



Ophævelse og hjemvisning af afgørelse om tilladelse til kystbeskyttelse på

[Adresse 1] i Halsnæs Kommune

Ophævelse og hjemvisning af afgørelse om at der ikke skal udarbejdes en

konsekvensvurdering af projektet på [Adresse 1] i Halsnæs Kommune

[Adresse 1] i Halsnæs Kommune

Ophævelse og hjemvisning af afgørelse om tilladelse til kystbeskyttelse på

[Adresse 2] i Halsnæs Kommune

[Adresse 2] i Halsnæs Kommune

Ophævelse og hjemvisning af afgørelse om at der ikke skal udarbejdes en

konsekvensvurdering af projektet på [Adresse 2] i Halsnæs Kommune

[Adresse 2] i Halsnæs Kommune

Sag: 23/14796, 24/01760

Dato: 26. juni 2024

Miljø- og Fødevarerklagenævnet har truffet afgørelse efter kystbeskyttelseslovens § 3, stk. 1, jf. § 18, stk. 1,[1] og kysthabitatbekendtgørelsen § 3, og § 7, jf. § 11, stk. 1.[2]

Miljø- og Fødevarerklagenævnet ophæver Halsnæs Kommunes afgørelse af 6. november 2023 om tilladelse til kystbeskyttelse i form af skråningsbeskyttelse og sandfodring og afgørelse om, at der ikke skal udarbejdes en konsekvensvurdering efter kysthabitatbekendtgørelsen på matr. nr.

[Matrikelnummer 1], beliggende [Adresse 1], 3300 Frederiksværk, og hjemviser sagen til fornyet behandling i Halsnæs Kommune.

Miljø- og Fødevareklagenævnet ophæver Halsnæs Kommunes afgørelse af 6. november 2023 om tilladelse til kystbeskyttelse i form af skråningsbeskyttelse og sandfodring og afgørelse om, at der ikke skal udarbejdes en konsekvensvurdering efter kysthabitatbekendtgørelsen på matr. nr. [Matrikelnummer 2], beliggende [Adresse 2], 3300 Frederiksværk, og hjemviser sagen til fornyet behandling i Halsnæs Kommune.

De 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^[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 Fødevareklagenævnet.

1. Klagen til Miljø- og Fødevareklagenævnet

Afgørelserne er den 1. december 2023 påklaget til Miljø- og Fødevareklagenævnet af Danmarks Naturfredningsforening.

Klager har navnlig anført, at

- redegørelsen for behovet for kystbeskyttelse ikke er tilstrækkelig,
- Halsnæs Kommune har ikke inddraget hensynet til beskyttet overdrev,
- kravet om sandfodring er utilstrækkeligt,
- habitatvurderingen er mangelfuld, og
- der er ikke foretaget en konkret undersøgelse af bilag IV-arten markfirben.

Klagepunkterne er nærmere uddybet i afsnit 2.3.

2. Sagens oplysninger

2.1 Ejendommene og området

De omhandlede projekter ønskes etableret på matr. nr. [Matrikelnummer 1] og [Matrikelnummer 2], beliggende på adresserne [Adresse 1] og [Adresse 2]. Ejendommene ligger i et sommerhusområde, ca. 1,5 km syd for Frederiksværk og direkte ud til Roskilde Fjord.

[Adresse 1] er bebygget med sommerhus, som ligger ca. 43 m fra kysten for enden af en skrænt i ca. kote 29 DVR90. Skrænten har et fald mod kysten fra ca. kote 19 m DVR90, 17 m fra sommerhuset.

[Adresse 2] er ligeledes bebygget med sommerhus, som ligger ca. 50 m fra kysten for enden af skrænten i ca. kote 28 DVR90. Ca. 27 m fra sommerhuset har skrænten et fald mod kysten fra ca. kote 19 m DVR90.

Ensartet for ejendommene er, at skrænten dels består af vegetation i form af buske og træer, og dels vegetationsløse områder med sand og sten. Stranden ud for skrænten har en bredde, som gør det muligt at færdes langs kysten, og består af sten af varierende størrelse. Ud for hver ejendom er der etableret én høfde af sten.[5]

På naboejendommen, [Adresse 3], nord for [Adresse 1] er der etableret en skråningsbeskyttelse af sten. Skråningsbeskyttelsen er etableret ca. 9 m ind på [Adresse 1].

