

22. januar 2021
Sagsnr. 19/06980
Klagenummer: 1004792
ATH

AFGØRELSE FRA MILJØ- OG FØDEVAREKLAGENÆVNET

**MILJØ- OG
FØDEVAREKLAGENÆVNET**
Toldboden 2
8800 Viborg

OPHÆVELSE OG HJEMVISNING af dispensation i sag om etablering af madpakkehus, shelters og stormflodssøjle inden for strandbeskyttelseslinjen i Esbjerg Kommune

Tlf. 72 40 56 00
CVR-nr. 37795526
EAN-nr. 5798000026070
nh@naevneneshus.dk
www.naevneneshus.dk

Miljø- og Fødevareklagenævnet har truffet afgørelse efter naturbeskyttelseslovens § 15, stk. 1, jf. § 65 b, stk. 1, jf. § 78, stk. 4.¹

Miljø- og Fødevareklagenævnet ophæver Kystdirektoratets afgørelse af 1. august 2019 om dispensation til etablering af et madpakkehus, to shelters og en stormflodssøjle inden for strandbeskyttelseslinjen på ejendommene matr. nr. F og F Allerup By, Sneum i Esbjerg Kommune og hjemviser sagen til fornyet behandling.

Det indbetalte klagegebyr tilbagebetales.

Miljø- og Fødevareklagenævnets afgørelse er endelig og kan ikke indbringes for anden administrativ myndighed, jf. § 17 i lov om Miljø- og Fødevareklagenævnet² og gebyrbekendtgørelsens § 2.³ Eventuel retssag til prøvelse af afgørelsen skal være anlagt inden 6 måneder, jf. naturbeskyttelsesloven § 88, stk. 1.

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

¹ Lovbekendtgørelse nr. 240 af 13. marts 2019 om naturbeskyttelse med senere ændringer.

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.

1. Klagen til Miljø- og Fødevareklagenævnet

Afgørelsen er den 29. august 2019 påklaget til Miljø- og Fødevareklagenævnet af Danmarks Naturfredningsforening.

Klager har navnlig anført, at

- der ikke er tale om mindre faciliteter til støtte for friluftslivet,
- det ikke er foretaget en konkret vurdering af placeringen i forhold til den omkringliggende natur,
- dispensationen vil danne uønsket præcedens for opførelsen af tilsvarende mindre anlæg inden for strandbeskyttelseslinjen, og
- der ikke er foretaget en konkret vurdering af påvirkningen af Natura 2000-området i henhold til habitatdirektivet.

Klagepunkterne er nærmere uddybet i afsnit 2.3.

2. Sagens oplysninger

2.1 Området

Sneum Sluse ligger ved vadehavet syd for Esbjerg. De ansøgte faciliteter er alle placeret på matrikler omkring Sneum Sluse, ejet af V 1

. Området omkring slusen er domineret af diget, der afgrænser landarealerne fra Vadehavet mod syd. Diget har en højde på ca. 3,5 m over det øvrige terræn og en brede på ca. 70 m. Landværts diget afgrænses landarealerne mod sydøst af Sneum Å, der udløber i Vadehavet, samt et mindre vandløb, der følger diget mod nordvest.

Det ansøgte madpakkehus og de to shelters ønskes opført på matr. nr. F Allerup By, Sneum. Matriklen ligger ca. 55 m landværts diget ved Sneum Sluse og består af et stort fuglebeskyttelsesområde ved Sneum Digesø og en omgivende marsk. Matriklen er delvist omfattet af den oprindelige og den udvidede strandbeskyttelseslinje, der dækker et areal på ca. 12,2 ha ud af matriklens samlede ca. 54,7 ha. Ved det sydøstlige hjørne af matriklen langs A 1 er der indrettet en ca. 630 m² stor parkeringsplads med en mindre toiletbygning opført i træ. Parkeringspladsen er adskilt fra diget og slusen af en mindre beboelsesejendom på matr. nr. F Allerup By, Sneum, der afskærmer parkeringspladsen fra havsiden. Madpakkehuset ønskes placeret på et mindre, grønt område, over for indkørslen til parkeringspladsen, der udgør forbindelse til A 1 ved skellet til matr. nr. F Allerup By, Sneum. Shelterne ønskes placeret i den nordøstlige ende af parkeringspladsen, nær den eksisterende toiletbygning, tæt ved Sneum Digesø.

