

## MRF 2024.52

Miljø- og Fødevarerklagenævnets afgørelse af 23. februar 2024, j.nr. 23/08246

***Ophævet og hjemvist væsentlighedsvurdering efter kysthabitatbekendtgørelsen af lovliggørende tilladelse efter kystbeskyttelseslovens § 16 a til fortøjningsanlæg ved Ordrup Strand, da undersøgelsen af forekomster af fugle på Natura 2000-områdets udpegningsgrundlag ikke var tilstrækkelige, jf. det EU-retlige forsigtighedsprincip. Tilladelse til projektet efter kystbeskyttelseslovens § 16 a tillige ophævet, uanset at denne afgørelse ikke var påklaget.***

Baggrunden for sagen var, at Kystdirektoratet i 2014 meddelte lovliggørende tilladelse efter kystbeskyttelseslovens § 16 a, stk. 1, nr. 2, til 100 fortøjningsanlæg bestående af 77 svajpladser for joller og både fordelt på hver side af en 140 m lang bade- og bådebro og 23 anlæg bestående af pælepladser til i alt 48 pæle i umiddelbar tilknytning til bade- og bådebroen. De forskellige anlæg var beliggende inden for Natura 2000 område nr. 154, der havde en række havandearter på udpegningsgrundlaget, herunder sortand, fløjsand og bjergand. Efter klage blev tilladelsen fra 2014 ophævet og hjemvist af Miljø- og Fødevarerklagenævnet i 2017 grundet manglende konsekvensvurdering (se MAD 2017.221 Mfk). Kystdirektoratet meddelte herefter den 1. maj 2023 lovliggørende tilladelse efter kystbeskyttelseslovens § 16 a, stk. 1, nr. 2, til anlægget og traf samtidig afgørelse efter kysthabitatbekendtgørelsens (2020/654) § 3, stk. 1, om, at der ikke skulle udarbejdes en konsekvensvurdering (væsentlighedsvurdering (habitatscreening)), samt afgørelse om, at projektet ikke var omfattet af miljøvurderingslovens bilag 1 eller 2. Direktoratet begrundede afgørelsen med, at der ikke var væsentlige naturhensyn, der talte imod lovliggørelse, og at formålet med projektet var at samle allerede eksisterende både i området. Direktoratet havde vurderet, at projektet ikke ville medføre væsentlig påvirkning på Natura 2000-området eller bilag IV-arter i øvrigt, bl.a. med henvisning til, at der ikke var kortlagt levesteder for ynglende fugle i nærheden af projektområdet. Afgørelsen blev påklaget af Danmarks Naturfredningsforening, der navnlig anførte, at manglende og svag viden om de arter, der udgjorde udpegningsgrundlaget for Natura 2000-området, ikke fritog for en konsekvensvurdering.

Miljø- og Fødevarerklagenævnet (formanden) bemærkede indledningsvis, at der i sagen var truffet tre afgørelser, og at klager alene havde påklaget afgørelsen efter kysthabitatbekendtgørelsen, jf. bekendtgørelsens § 11, stk. 1. Nævnet fandt alene anledning til at behandle, hvorvidt direktoratet havde truffet afgørelse efter kysthabitatbekendtgørelsen på et tilstrækkeligt oplyst grundlag. Med henvisning til en basisanalyse for nærliggende områder fandt nævnet, at der var en indikation for, at disse områder hyppigt blev benyttet af arterne fløjsand og sortand, og at det ikke kunne udelukkes, at området omkring Ordrup Strand også blev benyttet af arterne, hvorfor det ikke kunne afvises, at sejlads i området kunne påvirke Natura 2000-områdets udpegningsgrundlag, hvorfor væsentlighedsvurderingen ikke var foretaget på et tilstrækkeligt oplyst grundlag. Nævnet lagde herved vægt på, at tvivl om skadevirkninger måtte komme Natura 2000-området til gode, jf. det EU-retlige forsigtighedsprincip. På den baggrund ophævede nævnet direktoratets afgørelse om væsentlighedsvurderingen efter kysthabitatbekendtgørelsen. Nævnet bemærkede videre, at der før meddelelse af tilladelse efter kystbeskyttelseslovens § 16 a, stk. 1, nr. 2, skal foreligge en vurdering af, om projektet væsentligt kan påvirke et Natura 2000-område og bilag IV-arter. Derfor ophævede klagenævnet også Kystdirektoratets afgørelse om tilladelse efter kystbeskyttelsesloven og hjemviste sagen til fornyet behandling hos direktoratet. Afslutningsvis bemærkede nævnet, at direktoratet ved fornyet behandling skulle begrunde, hvorfor det var direktoratets vurdering, at projektet ikke var omfattet af miljøvurderingsloven.