Det er gældende for begge ejendomme, at området på skrænten fra kote ca. 19 DVR90 og ned til kysten er udpeget som overdrev, jf. naturbeskyttelseslovens § 3. [6] Derudover ligger størstedelen af ejendommene inden for strandbeskyttelseslinjen, jf. naturbeskyttelseslovens § 15.

Projekterne ønskes etableret i Natura 2000-område nr. 136 Roskilde Fjord og Jægerspris Nordskov, herunder habitatområde nr. 120. Udpegningsgrundlaget for habitatområde nr. 120 er bl.a. sandbanke (1110), bugt (1160), strandvold med enårige planter (1210), strandvold med flerårige planter (1220) og kystklint/klippe (1230). Miljøstyrelsen har kortlagt strandarealet i området, herunder [Adresse 1] og [Adresse 2], som lokalitet for naturtyperne strandvold med enårige planter (1210) og strandvold med flerårige planter (1220).

Ejendommene er omfattet af lokalplan 06.19 for et blandet helårs- og sommerhusområde ved fjorden i Ll. Kregme,[7] der blev endeligt vedtaget af Halsnæs Kommune 26. januar 2009.

Ifølge Kystdirektoratets kystatlas er den forventede kroniske og akutte erosion lille. Derudover fremgår det, at sedimenttransportretningen er sydgående.[8]

2.2 Den påklagede afgørelse

Halsnæs Kommune har den 6. november 2023 i medfør af kystbeskyttelseslovens § 3, stk. 1, truffet to afgørelser for matr. nr. [Matrikelnummer 1] og [Matrikelnummer 2], beliggende henholdsvis på adresserne [Adresse 1] og [Adresse 2], om tilladelser til etablering af kystbeskyttelse. Kommunen har foretaget tilsvarende ens vurderinger af det ansøgte for de to ejendomme.

Halsnæs Kommune har samtidig truffet afgørelse om, at der ikke skal udarbejdes en konsekvensvurdering for projektet, jf. kysthabitatbekendtgørelsen, samt at der ikke skal foretages en miljøkonsekvensvurdering (VVM) af projektet, jf. miljøvurderingslovens § 21.[9]

Ifølge afgørelsen erstatter tilladelsen til kystbeskyttelses anlægget reglerne om naturbeskyttelseslovens § 15, jf. kystbeskyttelseslovens § 3 a, stk. 1.

Tilladelserne er meddelt på stort set enslydende vilkår, herunder at;

- 15 m² af klinten oven for den hårde kystsikring holdes overvejende vegetationsfri, dvs. med blottet jord. Arealerne skal være soleksponeret og kan deles op i flere mindre områder, der dog mindst skal være 2 m².
- Træ- og buskvegetation må maksimalt dække 1/2 af klinten oven for den hårde kystsikring.
- Etablering af hulninger som markfirben kan skjule sig i om sommeren og overvintre i.
- Der skal være en markfirbensekspert til stede på startdagen for anlægsarbejdet, for at sikre, at eventuelle markfirben ikke gemmer sig i projektområdet.
- Udformningen af anlægget skal være i overensstemmelse med det ansøgte.
- Anlægsarbejdet og vedligeholdelsesarbejdet udføres i vinterhalvåret (1. november – slut februar).
- Der skal sandfodres hvert 3. år, med 100 m³, hvis der ikke etableres kystbeskyttelse på [Adresse 2], og 75 m³, hvis der er etableret kystbeskyttelse på [Adresse 2] (for [Adresse 2] er der i stedet fastsat vilkår om, at der skal sandfodres hvert 3. år med 125 m³).

- Halsnæs Kommune kan anmodes om, at der ikke behøver at blive sandfodret et år, hvis det kan påvises, at det ikke vil forhindre adgang langs med stranden, eller at den udpegede habitatnatur ikke vil blive påvirket negativt.

