

3. marts 2021
Sagsnr.: 20/11873
Klagenr.: 1014047
SHOL

AFGØRELSE FRA MILJØ- OG FØDEVAREKLAGENÆVNEN

OPHÆVELSE OG HJEMVISNING af afgørelse i sag om tilladelse til skråningsbeskyttelse i Gribskov Kommune

Miljø- og Fødevareklagenævnet har truffet afgørelse efter kystbeskyttelseslovens § 3, stk. 1, jf. stk. 2, jf. § 18, stk. 1.¹

Miljø- og Fødevareklagenævnet ophæver Gribskov Kommunes afgørelse af 21. august 2020 om tilladelse til skråningsbeskyttelse til beskyttelse mod erosion på matr. nr. F1 , beliggende A1 i Gribskov Kommune, og hjemviser sagen til fornyet behandling i førsteinstansen.

Det indbetalte klagegebyr tilbagebetales.

Miljø- og Fødevareklagenævnets afgørelse er endelig og kan ikke indbringes for anden administrativ myndighed, jf. § 17 i lov om Miljø- og Fødevareklagenævnet² og gebyrbekendtgørelsens § 2.³ Eventuel retssag til prøvelse af afgørelsen skal være anlagt inden 6 måneder, jf. kystbeskyttelseslovens § 18b, stk. 1.

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

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

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

¹ Lovbekendtgørelse nr. 705 af 29. maj 2020 om kystbeskyttelse m.v.

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

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

1. Klagen til Miljø- og Fødevareklagenævnet

Afgørelsen er den 17. september 2020 påklaget til Miljø- og Fødevareklagenævnet af ejendommens ejer, der er repræsenteret ved konsulent.

Klager har navnlig anført, at

- kommunen ikke har haft hjemmel til at stille vilkår om fjernelse af den eksisterende betonhøfde, da den ikke har en saglig sammenhæng med skråningsbeskyttelsen, og
- vilkåret er uproportionelt, da en bedre passagemulighed vil kunne opnås ved et langt mindre indgreb.

Klagepunkterne er nærmere uddybet i afsnit 2.3.

2. Sagens oplysninger

2.1 Ejendommen/området

Ejendommen matr. nr. F1, har et registreret areal på 1.620 m², og er beliggende nordvest for [REDACTED], direkte ud til kysten.

På ejendommen er der registreret et sommerhus på 64 m², som er beliggende ca. 40 m fra vandet, foruden to udhuse på henholdsvis 4 og 22 m². Ca. 500 m af ejendommen består af strand, hvorpå den ansøgte skråningsbeskyttelse samt en ældre betonhøfde er etableret.

Kyststrækningen ved ejendommen er stærkt præget af kystbeskyttelses anlæg i form af bl.a. høfder, bølgebrydere og skråningsbeskyttelse.

2.2 Den påklagede afgørelse

Gribskov Kommune har den 21. august 2020 truffet afgørelse i medfør af kystbeskyttelseslovens § 3, stk. 1, og meddelt tilladelse til skråningsbeskyttelse til beskyttelse mod erosion på matr. nr. F1

, beliggende A1 i Gribskov Kommune.

Tilladelsen er meddelt på en række vilkår, herunder vilkår om, at den eksisterende betonhøfde, som strækker sig fra skråningsbeskyttelse til kystlinjen, fjernes og bortskaffes.

Gribskov Kommune har samtidig truffet afgørelse om, at projektet ikke skal miljøvurderes, jf. miljøvurderingslovens § 21,⁴ samt afgørelse om, at der ikke skal udarbejdes en konsekvensvurdering, jf. habitatbekendtgørelsen for søterritoriet § 3.⁵

⁴ Lovbekendtgørelse nr. 973 af 25. juni 2020 om miljøvurdering af planer og programmer og af konkrete projekter (VVM).

⁵ Bekendtgørelse nr. 654 af 19. maj 2020 om administration af internationale naturbeskyttelsesområder samt beskyttelse af visse arter for så vidt angår kystbeskyttelsesforanstaltninger samt

Af den påklagede afgørelse fremgår det, at klager har søgt om retlig lovliggørelse af en etableret skråningsbeskyttelse. Klagers ejendom var før 2014 beskyttet af skråningsbeskyttelse, men anlægget blev i forbindelse med en storm skadet, hvorefter anlægget ved genopbygningen blev udvidet. Det er denne udvidelse af skråningsbeskyttelsen, som Gribskov Kommune med den påklagede afgørelse har meddelt tilladelse til.