Den ansøgte stormflodssøjle ønskes opstillet søværts mellem en mindre parkeringsplads på matr. nr. F Allerup By, Sneum og selve slusen, der ligger på matr. nr. F Allerup By, Sneum ved digets fod inden for den oprindelige strandbeskyttelseslinje.

Området er udpeget som værdifuldt landskab af Esbjerg Kommune, idet det indgår som et særligt karakteristisk landskab præget af ådale, der har været dikterende for strukturen af hele området.

Endvidere ligger området i Natura 2000-område nr. 89, der består af habitatområde nr. 78, fuglebeskyttelsesområde nr. 51 og 57 og Ramsarområde nr. 27 Vadehavet. Udpegningsgrundlaget for habitatområde nr. 78 består blandt andet af naturtyperne sandbanke, vadeblade og vadegræssamfund, samt blandt andet arterne gråsæl og odder. Udpegningsgrundlaget for de to fuglebeskyttelsesområder omfatter blandt andet mosehornugle, engsnarre, brushane, hvid stork og sandterne.

Desuden indgår området som en del af Nationalpark Vadehavet og er udpeget som verdensarv på UNESCOs verdensarvsliste.

De ansøgte placeringer er desuden omfattet af sø- og åbeskyttelseslinjen og området omkring diget er et fortidsminde.

2.2 Den påklagede afgørelse

Kystdirektoratet har den 1. august 2019 meddelt dispensation til etablering af et madpakkehus, to shelters og en stormflodssøjle inden for strandbeskyttelseslinjen på ejendommene matr. nr. F og F Allerup By, Sneum.

Det fremgår af afgørelsen, at Kystdirektoratet den 5. maj 2019 modtog en ansøgning om dispensation til opførelse af de omhandlede faciliteter. Det fremgår endvidere af ansøgningen, at det ansøgte skal udbygge de eksisterende faciliteter og dermed tiltrække flere målgrupper og udbrede kendskabet til Nationalpark Vadehavet og UNESCOs verdensarv. De ansøgte shelters skal ifølge ansøgningen give mulighed for overnatning i naturen og madpakkehuset skal give læmulighed for forbipasserende og andre på udflugt. Det fremgår endvidere af ansøgningen, at stormflodssøjlen skal visualisere stormfloderne gennem tiderne og dermed bidrage til fortællingen om diget og slusens formål.

Ifølge ansøger indgår det ansøgte som en del af et projekt, der skal fremme fortællingen af digehistorie, oplyse om fuglelivet ved Sneum Digesø og give de besøgende et indtryk af slusens betydning for området. De ansøgte faciliteter skal give mulighed for, at blandt andet familier, børne- og ældreinstitutioner, cyklister og andre forbipasserende kan bruge området.

Det fremgår endvidere af ansøgningsmaterialet, at madpakkehuset vil have en maksimal højde på 3,5 m og en diameter på 8 m. De to shelters vil være maksimalt 4,5 m dybe, 5,5 m brede og 2 m høje. Endvidere vil stormflodssøjlen maksimalt have en højde på 4 m.

Kystdirektoratet har anført, at det fremgår af naturbeskyttelseslovens § 15, at der ikke må foretages ændringer i tilstanden af strandbredder eller af andre arealer, der ligger mellem strandbredden og strandbeskyttelseslinjen.

