

# Afgørelse i sag om miljøvurdering og konsekvensvurdering i relation til bekendtgørelse nr. 1319 om færdsel mv. på Arresø

Natur- og Miljøklagenævnets afgørelse af 15. december 2016

Sag NMK-41-00376, NMK-41-00413

Natur- og Miljøklagenævnet har truffet afgørelse efter planlovens <sup>[1]</sup> § 58, stk. 1, nr. 4 og lov om miljøvurdering af planer og programmer (miljøvurderingsloven <sup>[2]</sup>) § 16, stk. 1

Natur- og Miljøklagenævnet kan ikke give medhold i klagen over Naturstyrelsens miljøvurdering af 11. februar 2014 og DCEs konsekvensvurdering af 7. februar 2014, senere revideret den 24. februar 2014 og afgørelsen står således ved magt.

Natur- og Miljøklagenævnets afgørelse er endelig og kan ikke indbringes for anden administrativ myndighed, jf. § 17 i lov om Natur- og Miljøklagenævnet <sup>[3]</sup>. Eventuel retssag til prøvelse af afgørelsen skal være anlagt inden 6 måneder, jf. planlovens § 62.

Afgørelsen er truffet af formanden på nævnets vegne, jf. § 9 i lov om Natur- og Miljøklagenævnet.

## Klagen til Natur- og Miljøklagenævnet

Afgørelsen er påklaget til Natur- og Miljøklagenævnet af to lokale interesseorganisationer.

### *Klage 1*

Klager har den 18. december 2015 indsendt en klage over Naturstyrelsens miljøvurdering og den udarbejdede konsekvensvurdering for bekendtgørelsen om færdsel mv. på Arresø. Klagen er sendt efter vedtagelse af bekendtgørelse om færdsel mv. på Arresø fra den 23. november 2015. Efterfølgende har Naturstyrelsen vedtaget en ny bekendtgørelse om færdsel mv. på Arresø, bekendtgørelse nr. 334 af 7. april 2016 om færdsel mv. på Arresø, med ikrafttræden 15. april 2016, meddelt den 12. april 2016 og klager har ved henvendelse den 4. maj 2016 fastholdt sin klage af relation til Naturstyrelsens afgørelse af 23. februar 2016, der er offentliggjort den 12. april 2016.

Klager gør navnlig gældende, at den gennemførte miljøvurdering og konsekvensvurdering er udført forkert og ikke lever op til de krav der stilles til sådanne vurderinger. Klager anfører, at hverken miljøvurderingen eller konsekvensvurderingen forholder sig til de

mulige effekter ved sejlads med op til 10 motordrevne både, idet omtalen af denne mulige flerdobling af motorbådssejlads på Arresø stort set ikke indgår i teksten i de vurderinger der er udført.

Klager anfører, at man i begge vurderinger har taget udgangspunkt i, at den hidtidige motorbådssejlads på Arresø stammer fra Søværnets Grundskole. Klager mener, at det burde fremgå, at udgangspunktet er en meget begrænset mængde af motorbådssejlads i form af erhvervsfiskeri, turbåden, nødvendig sejlads i forbindelse med sejlarrangementer, Naturstyrelsens egen sejlads og eventuel redningssejlads.

Klager anfører derudover, at det af konsekvensvurdering fremgår, at den foreslåede fremtidige færdsel på Arresø ikke forringer bevaringsstatus for rørdrum og at det ikke vil have en negativ effekt på for stor skalleslugers bevaringsstatus lokalt eller nationalt. Klager anfører hertil, at den yderligere sejlads med motorbåde, ikke fremgår af vurderingerne for påvirkningerne på rørdrum og stor skallesluger. På den baggrund mener klager ikke, at disse vurderinger er korrekte.

### *Klage 2*

Klager har den 18. februar 2016 indsendt en klage over Naturstyrelsens miljøvurdering og DCEs konsekvensvurdering.

Klager anfører navnlig, at miljøvurderingen og konsekvensvurderingen der blev lagt til grund for høringen, indeholder en række fejl og mangler. Klager anfører at både miljøvurderingen og konsekvensvurderingen ligger aktiviteterne fra tiden med Søværnets Grundskole til grund for vurderingen af, hvorvidt den nye bekendtgørelse medfører negativ påvirkning af fuglelivet. Klager anfører, at det er den aktuelle tilstand der skal være grundlaget for en vurdering af bekendtgørelsens påvirkning, da fuglelivet må forventes at have tilpasset sig de nuværende forhold.