***Kommentar:*** Afgørelsen illustrerer, hvordan sager om lovliggørelse kan trække ud. I denne sag er der foreløbig gået 10 år, siden Kystdirektoratet første gang søgte at lovliggøre forholdet, men sagen illustrerer også et særskilt problem med kysthabitatbekendtgørelsens ordning, som tidligere omtalt i bl.a. **MRF 2022.300 Mfk** og **MRF 2023.210 Mfk**. I denne sag fik dette den særegne konsekvens, at Miljø- og Fødevarerklagenævnet ophævede tilladelsen til projektet efter kystbeskyttelseslovens § 16

## MRF 2024.52

*a, uanset at denne afgørelse ifølge sagens oplysninger ikke var påklaget til nævnet. Selvom det er hensigtsmæssigt, at nævnet præciserer retsvirkningen af, at afgørelsen om væsentlighedsvurdering efter kysthabitatbekendtgørelsen ophæves, forekommer det for vidtgående, at nævnet tillige ophæver en tilsyneladende upåklaget tilladelse meddelt efter andre regler. Som minimum burde nævnet have tydeliggjort begrundelsen herfor.*

---

# Ophævelse og hjemvisning af afgørelse om lovliggørende tilladelse og tilladelse til etablering af op til 100 fortøjningsanlæg ved bade- og bådebro i Odsherred Kommune

23/08246

Miljø- og Fødevarerklagenævnet har truffet afgørelse efter habitatbekendtgørelsen for søterritoriets[1] § 3, stk. 1, jf. § 11, stk. 1, og kystbeskyttelseslovens[2] § 16 a, stk. 1, nr. 2, jf. § 18, stk. 1.

Miljø- og Fødevarerklagenævnet ophæver Kystdirektoratets afgørelse af 1. maj 2023 om lovliggørende tilladelse og tilladelse til etablering af op til 100 fortøjningsanlæg ved bade- og bådebro og afgørelse om, at der ikke skal udarbejdes en konsekvensvurdering efter habitatbekendtgørelsen for søterritoriet ud for matr. nr. [M1], [M2] og [M3] Ordrup By, Fårevejle, i Odsherred Kommune, og hjemviser sagen til fornyet behandling i førsteinstansen.

Det indbetalte klagegebyr tilbagebetales.

Miljø- og Fødevarerklagenævnets afgørelse er endelig og kan ikke indbringes for anden administrativ myndighed, jf. § 17, stk. 1, i lov om Miljø- og Fødevarerklagenævnet[3] og gebyrbekendtgørelsens § 2, stk. 6.[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 Fødevarerklagenævnet.

## 1. Klagen til Miljø- og Fødevarerklagenævnet

Afgørelsen er den 24. maj 2023 påklaget til Miljø- og Fødevarerklagenævnet af Danmarks Naturfredningsforening.

Klager har navnlig anført, at

- Kystdirektoratet ikke har forholdt sig konkret til projektets indvirkning på de enkelte elementer i udpegningsgrundlaget for det internationale naturbeskyttelsesområde, og
- der med henvisning til forsigtighedsprincippet bør foretages en nærmere undersøgelse af forholdene, da vidensgrundlaget for de udpegede fugle i området er særdeles svagt.

Klagepunkterne er nærmere uddybet i afsnit 2.4.

## 2. Sagens oplysninger

### 2.1 Området

Det omhandlede projekt er beliggende ved Ordrup Strand i sommerhusområdet ved samme navn på den sydvestlige del af Odsherred og direkte ud til Sejerø Bugt. Ordrup Strand ligger ca. 19 km sydvest for Nykøbing Sjælland og ca. 21 km nordvest for Holbæk. Projektet er beliggende ca. 1,2 km øst for Ordrup Næs og ca. 2,1 km vest for Veddinge Strand. Ved siden af Ordrup Strand ligger Skamlebæk Strand.

I projektområdet er der en ca. 140 m lang bade- og bådebro. I direkte tilknytning til bade- og bådebroen er etableret 48 fortøjningspæle, som giver mulighed for 23 pælepladser for joller og både. Derudover er der sporadisk og op til 400 m fra bade- og bådebroen både og joller, som ligger for svaj på svajpladser.

