

MRF 2021.315

Miljø- og Fødevarerklagenævnets afgørelse af 28. september 2021, j.nr. 20/06776

Stadfæstet dispensation fra naturbeskyttelseslovens § 3 til opførelse af et sommerhus på beskyttet hede ca. 5 meter fra Natura 2000-område, da området længe havde været planlagt som sommerhusområde og var udbygget som sådant, og da arealet ikke fandtes at være et egnet yngle- og rastested for bilag IV-arter. Dissens.

Ringkøbing-Skjern Kommune meddelte i maj 2020 dispensation fra naturbeskyttelseslovens § 3 til opførelse af et sommerhus på 120 m² med tilhørende garage, indkørsel, udhus, nedsivningsanlæg mv. i beskyttet hede på E's ejendom beliggende i et sommerhusområde på Holmsland Klit. Matriklen, hvor sommerhuset ønskedes opført, var en ubebygget grund på ca. 2.377 m², som var omfattet af en større registrering af beskyttet hede langs kysten på den sydlige del af Holmslands Klit. Det fremgik af afgørelsen, at sommerhuset skulle placeres i et byggefelt på den nordlige del af grunden. Grunden lå ca. 5 meter nord fra Natura 2000-område nr. 69, Ringkøbing Fjord. Grunden var beliggende inden for lokalplan nr. 66, der blev vedtaget i 1998 og udlagde lokalplanområdet på ca. 25 ha til sommerhusbebyggelse. Kommunen havde begrundet dispensationen med, at lokalplanlægningen af sommerhusområdet blev igangsat umiddelbart efter 1992, at området næsten var fuldt udbygget den 1. juli 1992 i lighed med de nærliggende sommerhusområder. E havde derfor haft en berettiget forventning om, at der ville blive meddelt dispensation til det ansøgte. Kommunen anførte tillige, at sommerhusområdet, selvom det først var lokalplanlagt i 1998, skulle sidestilles med et sommerhusområde lokalplanlagt før den 1. juli 1992, og at området dermed kun var delvist beskyttet mod tilstandsændringer, jf. naturtypebekendtgørelsens § 1. Afgørelsen blev påklaget af Danmarks Naturfredningsforening, der bl.a. anførte, at der ikke forelå særlige omstændigheder, der kunne begrunde en dispensation, at ejendommen ikke var omfattet af naturtypebekendtgørelsens § 1, og at sagen ikke var tilstrækkeligt oplyst i forhold til det ansøgte påvirkning af bilag IV-arter. Miljø- og Fødevarerklagenævnet lagde til grund, at det omhandlede areal opfyldte kriterierne for at være beskyttet hede, jf. naturbeskyttelseslovens § 3, stk. 2, nr. 1, og at arealet havde været beskyttet siden beskyttelsen af heder trådte i kraft den 1. januar 1984. Nævnet lagde endvidere til grund, at arealet forud for lokalplanens vedtagelse den 26. august 1998 var beliggende i landzone. Nævnet fandt derfor,

at naturtypebekendtgørelsens § 1 ikke fandt anvendelse, da matriklen først blev udlagt til sommerhusområde ved lokalplan efter den 1. juli 1992. De af kommunen anførte omstændigheder kunne ikke føre til et andet resultat. Opførelse af sommerhus udgjorde derfor en tilstandsændring i beskyttet hede, der krævede dispensation. Nævnets flertal (5 mod 1) fandt, at der kunne gives dispensation til det ansøgte, da området længe havde været planlagt og udbygget som sommerhusområde, mens mindretallet fandt, at der ikke kunne dispenseres, da grunden lå i udkanten af lokalplanområdet, og da E ikke havde en berettiget forventning om at kunne opføre sommerhuset, idet det fremgik af lokalplanen, der var vedtaget adskillige år efter naturbeskyttelseslovens ikrafttræden, at arealet kunne være omfattet af naturbeskyttelseslovens § 3. I forhold til påvirkningen af bilag IV-arter fandt nævnet, at den nordlige del af grunden ikke udgjorde et egnet yngle- og rasteområde for markfirben, da der ikke var områder med blottet sand eller klitter. Nævnet fandt imidlertid, at den centrale og sydlige del af matriklen potentielt kunne være egnet yngle- eller rasteområde, men at der ikke ville ske en negativ påvirkning af eventuelle markfirben i dette område, da det fremgik af forvaltningsplanen for markfirben, at disse er knyttet til et mindre område på 100-200 m², hvor afstanden fra byggefeltet til centrum var ca. 320 meter. Nævnet fandt endvidere ikke, at matriklen udgjorde et egnet yngle- og rastested for strandtudse og spidssnudet frø, da matriklen fremstod tør og uden vandsamlinger, ligesom der var 700 meter til den nærmeste sø og våde klitlavning. Samtidig vurderede nævnet, at matriklen ikke var yngle- rasteområde for flagermus, da der ikke fandtes træer på matriklen. Endelig fandt nævnet, at der ikke ville ske en væsentlig påvirkning af arter eller naturtyper på udpegningsgrundlaget for Natura 2000-området, da der var ca. 225 meter til nærmeste registrerede naturtype. Miljø- og Fødevarerklagenævnet stadfæstede herefter dispensationen fra naturbeskyttelseslovens § 3 til opførelse af sommerhuset.

