuneplanen fremgår, at der i kommunen ikke er kyststrækninger, der udsættes for stor kronisk kysterosion, samt at det ifølge kystatlas.dk fremgår, at kysten i Faaborg-Midtfyns Kommune kendetegnes ved en lille erosionsrate.

Derudover har klager 1 anført, at Faaborg-Midtfyns Kommune har tilsidesat det beskyttelseshensyn, som strandbeskyttelseslinjen, jf. naturbeskyttelseslovens § 15, og naturbeskyttelseslovens § 3, varetager. Klager 2 har anført, at høfderne og den øgede sanddeponering medfører en ødelæggelse af den særlige strandvoldsvegetation, der er tilknyttet stenstrande, samt at høfderne har en negativ påvirkning på den bagvedliggende strandeng ved at reducere den forstyrrelse og saltoverskylning, der er nødvendig for strandengenes opretholdelse på langt sigt.

Klager 2 har anført, at kystbeskyttelsesplanen ikke kan lovliggøres, idet der ved de bebyggede arealer ved sommerhusområdet ikke er risiko for, at erosion kan påvirke mennesker eller ejendom, hvorfor det ansøgte ikke opfylder det grundlæggende formål med kystbeskyttelsesloven.

Klager 2 har derudover anført, at Faaborg-Midtfyns Kommune ikke har dokumenteret, at der siden 1960'erne har været høfder ved Hesseløje, samt at dette i øvrigt er usagligt at inddrage i begrundelsen for tilladelsen, da der er tale om lovliggørelse af et kystbeskyttelsesplan, hvor opførelsen er påbegyndt i 2002.

Ifølge klager 2 er det ikke en forudsætning for at kunne gå, fiske eller bade, at der er en sandstrand. Klager har i den forbindelse anført, at offentlighedens adgang på kysten hindres af høfderne, og at Faaborg-Midtfyns Kommunes argument om, at offentligheden har adgang via stien, der løber langs kysten, er usagligt, idet denne sti også giver adgang til kysten uden de etablerede høfder. Det er videre klagers opfattelse, at kystens tilstand og sikring heraf som turisme-sandstrand ikke er relevant i forhold til kystbeskyttelseslovens formål om at beskytte mennesker og ejendom, men at sandstrand kan indgå som et hensyn til den rekreative udnyttelse af en kyst ift. vurderingen af, om der kan etableres et kystbeskyttelsesplan. I den forbindelse har klager anført, at det ikke er den opståede sandstrand som følge af høfderne, der har medført bademuligheder på ejendommen, men nærmere søterritoriets beskaffenhed.

Klager 2 har anført, at det faktum, at kystbeskyttelsesplanen ikke medføre nabogener, men alene påvirker naturarealer, ikke i sig selv er et argument for at fastholde det ansøgte plan. Ifølge klager bør krumoddens naturlige udvikling

ikke hindres på nogen måde, og der er netop ikke en reel risiko for negativ påvirkning af mennesker eller ejendom, jf. kystbeskyttelseslovens formålsbestemmelse.

Videre har klager 2 anført, at Faaborg-Midtfyns Kommune ikke har begrundet, hvorfor det er kommunens vurdering, at det vil få store konsekvenser for natur og fugleliv, hvis høfderne fjernes, hvilket efter klagers opfattelse er ensbetydende med, det ikke kan vurderes, om vurderingen reelt er uden indhold. I den forbindelse har klager anført, at krumodden er en naturlig del af det danske kystlandskab, og som alle andre naturlige landskabsformer, så medfører det bestemte naturtyper, der samtidig med, at landskabet udvikles, ændrer sig i samme takt. Naturen er ikke statisk, og den naturlige udvikling af krumodden bidrager også til en naturlig udvikling af den stedlige natur.

2.5 Andre bemærkninger til klagen

Ejeren af ejendommen, som også er ansøger, har den 14. februar 2024 indsendt bemærkninger til klagen.