Direktoratet har desuden anført, at forbuddet mod tilstandsændringer blandt andet betyder, at der ikke må opføres bebyggelse, foretages terrænændringer eller etableres beplantning inden for strandbeskyttelseslinjen, men at der kan gøres undtagelse fra bestemmelsen, jf. naturbeskyttelseslovens § 65 b.

Kystdirektoratet har bemærket, at strandbeskyttelseslinjen administreres meget restriktivt. Det fremgår af afgørelsen, at af hensyn til de nationale interesser, der er knyttet til kystområderne, dispenseres der kun, når der foreligger en begrundelse herfor, og når dispensationen vil være uden konsekvenser for den fremtidige administration af strandbeskyttelseslinjen.

Det følger videre af afgørelsen, at der endvidere ikke kan gives dispensation fra naturbeskyttelseslovens § 15, hvis det ansøgte kan beskadige eller ødelægge yngle- eller rasteområder i det naturlige udbredelsesområde for de dyre- og plantearter, der fremgår af habitatdirektivets bilag IV.

Kystdirektoratet har endvidere anført, at det i forbindelse med, at strandbeskyttelseslinjen blev udvidet fra 100 m til 300 m ved "kystloven" (lov nr. 439 af 1. juni 1994), blev anført i lovbemærkningerne, at det i overensstemmelse med hidtidig praksis vil være muligt at etablere mindre foranstaltninger til støtte for friluftslivet og til fremme af turismen. Mindre foranstaltninger er eksempelvis toiletbygninger, informationstavler og skilte samt andre beskedne opholdsfaciliteter. Det er en forudsætning for anvendelsen af denne lempeligere praksis, at anlægget placeres og udføres under hensyntagen til den omgivende natur.

Det fremgår af afgørelsen, at Kystdirektoratet har vurderet, at det ansøgte ikke vil påvirke oplevelsen af kystlandskabet nævneværdigt. Direktoratet har ved afgørelsen lagt vægt på, at madpakkehuset og de to shelters er beskedne i størrelse og skal placeres landværts diget og i tilknytning til en eksisterende mindre parkeringsplads og toiletbygning samt bag eksisterende bebyggelse. Endvidere har direktoratet vurderet, at stormflodssøjlen med den ansøgte placering udgør et særligt tilfælde og at der ikke er risiko for præcedens, på trods af, at søjlen er større end de skilte og informationstavler, der efter praksis meddeles dispensation til.

Kystdirektoratets har desuden vurderet, at det ansøgte ikke i sig selv, eller i forbindelse med andre planer og projekter, kan påvirke Natura 2000-området væsentligt. Direktoratet har vurderet, at det ansøgte ikke vil ødelægge eller beskadige leve- eller voksesteder for de arter, der indgår i udpegningsgrundlaget.

2.3 Klagens indhold

Klager har anført, at de ansøgte faciliteter hverken er mindre faciliteter eller til støtte for friluftslivet. Klager har anført, at madpakkehuset med et areal på ca. 50 m² og en højde på 3,5 m ikke kan siges at være en "mindre foranstaltning" og at en 4 m høj stormflodssøjle må opfattes som værende

en meget markant ”skiltning”. Desuden har klager anført, at parkeringspladsen på ca. 600 m² ikke er en mindre parkeringsplads.

Endvidere har klager bemærket, at de ansøgte faciliteter ikke er til støtte for friluftslivet, som dette begreb skal forstås i bemærkningerne. Klager har anført, at friluftsliv, som inspireret af de skandinaviske friluftstraditioner i fjeldene, typisk er flerdages vandreture med rygsæk ad diverse trampespor langs åer, kyst og i skov. Klager har anført, at dette friluftsliv støttes igennem opmærkning af fjernvandrerruter og etablering af primitive overnatningspladser langs ruterne. Overnatningspladser placeres normalt langt væk fra offentlige køreveje for at undgå, at faciliteterne bliver brugt i forbindelse med motoriseret kørsel i naturområder, samt forstyrrende og skadende aktiviteter. Desuden har klager bemærket, at der ikke er mulighed for flerdages vandreture i området omkring Sneum Sluse.