Det fremgår af ansøgningsmaterialet, at de to projekter omfatter en skråningsbeskyttelse af sten, som etableres op ad de eksisterende skrænter. Skråningsbeskyttelsen etableres til kote 3,5 m DVR90, med en bredde på 6 m og en hældning på 1:1,5. Derudover består projektet af sandfodring, som kompensation for den akutte erosion. Sandfodringen lægges foran skråningsbeskyttelsen, ca. 7,7 m ud på stranden. Ansøgerne har foretaget en beregning af den nødvendige mængde kompenserende sandfodring ved bl.a. hjælp fra Kystdirektoratets kystatlas, samt andre målinger mv., der samlet påviser de årlige naturlige erosioner på strækningen.

Ansøgningerne begrundes med, at der er fare for akut erosion på kyststrækningen, herunder at skrænterne kan blive påvirket kraftigt af storm fra vest til nordvest, som det sås under stormen Malik i 2022.

Det fremgår af afgørelsen, at Halsnæs Kommune har foretaget en afvejning, jf. kystbeskyttelseslovens § 1.

Halsnæs Kommune har bl.a. vurderet, at der er en større risiko for erosion efter stormen Malik, da skrænten flere steder nu ligger blotlagt. Derudover har kommunen vurderet, at det ansøgte dimensioner er nødvendige for, at der kan opnås en tilstrækkelig beskyttelse af ejendommen og fremtidssikre skrænten mod yderligere erosion. Det er ligeledes indgået i kommunens vurdering, at det ansøgte ikke vil påvirke den rekreative udnyttelse af områderne, og at adgangen er sikret ved, at projektet indeholder vilkår om sandfodring.

Hensynet til naturbeskyttelseslovens § 15 om strandbeskyttelseslinjen er indgået i Halsnæs Kommunes afvejning. Kommune har vurderet, at der i området allerede er nogle kystbeskyttelses anlæg, og at det ansøgte ikke vil have en væsentlig større landskabelig påvirkning end de eksisterende anlæg. Det er indgået i kommunens vurdering, at der løbende vil blive sandfodret.

Det fremgår af afsnittet om kysthabitatbekendtgørelsen, at der på forstranden til klinten ifølge Miljøgis er registreret naturtypen strandvold med enårige planter samt strandvold med flerårige planter, men at der på den seneste registrering foretaget af Miljøstyrelsen i 2017, kun er registreret strandvold med enårige

planter. Halsnæs Kommune besigtigede ejendommene den 11. oktober 2023, hvor kommunen fandt forstranden vegetationsløst, men dækket af tang, hvorfor kommunen har vurderet, at der reelt kun er strandvold med enårige planter på det pågældende sted.

Skråningsbeskyttelsen er ifølge afgørelsen gjort stejlere end normalt, så det ikke rammer ind over den udpegede habitatnatur. Derudover fremgår det, at der i anlægsfasen vil blive taget prøver, der viser sandets sammensætning, for at sikre, at der bliver sandfodret med sand svarende til det naturligt forekommende sand på stedet. Dette er for at sikre, at de planter, der vokser på stedet i dag, har de samme mulige levesteder fremadrettet, hvorved der ikke gøres skade på den udpegede habitatnatur.

Det fremgår videre, at naturtyperne bugt, sandbanke og strandvold med enårige planter alle er naturtyper, som er meget dynamiske og præget af bl.a. den materialetransport, der sker ved naturlig erosion. Det er Halsnæs Kommunes vurdering, at der ikke sker en væsentlig påvirkning af naturtyper på udpegningsgrundlaget, da eksisterende habitatnatur ikke berøres fysisk af kystbeskyttelses anlægget, og der fremadrettet sandfodres svarende til stedets erosion.

Ifølge afgørelsen er projektområdet levested for bilag IV-arten markfirben. Halsnæs Kommune har dog vurderet, at projektet på de meddelte vilkår ikke vil medføre beskadigelse af artens raste- og yngleområde, på trods af at skråningsbeskyttelsen på sigt vil medføre en forringelse af skrænten som levested, idet anlægget modvirker skred fra skrænten.

Halsnæs Kommune har begrundet vurderingen med, at anlægget etableres, når markfirbenet er i dvale, at der er en markfirben-kyndig til stede ved anlægsstart, at en væsentlig del af skrænten holdes vegetationsfri og soleksponeret, hvorved markfirben fortsat kan yngle på stedet, at der sikres en græs- og urtevegetation, som er grundlag for, at der er insekter som markfirben kan æde, samt at der efterlades skjul i form af buske og træer.

