

MRF 2021.191

Miljø- og Fødevarerklagenævnets afgørelse af 15. juni 2021 (j.nr. 21/03024)

Efter genoptagelse ophævede Miljø- og Fødevarerklagenævnet tidligere afslag på lovliggørende dispensation fra strandbeskyttelseslinjen til Grønsund Havbrugs opbevaring af havbrugsringe, da havbrugsringene kun skulle opbevares på land i vintermånederne, og da den kystnære placering havde en naturlig sammenhæng med driften af havbruget. Dissens.

Sagen omhandlede Grønsund Havbrugs opbevaring af havbrugsringe og driftsmateriel inden for strandbeskyttelseslinjen på to ejendomme i Guldborgsund Kommune. Grønsund Havbrug var etableret i 1985 på ejendomme, der grænsede mod øst og nordøst op til Sortsø Havn. Den ene ejendom blev anvendt til opbevaring af 34 havbrugsringe uden for fiskesæsonen i medio december til ultimo marts. På baggrund af anmeldelser om overtrædelse af naturbeskyttelseslovens § 15 varslede Kystdirektoratet i januar 2020 påbud til havbruget, som efterfølgende ansøgte om lovliggørende dispensation til de konstaterede forhold. Det fremgik af ansøgningen, at arealerne i 35 år havde været anvendt til opbevaring af havbrugsudstyr, hvilket ikke på noget tidspunkt var blevet påtalt af myndighederne, hvorfor Kystdirektoratet havde fortabt retten til at kræve forholdet lovliggjort. Kystdirektoratet afviste, at der forelå myndighedspassivitet, men meddelte i februar 2020 i medfør af naturbeskyttelseslovens § 15, jf. § 65 b, stk. 1, dispensation til fortsat oplag af havbrugsringe. Efter klage fra Danmarks Naturfredningsforening ændrede Miljø- og Fødevarerklagenævnet i august 2020 afgørelsen til et afslag med henvisning til, at havbrugsringene i antal, størrelse og med beliggenhed direkte ned til kysten fremstod dominerende og skæmmende i kystlandskab. Havbruget indbragte i februar 2021 nævnets afgørelse for retten med påstand om, at afgørelsen var ugyldig. Retssagen blev efter

anmodning herom fra Miljø- og Fødevarerklagenævnet stillet i bero med henblik på en fornyet administrativ behandling af klagesagen. Nævnet fandt, at der var begået en væsentlig fejl i sagens behandling, da nævnet ikke i tilstrækkelig grad havde taget hensyn til, at placeringen af havbrugsringene inden for strandbeskyttelseslinjen var funktionelt begrundet i havbrugets drift. Miljø- og Fødevarerklagenævnet afviste, at Kystdirektoratet havde udvist retsfortabende passivitet og tog herefter stilling til, om der kunne meddeles en lovliggørende dispensation fra naturbeskyttelseslovens § 15, jf. § 65 b, stk. 1. Nævnets flertal (4 mod 3) fandt, at der forelå særlige omstændigheder, der kunne begrunde en lovliggørende dispensation. Flertallet lagde herved vægt på, at havbrugsringene kun skulle opbevares på land i vintermånederne, og at den kystnære placering af ringene havde en naturlig sammenhæng med driften af havbruget ved havet og havnen med henblik på udsætning og optagning. Flertallet lagde endvidere vægt på, at ringene ikke i afgørende grad stred mod de kystlandskabelige forhold på stedet, da de lå skjult bag mindre skovpartier. Mindretallet fandt derimod, at der ikke forelå sådanne særlige omstændigheder, der kunne begrunde en lovliggørende dispensation. Miljø- og Fødevarerklagenævnet stadfæstede herefter den lovliggørende dispensation til opbevaring af havbrugsringe inden for strandbeskyttelseslinjen.

Kommentar: Se tillige **MRF 2021.193 Mfk**, hvor Miljø- og Fødevarerklagenævnet i sag om dispensation fra strandbeskyttelseslinjen til samme havbrug stadfæstede lovliggørende dispensation til fodersilo, specialcontainer og anden driftsmateriel.

Stadfæstelse af lovliggørende dispensation i genoptaget sag om vinteropbevaring af havbrugsringe inden for strandbeskyttelseslinjen i Guldborgsund Kommune

21/03024

Miljø- og Fødevareklagenævnet traf den 3. august 2020[1] afgørelse om at ændre Kystdirektoratets afgørelse af 20. februar 2020[2] om lovliggørende dispensation til vinteropbevaring af havbrugsringe inden for strandbeskyttelseslinjen på matr. nr. [F1], Gundslev, beliggende [A1], til et afslag.

Miljø- og Fødevareklagenævnet har besluttet at genoptage behandlingen af klagesagen.

Miljø- og Fødevareklagenævnet har herefter truffet afgørelse efter naturbeskyttelseslovens § 15, stk. 1, jf. § 65 b, stk. 1, jf. § 78, stk. 4.[3]

Miljø- og Fødevareklagenævnet stadfæster Kystdirektoratets afgørelse af 3. februar 2020 om lovliggørende dispensation til opbevaring af havbrugsringe inden for strandbeskyttelseslinjen på matr. nr. [F1], Gundslev, beliggende [A1], 4850 Stubbekøbing i Guldborgsund Kommune.

Afgørelsen erstatter den del af Miljø- og Fødevareklagenævnets oprindelige afgørelse af 3. august 2020, som vedrører afslag på lovliggørende dispensation til opbevaring af havbrugsringe inden for strandbeskyttelseslinjen på matr. nr. [F1], Gundslev. De øvrige dele af Miljø- og Fødevareklagenævnets oprindelige afgørelse, som vedrører opstilling af fodersiloer, kontorpavillon mv. på matr. nr. [F2], er fortsat gældende.