Klager har anført, at det ansøgte lader til at være motiveret af et ønske om at støtte lokalbefolkningens og turisters motoriserede fritidsliv inden for strandbeskyttelseslinjen, hvilket blandt andet fremgår af afgørelsens beskrivelse af målgruppen og formålet med det ansøgte. Klager har anført, at disse ønsker er meget sympatiske, men ikke kan siges at være fremmende for friluftslivet, hvormed der ikke synes at være en retlig begrundelse for at tillade etableringen af det ansøgte inden for strandbeskyttelseslinjen.

Klager har desuden anført, at der findes alternative placeringer af det ansøgte uden for strandbeskyttelseslinjen og at der ved en eventuel dispensation vil være risiko for præcedens, da der med tilsvarende typer af begrundelser vil kunne dispenseres til opførelse af forskellige småbygninger og anlæg inden for strandbeskyttelseslinjen, hvor der er vejadgang for lokale og turister i bil.

Endvidere fremgår det af klagen, at der ikke er foretaget en konkret vurdering af placeringen i forhold til den omkringliggende natur. Klager har anført, at Kystdirektoratet i afgørelsen ikke har forholdt sig konkret til hverken Natura 2000-direktivet og habitatdirektivet, men i stedet har anvendt en standardformulering. Klager har anført, at dette er en retlig mangel, jf. MAD 2007.1991Ø hvor Østre Landsret stadfæstede Naturklagenævnets vurdering af, at der forelå en retlig mangel, da der ikke var foretaget en habitatvurdering af en lokalplan. Endvidere har klager anført, at Kystdirektoratet ikke har foretaget en vurdering af anlæggets placering i forhold til den omgivende natur, som det forudsættes i lovbemærkningerne. Klager har bemærket, at det ansøgte blandt andet er placeret tæt ved Sneum Digesø, der sammen med flere andre søer langs vadehavsdiget er vigtige foderings- og hvilesteder for trækfugle, såvel som levesteder for standfugle. For så vidt angår søen, har klager oplyst, at søen er yngleplads for 157 fuglearter, hvilket gør den til en af Europas mest artsrige fuglebiotoper. Klager har bemærket, at Kystdirektoratet ikke har beskrevet, hvordan motoriserede besøgende og lokale påvirker dyrelivet samt eventuelle beskyttede arter i området, samt hvilken indflydelse de ansøgte faciliteter vil have

for disse arter. Klager har desuden anført, at blandt andet både odder og gråsæl er kendt i området.

Det fremgår af klagen, at der i både en lokalplan og kommuneplan for området lægges vægt på, at områderne skal friholdes for bebyggelse, idet landskabet er sårbart.

2.4 Kystdirektoratets bemærkninger til klagen

Kystdirektoratet har i bemærkninger af 13. september 2019 til klagen anført, at direktoratet har fortolket lovbemærkningerne således, at der ved placering af nye anlæg i tilknytning til eksisterende anlæg inden for den udvidede strandbeskyttelseslinje tages fornøden hensyn til den omkringliggende natur, som forudsat i lovbemærkningerne. Kystdirektoratet har anført, at direktoratet ikke mener, at der er hjemmel til at kræve, at anlæggene skal placeres på afstand af offentlige køreveje.

Endvidere har direktoratet anført, at det i bemærkningerne til ændringen af naturbeskyttelsesloven i 2017 fremgår, at

”Der dispenseres normalt til faciliteter til støtte for friluftslivet, f.eks. stier, shelters, toiletbygninger, formidling, bænke, p-pladser m.v. Der dispenseres ikke til nye bygninger eller bebyggelse, hvor der ikke tidligere har været bebygget.”