2.3 Klagens indhold

Klager har anført, at Halsnæs Kommunes afgørelse lider af en retlig mangel, idet det i kommunens afvejning efter kystbeskyttelseslovens § 1, ikke er inddraget, om de skred, der er sket på skrænterne, er et resultat af læsideerosion som følge

af kystbeskyttelses anlægget på naboejendommen nord for projektområdet, hvor tilladelsen til anlægget ikke indeholder vilkår om kompenserende sandfodring.

Ifølge klager er det i øvrigt en retlig mangel, at Halsnæs Kommune ikke har begrundet behovet for, at det er nødvendigt at etablere en skråningsbeskyttelse med en topkote på 3,5 m DVR90. Klager henviser i den forbindelse til, at kystbeskyttelses anlægget på naboejendommen har en topkote på 2,5 m DVR90 med samme bredde som det konkrete forhold på 6 m, samt at skrænten på naboejendommen tilsyneladende ikke led skade ved stormen Malik i 2022.

Derudover har klager anført, at Halsnæs Kommunes inddragelse af hensynet til strandbeskyttelseslinjen er selvmodsigende, idet kommunen i afgørelsen både har anført, at der ikke er mange andre skråningsbeskyttelser i området, samt har lagt vægt på, at der i området allerede er nogle kystbeskyttelses anlæg, hvorfor det ansøgte ikke vil have en væsentlig større landskabelig påvirkning. Klager har anført, at kommunen har anvendt dette argument i flere sager om tilladelse til kystbeskyttelse, hvilket ifølge klager er problematisk, da dette i realiteten sætter hensigten med strandbeskyttelseslinjen ud af kraft i sager, der vedrører kystbeskyttelse.

Derudover har klager anført, at tilladelserne til kystbeskyttelse ikke indeholder en vurdering af hensynet til § 3-beskyttede overdrev. Klager har oplyst, at skråningsbeskyttelsen arealmæssigt vil påvirke 120 m² registreret overdrev på [Adresse 1] og 161 m² registreret overdrev på [Adresse 2], mens sandfodringen arealmæssigt vil påvirke 154 m² på [Adresse 1] og 189 m² på [Adresse 2].

Klager har anført, at Halsnæs Kommunes vurdering om kompenserende sandfodring er mangelfuld, idet vurderingen alene er foretaget med den hensigt at sikre adgangen langs kysten foran kystbeskyttelses anlæggene og til sikring af habitatnaturen, men ikke for at imødegå skader på naboejendomme, som følge af læsideerosion. Derudover er det klagers opfattelse, at det er en mangel, at der ikke er indsat vilkår om kompenserende sandfodring, hvis det sand, der er udlagt, er skyllet væk som følge af storme eller højvande. Sker det f.eks. kort tid efter, at sandfodringen er gennemført, kan naboejendomme komme til at ligge ubeskyttet hen indtil næste sandfodring 3 år efter.

Ifølge klager er det en retlig mangel, at der ikke i afgørelserne indgår et vilkår om, at der i anlægsfasen skal udtages prøver, der viser sandets sammensætning, så beskyttelsen af habitatnatur i projektområdet kan varetages, da prøveudtagningen vurderes som en forudsætning for at sikre planternes

levesteder fremadrettet. Det er videre klagers opfattelse, at det i Halsnæs Kommunes afgørelse fremgår indirekte, at for meget udlagt sand kan skade habitatnaturen, da det fremhæves, at der kun sandfodres svarende til den naturlige erosion, der ville have været fra skrænterne, hvis der ikke var opført kystbeskyttelses anlæg, som de omhandlede.

Klager har den forbindelse anført, at habitatvurderingen er utilstrækkelig, fordi der ikke er foretaget en konkret vurdering af, hvordan sandfodringen kan påvirke naturtyperne på udpegningsgrundlaget, og at Halsnæs Kommune ikke har forholdt sig til, hvorledes habitatnaturen påvirkes under anlægsarbejdet, hvor de mange tons sten skal bringes frem til projektområdet.