Derudover anfører klager, at der mangler en vurdering af, hvorledes bekendtgørelsens praktiske udformning kan overholdes og håndhæves.

Klager oplister de forskellige mangler ved de to vurderinger. For overskuelighedens skyld er ikke alle klagepunkter indskrevet i afgørelsen. Alle klagepunkter indgår i Natur- og Miljøklagenævnets vurdering.

I forhold til konsekvensvurderingen anfører klager:

- Konsekvensvurderingen indeholder en række formuleringer der giver læser et fejlagtigt indtryk af den påvirkning ændringerne vil medføre
- En række forhold er ikke medtaget i konsekvensvurderingen, hvilket bidrager til at skabe et misvisende billede af den hidtidige aktivitet og den foreslåede, fremtidige aktivitet
- Klager anfører, at en række af de positive effekter ved den nye regulering der er oplistet for de forskellige fuglearter, er misvisende, da de ikke forholder sig til de mulige negative effekter der også kan være ved de nye regler

- Der er for havørn ikke lavet en korrekt vurdering, da der kun er foretaget en vurdering af ynglende havørn i Arresøs østlige del. Havørnen er dog på udpegningsgrundlaget som trækfugl og ikke som ynglefugl
- Klager skriver, at DCEs egne anbefalinger er, at 80 % af stor skalleslugers fourageringsområde skal være forstyrrelsesfrit. Klager anfører, at opdelingen betyder, at der vil være forstyrrende friluftaktivitet på den nordlige del af søen, der udgør et større område end 20 % af fourageringsområdet. Dermed er DCEs egne anbefalinger ikke opfyldt

I forhold til miljøvurderingen anfører klager:

- Oplysningerne i udpegningsgrundlaget er forældede, da det angives at der er forslag om udpegningsgrundlaget af havørn og isfugl. Havørn og isfugl har dog været en del af udpegningsgrundlaget siden 1. januar 2013
- Klager mener, at der skal foretages en vurdering af både de negative og positive påvirkninger for hver enkelt art. Derudover anfører klager, at der mangler en uddybende redegørelse for den øgede motorbådssejlads i miljøvurderingen
- Klager anfører, at det af miljøvurderingen fremgår, at færdselsreglerne kan justeres, hvis der konstateres en påvirkning på udpegningsgrundlaget. Klager savner yderligere information om, hvorledes øgede restriktioner tænkes indført, hvis det findes påkrævet

Overordnet set mener klager, at en række formuleringer giver indtryk af, at den nye regulering giver et højere beskyttelsesniveau, end hvad klager mener, er korrekt. Klager mener ikke at høringsmaterialet har været tilstrækkeligt, da det ikke lever op til de krav, der er fastlagt i lov om miljøvurdering af planer og programmer.

Afslutningsvis skriver klager, at de mener, at DCEs forslag om en 3-5 års forsøgsperiode skal indskrives i bekendtgørelsen.

## Sagens oplysninger

Færdsel på Arresø er omfattet af bekendtgørelsen om færdsel mv. på Arresø. Den 7. april 2016 trådte bekendtgørelse nr. 334 i kraft. Arresø gruppen havde inden da klaget over mangler ved miljøvurderingen og konsekvensvurderingen, der lå til grund for udarbejdelsen af bekendtgørelsen.

Den 23. november 2015 trådte bekendtgørelse 1319, om færdsel mv. på Arresø i kraft. Gribskov og Hillerød Kommune anmodede efterfølgende Naturstyrelsen om, at de private arealer i Arresø blev omfattet af bekendtgørelsen. Arealerne var omfattet af bekendtgørelse 1319 af 23. november 2015, men der er ikke truffet afgørelse om, hvorvidt medtagelsen af de private arealer i bekendtgørelsen kan påvirke Natura 2000-område nr. 134 væsentligt. Derudover blev Naturstyrelsen opmærksom på, at der ved offentliggørelsen af bekendtgørelsen ikke blev offentliggjort en sammenfattende redegørelse i henhold til miljøvurderingslovens § 9, stk. 2 og § 10. Derfor besluttede

Naturstyrelsen, at udstede en ny bekendtgørelse om færdsel mv. på Arresø. Klager har efterfølgende fastholdt sin klage om, at miljøvurderingen og konsekvensvurderingen indeholder mangler.