Ansøger har bl.a. bemærket, at det er Faaborg-Midtfyns Kommunes ønske at fremme turisme i kommunen, herunder ved at øge de rekreative muligheder ved bl.a. Hesseløjeområdet. Det er på den baggrund ansøgers opfattelse, at det giver god mening at bibeholde høfderne for at sikre kyststrækningen og naturen for derved at opretholde den rekreative udnyttelse på ejendommen, som bl.a. omfatter lokale borgere og turister.

Derudover har ansøger bemærket, at høfderne siden etableringen og fortsat har en kystbeskyttende effekt, idet høfderne modvirker den erosion, som før etableringen af anlægget har medført, at op til 25 m af ejendommen er eroderet.

Ansøger har videre bemærket, at hvis høfderne fjernes, vil krumodden efter en kort årrække forsvinde som resultat af erosion, hvilket vil medføre, at Drejet vil blive til en ø og ikke en halvø, som i væsentlig omfang reducerer mulighederne for naturen og naturoplevelser, herunder offentlighedens adgang til kysten og området. Derudover har ansøger bemærket, at høfderne medvirker til øget biodiversitet mv.

3. Miljø- og Fødevareklagenævnets bemærkninger og afgørelse

3.1 Miljø- og Fødevareklagenævnets prøvelse

Faaborg-Midtfyns Kommunes afgørelse af 2. januar 2024 indeholder tre afgørelser, idet der er truffet afgørelse om at meddele tilladelse efter kystbeskyttelseslovens § 3, stk. 1, afgørelse om, at der ikke skal udarbejdes en konsekvensvurdering efter kysthabitatbekendtgørelsen samt afgørelse om, at projektet ikke er omfattet af krav om miljøvurdering og § 25-tilladelse. Klagerne har alene påklaget afgørelsen efter kystbeskyttelsesloven, hvorfor Miljø- og Fødeklagenævnet kun behandler denne klage i det følgende.

Efter kystbeskyttelseslovens § 18, stk. 1, kan afgørelser efter § 3, stk. 1, påklages til Miljø- og Fødevareklagenævnet, for så vidt angår retlige spørgsmål.

Miljø- og Fødevareklagenævnets behandling af retlige spørgsmål omfatter alle spørgsmål om lovligheden eller gyldigheden af trufne afgørelser, herunder fortolkning eller forståelse af lovbestemmelser samt overholdelse af almindelige forvaltningsretlige grundsætninger.

Det er derimod ikke et retligt, men et skønsmæssigt spørgsmål, om der efter en kystteknisk vurdering er forhold, der taler for eller imod et ansøgt projekt, herunder om der efter en kystteknisk vurdering er behov for kystbeskyttelse på ejendommen samt hvilket type kystsikring, der er bedst egnet i den konkrete sag. Sådanne spørgsmål kan derfor ikke påklages til Miljø- og Fødevareklagenævnet.

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, om Faaborg-Midtfyns Kommune har truffet afgørelse efter at have foretaget en tilstrækkelig og konkret afvejning af relevante hensyn efter kystbeskyttelseslovens formålsbestemmelse.

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 Faaborg-Midtfyn

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

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.

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.

Ejendomsbegrebet i kystbeskyttelsesloven skal fortolkes i bred forstand. Ubebyggede arealer kan repræsentere et aktiv, og der kan være økonomiske konsekvenser forbundet med ikke at kystbeskytte. Det kan f.eks. være kystbeskyttelse af haver, parker, landbrugsarealer eller endnu ubebyggede grunde. En ejendom skal således forstås som omfattende f.eks. ubebyggede arealer, dyrkede arealer, bygninger, veje, skure, terrasser mv.^[10]

Formålet varetages ved afvejning af en række hensyn, herunder behovet for kystbeskyttelse, økonomiske hensyn ved kommunale fællesprojekter om kystbeskyttelse, kystbeskyttelsesforanstaltningernes tekniske og natur- og miljømæssige kvalitet, rekreativ udnyttelse af kysten, sikring af den eksisterende adgang til og langs kysten og andre forhold.