Det er endvidere klagers opfattelse, at det er en retlig mangel, at Halsnæs Kommune ikke i tilladelserne har stillet vilkår om, hvordan sandfodringen skal foregå, herunder tykkelse af sandlaget, placering mv., således at det kan undgås, at der sker en væsentlig negativ påvirkning af naturtyperne.

Klager har anført, at der ikke må meddeles tilladelse til det ansøgte, før det helt konkret er undersøgt, om projektområdet er levested for bilag IV-arten markfirben, og i givet fald hvor mange. Ifølge klager kan der kun på baggrund af en konkret undersøgelse tages stilling til, om der kan meddeles tilladelse, samt foretages en vurdering af, hvilke afværgeforanstaltninger der kan sættes i værk.

3. Miljø- og Fødevareklagenævnets bemærkninger og afgørelse

3.1 Miljø- og Fødevareklagenævnets prøvelse

Halsnæs Kommunes afgørelser af 6. november 2023 vedrørende [Adresse 1] og [Adresse 2] i Halsnæs kommune indeholder tre afgørelser i hver, idet der er truffet afgørelse om at meddele tilladelse efter kystbeskyttelseslovens § 3, stk. 1, afgørelse om, at der ikke skal udarbejdes en konsekvensvurdering efter habitatbekendtgørelsen for kystbeskyttelse og søterritoriet, samt afgørelse om at projektet ikke er omfattet af krav om miljøvurdering og § 25-tilladelse. Klager har påklaget afgørelsen efter kystbeskyttelsesloven og kysthabitatbekendtgørelsen, men ikke afgørelsen om, at projektet ikke er omfattet af krav om miljøvurdering og § 25-tilladelse. Sidstnævnte afgørelse vil derfor ikke blive behandlet i det følgende.

Efter kystbeskyttelseslovens § 18, stk. 1, kan afgørelser efter § 3, stk. 1, påklages til Miljø- og Fødevarerklagenævnet, for så vidt angår retlige spørgsmål. Dette følger ligeledes af kysthabitatbekendtgørelsens § 11, stk. 1.

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

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 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 følgende forhold:

1. områdets beskyttede naturtyper,
2. det internationale naturbeskyttelsesområde, og
3. bilag IV-arten markfirbens yngle- og rasteområde

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 Halsnæs Kommune vil skulle tage i betragtning i forbindelse med en fornyet behandling af sagen, se nærmere i afsnit 3.3.

3.2 Miljø- og Fødevarerklagenævnets bemærkninger

3.2.1 Ad 1) områdets beskyttede naturtyper

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.

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

Hensynene er ikke oplyst 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.

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.^[10] 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.[11]

Efter naturbeskyttelseslovens § 3, stk. 2, nr. 4, må der ikke foretages ændring i tilstanden af overdrev, når sådanne naturtyper enkeltvis eller sammen med andre naturtyper er større end 2.500 m².

Det fremgår af naturtypebekendtgørelsens § 1,[12] 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 nævnets praksis, at for områder, der efter den 1. juli 1992 er inddraget i byzone eller sommerhusområde, gælder beskyttelsen i fuldt omfang, jf. NKO 339.[13] Det fremgår desuden af vejledningen om naturbeskyttelseslovens § 3-beskyttede naturtyper, at hvor et område først efter den 1. juli 1992 er inddraget i byzone eller udlagt som sommerhusområde har den gældende planlægning for et område ikke betydning for, hvorvidt et område opnår beskyttelse efter § 3.[14]

Miljø- og Fødevarerklagenævnet konstaterer indledningsvis, at matr. nr. [Matrikelnummer 1] og matr. nr. [Matrikelnummer 2], ikke var omfattet af en bygningsvedtægt, byplanvedtægt eller lokalplan, der udlagde området til sommerhusområde før den 1. juli 1992. Nævnet lægger således til grund for afgørelsen, at arealet forud for lokalplanens vedtagelse den 26. januar 2009 var beliggende i landzone.

Miljø- og Fødevarerklagenævnet finder derfor, at naturtypebekendtgørelsens § 1 ikke finder anvendelse i den foreliggende sag, da matr. nr. [Matrikelnummer 1] og matr. nr. [Matrikelnummer 2], først er udlagt til sommerhusområde ved lokalplan nr. 06.19, som blev vedtaget den 26. januar 2009.