Formålet med reglerne om færdsel på Arresø er at beskytte naturværdier i og omkring Arresø, at sikre en rekreativ benyttelse af Arresø og dens bredarealer, der giver borgerne gode muligheder for et friluftsliv i harmoni med hinanden, floraen og faunaen og at sikre de landskabelige værdier på og omkring Arresø.

Arresø er Danmarks største sø med et areal på 40,72 km<sup>2</sup>. Søen grænser op til de tre kommuner Gribskov, Halsnæs og Hillerød. Arresø er en del af Natura 2000-område nr. 134, Arresø, Ellemose og Lille Lyngby Mose. Derudover er området udpeget som habitatområde nr. 118 og fuglebeskyttelsesområde nr. 106. Udpegningsgrundlaget for habitatområdet er en række naturtyper og dyr. Udpegningsgrundlaget for fuglebeskyttelsesområdet er rørdrum, rørhøg, fiskeørn, stor skallesluger, isfugl og havørn. Der er ikke bilag IV arter, der benytter den åbne del af Arresø som yngleområde. Flagermus, herunder vandflagermus fouragerer over søen.

#### Naturstyrelsens afgørelse

Naturstyrelsen har udarbejdet en miljøvurdering, dateret den 11. februar 2014. Miljøvurderingen er sendt i høring den 12. februar 2014. Konsekvensvurderingen er fra 7. februar 2014 og revideret den 24. april 2014.

#### *Miljøvurderingen*

Af miljøvurderingen fremgår det, at baggrunden for udarbejdelse af færdselsreglerne er den historiske brug, den nuværende brug, gældende lovgivning og Arresøs status som Natura 2000-område. Benyttelsen af Arresø har ændret sig og det gamle regelsæt fra 12. maj 1989 er dermed forældet. Arbejdet med ændring af reglerne for færdsel på Arresø har stået på siden 2006 hvor søbrugerrådet blev oprettet. I 2007 ophørte Søværnets aktivitet på søen. Søværnet har oplyst, at der var aktivitet på Arresø på alle tidspunkter af døgnet i forbindelse med Søværnets Grundskoles træning.

Det fremgår af miljøvurderingen, at truslerne mod områdets fugle ifølge Natura 2000-planen blandt andet er forstyrrelser i og omkring rørskovene, særligt i yngeltiden, hvilket kan påvirke rørdrum og rørhøg.

Naturstyrelsen har vurderet, at en åbning for friluftslivet vil betyde en meget begrænset stigning i den nuværende sejlads på søen, hvilket ikke vil påvirke fuglelivet negativt. En åbning for fritidssejladsen vil give befolkningen bedre muligheder for at benytte søen og derigennem få bedre sundhed gennem motion og afstressende friluftsliv.

I forbindelse med udarbejdelsen af miljøvurderingen har Naturstyrelsen taget stilling til, hvorvidt de nye færdselsregler i sig selv eller i forbindelse med andre planer og projekter, kan påvirke Natura 2000-område nr. 134 væsentligt. I forhold til fuglebeskyttelsesområdet er det Naturstyrelsen Nordsjællands vurdering, at den nuværende færdsel på søen af og

til sker indenfor fuglenes flugtafstand. Da der er meget begrænset færdsel på søen, kan fuglene altid flyve til et roligere område på søen. Det vurderes derfor at den nuværende færdsel ikke påvirker fuglene væsentligt.

Med de fremtidige færdselsregler vil der også forekomme sejlads indenfor fuglenes flugtafstand. Der forventes at komme lidt flere både på søen, da der sker en udvidelse af antallet af joller fra de nuværende 2-3 til 10 joller. Samtidig udvides det område de må sejle på. Der åbnes også op for kano- og kajaksejlads hele året. Der vil være en 50 meter færdselsfri zone ud fra rørskovene på forskellige udvalgte steder langs ca. 13 kilometer af rørskovene. Selvom der sker en stigning i antallet af både, vil størstedelen af søfladen stadig være fri for færdsel.