Projektområdet er beliggende i Natura 2000-område nr. 154, Sejerø Bugt, Saltbæk Vig, Bjergene, Diesbjerg og Bollinge Bakke (habitatområde 135 og 244, fuglebeskyttelsesområde 94 og 99). Områdets samlede areal er på ca. 445 km<sup>2</sup>. Heraf udgør vandarealet i Sejerø Bugt og Saltbæk Vig ca. 90 procent, resten er landareal med en kystlinje på ca. 63 km. Landarealerne domineres især af kystmorfologiske strukturer som laguner, klitter samt overdrev udviklet på kystskrænter og randmoræner. Fuglebeskyttelsesområde nr. 99 ligger ca. 15 km sydvest for projektområdet.

Det fremgår af gældende Natura 2000-plan, at området er særligt udpeget for at beskytte Sejerø Bugts betydelige forekomster af rastende gråstrubet lappedykker og af havdykænderne sortand, fløjlsand, edderfugl og bjergand.<sup>[5]</sup>

Udpegningsgrundlaget for fuglebeskyttelsesområde nr. 94 er bl.a. fløjls-and, bjergand og sortand.

### 2.2 Sagens forhistorie

Kystdirektoratet traf den 18. februar 2014 afgørelse om tilladelse til bevarelse af op til 100 fortøjningsanlæg ud for bade- og bådebro ved Ordrup Næs [Ordrup Strand]. Direktoratet traf samtidig afgørelse om, at der ikke skulle udarbejdes en konsekvensvurdering af projektet efter habitatbekendtgørelsen for søterritoriet.

Kystdirektoratet fandt, at fortøjningsanlæggene skulle ses i sammenhæng med den eksisterende bade- og bådebro, hvorfor direktoratet vurderede at bade- og bådebroen var del af det projekt, som der skulle tages stilling til i medfør af kystbeskyttelseslovens § 16 a, stk. 1, nr. 2. Direktoratet vurderede således, at det i det konkrete tilfælde ikke var Odsherred Kommune, der skulle tage stilling til lovliggørelse af en række forhold om bade- og bådebroen i henhold til bekendtgørelsen om bade- og bådebroer.<sup>[6]</sup>

Det fremgik af afgørelsens projektbeskrivelse, at udover lovliggørende tilladelse til 100 fortøjningsanlæg, omfattede tilladelsen også, at to pæle på broen skulle skæres ned i et niveau, så pælene svarede til broens resterende pæle, og at sidebro på broens venstre side lovliggøres til erstatning for to vinkelrette sidebroer. Det fremgik videre af projektbeskrivelsen, at der ikke må etableres belysning i forbindelse med broen, og at der ikke må være nogen former for møblering af broen.

Kystdirektoratet vurderede, at der i hvert fald siden 1978 har været aktiviteter svarende til den på afgørelsestidspunktet ved broen og de dertilhørende fortøjningsanlæg, og at aktiviteterne på stedet således har foregået siden før vedtagelsen af EU's habitat- og fuglebeskyttelsesdirektiver. Dette skulle ses i forhold til, at bade- og bådebro og slæbested på området anses som lovlige. Direktoratet vurderede herefter, at en konsekvensvurdering i henhold til habitatbekendtgørelsen for søterritoriet alene kunne forholde sig til etableringen af de anlæg, der konkret blev sagsbehandlet og altså ikke broens tilstedeværelse og generel sejlads i området.

Afgørelsen blev påklaget til Miljø- og Fødevarerministeriet af Danmarks Naturfredningsforening. Klagesagen overgik til behandling af Miljø- og Fødevarerklagenævnet ved dette nævns oprettelse i 2017.

Miljø- og Fødevarerklagenævnet ophævede den 30. juni 2017 Kystdirektoratets afgørelse efter kystbeskyttelsesloven og afgørelse efter habitatbekendtgørelsen for søterritoriet, og hjemviste afgørelserne til fornyet behandling i Kystdirektoratet.

Miljø- og Fødevarerklagenævnet bemærkede indledningsvist, at det forhold, at bro- og fortøjningsanlægget har været på stedet i mange år, og var opført inden EU-direktiverne trådte i kraft, ikke i selv kunne medføre, at der ikke skulle foretages en konsekvensvurdering af det ansøgte. Nævnet understøttede dette med henvisning til Stadt Papenburg-dommen. [Z] Nævnet bemærkede videre, at det er det projekt, der meddeles tilladelse til, der skulle vurderes og vurderingen skulle finde sted på afgørelsestidspunktet.