Om det ansøgte anlæg er det i den påklagede afgørelse bl.a. oplyst, at anlægget består af 35 m eksisterende skråningsbeskyttelse med en topkote på +3,5 m, at skråningsbeskyttelsen er opbygget af en fiberdug, hvorpå der er lagt 15 cm ral (mindre sten) samt et lag sten (20/40 cm), som er afdækket af et lag kampesten (80/120 cm), og at konstruktionen har en hældning på 1:2.

Gribskov Kommune har sendt ansøgningen i høring hos en række myndigheder, organisationer samt nabogrundejere. Kommunen har efterfølgende sendt udkast til tilladelsen, herunder det fastsatte vilkår om fjernelse af betonhøfden, i høring, da vilkåret er strammere end standardvilkårene.

I forbindelse med 2. høring har Gribskov Kommune bedt en uvildig rådgiver (V1) om at vurdere virkningen af den eksisterende betonhøfde. V1 har vurderet, at betonhøfden kun er begrænset virksom oppe på stranden, og i et meget begrænset område, hvilket er dokumenteret ved den meget lille forskel på strandniveauet på begge sider af høfden og tæt på denne, og at en risiko for øget erosion ud for klagers ejendom efter fjernelse af høfden, må betragtes som yderst begrænset.

Kystdirektoratet har i sit høringssvar af 10. marts 2020 anført, at direktoratet ikke på det foreliggende grundlag kan vurdere, om den eksisterende betonhøfde påvirker den ønskede effekt af den ansøgte skråningsbeskyttelse, bl.a. da ansøgningen ikke konkret gør rede for, hvordan den ansøgte skråningsbeskyttelse indgår i den eksisterende beskyttelse på strækningen. Direktoratet har derfor ikke kunnet vurdere, om betonhøfden har en sammenhæng med den skråningsbeskyttelse som afgørelsen vedrører, og dermed kan være omfattet af den påklagede afgørelse, som vedrører tilladelse til skråningsbeskyttelsen.

Beslutningen om at meddele tilladelse til den ansøgte skråningsbeskyttelse er truffet af udvalget for Udvikling, By og Land den 29. november 2019, og beslutningen om at stille vilkår om fjernelse og bortskaffelse af den eksisterende betonhøfde er truffet af samme udvalg den 18. august 2020.

Det fremgår af den påklagede afgørelse, at Gribskov Kommune ved den meddelte tilladelse til skråningsbeskyttelsen har foretaget en afvejning af hensynene i kystbeskyttelseslovens § 1, stk. 1.

Vedrørende behovet for kystbeskyttelse har Gribskov Kommune anført, at der er tale om en kystskrænt med behov for kystbeskyttelse på grund af bebyggelsens placering på skrænten. Kommunen har ved afvejningen lagt vægt på, at der er en stor potentiel risiko for akut erosion, hvilket taler for at meddele tilladelse det ansøgte projekt.

Gribskov Kommune har videre vurderet, at skråningsbeskyttelsens tekniske og natur- og miljømæssige kvalitet taler for det ansøgte projekt, da den valgte metode vurderes at kunne supplere den eksisterende kystbeskyttelse på stedet i forhold til at reducere risikoen for akut erosion. Den ansøgte løsning, som ikke omfatter kompenserende sandfodring, kan dog efter kommunens vurdering ikke løse det primære problem med erosion på strækningen. Kommunen har i forlængelse heraf anført, at kyststrækningen mellem [REDACTED] og [REDACTED] (1,7 km) i forvejen er stærkt præget af hård kystbeskyttelse, hvilket taler for projektet, at skråningsbeskyttelseslinjen er 35 m lang og udfylder et hul i tandrækken, og at det på baggrund heraf er kommunens vurdering, at projektet ikke øger sedimentunderskuddet betydeligt.

Vedrørende den eksisterende betonhøfde har Gribskov Kommune anført, at den ligger mellem skråningsbeskyttelsen og kystlinjen, på tværs af stranden, og at betonhøfden har direkte sammenhæng med skråningsbeskyttelsen, idet de to anlæg er bygget sammen. Kommunen har vurderet, at den eksisterende del af betonhøfden er uvirksom, idet den stopper før kystlinjen og da der ikke er indicier for, at høfden blokerer for den langsgående sedimenttransport.