Det er Naturstyrelsens vurdering, at der samlet set ikke vil ske en væsentlig påvirkning af de udpegede fugle. De nye færdselsregler vurderes ikke at påvirke flagermusens fourageren.

#### *Konsekvensvurderingen*

Naturstyrelsen har fået DCE – Nationalt Center for Miljø og Energi, Aarhus Universitet, til at udarbejde en konsekvensvurdering af mulige negative påvirkninger af de arter og naturtyper, der indgår i udpegningsgrundlaget for Natura 2000-område 134 Arresø, Ellemose og Lille Lyngby Mose. De informationer der er benyttet til udarbejdelsen af konsekvensvurderingen, er indsamlet i forbindelse med det landsdækkende overvågningsprogram NOVANA. Derudover indgår oplysninger fra DOFbasen, som er baseret på frivillige ornitologers indtastning af et stort antal fugleobservationer og fra Naturbasen, der også består af frivillige observatørers indberetninger.

I konsekvensvurderingen er konsekvenserne for fuglearterne i udpegningsgrundlaget gennemgået og hvilken betydning en vedtagelse af den foreslåede bekendtgørelse vil have. For Rørdrum og rørhøg er konklusionen, at de nye regler ikke vil føre til en forringelse for bevaringsstatus for de to fugletyper i Arresø. I forhold til isfugl står der i konsekvensvurderingen, at det ikke vurderes at de nye regler vil påvirke arten negativt. Havørn vurderes ikke at opleve forbedringer for dens levevilkår med den nye regulering. Der er ikke taget specielle hensyn til fiskeørnen i den nye bekendtgørelse. Det vurderes ikke at der ikke vil være en negativ påvirkning på stor skalleslugers bevaringsstatus lokalt eller nationalt.

#### *Naturstyrelsens bemærkninger til klagen*

Naturstyrelsen har den 25. februar 2016 indsendt deres bemærkninger til klage 1 og den 7. juni 2016 til klage 2. Klagepunkterne i de to klager er på mange områder de samme, og Naturstyrelsens bemærkninger er derfor samlet i dette afsnit. Det er Naturstyrelsens vurdering, at der ikke er fremkommet nye oplysninger, som bør føre til en ny konsekvensvurdering og/eller miljøvurdering.

#### *Søværnets Grundskole*

Naturstyrelsen bemærker, at tiden med Søværnets Grundskole er medtaget i miljøvurderingen af historiske årsager. Selve vurderingen af benyttelsen af søen tager udgangspunkt i forholdene på søen på tidspunktet for miljøvurderingen. Naturstyrelsen anfører, at DCE har oplyst, at de har taget udgangspunkt i de gældende regler for søen på tidspunktet for udarbejdelse af konsekvensvurderingen.

#### *Konsekvensvurderingen*

Miljøvurderingen bygger på DCEs uddybende faglige vurdering. Konsekvensvurderingen behandler påvirkningen af arter og naturtyper hver for sig. Både isfugl og havørn er på udpegningsgrundlaget og derfor behandlet i både konsekvensvurderingen og miljøvurderingen.

I forhold til klagepunktet om at det ikke fremgår af vurderingsteksten, at en tilladelse til op til 10 motordrevne både vil betyde en mulig flerdobling af antallet af både på søen, bemærker Naturstyrelsen, at konsekvensvurderingen i kapitel 3 oplister beskyttelsesbestemmelserne og ikke alle ændringer i reglerne

#### *Miljøvurderingen*

Naturstyrelsen bemærker, at der med bekendtgørelsen gives en række lempelser for færdsel på Arresø. Samtidig indeholder bekendtgørelsen også en række stramninger og forbud, der skal sikre fuglelivet bedre forhold, end der har været de seneste år. Naturstyrelsen har, af forsigtighedshensyn, valgt at sætte et loft over antallet af lystfiskerbåde og en hastighedsbegrænsning for disse både. Det er fortsat Naturstyrelsens vurdering, som det også fremgår af miljøvurderingen, at ændringerne i bekendtgørelsen hver især og tilsammen ikke vil påvirke det fugleliv der efter nedlæggelsen af Søværnets Grundskole, har indfundet sig på Arresø væsentligt.