Allerede af den grund fandt Miljø- og Fødevarerklagenævnet, at Kystdirektoratets væsentlighedsvurdering efter habitatbekendtgørelsen for søterritoriet var baseret på et fejlagtigt grundlag, og at direktoratets vurdering dermed ikke var tilstrækkelig.

Miljø- og Fødevarerklagenævnet fandt således, at Kystdirektoratets afgørelse led af en retlig mangel, og derfor var ugyldig. Nævnet bemærkede hertil, at nævnet dermed ikke havde taget stilling til, om der skal foretages en konsekvensvurdering.

Miljø- og Fødevarerklagenævnet bemærkede videre, at der ved en ny væsentlighedsvurdering skulle tages højde for den samlede påvirkning af området, og at vurderingen skulle foretages ud fra den bedste og nyeste viden på området.

Henset til, at Kystdirektoratets afgørelse efter kystbeskyttelseslovens § 16 a, stk. 1, nr. 2, hvilede på afgørelsen efter habitatbekendtgørelsen for søterritoriet, blev afgørelsen efter kystbeskyttelsesloven ophævet. Miljø- og Fødevarerklagenævnet bemærkede dog, at der ikke var taget særskilt stilling til denne del af sagen.

### *2.3 Den påklagede afgørelse*

Kystdirektoratet har den 1. maj 2023 i medfør af kystbeskyttelseslovens § 16 a, stk. 1, nr. 2, meddelt lovliggende tilladelse og tilladelse til etablering af op til 100 fortøjningsanlæg.

Kystdirektoratet har samtidig truffet afgørelse om, at der ikke skal udarbejdes en konsekvensvurdering for projektet, jf. habitatbekendtgørelsen for søterritoriet. Derudover har direktoratet vurderet, at projektet ikke er omfattet af miljøvurderingslovens bilag 1 eller 2.[8]

Ifølge den påklagede afgørelse er der ansøgt om tilladelse til etablering af 100 fortøjningsanlæg. Disse består af 77 svajeplasser for joller og både forankret i P-ringe med 2 m kæde fordelt på søområdet på hver side af bade- og bådebroen, der hvor vanddybden tillader det. De resterende 23 anlæg består af pælepladser for joller og både fortøjet til i alt 48 pæle umiddelbart øst for og i tilknytning til bade- og bådebroen.

Det fremgår videre af afgørelsen, at fortøjningsanlæggene normalt kun anvendes i sommerhalvåret, da bådene tages op på land eller flyttes over vinteren. Formålet med det ansøgte projekt er at samle de både, der allerede er på søterritoriet, som ansøger fører tilsyn med via et myndighedsgodkendt ordensregulativ.

Kystdirektoratet har begrundet tilladelsen efter kystbeskyttelsesloven med, at der ikke er væsentlige naturhensyn eller hensyn i øvrigt, som taler imod projektet. Direktoratet har lagt vægt på de indkomne høringssvar, samt at formålet med projektet er at samle bådene i området ved en godkendt bade- og bådebro. Derudover har direktoratet lagt vægt på, at fortøjningsanlæggene ikke vil medføre en væsentlig forøgelse i den samlede sejlads i Sejerøbugten, idet anlæggene i udgangspunktet samler områdets eksisterende både.

Kystdirektoratet har i forhold til habitatbekendtgørelsen for søterritoriet vurderet, at projektet ikke vil medføre en væsentlig påvirkning af Natura 2000-området. Det er således direktoratets vurdering, 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 de arter, som området er udpeget for.

Kystdirektoratet har konkret vurderet, at projektet ikke væsentligt vil påvirke ynglende og rastende fugle, idet arbejdet vil være kortvarigt og lokalt omkring bade- og bådebroen. Det er videre vurderet, at eventuelle rastende fugle i nærområdet, som potentielt kan blive forstyrret af arbejdet, vil kunne finde andre fourageringsområder i Sejerø Bugt. I forbindelse med vurderingen fremgår det af afgørelsen, at det er tillagt betydning, at der ikke er kortlagt levesteder for ynglende fugle i nærheden af projektområdet, og at de nærmeste levesteder er beliggende mere end 5 km væk. Direktoratet har videre lagt vægt på, at fortøjningsanlæggene ikke vurderes at medføre en væsentlig øget sejlads i fuglebeskyttelsesområdet, idet anlæggene først og fremmest samler eksisterende både.