Miljø- og Fødevareklagenævnets afgørelse er endelig og kan ikke indbringes for anden administrativ myndighed, jf. § 17 i lov om Miljø- og Fødevareklagenævnet[4] og gebyrbekendtgørelsens § 2.[5] Eventuel retssag til prøvelse af afgørelsen skal være anlagt inden 6 måneder, jf. naturbeskyttelseslovens § 88, stk. 1.

Afgørelsen er truffet af nævnet, jf. § 1 i lov om Miljø- og Fødevareklagenævnet, der i overensstemmelse med naturbeskyttelseslovens § 78, stk. 1, har behandlet sagen i nævnets afdeling 9, jf. § 3, stk. 1, nr. 9, i lov om Miljø- og Fødevareklagenævnet.

1. Beslutning om genoptagelse

En myndighed er forpligtet til af egen drift at genoptage behandlingen af en sag, hvis der, efter afgørelse er truffet, er fremkommet nye faktiske oplysninger af så væsentlig betydning, at der er en vis sandsynlighed for, at sagen havde fået et andet udfald, hvis oplysningerne havde foreligget i forbindelse med den tidligere behandling af sagen. En myndighed kan også have pligt til at genoptage behandlingen af en sag, hvis der ved den tidligere sagsbehandling er begået væsentlige fejl. Desuden kan væsentlige nye retlige forhold betyde, at der er en forpligtelse til at genoptage behandlingen af en sag. Dette kan f.eks. være tilfældet, hvis domstolene i en tilsvarende sag har underkendt myndighedens fortolkning eller praksis, eller der er sket en væsentlig ændring med tilbagevirkende kraft i det retsgrundlag, der forelå på tidspunktet for den tidligere afgørelse.

Miljø- og Fødevareklagenævnet finder, at der er begået en væsentlig fejl ved sagens behandling, der kan begrunde, at behandlingen af klagesagen vedrørende Kystdirektoratets afgørelse af 20. februar 2020 genoptages.

Miljø- og Fødevareklagenævnet har ved vurderingen heraf lagt vægt på, at nævnet ikke har inddraget samtlige relevante saglige hensyn, idet nævnet ikke i tilstrækkelig grad har taget hensyn til, at placeringen af havbrugsringene inden for strandbeskyttelseslinjen kan være funktionelt begrundet i havbrugets drift, jf. s. 10 i Miljø- og Fødevareklagenævnets afgørelse:

”Det forhold, som anført af ansøger, at det vil være forbundet med praktiske og driftsmæssige vanskeligheder at opbevare havbrugsringene uden for strandbeskyttelseslinjen, kan ikke føre til et andet resultat, idet dette ikke er et hensyn, som varetages ved administrationen af strandbeskyttelseslinjen, medmindre dette er specifikt hjemlet i loven.”

Miljø- og Fødevareklagenævnet har i brev af 11. marts 2020 orienteret sagens parter om, at sagen er delvist genoptaget af egen drift med henblik på, at nævnet ved en fornyet behandling får afhjulpet manglen.

2. Klagen til Miljø- og Fødevareklagenævnet

Kystdirektoratets afgørelse af 20. februar 2020 er den 12. marts 2020 påklaget til Miljø- og Fødevareklagenævnet af Danmarks Naturfredningsforening.

Klager har navnlig anført, at

- arealet ikke forud for 1994 har været anvendt til opbevaring af havbrugsringe,
- det er muligt at opbevare havbrugsringene uden for strandbeskyttelseslinjen, og
- havbrugsringene ligger meget tæt på kysten og fremstår meget synlige på en uberørt kyststrækning.

Klagepunkterne er nærmere uddybet i afsnit 3.4.

3. Sagens oplysninger

3.1 Ejendommen og området

De i sagen omhandlede ejendomme består af matr. nr. [F2] og [F1], Gundslev, beliggende på henholdsvis [A2] og [A3], 4850 Stubbekøbing i Guldborgsund Kommune.

Begge ejendomme ejes af havbrugsvirksomheden, [V1], som siden 2003 har drevet Grønsund Havbrug fra arealerne. Grønsund Havbrug er efter det oplyste fra lodsejer etableret på stedet i 1985. Arealerne grænser mod øst og nordøst op til Sortsø Havn, som ved lokalplan er udlagt som fritidshavn.[6] De omhandlede ejendomme ligger uden for lokalplanområdet.

Matr. nr. [F2], som i BBR har et registreret areal på 1.700 m², er registreret som ubebygget areal (ikke landbrugsareal) og er beliggende i forlængelse af havnearealerne mod øst. Det fremgår af sagens oplysninger, at der på arealet blandt andet er opstillet fodersiloer, en kontor pavillon, netbure samt andet oplag i forbindelse med havbrugsdriften. Matriklen har ikke været omfattet af strandbeskyttelse før den udvidede strandbeskyttelseslinje trådte i kraft for Storstrøms Amt den 15. august 2001, hvorefter matriklen i sin helhed blev omfattet.[7]

Umiddelbart syd herfor ligger matr. nr. [F2], som i BBR har et registreret areal på 16.109 m². Matriklen ligger direkte ud til Sortsø Gab mellem Falster og Bogø og er i sin helhed omfattet af den oprindelige 100 m-strandbeskyttelseslinje. Matriklen benyttes efter det oplyste til opbevaring af 34 havbrugsringe uden for fiskesæsonen i en periode på ca. 3 til 3 ½ måneder.