Kystdirektoratet har på denne baggrund lagt vægt på, at anlæggene er placeret nær andre anlæg samt neden for diget, hvormed anlæggene kun vil have en lille landskabelig påvirkning i forhold til andre placeringer nær diget.

Kystdirektoratet har desuden anført, at afgørelsen rummer en vurdering af projektets påvirkning af Natura 2000-området og de arter, der er optaget i bilag IV i habitatdirektivet.

For så vidt angår klagers henvisning til lokalplanen har Kystdirektoratet anført, at de ansøgte faciliteter placeres uden for lokalplansområdet. Desuden har Kystdirektoratet anført, at Esbjerg Kommune er klageberettiget, hvorfor kommunen har haft mulighed for at klage over afgørelsen, hvis kommunen vurderede, at dispensationen vil være i strid med kommuneplanen.

2.5 Nye oplysninger under sagens behandling

Miljø- og Fødevarerklagenævnet har i høringsbrev af 24. august 2020 bedt Kystdirektoratet om at uddybe, hvad der er indgået i direktoratets vurdering af, om det ansøgte vil beskadige levesteder for fuglearterne på udpegningsgrundlaget for Natura 2000-område nr. 89, og om en præcisering af vurderingen af, at det ansøgte ikke vil medføre beskadigelse eller ødelæggelse af yngle- eller rasteområder for de dyrearter, der fremgår af habitatdirektivets bilag IV.

Kystdirektoratet har i høringssvar af 1. september 2020 oplyst, at direktoratet ved vurderingen har lagt vægt på, at shelters og madpakkehus er mindre anlæg og at disse placeres op til en eksisterende parkeringsplads på et areal, der i forvejen vurderes at bruges til ophold for de gæster i området, der bruger parkeringspladsen. Direktoratet har endvidere lagt vægt på, at anlæggene placeres i nærheden af anden bebyggelse. På denne baggrund har Kystdirektoratet vurderet, at madpakkehuset og de ansøgte shelters ikke kan beskadige levesteder for de fuglearter, der indgår i udpegningsgrundlaget for Natura 2000-området eller medføre beskadigelse/ødelæggelse af plantearter eller yngle- eller rasteområder for de dyrearter, der fremgår af habitatdirektivets bilag IV.

For så vidt angår stormflodssøjlen, har Kystdirektoratet særligt lagt vægt på, at der er tale om et anlæg, der har en meget beskeden udstrækning, og at den ønskes placeret lige ved siden af en parkeringsplads. Anlæggets størrelse og placering gør, at Kystdirektoratet har vurderet, at det ikke kan beskadige levesteder for de fuglearter, der indgår i udpegningsgrundlaget for Natura 2000-området eller medføre beskadigelse/ødelæggelse af plantearter eller yngle- eller rasteområder for de dyrearter, der fremgår af habitatdirektivets bilag IV.

3. Miljø- og Fødevareklagenævnets bemærkninger og afgørelse

3.1 Miljø- og Fødevareklagenævnets prøvelse

Det fremgår af § 11, stk. 1, i lov om Miljø- og Fødevareklagenævnet, at nævnet kan begrænse sin prøvelse af en afgørelse til de forhold, der er klaget over. Det fremgår dog af forarbejderne til bestemmelsen,⁴ at nævnet har mulighed for og efter omstændighederne pligt til at inddrage andre forhold end det, der er klaget over, f.eks. spørgsmålet om overholdelse af gældende EU-ret eller grundlæggende forvaltningsretlige grundsætninger.

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 spørgsmålet om Kystdirektoratets vurdering efter habitatbekendtgørelsen.

3.2 Miljø- og Fødevareklagenævnets bemærkninger

Det følger af naturbeskyttelseslovens § 15, stk. 1, at der ikke må foretages en ændring i tilstanden af arealer inden for strandbeskyttelseslinjen, herunder ved etablering af bebyggelse, udstykning, matrikulering og arealoverførsel, hvorved der fastlægges skel.