Kystdirektoratet har henvist til rapport af DCE[9] fra 2017 (nr. 239), som har påvist en mulig konflikt mellem sejlads og rastende havdykænder i visse områder af Sejerø Bugt. Det er dog direktoratets vurdering, at fortøjningsanlæggenes tilstedeværelse, og sejlads affødt heraf, ikke vil medføre en væsentlig negativ påvirkning af andefuglene. Direktoratets vurdering skyldes bl.a. anlæggenes beliggenhed op ad kysten ud for et befolket område, samt at de vigtigste raste- /fældningsområder er placeret længere ude i Sejerø Bugt.

Derudover har Kystdirektoratet vurderet, at projektet ikke vil medføre en påvirkning af ynglende og rastende fugle inden for fuglebeskyttelsesområde nr. 99, Saltbæk Vig, idet området er beliggende mere end 15 km væk.

Det fremgår af afgørelsen, at Kystdirektoratet har foretaget vurderingerne på baggrund af sagens samlede oplysninger og egne konkrete vurderinger samt almene erfaringer fra sagsområdet.

## 2.4 Klagers indhold

Klager har anført, at ved et projekt, som er beliggende midt i et habitat- og fuglebeskyttelsesområde, skal en myndighed forholde sig konkret til påvirkningen af de enkelte elementer på udpegningsgrundlaget.

Det er klagers opfattelse, at Kystdirektoratet ikke har forholdt sig konkret til de arter, som udgør udpegningsgrundlaget, men alene har foretaget en summarisk vurdering af forholdene.

Klager har anført, at vidensgrundlaget for fuglene på udpegningsgrundlaget er særdeles svagt. Til støtte herfor har klager henvist til Natura 2000 basisanalysen 2022-2027, hvor det fremgår, at

”

DCE viser endvidere i en undersøgelse fra 2017 (fældende havdyrænders antal og fordeling i Sejerøbugten i relation til menneskelige forstyrrelser), at der er en negativ sammenhæng imellem tætheden af sortand i artens fældningsperiode og sejladsintensiteten i Sejerø Bugt. En begrænsning af sejladsintensiteten i udvalgte dele af området skønnes derfor at kunne have en effekt på antal og fordeling af sortand og muligvis også fløjlsand i området.

”

Det er klagers opfattelse, at det forhold, at der mangler viden om udbredelsen og bevaringsstatus for fuglene på udpegningsgrundlaget, ikke i sig selv fritager Kystdirektoratet for at foretage en konsekvensvurdering. I den konkrete sag burde det tværtimod udløse en nærmere undersøgelse.

Klager har på den baggrund henvist til det EU-retlige forsigtighedsprincip, og har anført, at man ikke kan undslå sig for at foretage en fuld konsekvensanalyse af broanlægget med en placering direkte i fuglebeskyttelsesområde. Dels af projektet i sig selv, som grundlag for vurdering af om en tilladelse ville være givet, hvis ansøgt før etablering af forholdene og ikke blot som en lovliggørelse af eksisterende forhold. Dels at konsekvensanalysen skal omfatte kumulative forhold som eksisterende aktiviteter og andre planer.

Klager har henvist til Kystdirektoratets afgørelse af 18. februar 2014, hvor det fremgår at, ”eksisterende sidebro og broens venstre side lovliggøres til erstatning for to vinkelrette sidebroer. Der må således ikke fremadrettet etableres to vinkelrette sidebroer som omfattet af tidligere tilladelse.”

Klager har anført, at der på den aktuelle afgørelse kan ses billeddokumentation, hvor netop denne ændring er sket, som der ikke har været tilladelse til, og at Kystdirektoratet ikke har forholdt sig til dette ved behandlingen af sagen.

Derudover har klager oplyst, at ansøger har installeret elektricitet i hele bade- og bådebroens længde. Klager henviser til Kystdirektoratets afgørelse af 18. februar 2014, hvor det fremgår, at der ikke må ske nye tiltag for anlægget uden tilladelse fra direktoratet. Det er klagers opfattelse, at elinstallation er et væsentligt skridt i retning af og forudsætning for funktion som reel lystbådehavn og ikke bare en samling af eksisterende aktiviteter. Forholdet burde være blevet krævet lovliggjort, men dette har direktoratet ikke gjort.