Naturstyrelsen bemærker, i forhold til klagepunktet om resuméet, at ingen af ændringerne er oplistet i dette punkt, hvorfor ændringen i antallet af motordrevne både heller ikke er nævnt.

#### *Uddybende bemærkninger til notat fra DCE*

Naturstyrelsen har den 14. oktober 2013 bedt DCE om en uddybende bemærkning i forhold til deres konsekvensvurdering af færdsel på Arresø. Naturstyrelsen spørger, om DCEs vurdering af den nye bekendtgørelse betyder, at det er deres opfattelse at den nye bekendtgørelse vil betyde større beskyttelse af fuglelivet end hidtil. DCE skriver i deres notat at:

- yngleforholdene for rørdrum vil blive forbedret med de nye bestemmelser
- yngleforholdene for rørhøg vil ikke blive forringet
- yngleforholdene for isfugl vil ikke blive påvirket negativt
- bevaringsstatus for havørn vil ikke blive påvirket negativt
- fiskeørn vil formentlig have gavn af en formindsket sejlads i den sydlige del af søen
- rasteforholdene for stor skallesluger vil blive forbedret

Det er DCEs samlede vurdering, at forholdene for fuglelivet i Arresø vil blive forbedret ved indførelse af bestemmelserne foreslået i den nye bekendtgørelse. Især at yngleforholdene i rørskovene sikres mod forstyrrelse fra vandsiden og at der forslås en opdeling af søen i en nordlig og en sydlig del hvor der gælder forskellige regler, vurderes at være to vigtige forhold. Zoneopdelingen vurderes at sikre gode muligheder for rastende fugle, også i perioder med stor aktivitet på søen. Dette gælder især for stor skallesluger, der optræder i antal af international betydning.

### Klagers supplerende materiale

#### *Klage 1*

Klager 1 har den 4. maj 2016 indsendt en meddelelse om, at de opretholder deres klage om, at miljøvurderingen og konsekvensvurderingen er mangelfuld. Klager henviser til, at man i forbindelse med vedtagelsen af den nye lov har brugt den miljøvurdering og konsekvensvurdering, der blev udarbejdet i forbindelse med vedtagelsen af bekendtgørelsen fra 23. november 2015, og at de på den baggrund fastholder deres klage.

#### *Klage 2*

Klager 2 har den 29. juni 2016 indgivet deres supplerende bemærkninger. Klager fastholder at de, i hvert fald delvist, mener at miljøvurderingen og konsekvensvurderingen tager udgangspunkt i Søværnets aktivitet, der sluttede i 2007.

Derudover bemærker klager, at de nye bestemmelser ikke giver ynglende fugle i rørskovene bedre vilkår, som det ellers fremgår af konsekvensvurderingen. Klager mener, at den bedste beskyttelse vil være et totalforbud mod kano og kajak. De nye bestemmelser er også en forringelse af forholdene for stor skallesluger, da motorbådssejlad indebærer en risiko for forstyrrelse af rastende svømmefugle.

Klager anfører, at DCEs udsagn i af 15. oktober 2013 ikke er ordentligt begrundet, og derfor ikke kan bruges i vurderingen af hvilke konsekvenser indførelsen af de nye bestemmelser vil have. Derudover undrer det klager, at Naturstyrelsen stiller DCE et forsimplet spørgsmål om en sag der er grundigt belyst i konsekvensvurderingen.

Afslutningsvis anfører klager, at Naturstyrelsen ikke har forholdt sig til DCEs forslag om en 3-5 årig forsøgsperiode, der kan give et forbedret grundlag for udarbejdelsen af permanente bestemmelser.

## Natur- og Miljøklagenævnets bemærkninger og afgørelse

I henhold til miljøvurderingslovens § 16, stk. 1, kan afgørelser efter loven påklages efter de klageregler, der er fastsat i den lovgivning, som planen eller programmet er udarbejdet i henhold til.