Foruden havnearealerne er kyststrækningen det pågældende sted generelt friholdt for bebyggelse og har en åben og ubrudt karakter med enkelte arealer med skov. Landværts er landskabet præget af marker til agerbrug samt mindre landsbyer. Det nærmeste sommerhusområde, Sortsø Strand, ligger ca. 1,4 km nord for havnen og nærmeste byzone, Stubbekøbing by, ligger ca. 3,4 km mod sydøst. Området er i kommuneplanen udpeget som bevaringsværdigt landskab.

3.2 Den påklagede afgørelse

Kystdirektoratet har den 20. februar 2020 i medfør af naturbeskyttelseslovens § 15, jf. § 65 b, stk. 1, meddelt dispensation til fortsat oplag af netbure og andet oplag på matr. nr. [F2] samt til fortsat vinteropbevaring af havbrugsringe inden for strandbeskyttelseslinjen på matr. nr. [F2]. Direktoratet har i samme afgørelse vurderet, at et antal fodersiloer samt en kontor pavillon på matr. nr. [F2] var etableret, før arealet blev omfattet af strandbeskyttelseslinjen, og at disse forhold derfor ikke krævede dispensation fra naturbeskyttelseslovens § 15.

Det fremgår af afgørelsen, at sagen er indledt ved, at Kystdirektoratet den 8. august 2018 har modtaget anmeldelser om, at der på matr. nr. [F2] i mange år har været opstillet en kontor pavillon, fodersiloer samt sket oplag af netbure ved Sortsø Havn, og at der på nabomatriklen mod syd, matr. nr. [F2], sker vinteropbevaring af havbrugsringe til brug for Grønsund Havbrug.

Det fremgår videre, at Kystdirektoratet den 15. januar 2020 har fremsendt partshøringsbrev og påbudsvarsel til lodsejer, som den 6. februar 2020 ved advokat har ansøgt om lovliggørende dispensation til de konstaterede forhold.

Det fremgår af ansøgningen, at Grønsund Havbrug er etableret i 1985, at havbruget igennem en årrække på 35 år har anvendt arealerne til opbevaring af foder, havbrugsudstyr, og at anvendelsen ikke på noget tidspunkt er blevet påtalt af myndighederne, selvom daværende Nørre Alslev Kommune samt Guldborgsund Kommune har haft anledning hertil ad flere omgange i forbindelse med behandlingen af en række sager på ejendommen i henhold til plan- og byggelovgivningen. Det er på den baggrund lodsejers vurdering, at Kystdirektoratet på grund af lang tids forløb og/eller myndighedspassivitet har fortabt retten til at kræve forholdet lovliggjort.

Lodsejer har til støtte for, at han har været i god tro om, at den hidtidige anvendelse af arealerne har været lovlig, bl.a. fremlagt en aftale fra oktober 1998 mellem den tidligere ejer af havbruget og den tidligere ejer af [A1] om leje af ejendommens lade, som måtte anvendes til opbevaring af foder og havbrugsudstyr. Det fremgår også af lejeaftalen, at lejer havde ret til at disponere over nærmeste anviste jordstykker på [A1] til opbevaring af fiskeriredskaber m.v.

Lodsejer har i ansøgningen endvidere henvist til en afgørelse fra Naturklagenævnet af 27. august 2007, hvor nævnet stadfæstede Vejle Amts dispensation til vinteropbevaring af havbrugsringe og netbure, idet nævnet vurderede at opbevaringen forudsatte en kystnær placering, at oplaget havde en ringe højde, og at det alene skete i vinterhalvåret.

Dispensationen forudsatte, at opbevaringen ikke måtte ske nærmere kysten end 50 m.[8] Lodsejer har anført, at de samme forhold gør sig gældende i den foreliggende sag, da opbevaringen på land alene finder sted fra medio december til ultimo marts.

For så vidt angår opbevaring af havbrugsringe, har Kystdirektoratet afvist at der skulle foreligge myndighedspassivitet, da det er en betingelse herfor, at tilsynsmyndigheden har kendt til forholdet, og lodsejer har ikke godtgjort, at dette skulle være tilfældet. Det har ifølge direktoratet ikke betydning for denne vurdering, at daværende Nørre Alslev Kommune eventuelt har kendt til de ulovlige forhold, da kommunen ikke var den kompetente myndighed i forhold til strandbeskyttelseslinjen. Kystdirektoratet har i den forbindelse bemærket, at den daværende kompetente myndighed for strandbeskyttelseslinjen var fredningsnævnene, der varetog opgaven frem til 1992, mens amterne var myndighed fra 1992 til 2007 og Kystdirektoratet fra 2007 og frem.

Kystdirektoratet har herefter vurderet, at der kan meddeles dispensation til fortsat vinteropbevaring af havbrugsringe på matr. nr. [F2]. Direktoratet har herved lagt vægt på, at aktiviteten er pågået i 35 år, at lodsejer har oplyst kommunen om aktiviteten ad flere gange, hvorfor lodsejer må antages at være i god tro, og at ringene er placeret i tilknytning til en havn, let tilbagetrukket fra kysten og på en ikke uberørt kyststrækning, hvilket reducerer den samfundsmæssige interesse i håndhævelse.

Kystdirektoratet har i den forbindelse tillige vurderet, at det ansøgte ikke vil medføre beskadigelse/ødelæggelse af plantearter eller yngle- eller rasteområder for de dyrearter, der fremgår af habitatdirektivets bilag IV.

