

Miljøstyrelsen

[mst@mst.dk](mailto:mst@mst.dk)

29. marts 2022

### HASTER: Klage over Næstved kommunes myndighedsvaretagelse af habitatdirektivet ifm Enø Overdrev

Hermed indbringer vi 3 underskrivende organisationer – DOF Storstrøm, DN Næstved og DJ Næstved – en klage over Næstved kommunes varetagelse af kommunens forpligtelse til at varetage habitatdirektivet ifm Enø Overdrev (Natura 2000 område 169, Habitat-direktiv område 148 og Fuglebeskyttelsesområde 81.

Baggrunden for klagen er dels kommunens sagsbehandling ifm adgangsforhold til Enø Overdrev, dels kommunens repons på vores fremsendelse af væsentlige, supplerende oplysninger samt negligering af, at såvel lodsejerne som vi over for klagenævnet med henvisning til vores uddybende materiale har argumenteret, at sagen bør genoptages eller hjemsendes til kommunen.

Det er vores forventning, at Miljøstyrelsen over for kommunen indskærper forpligtelserne vedrørende varetagelse af væsentlige principper og målsætninger i habitatdirektivet, og at Miljøstyrelsen i medfør heraf underkender kommunens påbud og i stedet hjemsender sagen til fornyet behandling.

Næstved kommune drøftede situationen på et møde i går, 28. marts 2022, hvor et lille flertal fastholdt, at kommunens påbud skal gennemføres. Vi vil påskønne, at Miljøstyrelsen foretager sin vurdering så hurtigt som muligt, idet kommunens påbud skal være effektueret 31. marts 2022. Ellers vil en ukontrolleret åbning for adgang kunne gøre væsentlig skade på ynglefluglene.

### Sagens problemstilling

Enø Overdrev er et afgræsset, uopdyrket strandengsområde beliggende i den sydøstlige ende af Enø. Offentligheden har frem til maj 2019 haft adgang til området fra stranden. I maj 2019 opsatte lodsejerne hegn om hele området, således at adgangen fra stranden ikke var mulig.

Næstved kommune har i 2016 opkøbt "Enø-lejren", en tidligere feriekoloni, som den 1. januar 2017 blev åbnet som en besøgsfacilitet. Kombinationen af denne facilitet og den øgede naturinteresse i de seneste år har ført til, at der i 2020 og 2021 estimeret var 15.000 besøgende til Enø-lejren. Dette antal er en markant forøgelse sammenlignet med tidligere år, der foreligger dog ikke egentlig dokumentation herfor. Med Næstved kommunes påbud om genetablering af adgang for offentligheden til området, uden at der er foretaget konsekvensvurdering eller udarbejdet konkrete planer for styret færdsel, vil der være risiko for betydelige forstyrrelse af yngle- og trækfugle. Påbuddet omtaler eksplicit, at offentligheden skal kunne have adgang til områdets nordkyst, hvilket vi vurderer vil være særdeles problematisk og ikke på nogen måde i overensstemmelse med habitatdirektivets principper og målsætninger.

Næstved kommune besluttede den 10. januar 2020 at udstede påbud til lodsejerne for Enø Overdrev vedrørende offentlighedens adgang til området. Dette blev af lodsejerne påklaget til Miljø- og Fødevareklagenævnet (sagsnr 2020/03676, <https://mfkn.naevneneshus.dk/afgoerelse/91cc4a44-9c75-4a8a-a459-e1ee2a14ec87?highlight=En%C3%B8%20Overdrev>), som stadfæstede kommunens påbud. Efterfølgende har såvel lodsejerne som vi over for klagenævnet med henvisning til vores uddybende materiale argumenteret, at sagen bør genoptages eller hjemsendes til kommunen.

Påbuddet har hjemmel i naturbeskyttelseslovens §24 og §26, uden at habitatdirektivets bestemmelser vægtes i sagsbehandlingen. Den bagvedliggende sagsbehandling fremhæver kommunen følgende ift at inkludere habitatdirektivet som grundlag for vurderingen:

- At der ikke er pligt til at gennemføre en konsekvensvurdering i medfør af direktivet
- DCEs rapport om trusselsvurdering for Natura2000 områder samt den nuværende afgrænsning af vildtreservat med tilhørende adgangsbegrænsninger
- At habitatdirektivets principper og målsætninger er overholdt
- Kommunen afviser at lade uddybende materiale fremsendt fra vores side give anledning til fornyet sagsbehandling

forsigtighedsprincip samt drager fejlagtige eller yderst mangelfulde konklusioner. Heri indgår bla. at DCE efterfølgende over for os klart har tilkendegivet, at deres rapport ikke kan anvendes med de konklusioner, som kommunen har draget.