MAD 2021.315

Kommentar: Afgørelsen er et eksempel på, at der kan foreligge sådanne særlige omstændigheder, at ejerens berettigede forventninger i sig selv kan begrunde, at der meddeles dispensation fra naturbeskyttelseslovens § 3. I denne sag var det afgørende, at der var tale om et udbygget sommerhusområde, og at området havde været planlagt til sommerhusområde, selv om det først var i 1998, at dette blev formaliseret ved lokalplan. Afgørelsen må tiltrædes, hvorved bemærkes, at hvis der i en sådan situation var meddelt afslag, vil det ikke kunne udelukkes, at afslaget måtte anses for så byrdefuldt, at det måtte anses for ekspropriativt og give ejeren krav på erstatning efter grundlovens § 73.

Stadfæstelse af dispensation til opførelse af et sommerhus i beskyttet hede i Ringkøbing-Skjern Kommune

20/06776

Miljø- og Fødevareklagenævnet har truffet afgørelse efter naturbeskyttelseslovens § 3, stk. 2, nr. 1, jf. § 65, stk. 2, jf. § 78, stk. 1.[1]

Miljø- og Fødevareklagenævnet stadfæster Ringkøbing-Skjern Kommunes afgørelse af 11. maj 2020 om dispensation til opførelse af et sommerhus mv. i et byggefelt på matr. nr. [F1], beliggende [A1], 6990 Hvide Sande.

Det indbetalte klagegebyr tilbagebetales ikke.

Miljø- og Fødevareklagenævnets afgørelse er endelig og kan ikke indbringes for anden administrativ myndighed, jf. § 17 i lov om Miljø- og Fødevareklagenævnet[2] og gebyrbekendtgørelsens § 2.[3] 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 den læge afdeling, jf. § 3, stk. 1, nr. 9, i lov om Miljø- og Fødevareklagenævnet.

1. Klagen til Miljø- og Fødevareklagenævnet

Afgørelsen er den 8. juni 2020 påklaget til Miljø- og Fødevareklagenævnet af Danmarks Naturfredningsforening.

Klager har navnlig anført, at

- ejendommen ikke i medfør af naturtypebekendtgørelsens § 1[4] er undtaget fra forbuddet mod tilstandsændringer i naturbeskyttelseslovens § 3, da området først blev lokalplanlagt i 1998,

- sagen ikke er tilstrækkeligt oplyst i forhold til vurderingen af det ansøgte påvirkning af bilag I-varter,
- den påklagede afgørelse ikke er i overensstemmelse med naturbeskyttelseslovens formål eller administrationspraksis,
- det ansøgte alene har til hensyn at tilgodese privatøkonomiske hensyn, og
- at det er en skærpende omstændighed, at projektet ligger tæt på et Natura 2000-område.

Sagen er én ud af ni sager om opførelse af bebyggelse i sommerhusområder på Holmslands Klit, som er påklaget til Miljø- og Fødevarerklagenævnet.[5]

Klagepunkterne er nærmere uddybet i afsnit 2.3.