3.3 Miljø- og Fødevareklagenævnets afgørelse af 3. august 2020

Miljø- og Fødevareklagenævnet har i afgørelse af 3. august 2020 stadfæstet Kystdirektoratets afgørelse af 20. februar 2020 om, at to fodersiloer og en kontorpavillon inden for strandbeskyttelseslinjen på matr. nr. [F2], Gundslev, er lovligt eksisterende og ikke kræver dispensation. Nævnet har ophævet afgørelsen for så vidt angår en tredje fodersilo og oplag m.v. på samme matrikel og hjemvist denne del til fornyet behandling, da denne del af Kystdirektoratets afgørelse ikke var tilstrækkeligt belyst.

Miljø- og Fødevareklagenævnet har derudover ændret Kystdirektoratets afgørelse for så vidt angår dispensation til fortsat vinteropbevaring af havbrugsringe inden for strandbeskyttelseslinjen på matr. nr. [F1], Gundslev, beliggende [A1], til et afslag.

Miljø- og Fødevareklagenævnet har i den forbindelse vurderet, at Kystdirektoratet ikke på grund af den forløbne tid har fortabt retten til at kræve forholdet lovliggjort:

"Miljø- og Fødevarerklagenævnet finder efter en samlet vurdering af de i sagen foreliggende oplysninger, at Kystdirektoratet ikke har fortabt retten til at kræve forholdet lovliggjort som følge af den forløbne tid. Nævnet har herved lagt vægt på, at der ikke er ført tilstrækkeligt bevis for, at opbevaringen af havbrugsringe på matr. nr. [F2] er foregået siden 1985 i samme omfang som i dag, at det er ejerens ansvar at indhente de fornødne tilladelser og dispensationer forinden aktiviteten iværksættes, og at ejer burde have indset, at ejendommen, hvor havbrugsringene opbevares, på grund af dens kystnære placering, er omfattet af strandbeskyttelseslinjen. Nævnet bemærker, at den fremlagte landzonetilladelse og byggetilladelse efter en konkret vurdering ikke medfører, at ejer kan antages at have været i god tro om forholdets lovlighed i henhold til naturbeskyttelseslovens regler om strandbeskyttelseslinjen."

Miljø- og Fødevarerklagenævnet har desuden vurderet, at der ikke foreligger et sådant særligt tilfælde, der kan begrunde en lovliggørende dispensation til det ansøgte:

"Miljø- og Fødevarerklagenævnet finder endvidere, at der ikke foreligger et sådant særligt tilfælde, der kan begrunde en dispensation til fortsat vinteropbevaring af havbrugsringe på matr. nr. [F2]. Nævnet har herved lagt vægt på, at ringene i antal, størrelse og med en beliggenhed direkte ned til kysten, fremstår dominerende og skæmmende i det – foruden den mindre havn – uberørte og åbne kystlandskab. Nævnet har desuden lagt vægt på, at praksis særligt inden for den oprindelige 100 m-strandbeskyttelseslinjen er meget restriktiv, og at en dispensation vil kunne medføre en uønsket præcedensvirkning.

Nævnet vurderer således, at der i den konkrete sag er en væsentlig samfundsmæssig interesse i lovliggørelse og i friholdelse af kystlandskabet, og at dette vejer tungere end det af ansøger anførte om, at der har været drevet havbrug fra stedet siden 1985, og at ansøger har været i god tro.

Nævnet bemærker, at den af ansøger fremlagte afgørelse fra Naturklagenævnet af 27. august 2007 ikke giver ansøger et retskrav på dispensation eller endsiges udtryk for en fast praksis, men er derimod en enkeltstående afgørelse, som i øvrigt efter nævnets vurdering ikke er sammenlignelig med den aktuelle sag. Nævnet fremhæver særligt, at havbrugsringene i sagen blev opbevaret længere end 50 m fra kysten.

Det forhold, som anført af ansøger, at det vil være forbundet med praktiske og driftsmæssige vanskeligheder at opbevare havbrugsringene uden for strandbeskyttelseslinjen, kan ikke føre til et andet resultat, idet dette ikke er et hensyn, som varetages ved administrationen af strandbeskyttelseslinjen, medmindre dette er specifikt hjemlet i loven."

Lodsejer har den 2. februar 2021 indbragt Miljø- og Fødevareklagenævnets afgørelse for retten i Hillerød med påstand om, at nævnets afgørelse, for så vidt angår ændringen af Kystdirektoratets dispensation til fortsat vinteropbevaring af havbruksringe inden for strandbeskyttelseslinjen, er ugyldig.[9] Retssagen er efter anmodning herom fra nævnet stillet i bero med henblik på en fornyet administrativ behandling af klagesagen.

3.4 Klagens indhold

Klager har for så vidt angår opbevaring af havbruksringe på matr. nr. [F2] anført, at arealet ikke forud for 1994 har været anvendt til opbevaring af havbruksringe af den tidligere ejer/bruger af arealet, som ligeledes drev havbrug fra stedet, og at det således formentlig er muligt at opbevare ringene uden for strandbeskyttelseslinjen.

Klager har endvidere anført, at havbruksringene, i modsætning til det af Kystdirektoratet anførte, ikke har en tilbagetrukket placering, men at de rettere ligger meget tæt på kysten, på en i øvrigt uberørt kyststrækning, og at de fremstår meget synlige og dominerende, idet ringene fylder omkring 200 m af kystlinjen og har reflekser påmonteret. Endvidere er det klagers opfattelse, at udsætning af ringene i havet har en ødelæggende virkning på den uberørte kysttrækning og havbund, idet aktiviteten over en årrække har medført tydelige slæbespor og nedbrydning af kysten på en ca. fem meter lang strækning.