#### Habitatdirektivarternes forekomst på Enø Overdrev

I vedhæftede rapport har vi analyseret ynglefuglenes forekomst på Enø Overdrev. Efter flere års vedvarende tilbagegang for prioritetsarterne havterne og klyde dokumenterer vi med anvendelse af Miljøstyrelsens og egne optællinger, at disse to arter netop i årene 2020 og 2021, hvor der ikke har været adgang for besøgende, har ynglet i antal, der er på niveau med de historiske højeste for området. Endvidere dokumenterer vi, at særligt klyde har forekommet med unger i disses vitale, første opvækstuger på dele af området, som er uden for vildtreservatets afgrænsning med forbud mod færdsel.

Desuden er splitterne og sorthovedet måge indvandret som ynglefugle. Disse er potentielt nye habitatdirektivarter for området, men indgår ikke i udkastet til Natura 2000 plan 2022-2027, da denne kun anvender optællinger til og med 2019. Endvidere kan det nævnes, at roverterne og bramgås både i 2020 og 2021 er registreret i forsommeren, dog uden at det har ført til, at de har ynglet.

Samlet er det vores klare opfattelse, at dette materiale skal lægges til grund for en konsekvensvurdering af, hvordan styret færdsel baseret på direktivets forsigtighedsprincip og målsætninger kan udformes, og at en åbning for offentligheden først kan ske, når dette er på plads inklusive fornøden skiltning. Det er vores klare opfattelse, at en åbning for offentligheden i en ukontrolleret form og med de særdeles høje besøgstal vil være ensbetydende med en markant risiko for forstyrrelser af ynglefuglene. Dette er ikke mindst tilfældet for færdsel ved nordkysten ved de vigtigste yngleområder, Kyholm og Skakholm.

Vi har for nærværende endnu ikke udarbejdet tilsvarende dokumentation for trækfuglenes forekomst, men det er vores klare vurdering, at en åbning for færdsel ved nordkysten ved det vigtige trækfugleområde, de lavvandede områder ved Hestevad, vil medføre, at trækfuglene skræmmes væk fra dette område.

#### Manglende konsekvensvurdering

Kommunen henholder sig til, at der ikke er pligt til at gennemføre en konsekvensvurdering med reference til, at et forøget antal besøgende ikke er omtalt i bekendtgørelsen for habitatdirektivet.

Det er vores vurdering, at en potentiel forøgelse af antal besøgende, ikke mindst i en ukontrolleret form med adgang til de to nordvendte kyster, klart iflg bestemmelsens intention skal føre til en konsekvensvurdering.

Endvidere er det vores vurdering, at kommunens beslutning om at købe og omdanne Enø-lejren til besøgsfacilitet i sig selv skulle have været genstand for en konsekvensvurdering.

Kommunen har på møde med os problematiseret, hvordan en sådan konsekvensvurdering kunne udføres, og at det ville være svært at gøre. Vi deler ikke denne opfattelse. Kort oplyst, så kan en konsekvensvurdering tage udgangspunkt i prioritetsarternes forekomst i såvel yngle- og trækperioderne samt hvilke afstande, der bør være til besøgende. Der findes ekspertise inden for dette område. Vi har forhørt os hos eksperter med erfaring fra Vadehavsområdet, som klart har meldt ud, at det bestemt vil være muligt at etablere styret færdsel, som både tilgodeser prioritetsarterne og adgang for de besøgende.

#### DCEs rapport om trusselsvurderinger

I kommunens sagsbehandling udgør DCEs trusselsrapport fra 2013 vedrørende Natura 2000 områderne (<https://dce.au.dk/udgivelser/vr/nr-51-100/abstracts/nr-52-vurdering-af-forstyrrelsestrusler-i-natura-2000-omraaderne>) en afgørende kilde for kommunens argumentation. Imidlertid har DCE over for os tilkendegivet, at der ikke kan drages sådanne konklusioner, som kommunen gør, ud fra deres rapport. DCE har efterfølgende indsat følgende generelle disclaimer i rapporten:

Trusselsrapporten fra 2013 er lavet ved det desk study, og med ganske lille tidsforbrug per område. Ingen feltbesøg. Ingen konkrete analyser. Dybest set en vurdering af, om der er adgangs begrænsninger, hvilket betyder for det implicerede Habitat-ditektiv område, at opmærksomheden primært er rettet mod Lindholm og Avnø Røn, men ikke forholder sig specifikt til situationen på Enø Overdrev.