Hensynene er ikke oplistet i en prioriteret rækkefølge, og der er ikke hensyn, der skal veje tungere end andre. Det er dog en forudsætning, at den ansøgte foranstaltning er egnet til at løse de konkrete udfordringer på strækningen. Ved stillingtagen til, om der skal gives tilladelse til kystbeskyttelse, skal der således foretages en konkret afvejning af de relevante hensyn i forhold til den enkelte sag.

Myndigheden skal foretage en konkret helhedsvurdering af den ansøgte foranstaltnings effekt i forhold til udfordringer på strækningen under hensynstagen til omkringliggende natur, landskab og natur. Det er ikke et krav, at

den ønskede kystbeskyttelsesmetode er den mest optimale, men det er det klare udgangspunkt, at ansøger kun kan vælge at benytte metoder, der har en dokumenteret effekt i forhold til den konkrete udfordring, der er på strækningen. Såfremt flere forskellige kystbeskyttelsesmetoder dokumenteret kan reducere den konkrete risiko, vil ansøger have frihed til at vælge den metode, der måtte ønskes benyttet. Myndigheden skal derfor i denne forbindelse vurdere, om der er metodefrihed, og om den valgte metode er en valgmulighed. Ved behandlingen af en ansøgning om tilladelse til kystbeskyttelse skal myndigheden foretage en kystteknisk vurdering af foranstaltningens effekt på kysten, baseret på baggrund af bl.a. kystens udvikling. Hvis foranstaltningen ikke vurderes at have en teknisk kvalitet, som løser kyststrækningens udfordringer, kan ansøgningen som udgangspunkt ikke imødekommes.^[11]

Det følger af kystbeskyttelseslovens § 3 a, stk. 1, at en tilladelse efter § 3 erstatter i overensstemmelse med reglerne herom i naturbeskyttelsesloven, lov om skove, og lov om jagt- og vildtforvaltning og regler fastsat i medfør af disse love tilladelser, godkendelser mv., som ville være nødvendige for at gennemføre foranstaltninger omfattet af tilladelsen efter § 3. Det følger af § 3 a, stk. 3, at tilladelsen skal indeholde oplysninger om, hvilke afgørelser efter anden lovgivning tilladelsen erstatter.

Bestemmelsen om inklusion af anden lovgivning blev indsat i kystbeskyttelsesloven ved lov nr. 720 af 8. juni 2018 om ændring af bl.a. kystbeskyttelsesloven og naturbeskyttelsesloven.

Det fremgår af de almindelige bemærkninger til loven, at når en dispensation eller tilladelse inkluderes i den samlede tilladelse til etablering af kystbeskyttelse, vil der ikke skulle træffes en afgørelse efter den inkluderende lovgivning. Den samlede afgørelse vil blive truffet med hjemmel i kystbeskyttelsesloven og ud fra de hensyn, som er angivet i denne. De hensyn, som de inkluderede regler varetager, vil endvidere indgå med samme vægt som de øvrige hensyn, der fremgår af kystbeskyttelseslovens § 1.^[12] Da de hensyn, som den inkluderede lovgivning varetager, også skal indgå i skønnet over, om der efter kystbeskyttelseslovens § 3, stk. 1, skal gives tilladelse til kystbeskyttelse, skal disse hensyn i overensstemmelse med forvaltningslovens almindelige begrundelseskrav også angives i begrundelsen for afgørelsen i det omfang, der er tale om hovedhensyn, der har været bestemmende for skønsudøvelsen.^[13]

Det følger af forvaltningslovens § 22, at en afgørelse, når den meddeles skriftligt, skal være ledsaget af en begrundelse, medmindre afgørelsen fuldt ud giver den

pågældende part medhold. Begrundelsen skal indeholde en henvisning til de retsregler, afgørelsen er truffet efter, og i det omfang, afgørelsen er baseret på et administrativt skøn, skal begrundelsen også angive de hovedhensyn, der har været bestemmende for skønsudøvelsen, jf. forvaltningslovens § 24, stk. 1.^[14]

Begrundelsen skal fremtræde som en forklaring på, hvorfor afgørelsen har fået det pågældende resultat. En manglende eller mangelfuld begrundelse anses generelt for at være en væsentlig mangel, som fører til, at afgørelsen er ugyldig.