Det er desuden klagers opfattelse, at lodsejer som erhvervsdrivende har ansvaret for at indhente de fornødne tilladelser og dispensationer, og at han ikke i god tro kan undlade at søge om dispensation fra strandbeskyttelseslinjen på baggrund af en modtaget byggetilladelse til et andet anlæg.

Klager har den 17. maj 2020 supplerende anført, at havbrugets netbure ikke har været opbevaret ved havnen i de af lodsejer påståede 35 år, men derimod kun de sidste 20 år, hvor lodsejer har drevet havbruget, at der ved havbrugets opstart kun har været opbevaret ca. 11 mindre netbure, og at der i dag opbevares 33 store ringe på arealet. Derudover er det klagers vurdering, at havbruksudstyret kan og bør opbevares i en den nærliggende havn i Stubbekøbing, som ligger ca. fire km øst for Sortsø Havn.

3.5 Andre bemærkninger til klagen

Under Miljø- og Fødevareklagenævnet behandling af den oprindelige sag har lodsejer den 1. maj 2020 kommenteret på klagers beskrivelse af de faktiske forhold, idet beskrivelsen ifølge lodsejer ikke er korrekt/fyldestgørende.

Lodsejer har navnlig anført, at opbevaringen af havbruksringene i nærheden af havnen er afgørende for driften af havbruget, og at påvirkningen af kystlinjen og havbunden ved udsætning og optagning af ringene er begrænset, idet det kun foregår to gange om året over

et par dage. Det er endvidere lodsejers opfattelse, at ringene ikke fremstår skæmmende eller dominerende i landskabet, da de på grund af en hældning i terrænet næsten ikke kan ses fra den nærliggende vej og i øvrigt ligger i forlængelse af havneområdet. Han vurderer desuden, at det hverken praktisk eller driftsmæssigt er muligt at opbevare havbrugsudstyret andre steder end på de nuværende arealer.

Lodsejer har i stævning af 2. februar 2021 navnlig gjort gældende, at myndighedernes håndhævelsesadgang er bortfaldet ved passivitet/lang tids forløb, og at nævnet har undladt at inddrage alle relevante, saglige hensyn.

I stævningen har lodsejer forklaret om ejendommens og havbrugets historik, at matr. nr. [F2] ([A2]) i 1992 blev udstykket fra matr. nr. [F2] ([A1]) og afhændet til Grønsund Havbrug, som herefter anvendte matr. nr. [F2] til oplæg af fiskeriredskaber, grej til havbruget og som stejleplads for fiskenet.

Videre har lodsejer oplyst, at man oprindeligt anvendte en anden type havbrugsrammer end de havbrugsringe, der anvendes i dag, og at disse havbrugsrammer kunne stables og opbevares på matr. nr. [F2]. I løbet af 1990'erne blev de nuværende havbrugsringe indkøbt og taget i brug, hvilket medførte større pladsmæssige behov.

Der blev derfor i 1990'erne indgået en lejeaftale (skriftlig aftale dateret til oktober 1998) med den tidligere ejer af [A1] om, at denne ejendom kunne anvendes til vinteropbevaring af havbrugsudstyr, herunder de nye havbrugsringe. I 1999 og 2002 bestod Grønsund Havbrug af henholdsvis 21 og 26 havbrugsringe, som skulle opbevares på matr. nr. [F2] i overensstemmelse med lejeaftalen. I dag består havbruget af 34 havbrugsringe med en højde på 1,1 m og en omkreds på 50 m.

Da lodsejer i 2003 overtog Grønsund Havbrug indtrådte ejer i lejeaftalen vedrørende matr. nr. [F2], idet lodsejer ved overtagelsen ikke havde noget grundlag for at betvivle lovligheden af vinteropbevaringen af havbrugsringene på matr. nr. [F2], som ifølge lodsejer havde foregået upåtalte i 6-8 år på tidspunktet for overtagelsen. Lodsejer købte ejendommen den 1. november 2017 med henblik på fortsat vinteropbevaring af havbrugsringene.

Lodsejer har desuden med henvisning til to afgørelser fra det daværende Naturklagenævn anført, at det fremgår af fast administrativ praksis, at hensynet til, at en given aktivitet er afhængig af en kystnær beliggenhed, indgår i vurderingen af, om der skal meddeles dispensation fra strandbeskyttelseslinjen efter naturbeskyttelseslovens § 65 b, stk. 1. Lodsejer har i den forbindelse henvist til MAD 1998.1519 om opstilling af en container til surfudstyr inden for strandbeskyttelseslinjen og til Naturklagenævnets afgørelse af 27. august 2007 om vinteropbevaring af havbrugsringe.

3.6 Nye oplysninger under sagens behandling

Sekretariatet for Miljø- og Fødevareklagenævnet har i høringsbrev af 23. marts 2021 bedt lodsejer om at oplyse, hvorvidt det er muligt at opbevare de pågældende havbrugsringe uden for strandbeskyttelseslinjen, og i givet fald, hvilke alternative placeringsmuligheder eller løsninger, der kan være relevante. Sekretariatet har ligeledes bedt lodsejer om at redegøre for opbygningen af de konkrete havbrugsringe, herunder om det er muligt at skille dem af i mindre dele, således at de enkelte dele evt. kan stables på et sted eller nemmere transporteres til og fra udsætningstedet.