## 2.5 Kystdirektoratets bemærkninger til klagen

Kystdirektoratet har den 10. juni 2023 bemærket, at vurderingen af eventuelle påvirkninger på udpegningsgrundlaget, herunder på de enkelte arter og naturtyper, for Natura 2000-området er foretaget ud fra ansøgningsmaterialet, herunder udarbejdet væsentlighedsvurdering, samt egne faglige biologiske vurderinger. Det er på den baggrund direktoratets vurdering, at officialprincippet er opfyldt.

Kystdirektoratet har derudover bemærket, at der under behandlingen af sagen ikke er fremkommet oplysninger om, at der er sket væsentlige ændringer af broens udformning. Direktoratet har vedrørende det af klager anførte om elinstallation bemærket, at direktoratet i 2018, på baggrund af en anmeldelse fra klager, vurderede forholdet, og ikke fandt anledning til at foretage yderligere.

## 3. Miljø- og Fødevarerklagenævnets bemærkninger og afgørelse

### 3.1 Miljø- og Fødevarerklagenævnets prøvelse

Kystdirektoratets afgørelse af 1. maj 2023 indeholder tre afgørelser, idet der er truffet afgørelse om at meddele tilladelse efter kystbeskyttelseslovens § 16 a, stk. 1, nr. 2, afgørelse om, at der ikke skal udarbejdes en konsekvensvurdering efter habitatbekendtgørelsen for søterritoriet, samt afgørelse om at projektet ikke er omfattet af miljøvurderingslovens bilag 1 eller 2. Klager har alene påklaget afgørelsen efter habitatbekendtgørelsen for søterritoriet.

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.

Miljø- og Fødevarerklagenævnets 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 om saglige hensyn, lighed og officialprincippet.

Klage over retlige spørgsmål skal ses i modsætning til klage over skønsmæssige spørgsmål, som omfatter myndighedernes konkrete vurdering og afvejning af hensyn ved behandling af et konkret projekt. Miljø- og Fødevarerklagenævnet kan dermed ikke tage stilling til, om en afgørelse er hensigtsmæssig eller rimelig.

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, hvorvidt Kystdirektoratet har truffet afgørelse efter habitatbekendtgørelsen for søterritoriet på et tilstrækkeligt oplyst grundlag.

Miljø- og Fødevarerklagenævnet har ikke taget stilling til sagens øvrige klagepunkter, jf. herved § 11 i lov om Miljø- og Fødevarerklagenævnet. Nævnet har dog fundet anledning til at anføre en række forhold, som Kystdirektoratet vil skulle tage i betragtning i forbindelse med en fornyet



behandling af sagen, se nærmere i afsnit 3.3.

### 3.2 Miljø- og Fødevarerklagenævnets bemærkninger

Det følger af habitatbekendtgørelsen for søterritoriets § 3, stk. 1, at der, før der træffes afgørelse i medfør af kystbeskyttelseslovens § 16 a, stk. 1, skal 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.

Reglerne i habitatbekendtgørelsen for søterritoriet implementerer habitatdirektivets regler om forudgående vurdering af påvirkningen på Natura 2000-områder, og bekendtgørelsen skal fortolkes i lyset heraf.<sup>[10]</sup> Bestemmelsen i bekendtgørelsens § 3, stk. 1, er en implementering af habitatdirektivets artikel 6, stk. 3.

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 (væsentlighedsvurdering).<sup>[11]</sup>

Projektet skal således både vurderes for 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.

Endvidere følger det af habitatbekendtgørelsen for søterritoriets § 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.

Hvis en væsentlig påvirkning på baggrund af objektive kriterier ikke kan udelukkes, skal der, såfremt projektet ønskes fremmet, således 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 aktivitets 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.

”

De kompetente nationale myndigheder giver kun tilladelse til en aktivitet på den beskyttede lokalitet på betingelse af, at de 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.<sup>[12]</sup>

Ved en sådan vurdering finder forsigtighedsprincippet anvendelse.<sup>[13]</sup> Forsigtighedsprincippet spiller en central rolle i administrationen af Natura 2000-områder. Forsigtighedsprincippet skal, jf. sag C-127/02, Waddensee (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.<sup>[14]</sup>

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.

### 3.2.1 Miljø- og Fødevarerklagenævnets tekniske vurdering

Det er Miljø- og Fødevarerklagenævnets tekniske vurdering, at de mange observationer af sortænder og fløjlsænder på de nærliggende observationer Ordrup Næs og Veddinge Strand samt den reviderede basisanalysens observationer af flere end 10.000 sortænder i Sejerøbugten i 2014 og 2016 og tilsvarende op til 4.270 fløjlsænder i Sejerøbugten i 2016 indikerer, at området benyttes hyppigt af de to arter. For fløjlsand er det i øvrigt mere end 1 % af den nationale bestand af trækkende fløjlsænder, der er observeret i Sejerøbugten. Det kan efter nævnets tekniske vurdering ikke udelukkes, at sortænder og fløjlsænder også benytter området ved Ordrup Strand betydeligt.