Vedrørende hensynet til den rekreative udnyttelse af kysten samt sikring af den eksisterende adgang til og langs kysten har Gribskov Kommune anført, at der er mulighed herfor, men at både den rekreative udnyttelse og adgangen til og langs kysten er begrænset af den eksisterende betonhøfde. Høfden ligger ca. 30-100 cm over strandniveau, og har efter kommunens vurdering en betydelig negativ påvirkning af passagen langs stranden, hvorfor kommunen har vurderet, at der i forbindelse med tilladelsen bør stilles vilkår om fjernelse af betonhøfden. Kommunen har herved lagt stor vægt på, at der skal være passage langs kysten, da det er en lovsikret ret, som i medfør af naturbeskyttelseslovens § 22, stk. 3, ikke må forhindres eller vanskeliggøres, og at det i forbindelse med skråningsbeskyttelse er vigtigt, at der kompenseres for den sandmængde, som anlægget tilbageholder, så strandplanet gør det muligt at færdes til fod langs kysten.

Gribskov Kommune har hertil bemærket, at kommunen arbejder aktivt for projektet Nordkystens Fremtid, da kommunen vurderer, at en fælles

sandfodringsløsning over en længere strækning vil være effektiv til at sikre den fri passage foran kystsikringsanlægget.

Vedrørende afgørelsen om, at der ikke skal udarbejdes en konsekvensvurdering har Gribskov Kommune anført, at projektet ligger i umiddelbar nærhed af det marine Natura 2000-område nr. 195, Gilleleje Flak og Tragten, samt ca. 850 m fra Natura 2000-område nr. 129, Gilbjerg Hoved og at der i havet omkring projektområdet findes marsvin, som er en beskyttet bilag IV-art.

Gribskov Kommune har vurderet, at anlægget ikke vil påvirke Natura 2000-områderne eller bilag IV-arter. Kommunen har ved vurderingen lagt vægt på, at den ansøgte kystbeskyttelse er en passiv konstruktion.

Gribskov Kommune har ved afgørelsen om, at der ikke skal udarbejdes en miljøvurdering, vurderet at projektet efter kommunens vurdering ikke har en væsentlig indvirkning på miljøet. Kommunen har for en nærmere begrundelse henvist til screeningsskemaet. Da der ikke er klaget over afgørelsen efter miljøvurderingsloven, er dette ikke behandlet yderligere.

2.3 Klagens indhold

Klager har indledningsvis anført, at klagen vedrører det vilkår, som kommunen har stillet om fjernelse af den eksisterende betonhøfde. Klager har herefter oplyst, at høfden er etableret på ejendommen for ca. 70 år siden, enten af staten eller af V2, og at høfden oprindeligt fortsatte som en pælevæg ud i havet afsluttende med et høfdehoved af nedrammede pæle fyldt op med sten. I dag er der kun en række undersøiske sten tilbage af den del af høfden, der går ud i havet.

Den eksisterende betonhøfde og den tilladte skræntbeskyttelse er efter klagers opfattelse sagligt og funktionelt uafhængige af hinanden, hvorfor kommunen i afgørelsen om tilladelse til skræntbeskyttelse ikke kan stille vilkår om fjernelse af betonhøfden.

Klager har til støtte herfor anført, at den eksisterende betonhøfde er etableret med det formål at fastholde stranden, hvorimod skræntbeskyttelsen er udført med det formål at opnå en beskyttelse af kystskrænten og bebyggelsen på skrænten i ekstreme stormsituationer, og at en fjernelse af betonhøfden i tilladelsen derfor er irrelevant. Klager har videre anført, at de to anlæg ikke har en direkte sammenhæng, da sammenhængen alene består i, at skræntbeskyttelsen nødvendigvis måtte bygges henover den eksisterende betonhøfde.

Klager har desuden anført, at vilkåret om fjernelse af betonhøfden er uproportionalt. Klager har til støtte herfor anført, at en fjernelse og bortskaffelse af betonhøfden vil være yderst bekostelig for klager (50.000-100.000 kr.), som ikke har etableret betonhøfden, og at klager mister en kystbeskyttelse af sandstranden. Heroverfor er kommunens interesse i

høfdens fjernelse alene at få bedre passagemulighed langs kysten, hvor der i dag ifølge klager allerede er passagemulighed foran høfden ved moderat højvande på 20 cm. Det er klagers opfattelse, at en forbedret passage vil kunne opnås ved et langt mindre indgreb, f.eks. ved, at høfdens ende mod havet kortes af med 3 m, da hele den faste del af stranden dermed vil være åben for passage.