Lodsejer har i høringssvar af 6. april 2021 oplyst, at havbrugsringene vejer ca. to tons pr. stk., at de ikke kan skilles ad uden at de ødelægges (de enkelte dele er svejset sammen), og at de i øvrigt har en sådan udformning, at transport af havbrugsringene alene kan ske over meget korte afstande.

Lodsejer har til det sidstnævnte uddybet, at den eneste praktisk mulige måde at transportere ringene på er ved, at en traktor med gaffel løfter i den ene halvdel af havbrugsringene, hvorefter ringene trækkes til/fra havet. Denne transportmåde indebærer ifølge lodsejer, at jo større afstanden mellem vinteropbevaringsarealet og havet er, desto større slitage vil der være på både markarealer og selve havbrugsringene. Hertil kommer, at en transport over fremmed mark vil kræve samtykke fra de pågældende lodsejere, at opbevaring andetsteds kræver indgåelse af en lejeaftale og indhentelse af en række tilladelser og dispensationer, og at transport på offentlig vej vil indebære væsentlige færdselsmæssige gener/risici for de øvrige trafikanter.

Klager har den 21. april 2021 supplerende bemærket, at lodsejer ikke i sit høringssvar af 6. april 2021 har redegjort for, hvorvidt det er muligt at opbevare ringene i en af de nærliggende havne i Orehoved, Vordinborg eller Stubbekøbing, eller om det kan lade sig gøre at sejle ringene til havnen og trække dem op i land der med henblik på vinteropbevaring. En sådan placering af ringene vil efter klagers opfattelse være at foretrække frem for en placering i det åbne land.

Klager er den 22. april 2021 fremkommet med yderligere bemærkninger til klagesagen, hvori det bl.a. gentages, at udsætning og ophaling af ringene har en nedbrydende effekt på kystskrænten det pågældende sted, ligesom det medfører en risiko for jordforurening. Videre har klager oplyst, at Guldborgsund Kommune har meddelt landzonetilladelse til opbevaring af havbrugsringene på en ny lejet lokalitet, som er beliggende ca. 350 m fra kysten, og at samtlige 34 ringe efter optagning i januar 2021 blev vinteropbevaret på denne nye lokalitet. Klager har vedlagt en række fotografier og videooptagelser af kystskrænten det pågældende sted bl.a. for at illustrere den påvirkning, som udsætning og optagning af ringene forårsager. Klager har anført, at kommunen ikke har foretaget partshøring af naboerne i forbindelse med meddelelse af landzonetilladelse til opbevaring af ringene på den nye lokalitet, og at naboerne overvejer at indbringe afgørelsen for Planklagenævnet.

Lodsejer har den 6. maj 2021 bemærket til klagers skrivelser af 21. og 22. april, at det efter ejers opfattelse ikke er muligt at vinteropbevare ringene på en af de nærliggende havne. Det skyldes, at ringene ikke kan skilles ad eller stables, hvorfor de samlet set dækker et meget stort areal på ca. 10.000 m², og at en evt. opbevaring på havnearealerne vil være til gene for havnens brugere og de øvrige havneaktiviteter. Hertil kommer, at havnearealerne typisk er lejet ud til erhvervsvirksomheder på meget langvarige kontrakter, hvorfor det er vanskeligt at finde ledige arealer. Arealerne ved siden af havnene er typisk omfattet af strandbeskyttelseslinjen, hvorfor det heller ikke er muligt at opbevare ringene der.

Videre har lodsejer bekræftet over for nævnet, at der i vinteren 2020/2021 er indgået en aftale med ejeren af matr. nr. [F3], Gundslev om leje af arealet med henblik på vinteropbevaring af havbrugsringene, og at Guldburgsund Kommune har meddelt landzonetilladelse til opbevaringen på den nye lokalitet, som er beliggende uden for strandbeskyttelseslinjen og ca. 270 m landværts matr. nr. [F2]. Havbrugsringene er i vinteren 2020/2021 opbevaret på den alternative placering, men lodsjer ønsker fortsat at benytte den oprindelige placering på matr. nr. [F2] af en række årsager.

Den alternative placering er efter lodsejers vurdering ikke hensigtsmæssig eller holdbar. Det skyldes, at lodsejer skal betale erstatning til tredjemand for afgrødetab forbundet med transport over en dyrket mark mellem den nye placering og kysten, at den forøgede transportlængde medfører øget slitage på havbrugsringene og er mere brydsomt for virksomhedens personale. Ejer har desuden fremhævet, at den nye placering stiller havbruget i en usikker position, da man nu er afhængig af tredjemand bl.a. i form af krav om samtykke til transport af havbrugsringene henover markarealerne samt kontinuerlig indgåelse af lejeaftale, som p.t. er indgået for en to-årig periode.

Lodsejer har i øvrigt bestridt det af klager anførte om, at vinteropbevaringen kan medføre jordforurening, idet ringene ikke er behandlet med nogen overfladebehandlingsmidler og derfor ikke afgiver nogen stoffer, som kan forårsage jordforurening.

4. Miljø- og Fødevarerklagenævnets bemærkninger og afgørelse

Følgende medlemmer af Miljø- og Fødevarerklagenævnet har deltaget i sagens behandling: Jette R. Uhrenholt (formand), landsdommerne Olaf Tingleff og Henrik Twilhøj samt de læge medlemmer Pelle Andersen-Harild, Lene Hansen, Kristian Pihl Lorentzen og Jens Vibjerg.