Det er videre Miljø- og Fødevarerklagenævnets vurdering, at det dermed ikke kan afvises, at sejlads fra projektområdet vil kunne påvirke den sky sortand og muligvis også fløjlsand. Nævnet har i den forbindelse bemærket, at der ikke er tilstrækkelige observationer fra DOF-basens[15] lokaliteter Ordrup Strand og Skamlebæk Strand til at afvise denne sammenhæng. Det er videre bemærket, at de foretagne observationer primært er foretaget i sommerhalvåret, og at de få observationer i vinterhalvåret indikerer rastende sortænder, bl.a. 15 stk. i januar 2020.

I den forbindelse skal der gøres opmærksom på, at DCE i rapport om forstyrrelser af bl.a. sortand vurderet ud fra registreringer i 2014 og 2015, at arten skønnes at blive påvirket af sejladsintensiteten i Sejerøbugten. Det gælder muligvis også for fløjlsand, hvorimod der ikke er konstateret en effekt på edderfugl.

Videre kan det ikke udelukkes, at området ved Ordrup Strand også kan være rasteområde for andre trækfugle på udpegningsgrundlag for fuglebeskyttelsesområde nr. 94, såsom edderfugl, bjergand og gråstrubet lappedykker. Disse arter er i øvrigt ikke konkret behandlet i Kystdirektoratets væsentlighedsvurdering.

### 3.2.2 Vurdering af sagen

Miljø- og Fødevarerklagenævnet finder, at Kystdirektoratets væsentlighedsvurdering efter habitatbekendtgørelsen for søterritoriet er foretaget på et ikke tilstrækkeligt oplyst grundlag, og at dette er en væsentlig retlig mangel. Nævnet finder, at direktoratets vurdering ikke entydigt og med tilstrækkelig vished gør det klart, at projektet ikke kan medføre en væsentlig påvirkning af udpegningsgrundlaget for Natura 2000-området. Nævnet har i den forbindelse lagt vægt på, at det ud fra sagens oplysninger ikke kan afvises, at bl.a. sortand og fløjlsand benytter området ved Ordrup Strand i betydeligt omfang, og at det dermed er uvist, om sejlads og menneskelig aktivitet vil have en væsentlig negativ påvirkning på arterne, da der er usikkerhed om deres tilstedeværelse. Nævnet har tillagt det vægt, at hvis der er videnskabelig tvivl om skadevirkninger, skal tvivlen komme Natura 2000-området til gode (forsigtighedsprincippet).

Miljø- og Fødevarerklagenævnet bemærker, at før der meddeles tilladelse til et projekt efter kystbeskyttelseslovens § 16 a, stk. 1, nr. 2, skal der foreligge en vurdering af, om projektet væsentligt kan påvirke et Natura 2000-område, herunder udpegningsgrundlag, og bilag IV-arter.

På baggrund heraf ophæver Miljø- og Fødevarerklagenævnet Kystdirektoratets afgørelse efter habitatbekendtgørelsen for søterritoriet samt afgørelse om tilladelse efter kystbeskyttelsesloven, og hjemviser sagen til fornyet behandling hos direktoratet.

Miljø- og Fødevarerklagenævnet har ikke taget stilling til klagepunkterne om udformning af bade- og bådebroen og etablering af elektricitet. Nævnet har lagt vægt på, at Kystdirektoratet ikke har truffet afgørelse herom, og at det er Odsherred Kommune, som behandler ansøgninger om bade- og bådebroer, jf. § 2 i bekendtgørelsen om bade- og bådebroer. Nævnet bemærker, at det fremgår af bekendtgørelsens § 4, stk. 1, at kommunalbestyrelsens afgørelser truffet i henhold til bekendtgørelsens § 2, stk. 1, kan påklages til Kystdirektoratet.