⁴ Jf. bemærkningerne til § 11 i forslag L44 til Lov om Miljø- og Fødevareklagenævnet (FT 2016-17).

Efter naturbeskyttelseslovens § 65 b, stk. 1, kan der kun i særlige tilfælde meddeles dispensation fra strandbeskyttelseslinjen. Dispensationsmuligheden i § 65 b, stk. 1, skal administreres under hensyntagen til internationale forpligtigelser, herunder habitatdirektivet.⁵

Det følger af habitatbekendtgørelsens⁶ § 6, stk. 1, 1. pkt., jf. § 7, stk. 2, nr. 1, at der, før der kan meddeles dispensation fra naturbeskyttelseslovens § 15, stk. 1, skal foretages en vurdering af, om et projekt i sig selv, eller i forbindelse med andre planer og projekter, kan påvirke et Natura 2000-område væsentligt. Ifølge § 6, stk. 1, 2. pkt., gælder udgangspunktet med krav om en væsentlighedsvurdering ikke for projekter, der er direkte forbundet med eller nødvendige for Natura 2000-områdets forvaltning.

I henhold til bekendtgørelsens § 10, stk. 1, kan der ikke gives tilladelse, dispensation, godkendelse mv., 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), eller ødelægge de plantearter, som er optaget i habitatdirektivets bilag IV, litra b) i alle livsstadier. Vurderingen i forhold til bilag IV-arter skal fremgå af de afgørelser, der bliver truffet efter de i §§ 7 – 8 nævnte bestemmelser, jf. bekendtgørelsens jf. § 10, stk. 2.

Miljø- og Fødevareklagenævnet finder, at Kystdirektoratets dispensation lider af en væsentlig retlig mangel som følge af at væsentlighedsvurderingen efter habitatbekendtgørelsen er utilstrækkelig.

Ved vurderingen har Miljø- og Fødevareklagenævnet lagt vægt på, at Kystdirektoratet ikke i tilstrækkeligt omfang har undersøgt eller beskrevet, hvilken effekt det ansøgte vil kunne have på levestederne for fuglearterne på udpegningsgrundlaget for Natura 2000-område nr. 89, samt om det ansøgte vil kunne medføre beskadigelse eller ødelæggelse af yngle- eller rasteområder for de dyrearter, der fremgår af habitatdirektivets bilag IV.

Miljø- og Fødevareklagenævnet ophæver på denne baggrund Kystdirektoratets afgørelse af den 1. august 2019 og hjemviser sagen til fornyet behandling.

Ved en fornyet behandling af sagen skal Kystdirektoratet foretage en begrundet vurdering af de ansøgte anlægs mulige effekt på levesteder og arter omfattet af Natura 2000-område nr. 89, herunder en vurdering af den forventede effekt af etableringen af anlæggene med hensyn til blandt andet øget aktivitet/ophold i området i forhold til de fugle- og dyrearter samt leve- og ynglesteder, der forekommer i det konkrete område.

⁵ Rådets direktiv 92/43/EØF om bevaring af naturtyper samt vilde dyr og planter med senere ændringer.

⁶ Bekendtgørelse nr. 1595 af 6. december 2018 om udpegning og administration i internationale naturbeskyttelsesområder samt beskyttelse af visse arter.

3.3 Gebyr

Som følge af afgørelsen tilbagebetales det indbetalte klagegebyr, jf. gebyrbekendtgørelsens § 2, stk. 2, nr. 1.

3.4 Miljø- og Fødevareklagenævnets afgørelse

Miljø- og Fødevareklagenævnet ophæver Kystdirektoratets afgørelse af 1. august 2019 om dispensation til etablering af et madpakkehus, to shelters og en stormflodssøjle inden for strandbeskyttelseslinjen på ejendommene matr. nr. F og F Allerup By, Sneum i Esbjerg Kommune og hjemviser sagen til fornyet behandling.