Miljø- og Fødevarerklagenævnet finder på den baggrund, at Halsnæs Kommune afgørelse lider af en væsentlig retlig mangel. Nævnet har lagt vægt på, at projektet udgør en tilstandsændring i beskyttet overdrev, at kommunen ikke har inkluderet de hensyn i afgørelsen, som naturbeskyttelseslovens regler varetager, hvorfor hensynet til naturtypen fejlagtigt ikke har indgået i afvejningen og

skønnet om, hvorvidt der kan meddeles tilladelse efter kystbeskyttelsesloven til det ansøgte.

3.2.2 Ad 2) det internationale naturbeskyttelsesområde

Det følger af kysthabitatbekendtgørelsens § 3, stk. 1, at der, før der træffes afgørelse i medfør af kystbeskyttelseslovens § 3, 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 bekendtgørelsen implementerer habitatdirektivets regler om forudgående vurdering af påvirkningen på Natura 2000-områder, og bekendtgørelsen skal fortolkes i lyset heraf.^[15] 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).
[16]

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 kysthabitatbekendtgørelsens § 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 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.[17]

Ifølge vejledning om fravigelsesprocessen ved vurdering af kystbeskyttelsesprojekters påvirkninger af Natura 2000-områder og bilag IV-arter,[18] beskriver vejledningen ikke, hvordan Natura 2000-områderne er udpeget, hvordan de beskyttes, og hvilke oplysninger, der er nødvendige for at foretage de vurderinger, som der er brug for. Dertil henvises til vejledningen for Miljøministeriets generelle habitatbekendtgørelse.[19]

Det fremgår af habitatvejledningen, at det er Miljøstyrelsen, der kortlægger habitatnaturtyper for at følge udviklingen i den arealmæssige udbredelse af den aktuelle tilstand inden for Natura 2000-områderne og danner grundlag for Natura 2000-planlægningen og forvaltningen af områderne. Ifølge habitatbekendtgørelsens[20] § 1, stk. 5 fremgår det endvidere, at det er Miljøstyrelsen, der udarbejder oversigter, der viser de kendte forekomster af de arter og naturtyper inden for Natura 2000-områder.

Videre fremgår det af habitatvejledningen, at ændringer i udpegningsgrundlaget, eksempelvis hvis arter og naturtyper er forsvundet eller nye er kommet til, skal meddeles til Miljøstyrelsen. En ændring af udpegningsgrundlaget svarer i princippet til en supplerende udpegning.

Ifølge MiljøGIS for Natura 2000-planer 2022-2027 blev seneste kortlægning af forstranden foretaget den 28. september 2017 af Miljøstyrelsen.[21] Her indeholdt kortlægningen ca. 80 % Strandvold med flerårige planter (1220) og 20 % Strandvold med enårige planter (1210).[22] og [23] Ved kortlægningen havde begge naturtyper et moderat naturtilstandsindex. Kortlægningen af 1220 indeholdt flere typiske strandvoldsarter, herunder flerårige arter som strandarve og marehalm. Kortlægningen af 1210 indeholdt derimod primært enårige planter som strand-mælde og spyd-mælde.

Miljø- og Fødevarerklagenævnet finder, at Halsnæs Kommunes væsentlighedsvurdering lider af en væsentlig retlig mangel. Nævnet har lagt vægt på, at både naturtypen strandvold med enårige planter (1210) og strandvold med flerårige planter (1220) er kortlagt på projektområdet, og at det alene er naturtypen strandvold med enårige planter, som er inddraget i vurderingen.

Nævnet har i vurderingen lagt vægt på, at Halsnæs Kommune ikke er myndighed til at kortlægge naturtyperne og dermed heller ikke kompetent til at ændre udpegningsgrundlaget. Det vil udelukkende være Miljøstyrelsen, som efter henvendelse fra kommunen vil kunne ændre denne.

3.2.3 Ad 3) bilag IV-arten markfirbens yngle- og rasteområde

Af § 7, stk. 1, nr. 1, i kysthabitatbekendtgørelsen følger det, at Halsnæs Kommune ikke kan meddele tilladelse efter § 3, stk. 1, i kystbeskyttelsesloven, hvis det ansøgte kan beskadige eller ødelægge yngle- eller rasteområder i det naturlige udbredelsesområde for de dyrearter, der er optaget i habitatdirektivets bilag IV, litra a). Bekendtgørelsens § 7, stk. 2, fastslår, at bestemmelsen i stk. 1 gælder, uanset om de pågældende arter forekommer inden for et internationalt naturbeskyttelsesområde eller ej.