2. Sagens oplysninger

2.1 Ejendommen/området

Den omhandlende matrikel nr. [F1], er ubebygget og beliggende i et sommerhusområde ved [A2] på Holmsland Klit mellem Ringkøbing Fjord og Vesterhavet, ca. 300 m fra Ringkøbing Fjord og ca. 9 km syd for Hvide Sande. Området fremstår som lysåben klithede med sommerhusbebyggelse.

Det fremgår af Danmarks Miljøportal,[6] at matriklen, der udgør ca. 2.377 m², er registreret som beskyttet hede og indgår som en del af en større registrering af beskyttet hede langs kysten på den sydlige del af Holmslands Klit. Jordbunden i området udgøres af klitsand.[7]

Matriklen ligger i kote 1,5 - 7,5 m jf. højdekurverne med 0,25 m ækvidistance med det højeste punkt ca. midt på matriklen i kote 7,5 m. Den nordlige del af matriklen er lavest og ligger i kote 1,5 - 1,75 m.

Natura 2000-område nr. 69 Ringkøbing Fjord og Nymindestrømmen (Habitatområde H62 og Fuglebeskyttelsesområde F43) ligger ca. 5 m nord for matr. nr. [F1].

Matr. nr. [F1] er beliggende inden for lokalplan nr. 66, der blev vedtaget af den daværende Holmsland Kommune den 26. august 1998.[8] Arealet, der udgør ca. 25 ha, grænser mod vest op til Sønder Klitvej. De øvrige dele af lokalplanområdet nr. 66 grænser primært op til eng- og klithedarealer beliggende i landzone.

Lokalplan nr. 66 har bl.a. til formål at sikre, at området anvendelse fastlægges til sommerhusbebyggelse, at fastlægge bygningsregulerende bestemmelser samt sikre, at hele området overføres fra landzone til sommerhusområde. Det fremgår af lokalplanens forhold til den øvrige planlægning (s. 3), at 2/3 af området er udbygget med sommerhuse. Endeligt fremgår det af lokalplanen (s. 8), at der inden for det lokalplanlagte område er registreret § 3-beskyttet hede, overdrev, sø og mose, og at enhver ændring af disse arealer vil kræve dispensation fra Ringkøbing Amt.

2.2 Den påklagede afgørelse

Ringkøbing-Skjern Kommune har den 11. maj 2020 i medfør af naturbeskyttelseslovens § 3, stk. 2, nr. 1, jf. § 65, stk. 2, meddelt en dispensation til opførelse af et sommerhus på maksimalt 120 m² med tilhørende garage, indkørsel, udhus, nedsivningsanlæg mv. i beskyttet hede på matr. nr. [F1]. Det fremgår af afgørelsen, at det ansøgte sommerhus skal placeres på et vejledende registreret hedeareal i et byggefelt på den nordlige del af grunden.

Ringkøbing-Skjern Kommune har på baggrund af en besigtigelse af ejendommen den 28. juni 2019 fundet, at arealet opfylder kriterierne for at være beskyttet klithede, og at matriklen botanisk fremstår som grøn klit. Der blev registreret følgende arter: brombær, bølget bunke, mosebølle, gederams, hedelyng, sand-hjælme, katteskæg, almindelig kongepen, mangeløvsfamilien, krybende pil, sand-star, tørst, tormentil, revling, selje-røn, hugorm, granslægten. Ifølge kommunen viser historiske luftfotos desuden, at det omhandlede areal har ligget urørt i en længere årrække.

Ringkøbing-Skjern Kommune har vurderet, at der foreligger et sådant særligt tilfælde, der kan begrunde en dispensation fra naturbeskyttelseslovens § 3, til opførelse af det ansøgte sommerhus mv. Kommunen har herved lagt vægt på, at sommerhusområdet næsten var fuldt udbygget den 1. juli 1992 i lighed med de nærliggende sommerhusområder, der var lokalplanlagt før den 1. juli 1992, at lokalplanlægningen af det pågældende sommerhusområde blev igangsat umiddelbart efter 1992, at der løbende er blevet meddelt byggetilladelser i området, og at ansøger som følge heraf har haft en berettiget forventning om, at der vil blive meddelt dispensation til det ansøgte. Kommunen har i forlængelse heraf bemærket, at det bl.a. fremgår af vejledningen til naturbeskyttelsesloven, at der efter praksis kan tages hensyn til rimelige forventninger til, at en vedtaget lokalplan kan blive realiseret.