### 3.3 Miljø- og Fødevarerklagenævnets øvrige bemærkninger

Miljø- og Fødevarerklagenævnet bemærker, at i en eventuel konsekvensvurdering bør indgå en vurdering af, om udpegede havdykænders bevaringsstatus påvirkes af sejladsintensiteten forårsaget af det aktuelle projekt og i kumulation med anden sejlads i Sejerøbugten. Konkret bør der foretages observationer af sortand og fløjlsand ved og nær Ordrup Strand for at kunne foretage en sådan vurdering. Det gælder især i vinterhalvåret, hvor observationer i DOF-basen er begrænset.

I konsekvensvurderingen bør desuden indgå en vurdering af, om området Ordrup Strand kan være rasteområde for øvrige rastende trækfugle på udpegningsgrundlaget for fuglebeskyttelsesområde nr. 94, såsom edderfugl, bjergand og gråstrubet lappedykker og om bevaringsstatus for disse arter påvirkes af projektet.

Miljø- og Fødevarerklagenævnet bemærker herudover, at Kystdirektoratet ved den fornyede behandling af sagen bør begrunde, hvorfor direktoratet vurderer, at projektet ikke er omfattet af miljøvurderingsloven. Nævnet henviser i den forbindelse særligt til lovens bilag 2, punkt 12, litra b om lystbådehavne, som ikke har en nedre grænseværdi. Nævnet bemærker hertil at projekttypene listet på VVM-direktivets bilag skal fortolkes bredt,<sup>[16]</sup> og at formålet med miljøvurderingsreglerne er at sikre, at der gennemføres en vurdering af virkningerne på miljøet som grundlag for beslutningen om at give eller afslå tilladelse til projekttypen, der kan påvirke miljøet væsentligt.

### 3.4 Miljø- og Fødevarerklagenævnets afgørelse

Miljø- og Fødevarerklagenævnet ophæver Kystdirektoratets afgørelse af 1. maj 2023 om lovliggørende tilladelse og tilladelse til etablering af op til 100 fortøjningsanlæg ved bade- og bådebro og afgørelse om, at der ikke skal udarbejdes en konsekvensvurdering efter habitatbekendtgørelsen for søterritoriet ud for matr. nr. [M1], [M2] og [M3] Ordrup By, Fårevejle, i Odsherred Kommune, og hjemviser sagen til fornyet behandling i førsteinstans.

---

[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. 73 af 18. januar 2024 om kystbeskyttelse m.v.

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

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

[5] Natura 2000-plan 2022-2027, Sejerø Bugt, Saltbæk Vig, Bjergene, Diesbjerg og Bollinge Bakke, Natura 2000-område nr. 154, Habitatområde H135 og H244, Fuglebeskyttelsesområde F94 og F99 <https://mst.dk/media/jrxgc51f/n154-natura-2000-plan-2022-27-sejroe-bugt-saltbaek-vig-bjergene-diesbjerg-og-bollinge-bakke.pdf> (<https://mst.dk/media/jrxgc51f/n154-natura-2000-plan-2022-27-sejroe-bugt-saltbaek-vig-bjergene-diesbjerg-og-bollinge-bakke.pdf>).

[6] Bekendtgørelse nr. 232 af 12. marts 2007 om bade- og bådebroer.

[7] Se EU-domstolens dom af 14. januar 2010 i sag C-226/08 (Stadt Papenburg).

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

[9] DCE - Nationalt Center for Miljø og Energi.

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

[11] Se bl.a. EU-Domstolens dom af 7. september 2004 i sag C-127/02, Waddenzee, præmis 45.

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

[13] Se EU-Domstolens dom af 11. april 2013 i sag C-258/11, Sweetman, præmis 48.

[14] Se EU-Domstolens dom af 7. september 2004 i sag C-127/02, Waddenzee, præmis 61, og dommens punkt 4.

[15] Dansk Ornitologisk Forenings database.

[16] Jf. bl.a. sag C-645/15, Bund Naturschutz in Bayern eV og Harald Wilde mod Freistaat Bayern, afsagt den 24. november 2016, sag C-263/08, Djurgården-Lilla Värtans Miljöskyddsförening mod Stockholms kommun genom dess marknämnd, afsagt den 15. oktober 2009, sag C-50/09, EU-Kommissionen mod Irland, afsagt den 3. marts 2011 og Sag C-2/07, Paul Abraham m.fl. mod regionen Vallonien m.fl., afsagt den 28. februar 2008.

**Sag:**

23/08246

**Dato:**

23. februar 2024.

**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)  
(<mailto:mfkn@naevneneshus.dk>)

**Tilgængelighedserklæring** (<https://www.was.digst.dk/mfkn-naevneneshus-dk>)