Naturbeskyttelseslovens § 15, stk. 1, indeholder et generelt forbud mod at foretage ændring i tilstanden af arealer inden for strandbeskyttelseslinjen, herunder foretage bebyggelse, udstykning, matrikulering og arealoverførsel, hvorved der fastlægges skel.

Formålet med bestemmelsen er at sikre en friholdelse af strandene og de umiddelbart bagvedliggende kystområder mod indgreb, der ændrer den nuværende tilstand og anvendelse.

Efter naturbeskyttelseslovens § 3, stk. 2, nr. 3, må der ikke foretages ændring i tilstanden af strandeng, når sådanne naturtyper enkeltvis eller sammen med andre naturtyper er større end 2.500 m².

Det fremgår af naturtypebekendtgørelsens § 1^[15], at for heder, strandenge og strandsumpe samt ferske enge og biologiske overdrev, der den 1. juli 1992 ligger i byzone eller sommerhusområde, gælder naturbeskyttelseslovens § 3, stk. 2, kun for tilstandsændringer til landbrugsformål.

Det følger af vejledningen om beskyttet natur,^[16] at "sommerhusområde" skal forstås i overensstemmelse med planlovens bestemmelser, jf. planlovens § 34, stk. 3, hvorefter:

"Sommerhusområder er

1. områder, som i en bygningsvedtægt eller en byplanvedtægt er udlagt til sommerhusbebyggelse,
2. områder, som i en lokalplan er overført til sommerhusområde, og
3. områder, som ved kommunalbestyrelsens beslutning efter § 33, stk. 1, nr. 2, har opretholdt zonestatus som sommerhusområde."

Miljø- og Fødevareklagenævnet konstaterer indledningsvist, at bl.a. matr. nr. [Matrikelnummer 1], blev udlagt til sommerhusområde før 1. juli 1992 med byplanvedtægt for sommerhusområde 1 ved Bøjden i 1965, hvorfor naturtypebekendtgørelsen finder anvendelse. Nævnet bemærker, at det på den baggrund ikke er aktuelt for nævnet at behandle spørgsmålet om det ansøgte evt. ændring af tilstanden for beskyttet strandeng.

Miljø- og Fødevareklagenævnet bemærker i forhold til det af klagerne anført om, at der ikke er risiko for, at erosion på den pågældende kyststrækning kan påvirke mennesker eller ejendom, at ejendomsbegrebet i henhold til kystbeskyttelsesloven også dækker f.eks. landbrugsarealer eller arealer der anvendes til rekreative formål mv.

Miljø- og Fødevareklagenævnet finder, at Faaborg-Midtfyns Kommune ikke har foretaget en tilstrækkelig og saglig afvejning af hensynene oplistet i kystbeskyttelseslovens formålsbestemmelse. Nævnet har lagt vægt på, at det ud fra sagens oplysninger ikke ses dokumenteret, at der dels er et behov for kystbeskyttelse på den pågældende strækning, og dels at den ansøgte foranstaltning har en teknisk kvalitet, som løser kyststrækningens udfordringer. Derudover har nævnet lagt vægt på, at kommunen ikke har inddraget de hensyn, som naturbeskyttelseslovens regler varetager, idet kommunen, på trods af henvisningen til naturbeskyttelseslovens § 15, jf. kystbeskyttelseslovens § 3 a, stk. 3, ikke ses at have foretaget en vurdering af de hensyn, som strandbeskyttelseslinjen varetager. Nævnet har videre lagt vægt på, at Faaborg-Midtfyns Kommunes begrundelse om, at der har været kørt marksten til et dige fra slut 1960'erne, og at det vil få store konsekvenser for natur og fugleliv, hvis høfderne fjernes, ikke ses at være dokumenteret i sagens oplysninger, hvorfor nævnet finder, at der ikke er grundlag for denne begrundelse.