Ringkøbing-Skjern Kommune har i afgørelsen anført, at kommunen principielt er af den opfattelse, at det pågældende sommerhusområde, selvom det først er lokalplanlagt i 1998, juridisk set skal sidestilles med et sommerhusområde, der er lokalplanlagt før den 1. juli 1992 og dermed kun er delvist beskyttet mod tilstandsændringer, jf. naturtypebekendtgørelsens § 1. Kommunen har af hensyn til ansøgerens retssikkerhed dog valgt at meddele en dispensation efter naturbeskyttelseslovens § 65, stk. 2.

Ringkøbing-Skjern Kommune har i to bilag til den påklagede afgørelse redegjort nærmere for sin opfattelse af, at sommerhusområdet er omfattet af undtagelsen i naturtypebekendtgørelsens § 1.

Den daværende Holmsland Kommune fremlægger den 22. oktober 1992 et forslag til lokalplan nr. 46,[9] der indebærer, at et område med ca. 50 sommerhusgrunde, hvor ca. halvdelen er udstykkede og bebyggede med sommerhuse, overføres fra landzone til sommerhusområde. Området er omfattet kystcirkulærets § 5,[10] hvorefter der ikke må udlægges nye sommerhusområder. Planstyrelsen meddeler i brev af 17. november 1992 Ringkøbing Amtsråd, at det er styrelsens opfattelse, at lokalplanforslaget er i strid med kystcirkulæret, og at Ringkøbing Amtsråd er forpligtet til at gøre indsigelse imod lokalplanforslaget.

Den 23. december 1992 meddeler Planstyrelsen i brev til Holmsland Kommune, at der bl.a. som følge af kystcirkulærets § 5 ikke kan udlægges nye sommerhusområder, og at enhver lokalplan, der muliggør yderligere udstykninger i området vil være ugyldig. Herefter oplyser Ringkøbing Amtskommune i brev af 29. december 1992 Planstyrelsen om, at det omhandlende område er udlagt til sommerhusområde i den gældende kommuneplan, og at der ikke er tale om udlæg af et nyt sommerhusområde, men blot lokalplanlægning af et allerede eksisterende sommerhusområde.

Miljøministeriet ved den tidligere miljøminister, [P1], meddeler i brev af 14. februar 1993 Holmsland Byråd, at ministeriet efter planlovens § 3, stk. 4 har besluttet, at lokalplan nr. 46 ikke kan vedtages endeligt af byrådet. Baggrunden herfor er, at Miljøministeriet finder, at lokalplanforslaget er i strid med de nationale interesser, der knytter sig til kystområder, ligesom lokalplanforslaget er i strid med kystcirkulæret. Holmsland Kommune anmoder i brev af 2. marts 1993 Ringkøbing Amt om, at amtet skal anmode miljøministeren om at genoptage sagen.

Ringkøbing Amtskommune retter i brev af 22. marts 1993 henvendelse til miljøministeren, hvorunder amtskommunen bl.a. oplyser, at det omhandlende område blev udlagt som sommerhusområde ved kommuneplanens vedtagelse i februar 1985, at området forinden var underlagt § 15-rammer i medfør af den tidligere kommuneplanlov, og at der herved er tale om et sommerhusområde, som i realiteten har været udlagt siden februar 1985. Amtskommunen anmoder samtidig miljøministeren om, at Miljøministeriets afgørelse af 14. februar 1993 bliver revurderet.

Miljøminister, [P1] gør i brev af 17. maj 1993 den tidligere amtsborgmester i Ringkøbing Amtskommune, [P2] bekendt med, at Miljøministeriet finder, at den omhandlende lokalplan ikke er i overensstemmelse med kystcirkulæret. Ministeren udtaler samtidig, at han på det foreliggende grundlag ikke finder anledning til at ændre Miljøministeriets afgørelse af 14. februar 1993.