Klager er den 29. oktober 2020 fremkommet med bemærkninger til Gribskov Kommunes bemærkninger til klagen, og har navnlig anført, at det ikke er korrekt, som anført af kommunen, at den eksisterende betonhøfde strækker sig til kystlinjen. Klager har til støtte herfor anført, at der ved normal vandstand og vindforhold mindst er ca. 5,5 m fra enden af betonhøfden til kystlinjen, at der således er god passagemulighed, også ved moderat højvande, og har til støtte herfor bl.a. henvist til luftfotos fra 2014-2019.

Klager har videre anført, at den eksisterende betonhøfde efter klagers opfattelse ikke er nedslidt, men derimod løbende er blevet vedligeholdt, og at høfden stadig har en funktion, da der er en tydelig fastholdelse af sandstranden på høfdes luvside.

Klager har desuden anført, at Udvalget for Udvikling, By og Land den 27. oktober 2020 har indstillet til Byrådet at fremme et sandfodringsprojekt for hele kommunen, som vil medføre, at der opstår en høj og bred sandstrand, som dækker høfden allerede i 2022. Det er på baggrund heraf klagers opfattelse, at vilkåret om fjernelse af høfden ikke er proportionelt, henset til, at der efter gennemførelse af projektet vil være mulighed for passage.

2.4 Gribskov Kommunes bemærkninger til klagen

Gribskov Kommune er den 9. oktober 2020 fremkommet med bemærkninger til klagen, og har navnlig anført, at kommunen ved ansøgninger om kystbeskyttelse altid vurderer det ansøgte projekt i relation til eventuel eksisterende kystbeskyttelse.

Gribskov Kommune har videre anført, at kommunen har vurderet, at der er et behov for kystbeskyttelse mod akut erosion på ejendommen, og at den tilladte skråningsbeskyttelse har til formål at være "bagstopper" mod vandmasserne under kraftige stormhændelser (akut erosion), hvorfor det er kommunens vurdering, at skråningsbeskyttelsen kan opfylde det behov, som ejendommen har for kystbeskyttelse. Kommunen har derimod vedrørende den eksisterende betonhøfde anført, at en funktionel høfde tilbageholder den del af den langsgående sedimenttransport, som foregår mellem strandlinjen og høfdens afslutning, hvilket giver kysten en karakteristisk savtakket struktur, men at den eksisterende høfde efter kommunens vurdering kun i meget begrænset omgang har en funktion.

Gribskov Kommune har desuden anført, at kommunen har foretaget en afvejning af kystbeskyttelseslovens hensyn og herefter vurderet, at det er rimeligt at sætte vilkår om fjernelse af den eksisterende og nedslidte betonhøfde, og at det i øvrigt er kommunens vurdering, at rådgivers overslag for udgifterne til fjernelse er sat meget højt.

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,⁶ 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.

Gribskov Kommunes afgørelse af 21. august 2020 indeholder tre afgørelser, idet der er truffet afgørelse om at give tilladelse efter kystbeskyttelseslovens § 3, stk. 1, afgørelse om, at der ikke skal udarbejdes en konsekvensvurdering (habitat), samt afgørelse om, at der ikke skal udarbejdes en miljøvurdering (VVM).

Det er alene tilladelsen efter kystbeskyttelsesloven, herunder nærmere vilkår 2 om, at den eksisterende betonhøfde skal fjernes og bortskaffes, der er påklaget.

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

Det er et retligt spørgsmål, om kommunens afgørelse har hjemmel i loven. Det er ligeledes et retligt spørgsmål, om kommunens afgørelse, herunder de fastsatte vilkår, er i overensstemmelse med forvaltningsretlige principper, herunder proportionalitetsprincippet og grundsætningen om saglig forvaltning. Det er derimod ikke et retligt, men et skønsmæssigt spørgsmål, om der efter en kystteknisk vurdering er forhold, der taler for eller imod et ansøgt projekt, herunder om der efter en kystteknisk vurdering er behov for kystbeskyttelse på ejendommen samt hvilket type kystsikring, der er bedst egnet i den konkrete sag. Sådanne spørgsmål kan derfor ikke påklages til Miljø- og Fødevareklagenævnet.

⁶ Jf. bemærkningerne til § 11 i forslag L44 til Lov om Miljø- og Fødevareklagenævnet (FT 2016-17).