På den baggrund finder Miljø- og Fødevareklagenævnet, at Faaborg-Midtfyns Kommunes afgørelse lider af en væsentlig retlig mangel, hvorfor afgørelsen ophæves og hjemvises til fornyet behandling i førsteinstansen.

3.3 Miljø- og Fødevareklagenævnets øvrige bemærkninger

Miljø- og Fødevareklagenævnet bemærker, at det kræver en forudgående tilladelse efter kystbeskyttelseslovens § 3, stk. 1, til at udføre

kystbeskyttelsesforanstaltninger, og at Faaborg-Midtfyns Kommune ved den fornyede behandling af sagen skal være opmærksomme på, at spørgsmålet om, hvorvidt tilladelse til en allerede opført kystbeskyttelsesforanstaltning bør meddeles, som udgangspunkt skal behandles, som om opførelsen ikke havde fundet sted.

Derudover bemærker Miljø- og Fødevareklagenævnet, at Faaborg-Midtfyns Kommune ved den fornyede behandling af sagen aktivt bør sikre, at alle relevante og nødvendige oplysninger indhentes til brug for sagen, således der kan foretages den nødvendige og konkrete afvejning af alle de relevante hensyn i sagen.

3.4 Miljø- og Fødevareklagenævnets afgørelse

Miljø- og Fødevareklagenævnet ophæver Faaborg-Midtfyn Kommunes afgørelse af 2. januar 2024 om lovliggørende tilladelse til kystbeskyttelse i form af 12 høfder på matr. nr. [Matrikelnummer 1], og hjemviser sagen til fornyet behandling i førsteinstansen.

[1] Lovbekendtgørelse nr. 73 af 18. januar 2024 om kystbeskyttelse m.v.

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

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

[4] Link til Danmarks Miljøportal:

<https://danmarksarealinformation.miljoportal.dk/>

[5] Lovbekendtgørelse nr. 927 af 28. juni 2024 om naturbeskyttelse.

[6] Miljø- og Fødevareklagenævnets sagsnr. 23/01083, 23/01086, 23/01087, 23/02639.

[7] 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.

[8] Lovbekendtgørelse nr. 4 af 3. januar 2023 om miljøvurdering af planer og programmer og af konkrete projekter (VVM).

[9] Lovbekendtgørelse nr. 927 af 28. juni 2024 om naturbeskyttelse.

[10] Forslag nr. 100 til Lov om ændring af lov om kystbeskyttelse som fremsat den 15. november 2017, afsnit 3.3.2.

[11] Forslag nr. 100 til Lov om ændring af lov om kystbeskyttelse som fremsat den 15. november 2017, specielle bemærkninger til § 1.

[12] Forslag nr. 187 til Lov om ændring af lov om kystbeskyttelse, lov om miljøvurdering af planer og programmer og af konkrete projekter (VVM), lov om naturbeskyttelse, lov om jagt og vildtforvaltning og forskellige andre love, fremsat den 15. marts 2018, afsnit 3.3.2.2 "Ministeriets overvejelser og foreslået ordning".

[13] Se lovforslag i note 7 afsnit 3.3.3.2.2 "Regler om afgørelsens indhold".

[14] Lovbekendtgørelse nr. 433 af 22. april 2014 af forvaltningsloven med senere ændringer.

[15] Bekendtgørelse nr. 695 af 3. juni 2023 om beskyttede naturtyper.

[16] Vejledning om beskyttet natur, afsnit 3.4.1.

Lovområder:

Kystbeskyttelsesloven