Vi har henvendt os herom til DCE, der har skrevet rapporten, hvilket har medført, at DCE med omgående virkning har taget følgende forbehold, hvor man forsøger at tydeliggøre, at DCE har et begrænset lokalkendskab:

*Når vi i nærværende notat angiver, at der ikke er behov for at oprette reservater eller foretage ændringer i eksisterende reservatbekendtgørelser af hensyn til en eller flere arter i udpegningsgrundlaget, skal dette – grundet vor utilstrækkelige viden – tolkes med forsigtighed. Det kan således sagtens forekomme, at en arts optræden påvirkes negativt af de menneskelige aktiviteter i området, men at vi bare ikke er vidende om, at det forholder sig sådan.*

#### Vildtreservatets afgræsning

Vildtreservatet for Karrebæk-Dybsø Fjord blev etableret i 1997. Kommunen tillægger i sin argumentation dette en væsentlig betydning, hvilket vi vurderer gøres på utilstrækkelig vis. Dels blev vildtreservatet i sin tid primært etableret ud fra et ønske om at regulere jagten i området. Dels var der på daværende tidspunkt ikke et besøgsantal, der på nogen måde kan sammenlignes med de seneste års besøgstal. Og endelig blev vildtreservatets udpegnings af områder med adgangs begrænsninger i fuglenes yngletid kun udpeget ud fra, hvor fuglene havde deres redeplaceringer, men ikke ud fra de 3 punkter for habitatdirektivets målsætninger.

Det er vores vurdering, at kommunens argumentation hermed grundlæggende falder sammen. Særlig grelt er det, når kommunen i sin vurdering konkluderer, at de øvrige dele af Enø Overdrev ikke har betydning for ynglefuglene. Dette er decideret forkert.

#### Habitatdirektivets principper og målsætninger

Habitatdirektivet hviler på to centrale principper: at alle forstyrrende og potentielt ødelæggende aktiviteter skal vurderes med afsæt i et forsigtighedsprincip, samt at beslutninger om tilladelse af sådanne aktiviteter sker med afsæt i en dokumentation af, at dette ikke medfører skade. Det vil sige, at alle tvivlstilfælde kommer Natura2000 områdernes prioritetsarters beskyttelse til gavn.

I forhold til dokumentation af, at der ikke vil være skadevirkninger ved nye tiltag. Her har Næstved kommune blot konkluderet, at der ikke vil være skader, men ikke på nogen måde lagt nogen detaljer til grund. En selvrefererende konklusioner kan umuligt gøre det ud for, at det skal dokumenteres, at der ikke er skader. Det er bla., at kommunen på fejlagtig viser over- og fejlfortolker DCEs trusselsrapport.

Habitatdirektivet indeholder et fokus på tre forhold vedrørende ynglefugle, som skal belyses:

*Yngleområder indeholder områder, som er nødvendige for:*

- *Parring eller kurtisering.*
- *Redebygning, hulebygning, fødsel eller æglægning.*
- *Opvækst af yngel og unger*

Disse forhold er ikke belyst detaljeret ved fastlæggelsen af områder med adgangsbegrænsning, ej heller i kommunens og klagenævnets sagsbehandling. Netop disse forhold kalder på, at vi ift den markant forøgede færdsel kræver, at der gennemføres en grundig konsekvensvurdering.

Her er det altafgørende, at etableringen af vildtreservatet i 1997 med dertil hørende adgangsbegrænsning i yngletiden alene har haft afsæt i det første punkt. Punkterne 2 og 3 indgår hverken heri eller drages ind i kommunens vurdering af forstyrrelser. Tilsvarende tilkendegiver DCE i sin disclaimer entydigt, at deres rapport ikke kan lægges til grund for konklusioner om, at disse forhold er overholdt på området.

Det er vores opfattelse, at en konsekvensvurdering – og eventuel efterfølgende revision af vildtreservatafgrænsningen som element i vedtagelse af Natura2000 plan 2022-2027 – netop skal tage afsæt i alle 3 punkter i direktivets målsætninger, herunder en grundig kortlægning af, hvilket områder at prioritetsarterne anvender til ungerne opvækst.

En anvendelse af forsigtighedsprincippet vil efter vores vurdering klart medføre, at der ikke skal åbnes for offentligheden, før der er gennemført en grundig optælling og analyse af fuglenes forekomst i yngletiden under forhold, hvor der ikke er forstyrrende færdsel i området.

#### Kommunens afvisning af vores uddybende materiale

Næstved kommune er blevet forelagt vores materiale dels skriftligt, dels på et uddybende møde. Kommunens forvaltning har imidlertid i sin sagsfremstilling til det politiske udvalg blot vedlagt dette som bilag uden at sammenfatte konklusionerne over for udvalget. Det er vores vurdering, at forvaltningen herigennem har forsømt grundigt at informere det politiske udvalg om sagens samlede facetter og problemstillinger.