Af Miljøstyrelsens vejledning til habitatbekendtgørelsen fremgår, at det i en lang række sager omfattet af bekendtgørelsens § 10 (habitatbekendtgørelsen for søterritoriets § 7) som regel hurtigt vil kunne afgøres i en indledende vurdering (en slags "screening") ud fra en faglig viden om arternes overordnede fordeling, levevis og levesteder, om det ansøgte kan beskadige eller ødelægge yngle- eller rasteområder. Det kan ofte udelukkes, at et areal, der påvirkes af det ansøgte, rummer yngle- eller rasteområder eller voksesteder for bilag IV-arter. F.eks. vil mange sager i bymæssig bebyggelse eller sager, der vedrører miljøbeskyttelsesloven, ikke være relevante i forhold til artsbeskyttelsen, selvom det ansøgte er omfattet af habitatbekendtgørelsens regler.^[24]

Det fremgår endvidere af vejledningen, at der ikke kan fastlægges entydige kriterier for omfanget og karakteren af de oplysninger, der er nødvendige, da det afhænger af den konkrete situation. Der er dog to led i at få sagen oplyst. Dels kan der foretages en "teoretisk" undersøgelse ud fra gældende kilder. Hvis denne undersøgelse peger på, at arten kan forekomme, skal der ske en konkret undersøgelse af artens forekomst i området. Den præcise forekomst af mere udbredte arter kendes ofte ikke. Der kan derfor være et behov for yderligere undersøgelser, hvis der træffes afgørelser i dele af landet, hvor arterne vides at kunne forekomme, og hvor der er en sandsynlighed for, at mulige yngle- eller rasteområder kan blive berørt. Eventuelle undersøgelser skal ske målrettet med egnede metoder, og det skal sikres, at undersøgelserne foregår på de

tidspunkter på året, hvor den pågældende art kan tænkes at udnytte et givet område.

Miljø- og Fødevareklagenævnet bemærker, at vurderingen af, hvorvidt en bilag IV-art kan blive påvirket af et givent projekt, skal ske ud fra konkrete oplysninger om bl.a. forekomsten af arten i det berørte område. Det påhviler derfor myndigheden at foretage tilstrækkelige undersøgelser til belysning af bestandens størrelse, udbredelse, tilstand mv., som grundlag for vurderingen af, hvorvidt den økologiske funktionalitet for arten kan opretholdes ved projektet.

Miljø- og Fødevareklagenævnet finder, at Halsnæs Kommunes vurderinger i forhold til bilag IV-arten markfirben er mangelfulde. Nævnet har lagt vægt på, at det ikke på tilstrækkelig vis er undersøgt, hvor levestederne er, hvor mange hulninger der skal placeres, om det er tilstrækkelig til at afværge en potentiel påvirkning af markfirbenets levesteder, samt at det ikke er vurderet, om eventuelle markfirben i vinterdvale i projektområdet i anlægsfasen vil have betydning for markfirbenets levesteder og den økologiske funktionalitet.

3.3 Sammenfattende vurdering og øvrige bemærkninger

Miljø- og Fødevareklagenævnet finder på baggrund af ovenstående, at Halsnæs Kommunes afgørelser lider af væsentlige retlige mangler, som fører til afgørelsernes ugyldighed.

Miljø- og Fødevareklagenævnet bemærker, at Halsnæs Kommune ved den fornyede behandling af sagen skal være opmærksom på, at det ikke kan udelukkes, at skrænternes sammensætning af sten, grus, sand mv. (herunder kornstørrelse) har betydning for dannelsen og opretholdelse af naturtyperne strandvold med enårige planter (1210) og strandvold med flerårige planter (1220), hvorfor det er vigtigt at belyse, hvad effekten af fastlåsning af skrænterne med hård kystbeskyttelse vil få for tilførslen af materiale til forstranden og dannelsen/opretholdelsen af strandvolden. Det er ikke tilstrækkeligt at stille vilkår om at lave prøvetagning inden projekterne udføres. Det bør videre indgå i kommunens vurdering, om det er muligt at sikre de konkrete naturtyper, eller om det vil forringe dem, hvis den hårde kystbeskyttelse gennemføres, herunder i anlægsfasen med transport af materialer til og fra projektområdet.