Ved brev af 19. april 1994 meddeler miljøministeren den tidligere Holmsland Kommunes kommunalbestyrelse, at Miljøministeriet ved behandlingen af det omhandlede lokalplanforslag er blevet bekendt med, at ca. halvdelen af alle sommerhusene i Holmsland Kommune er beliggende i "aftaleområder" med landzonestatus. Miljøministeriet ophæver bl.a. på denne baggrund sin indsigelse mod lokalplanforslaget under forudsætning af, at lokalplanforslaget ændres i overensstemmelse med et fremsendt kortbilag, og at kommunen successivt tilvejebringer lokalplaner, som overfører de resterende sommerhuse – der ligger i landzone inden for aftaleområderne – til sommerhusområder.

Den 22. september 1994 vedtager Holmsland kommunalbestyrelse lokalplan nr. 46, der bliver påklaget til Naturklagenævnet^[11] af nogle ejere af ejendomme i det lokalplanlagte område. Spørgsmålet i sagen omhandlede navnlig, hvorvidt Holmsland kommunalbestyrelse ved vedtagelsen af lokalplanen havde befundet sig i en – til dels af Miljøministeriets, departementet, fremkaldt – retlig vildfarelse og/eller ladet sig lede af usaglige hensyn, ved at lade lokalplanen overføre to ubebyggede landzonearealer til sommerhusområder.

Naturklagenævnet finder i deres afgørelse af 11. januar 1995 bl.a., at de omhandlede ubebyggede arealer ligger i et område, som Miljøministeriet siden 1976/77 har accepteret som et eksisterende, fastlagt sommerhusområde, hvis endelige status og udbygning dog skulle fastlægges gennem regionalplanlægning. Endvidere udtaler nævnet bl.a., at udstykningen af de omhandlede arealer var aktuel før kystcirkulærets ikrafttræden, og at kystcirkulæret ikke indeholder bestemmelser om begrænsninger af den kommunale planlægning for de omhandlede områder. Naturklagenævnet finder desuden ikke grundlag for at antage, at kommunalbestyrelsens vedtagelse af lokalplanen skyldes en ulovlig hensyntagen til ejerens økonomiske interesser. Endvidere fastslår Naturklagenævnet, at der ikke i de fremsatte klager er grundlag for at anse lokalplanen for at have et ulovligt indhold eller i øvrigt være ulovligt vedtaget.

Ringkøbing-Skjern Kommune har konstateret, at Miljøministeriet ved ophævelsen af indsigelsen mod lokalplanforslaget har ændret retning, ligesom kommunen bl.a. bemærker, at det ikke er muligt at dispensere fra forbuddet i kystcirkulæret. Som følge heraf er det kommunens opfattelse, at det kun kan være det forhold, at ministeren juridisk set har sidestillet området med et område, der var lokalplanlagt som sommerhusområde før kystcirkulærets ikrafttræden den 19. december 1991, der kan have medført, at lokalplanforslaget ikke er i strid med kystcirkulæret.

Ringkøbing-Skjern Kommune finder på baggrund af ovennævnte, at områderne er undtaget fra naturbeskyttelseslovens § 3 til sommerhusbebyggelse mv., da områderne juridisk set blev behandlet som sommerhusområder efter planloven. Eftersom "sommerhusområde" i naturtypebekendtgørelsens § 1's forstand skal fortolkes i overensstemmelse med planlovens definition, er det kommunens opfattelse, at lokalplanområdet også i relation til naturbeskyttelsesloven skal anses for at være et sommerhusområde forud for den 1. juli 1992, hvorved området kun er beskyttet mod tilstandsændringer til landbrugsformål.

Dette gælder ifølge Ringkøbing-Skjern Kommune tilsvarende for ti andre sommerhusområder i kommunen, som alle har været næsten helt udbygget den 1. juli 1992, ligesom disse områder tidligere har været underlagt § 15-rammer efter den tidligere kommuneplanlov. Endeligt er det kommunens opfattelse, at Naturklagenævnet i nævnets afgørelse af 11. januar 1995, på samme måde som Miljøministeriet, har sidestillet området med et sommerhusområde, der var lokalplanlagt før den 19. december 1991.