Vi er særligt decideret uenige og temmelig uforstående over for, at kommunen vedr udviklingen i områdets ynglefuglebestand i 2020-2021, hvor der ikke har været adgang, plæderer at dette ikke er evident. Igen finder vi her, at dette er eksempel på, at kommunen ikke tager udgangspunkt i direktivets forsigtighedsprincip og omvendte bevisbyrde for situationens mulige skader.

Kommunen har dog inviteret til en opfølgende dialog, men med påbuddets rammer som udgangspunkt. Dette er ikke foreneligt med, hvordan en styret færdsel efter vores vurdering skal indrettes, specielt at der skal være adgang gennem leddet. En dialog må tage udgangspunkt i en konsekvensvurdering og ikke, at der på forhånd er et facit for adgangen. En sådan tilgang vil lige præcis ikke følge habitatdirektivets principper, hvor naturen sættes i centrum.

### Muligheden for etablering af styret færdsel

Det er vores vurdering, at der kan etableres styret færdsel i området, som både tilgodeser ynglefugle, trækfugle og offentlighedens adgang, samt visse dele af kommunens påbud. Og endvidere, at der hermed kan gennemføres en færdsel, der sikrer at besøgende og de græssende kreaturer adskilles. Det er vores holdning, at det er særdeles vigtigt at tilgodese af lodsejernes behov på dette punkt, og herigennem også etablere grundlag for en fremadrettet konstruktiv dialog mellem alle parter.

Styret færdsel kan etableres på følgende vis:

- Adgang fra stranden til indhegnet stiforløb, der kører på den yderste del af strandengen langs stranden, og herfra (ligeledes i indhegnet stiforløb) op til og rundt om den vestligste halvdel af Stubbene.
- Ingen adgang gennem leddet til overdrevet, dels for at overholde afstand til ynglefuglene ved Kyholm og Skakholm, samt "Nordkysten" her, dels for at sikre de græssende kreaturer fri adgang til drikkevand ved den lille dam samt hensyntagen til en vis afstand til Hyrdehuset.
- Stiforløbet kan have en bredde på 3-4 meter, hvorved besøgende i modsat retning kan passere hinanden.
- Erfaringerne fra Vadehavet er, dels at fuglene hurtigt vil afkode, at de besøgende kun går i disse korridorer, dels at de besøgende uden problemer kan acceptere dette, så længe de gennem behørig skiltning om årsagen til det styrede forløb kan forstå meningen bag.
- Dette bør stadfæstes i en revision af Vildtreservatets afgrænsning.

Det er vores opfattelse, at der herigennem kan sikres de bedste naturoplevelser for de besøgende, idet en væsentlig del af naturkvaliteten, prioritetsarterne, netop ikke skræmmes væk fra området.

### Samlet vurdering

Det er vores vurdering, at kommunens argumentation er baseret på en anvendelse af hovedkilder, som der ikke er grundlag for, at kommunen ikke forholder sig til det fulde, foreliggende materiale om prioritetsarternes forekomst og beskyttelsesbehov, at kommunen ikke tager udgangspunkt i direktivets forsigtighedsprincip som det centrale for vurderinger at den potentielle forstyrrelse ved en ukontrolleret åbning for offentligheden, og at kommunen i det hele taget tendentiøst kun anvender argumentation, der understøtter et ønske om genetablering af adgang til offentligheden.

Kommunens tilgang til sagen er i grel modsætning til den tilgang, som Vordingborg kommune har haft i sin afgørelse om forventet øget færdsel på Knudshoved Odde, vel at mærke inden for det samme Natura2000 områder og under hensyntagen til de samme prioritetsarters vigende forekomst i de seneste år (sagsnr 22-001326).

Det er vores opfattelse, at kommunen derfor på helt afgørende parametre ikke overholder sin forvaltningsforpligtelse ift habitatdirektivet. Med denne klage ønsker vi derfor, at Miljøstyrelsen efter en gennemgang af sagen påtaler dette over for kommunen og hjemsender kommunens påbud til fornyet sagsbehandling med afsæt i en konsekvensvurdering.

Vi er naturligvis til rådighed for uddybning af vores materiale og af punkterne i nærværende klage. Endvidere er vi naturligvis til rådighed for drøftelser om tilrettelæggelse af et styret stiforløb.

Med venlig hilsen

Steen Knarberg

DOF Storstrøm

Rune Larsen

DN Næstved

Steen Ulrich Rasmussen

DJ Næstved