4.1 Miljø- og Fødevarerklagenævnets bemærkninger

4.1.1 Miljø- og Fødevarerklagenævnets prøvelse

Miljø- og Fødevarerklagenævnet bemærker indledningsvis, at nævnet ikke i medfør af naturbeskyttelsesloven har kompetence til at påse om bl.a. udsætning og optagning af havbrugsringe sker i overensstemmelse med virksomhedens miljøgodkendelse, idet denne

vurdering tilkommer den kompetente tilsynsmyndighed efter den relevante miljølovgivning. Af samme grund kan nævnet heller ikke tage det af klager anførte om jordforurening i betragtning ved vurderingen af, om der kan meddeles lovliggørende dispensation til vinteropbevaring efter strandbeskyttelsesreglerne.

4.1.2 Indledende bemærkninger om retsgrundlaget

Strandbeskyttelseslinjen

Naturbeskyttelseslovens § 15, stk. 1, indeholder et generelt forbud mod at foretage ændring i tilstanden af arealer inden for strandbeskyttelseslinjen, herunder foretage bebyggelse, udstykning, matrikulering og arealoverførsel, hvorved der fastlægges skel.

Formålet med bestemmelsen er at sikre en friholdelse af strandene og de umiddelbart bagvedliggende kystområder mod indgreb, der ændrer den nuværende tilstand og anvendelse.

Efter naturbeskyttelseslovens § 65 b, stk. 1, kan der kun i særlige tilfælde meddeles dispensation fra strandbeskyttelseslinjen. Der kan derfor kun dispenseres, hvis særlige forhold taler for det, herunder hvis der er tale om et nødvendigt formål, som bør gå forud for den generelle beskyttelsesinteresse, og der ikke ved en dispensation skabes præcedensvirkning i strid med det generelle formål med reglerne.

Ved vurdering af om et allerede etableret forhold kan lovliggøres, skal nævnet vurdere hvorvidt der ville være blevet dispenseret hertil, såfremt der var ansøgt herom på forhånd, eller om der i øvrigt er særlige forhold som kan begrunde en efterfølgende dispensation.

I den forbindelse kan hensynet til en ejers eventuelle berettigede forventning og/eller gode tro, det samfundsmæssige værdispild og proportionalitetsprincippet indgå. Heroverfor står formålet med forbudsbestemmelsen vedrørende strandbeskyttelseslinjen, samt hensynet til retshåndhævelsen og præcedens. Selv kvalificeret god tro forårsaget af en myndighed er ikke nødvendigvis ensbetydende med en lovliggørende dispensation, men kan efter omstændighederne indebære erstatningspligt for myndigheden.

Indrettelseshensyn og myndighedspassivitet

Der er ikke lovbestemte frister for, hvornår tilsynsmyndigheden skal have truffet afgørelse eller skal have foretaget bestemte sagsbehandlingsskridt, hverken i forhold til, hvornår tilsynsmyndigheden er blevet bekendt med et muligt ulovligt forhold, eller i forhold til, hvornår det ulovlige forhold er etableret. Det er imidlertid i praksis antaget, at forventninger, der bygger på enten myndighedspassivitet, eller at et indgreb har været upåtalte i flere år, skal tillægges betydning ved vurderingen af, om der kan pålægges fysisk lovliggørelse.^[10]

Begrebet myndighedspassivitet anvendes i de situationer, hvor tilsynsmyndigheden er bekendt med et muligt ulovligt forhold, men ikke inden for et rimeligt tidsrum har søgt forholdet lovliggjort. Ved bedømmelsen af, hvorvidt tilsynsmyndigheden har fortabt retten til at kræve fysisk lovliggørelse som følge af passivitet, må der generelt – foruden den forløbne tid – lægges vægt på, om lodsejer har haft grund til at tro, at myndighedens tavshed i forhold til en konstateret mulig ulovlighed er udtryk for en form for accept af forholdet, og om det må anses for myndighedens ansvar eller risiko, at kravet om lovliggørelse ikke er blevet rejst på et tidligere tidspunkt. Der kan henvises til Natur- og Miljøklagenævnet orienterer (NoMO) nr. 146 om myndighedspassivitet, der også indeholder henvisninger til tidligere orienteringer om myndighedspassivitet.[11]

Begrebet indrettelseshensyn anvendes i de situationer, hvor et ulovligt forhold er etableret for meget lang tid siden, men hvor tilsynsmyndigheden ikke har været bekendt med det mulige ulovlige forhold. I sådanne sager må sagens karakter, dvs. karakteren af det ulovlige forhold, herunder dens synlighed, beskyttelsesinteresserne, præcedenshensyn mv. konkret afvejes i forhold til ejerens forventninger. Jo stærkere beskyttelsesinteressen er, desto længere tid skal der til, før retten til at kræve fysisk lovliggørelse fortabes. Generelt skal der være gået mange år, før indrettelseshensyn slår igennem.

4.1.3 Vurdering af den konkrete sag

Miljø- og Fødevareklagenævnet lægger efter det i stævningen oplyste samt en gennemgang af tilgængelige luftfotos over området til grund, at vinteropbevaring af havbrugsringene på matr. nr. [F2] inden for strandbeskyttelseslinjen er foregået i omkring 20 år på tidspunktet for Kystdirektoratets varsel af påbud til den 15. januar 2020. Nævnet har herved lagt vægt på, at der af luftfoto fra sommeren 1995 fremgår to havbrugsringe og 24 firkantede havbrugsrammer i vandet ud for ejendommen uden synlige spor efter ringe i vegetationen på matr. nr. [F2], at der i 1999 (sommer) ses 21 ringe i vandet samt 11 rammer på matr. nr. [F2] (Damark set fra luften), og at der første gang i sommeren 2002 kan anes få utydelige ringformede spor i vegetationen på matr. nr. [F2]. På de efterfølgende luftfotos er der mange og tydelige spor efter opbevaring på hele matriklen.