Ringkøbing-Skjern Kommune har vurderet, at projektet ikke vil medføre påvirkning af det nærliggende Natura 2000-område nr. 69, selvom den omhandlende matrikel ligger under 10 m fra området.

Det er endvidere Ringkøbing-Skjern Kommunes vurdering, at der i området kan være forekomst af bilag IV-arterne markfirben, flagermus, spidssnudet frø og strandtudse. Desuden er der flere steder i kommunen registreret sporadisk forekomst af ulv og bæver. I forhold til den konkrete matrikel finder kommunen, at den nordlige del af arealet, hvor byggefeltet er placeret, ikke er et egnet areal for markfirben, da arealet er lavtliggende og uden bare sandflader. Ifølge kommunen er dele af den sydlige del af matriklen mere højtliggende og med forekomst af sand, ligesom vegetationen er mere sparsom. Som en følge heraf har Ringkøbing-Skjern Kommune vurderet, at det ikke kan udelukkes, at den sydlige del af matriklen kan være egnet som yngle- eller rasteområde for markfirben. Det er dog kommunens vurdering, at projektet ikke er i konflikt med beskyttelsen af markfirben eller andre bilag IV-arter, da den sydlige del af matriklen ikke er en del af projektområdet.

2.3 Klagens indhold

Klager har anført, at den påklagede dispensation bør ændres til et afslag, da der i sagen ikke foreligger særlige omstændigheder, der kan begrunde en dispensation. Klager har i den forbindelse anført, at der er tale om beskyttet atlantisk klithede, at det ansøgte alene beror på rent privatøkonomiske interesser, og at arealet ikke er omfattet af undtagelsen i naturtypebekendtgørelsens § 1, da området først fik status som sommerhusområde ved vedtagelsen af lokalplan nr. 66 i 1998, og dermed først efter naturbeskyttelseslovens ikrafttræden den 1. juli 1992. Derudover har Ringkøbing-Skjern Kommune efter klagers opfattelse ikke efterlevet officialprincippet, da der i afgørelsen lægges vægt på "berettigede forventninger" og "helt særlige forhold", hvilket der ifølge klager ikke er belæg for i formålet med naturbeskyttelsesloven eller i administrationspraksis.

Det er endvidere klagers opfattelse, at den i lokalplan nr. 66 nævnte udbygning på 2/3 er sket uden lokalplanlægning, og at det forhold, at dispensationerne er blevet meddelt, uden at klithedens naturkvalitet er blevet inddraget i vurderingen, ikke kan medføre, at alle lodsejere 20 år senere har krav på en dispensation. Ifølge klager skal dispensationerne fortsat hvile på et sagligt grundlag.

Klager finder, at der er et fint naturindhold på matriklen, hvorefter klager har henvist til, at artsindekset og strukturindekset er henholdsvis 0,54 og 0,66. Et artsindeks på mere end 40 arter ligger efter klagers opfattelse over gennemsnittet for tilsvarende afgørelser. Herefter har klager bemærket, at der er registreret to problemarter, 12 stjernearter, to 2-stjernearter og ni indikatorarter for hede med karakter af cladonia-klithede. Klager har desuden anført, at arter som blåmunke er værtsplante for hedeplettvinge, ligesom mosebølle, tormentil og smalbladet timian også er egnede værtsplanter for sjældne og sårbare sommerfuglearter.

Desuden har klager anført, at Ringkøbing-Skjern Kommune har sat det forvaltningsretlige skøn under regel ved behandlingen af samtlige sager om nybyggeri eller tilbygninger på Holmsland Klit. Efter klagers opfattelse ville en historisk gennemgang af planlægningen for området have vist, at naturbeskyttelsen indtrådte før det planlægningsmæssige retsgrundlag for sommerhusene i [A2].

Klager har yderligere påpeget, at det er en skærpende omstændighed, at Natura 2000-område "Ringkøbing Fjord, Tipperne og Værnengene" ligger mindre end seks meter fra matrikelgrænsen, og at området kun er adskilt af Tornbjerrevej. Endeligt har klager anført, at kommunens fund af hugorm tyder på, at hele grunden er særdeles velegnet for krybdyr og herunder markfirben.