Derudover bemærker Miljø- og Fødevareklagenævnet, at Halsnæs Kommune bør konkretisere nærmere, hvor sandfodringen placeres, samt inddrage i væsentlighedsvurderingen, hvordan placeringen af sandfodringen vil få betydning for strukturer som "flere generationer af gamle strandvolde", "flerårige planter" og "laver og mosser", som er vigtige parametre for naturtypen 1220. I den forbindelse bemærker nævnet, at det også skal indgå i vurderingen, hvordan sandfodring hvert 3. år vil påvirke naturtyperne i forhold til den naturlige dynamik, der er i området før etablering af det ansøgte.

Afslutningsvist bemærker Miljø- og Fødevareklagenævnet, at der ikke er grundlag for at tilsidesætte Halsnæs Kommunes beregning om mængden af sandfodring. I den forbindelse bemærker nævnet, at mængden er beregnet ud fra erosionsrater mv. (erosionsrate på ca. 0,22 m om året) ved hjælp af bl.a. Kystdirektoratets kystplanlægsværktøj kystatlas.

3.4 Miljø- og Fødevareklagenævnets afgørelse

Miljø- og Fødevareklagenævnet ophæver Halsnæs Kommunes afgørelse af 6. november 2023 om tilladelse til kystbeskyttelse i form af skråningsbeskyttelse og sandfodring og afgørelse om, at der ikke skal udarbejdes en konsekvensvurdering efter kysthabitatbekendtgørelsen på matr. nr. [Matrikelnummer 1], beliggende [Adresse 1], 3300 Frederiksværk, og hjemviser sagen til fornyet behandling i Halsnæs Kommune.

Miljø- og Fødevareklagenævnet ophæver Halsnæs Kommunes afgørelse af 6. november 2023 om tilladelse til kystbeskyttelse i form af skråningsbeskyttelse og sandfodring og afgørelse om, at der ikke skal udarbejdes en konsekvensvurdering efter kysthabitatbekendtgørelsen på matr. nr. [Matrikelnummer 2], beliggende [Adresse 2], 3300 Frederiksværk, og hjemviser sagen til fornyet behandling i Halsnæs Kommune.

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

[2] 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.

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

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

[5] Luftfoto, foråret 2023.

[6] Lovbekendtgørelse nr. 1392 af 4. oktober 2022 om naturbeskyttelse.

[7] Lokalplan nr. 06.19 kan findes på dette [link](#).

[8] Kystdirektoratets kystatlas kan findes på dette [link](#).

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

[10] 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".

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

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

[13] Naturklagenævnet orienterer nr. 339, november 2004.

[14] Miljøstyrelsens vejledning nr. 40, december 2019 om naturbeskyttelseslovens § 3-beskyttede naturtyper afsnit 3.4.1.

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

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

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

[18] Vejledning nr. 10023 af 8. december 2021.

[19] Miljøstyrelsens habitatvejledning til bekendtgørelse nr. 1595 af 6. december 2018 om udpegning og administration af internationale naturbeskyttelsesområder samt beskyttelse af visse arter.

[20] Bekendtgørelse nr. 1098 af 21. august 2023 om udpegning og administration af internationale naturbeskyttelsesområder samt beskyttelse af visse arter.

[21] Miljø-GIS for Natura 2000-planer 2022-2027 - [link](#).

[22] Kortlægning af 1220 Strandvold med flerårige planter (Arealandel: 80 %) - [link](#).

[23] Kortlægning af 1210 Strandvold med enårige planter (Arealandel: 20%) - [link](#).

[24] Vejledning nr. 48 til bekendtgørelse nr. 1595 af 6. december 2018 om udpegning og administration af internationale naturbeskyttelsesområder samt beskyttelse af visse arter (Miljøstyrelsen, december 2020), afsnit 9.6.3.

Lovområder:

Kystbeskyttelsesloven