Det lægges ligeledes til grund, at havbruget i 1999 bestod af 21 havbrugsringe, og at havbruget løbende har udvidet antallet af ringe, hvor det i dag består af 34 ringe. Opbevaringen på land sker fra medio december til ultimo marts, det vil sige i en periode op til 3 til 3 ½ måned, hvorefter ringene igen føres ud i vandet.

Miljø- og Fødevareklagenævnet bemærker indledningsvist, at som sagen foreligger oplyst er der ikke grundlag for at antage, at tilsynsmyndigheden har været bekendt med det ulovlige forhold. Det bemærkes herved, at den kompetente myndighed for håndhævelse af strandbeskyttelseslinjen har været amterne fra 1992 til 2007 og Kystdirektoratet fra 2007 og frem.

Miljø- og Fødevareklagenævnet finder således, at Kystdirektoratet ikke har fortabt retten til at kræve forholdet lovliggjort som følge af myndighedspassivitet. Det forhold, at det daværende Storstrøms Amt, Nørre Alslev Kommune, Fiskeridirektoratet samt Guldborgsund Kommune har behandlet en række sager vedrørende ejendommene og havbruget i henhold til bl.a. miljøbeskyttelses-, fiskeri- og planloven, kan ikke føre til et andet resultat.

Miljø- og Fødevareklagenævnet skal derfor tage stilling til, om der i den konkrete sag foreligger sådanne særlige omstændigheder, at det kan begrunde en lovliggørende dispensation fra naturbeskyttelseslovens § 15, jf. § 65 b, stk. 1.

Et flertal i Miljø- og Fødevareklagenævnet finder, at der foreligger sådanne særlige omstændigheder, der kan begrunde en lovliggørende dispensation til vinteropbevaring af havbrugsringe inden for strandbeskyttelseslinjen. Flertallet har herved navnlig lagt vægt på, at havbrugsringene kun skal opbevares på land i vintermånederne, at den ansøgte, kystnære placering af ringene har en naturlig sammenhæng med driften af havbruget ved havet og havnen med henblik på udsætning og optagning, og at ringene ikke i afgørende grad strider mod de kystlandskabelige forhold på stedet, da de ligger skjult bag mindre skovpartier.

Et mindretal i Miljø- og Fødevareklagenævnet (Jette R. Uhrenholt, Olaf Tingleff og Henrik Twilhøj) finder, at der ikke foreligger sådanne særlige omstændigheder i sagen, der kan begrunde en lovliggørende dispensation til det ansøgte. Mindretallet har herved lagt vægt på, at havbrugsringene dækker et meget stort og kystnært areal, hvorved de fremstår skæmmende i kystlandskabet, og at der efter det oplyste er mulighed for at opbevare ringene på en tilfredsstillende, alternativ placering uden for strandbeskyttelseslinjen. Det er desuden indgået i mindretallets vurdering, at praksis inden for den oprindelige 100 m-strandbeskyttelseslinjen er meget restriktiv, og at en dispensation til det ansøgte vil kunne medføre en uønsket præcedensvirkning i lignende sager.

4.2 Miljø- og Fødevareklagenævnets afgørelse

Miljø- og Fødevareklagenævnet stadfæster Kystdirektoratets afgørelse af 3. februar 2020 for så vidt angår lovliggørende dispensation til opbevaring af havbrugsringe inden for strandbeskyttelseslinjen på matr. nr. [F1], Gundslev, beliggende [A1], 4850 Stubbekøbing i Guldborgsund Kommune.

[1] Sagsnr. 20/03811.

[2] J.nr. 18/02077-15.

[3] Lovbekendtgørelse nr. 240 af 13. marts 2019 om naturbeskyttelse med senere ændringer.

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

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

[6] Link til Plandata:

https://dokument.plandata.dk/20_1032261_APPROVED_1181558307630.pdf
(https://dokument.plandata.dk/20_1032261_APPROVED_1181558307630.pdf).

[7] Bekendtgørelse nr. 621 af 23. juni 2001 om ikrafttræden for Storstrøms Amt af strandbeskyttelseslinjen m.v.

[8] NKN-1321-00086.

[9] Sagsnr. 4576/2021-HIL

[10] Se bl.a. Veit Koester, Kommenteret naturbeskyttelseslov (2009), s. 151f.

[11] <http://nmkn.dk/afgoerelser/nomo-natur-og-miljoeklagenaevnet-orienterer/nomo-2014/nomo-146/> (<http://nmkn.dk/afgoerelser/nomo-natur-og-miljoeklagenaevnet-orienterer/nomo-2014/nomo-146/>).

Sag:

21/03024

Dato:

15. juni 2021.

Emner:

NBL - beskyttelses...

Highlight:

 Vis/skjul highlight

Miljø- og Fødevareklagenævnet (<https://naevneneshus.dk/start-din-klage/miljoe-og-foedevareklagenaevnet/>) •
Nævnenes Hus • Toldboden 2 • 8800 Viborg • Tlf. nr.: 72 40 56 00 • CVR: 37795526 • mfkn@naevneneshus.dk
(<mailto:mfkn@naevneneshus.dk>)
Tilgængelighedserklæring (<https://www.was.digst.dk/mfkn-naevneneshus-dk>)