Miljø- og Fødevareklagenævnet har på baggrund heraf i denne klagesag fundet anledning til at behandle, om Gribskov Kommunes tilladelse, herunder vilkår 2, er i overensstemmelse med forvaltningsretlige principper.

3.2 Miljø- og Fødevareklagenævnets bemærkninger

Efter kystbeskyttelseslovens § 1 er formålet med kystbeskyttelse at beskytte mennesker mod oversvømmelser, samt ejendom mod oversvømmelser og nedbrydning 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 og sikring af den eksisterende adgang til og langs kysten.

Kystbeskyttelseslovens § 3, bestemmer blandt andet, at der for ikke-statslige anlæg kræves tilladelse fra Kommunalbestyrelsen til på strandbredder og andre kyststrækninger, hvor der ikke findes sammenhængende grønsvær eller anden sammenhængende landvegetation, samt på arealer, der ligger inden for en afstand af 1.000 m fra, hvor denne vegetation begynder, at udføre kystbeskyttelsesforanstaltninger.

Ifølge kystbeskyttelseslovens § 3, stk. 6, kan der i forbindelse med tilladelse til etablering af kystbeskyttelsesforanstaltninger stilles vilkår, herunder vilkår om sikkerhedsstillelse for udgifter til fjernelse af disse anlæg, vedligeholdelse og godkendelse af overdragelse m.v.

Af den gældende vejledning, Forvaltning af kystbeskyttelsesloven, fremgår det, at opregningen af vilkår ikke er udtømmende, og at kommunerne i tilladelser til kystbeskyttelse har mulighed for at stille ethvert sagligt vilkår, som lovligt kan varetages inden for kystbeskyttelseslovens område.⁷ Ud over de direkte nævnte vilkår i bestemmelsen om vedligeholdelse og sikkerhedsstillelse, kan kommunen endvidere stille vilkår, der relaterer sig til kystens udvikling, kystbeskyttelsesanlæggets indvirkning på nabostrækninger, anlægstidspunkt, passagemuligheder og strandens bevarelse. Det afgørende er, at vilkårene, der stilles, er præcise, saglige, lovlige og proportionale i forhold til det, de skal imødegå.

Miljø- og Fødevareklagenævnet finder, at det fastsatte vilkår om, at den eksisterende betonhøfde skal fjernes og bortskaffes inden den meddelte tilladelse tinglyses på ejendommen, er usagligt. Nævnet har ved vurderingen heraf lagt vægt på, at den meddelte tilladelse vedrører skråningsbeskyttelse på klagers ejendom, at vilkåret vedrører et andet

⁷ Kommune med kystansvar, Modul 1, Forvaltning af kystbeskyttelsesloven, Miljø- og Fødevareministeriet, Kystdirektoratet, afsnit 2.5.3.

kystbeskyttelsesplanlægning, og at der ikke er oplysninger om, at den eksisterende betonhøjde modvirker skråningsbeskyttelsens kystbeskyttende effekt eller i sammenhæng med skråningsbeskyttelsen hindrer den rekreative udnyttelse af kysten samt den eksisterende adgang til og langs kysten.

Miljø- og Fødevareklagenævnet bemærker, at det i medfør af kystbeskyttelseslovens § 1, stk. 1, er lovligt og sagligt at inddrage hensyn til sikring af den eksisterende adgang til og langs kysten, hvilket efter nævnets opfattelse er den primære begrundelse for vilkåret om fjernelse af betonhøjden, foruden at højden efter en kystteknisk vurdering er uvirksom. De pågældende hensyn, som er opført i § 1, skal dog inddrages og afvejes i forhold til den ansøgte kystbeskyttelse, og ikke i forhold til et andet kystbeskyttelsesplanlægning, som efter nævnets vurdering ikke har en saglig sammenhæng med den tilladte skråningsbeskyttelse.

Miljø- og Fødevareklagenævnet finder på baggrund heraf, at Gribskov Kommunes afgørelse lider af en retlig mangel, og derfor er ugyldig. Nævnet ophæver på den baggrund kommunens afgørelse, og hjemviser afgørelsen til fornyet behandling.

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 Gribskov Kommunes afgørelse af 21. august 2020 om tilladelse til skråningsbeskyttelse til beskyttelse mod erosion på matr.nr. F1 , beliggende A1 , 3250 Gilleleje i Gribskov Kommune, og hjemviser sagen til fornyet behandling i førsteinstans.