Efter planlovens § 58, stk. 1, nr. 4, kan Natur- og Miljøklagenævnet alene tage stilling til retlige spørgsmål i forbindelse med en kommunes udarbejdelse af en plan. Det er et retligt spørgsmål, om indholdet af miljøvurderingen og konsekvensvurderingen er fyldestgørende.

Nævnet kan derimod ikke tage stilling til, om bekendtgørelsens indhold er hensigtsmæssigt, herunder om Naturstyrelsen burde have vedtaget andre regler, da dette er udtryk for et skøn, som Natur- og Miljøklagenævnet ikke kan efterprøve. Endvidere fastlægger miljøvurderingsloven ikke grænser for, hvad myndighederne kan beslutte af politiske, økonomiske eller andre grunde, men stiller alene krav til procedurerne og indholdet af grundlaget for beslutningerne forud for vedtagelse af planer omfattet af loven.

I miljøvurderingslovens § 3 er det fastsat, hvilke planer og programmer, der skal udarbejdes miljøvurdering for. Visse planer og programmer kræver alene udarbejdelse af en miljøvurdering, hvis den pågældende myndighed på baggrund af en screening vurderer, at planen eller programmet kan få væsentlig indvirkning på miljøet, jf. miljøvurderingslovens § 3, stk. 1, nr. 3, og § 3, stk. 2, jf. § 3 stk. 1, nr.1. Efter miljøvurderingslovens § 4, stk. 2, skal der ved en screening tages hensyn til kriterierne i lovens bilag 2.

Myndigheders planlægning skal administreres under hensyntagen til Danmarks internationale forpligtelser, herunder habitatdirektivet. Direktivet fastlægger forpligtelser for medlemsstaterne i forhold til at sikre, at der træffes de nødvendige foranstaltninger for at undgå forstyrrelser af de arter, der er på udpegningsgrundlaget for Natura 2000-områderne.

Habitatdirektivets art. 6, stk. 3, bestemmer, at planer eller programmer der ikke er direkte nødvendige for lokalitetens forvaring, skal vurderes med hensyn til bevaringsmålsætningerne for lokaliteten. Viser vurderingen, at projektet vil skade det internationale naturbeskyttelsesområde, kan der ikke meddeles tilladelse, dispensation eller godkendelse til det ansøgte.

Natur- og Miljøklagenævnet finder, at Naturstyrelsens miljøvurdering og DCEs konsekvensvurdering opfylder lovens krav, og at der ikke er grundlag for at tilsidesætte Naturstyrelsens faglige vurdering af, at det ikke er nødvendigt at udarbejde en yderligere miljøvurdering og konsekvensvurdering, da de vurderinger der blev udarbejdet i 2014 er tilstrækkelig i forhold til lovgivningen. Der er herved bl.a. lagt vægt på, at grundlaget for miljøvurderingen og konsekvensvurderingen er de aktiviteter, der har været på søen ved udarbejdelsen af vurderingerne. Aktiviteterne fra Søværnets Grundskole er således ikke medtaget og lagt til grund for vurderingerne. Derudover er der taget højde for beskyttelse af Natura 2000-området og fuglelivet i konsekvensvurderingen. Det af klagerne anførte, kan ikke føre til en ændret vurdering.

På den baggrund kan Natur- og Miljøklagenævnet ikke give medhold i klagerne over, at Naturstyrelsens miljøvurdering og DCEs konsekvensvurdering ikke opfylder kravene hertil. Miljøvurderingen og konsekvensvurderingen er således fyldestgørende, og bekendtgørelse nr. 334 af 7. april 2016, om færdsel mv. på Arresø er således vedtaget på et lovligt grundlag.

1. Lovbekendtgørelse nr. 1529 af 23. november 2015 om planlægning med senere ændringer ↑



2. Lovbekendtgørelse nr. 1553 af 10. december 2015 om miljøvurdering af planer og programmer ↑

3. Lovbekendtgørelse nr. 1205 af 28. september 2016 om Natur- og Miljøklagenævnet ↑

Natur- og Miljøklagenævnet • Rentemestervej 8 • 2400 København NV • 72 54 10 00 • CVR: 18 21 09 32 •  
EAN: 5798000865006 • nmkn@nmkn.dk (mailto:nmkn@nmkn.dk?subject=Natur- og Miljøklagenævnets  
Afgørelsesportal)