Klager har den 29. marts 2021 til flere af klagesagerne om opførelse af bebyggelse i beskyttet hede på Holmslands Klit supplerende anført, at de berørte sommerhusområder var beliggende i landzone, indtil de blev overført til sommerhusområde ved lokalplaner i perioden 1992-1999. Ifølge klager er Ringkøbing-Skjern Kommune af den opfattelse, at områderne, som følge af de daværende § 15-rammer i medfør af den tidligere kommuneplanlov, bør betragtes som sommerhusområder fra 1979, selvom områderne først endeligt blev lokalplanlagt som sommerhusområder efter den 1. juli 1992. Klager har henvist til en afgørelse fra det tidligere Natur- og Miljøklagenævnet, hvor nævnet bl.a. fandt, at vedtagelse af midlertidige rammer for lokalplaner efter den tidligere kommuneplanlovs § 15 ikke var tilstrækkeligt til at ændre et områdes status til at være sommerhusområde i relation til naturbeskyttelsesloven.[12]

Endvidere har klager påpeget, at dialogen med Miljøministeriet i perioden 1992-1994 alene omhandlede, hvorvidt § 15-områder udlagt til sommerhusformål i 1979, men beliggende inden for kystnærhedszonen, kunne overføres til sommerhusområder ved en lokalplan. Ifølge klager omhandlede dialogen således ikke forholdet til anden lovgivning, herunder naturbeskyttelsesloven. Klager har herudover anført, at det fremgår af byggesager fra de omhandlede områder i årene efter afslutningen af dialogen med Miljøministeriet i 1994, at både Ringkøbing Amt og Holmsland Kommune tidligere har behandlet arealerne som værende omfattet af naturbeskyttelseslovens § 3.[13]

2.4 Ringkøbing-Skjern Kommunes bemærkninger til klagen

Ringkøbing-Skjern Kommune har den 11. juni 2020 med henvisning til en tidligere afgørelse fra Natur- og Miljøklagenævnet^[14] bemærket, at håndhævelsen af naturbeskyttelsesloven skal afvejes i forhold til hensynet til ejeren af ejendommen, ejerens berettigede forventninger, værdispildsbetragtninger og proportionalitet. Kommunen påpeger, at netop sådanne særlige omstændigheder kan føre til meddelelse af dispensation.

Ifølge Ringkøbing-Skjern Kommune er problemstillingen behandlet i Natur- og Miljøklagenævnets afgørelse sammenlignelig med den foreliggende sag. Det er således kommunens opfattelse, at ansøgeren har haft en berettiget forventning om, at projektet ikke er i strid med naturbeskyttelseslovens § 3, da miljøministeren og Naturklagenævnet har udtalt, at områderne skal behandles som sommerhusområder, der har eksisteret i længere tid end naturbeskyttelsesloven. Dette understøttes ifølge kommunen endvidere af, at området har været administreret i henhold til den daværende miljøministers udmelding siden naturbeskyttelseslovens ikrafttræden. Det er på denne baggrund kommunens vurdering, at der foreligger ganske særlige omstændigheder, der berettiger en dispensation fra naturbeskyttelseslovens § 3.

Ringkøbing-Skjern Kommune har foretaget en konkret vurdering af, om det ansøgte projekt vil kunne påvirke det nærliggende Natura 2000-område. Kommunen har bl.a. henvist til, at projektet vil blive etableret i et rigt udbygget sommerhusområde, hvorved der ikke vil ske påvirkning af det tilstødende Natura 2000-område. Desuden har kommunen ved en besigtigelse af matriklen konkluderet, at der inden for projektområdet ikke er egnede yngle- eller rasteområder for markfirben. Kommunen har dog bemærket, at der findes et nærliggende område, som er egnet til markfirben, men at området og evt. markfirben ikke vil blive påvirket ved etableringen af projektet.

3. Miljø- og Fødevarerklagenævnets bemærkninger og afgørelse

I sagens behandling har følgende medlemmer af Miljø- og Fødevarerklagenævnet deltaget: Birgitte Egelund Olsen (formand), landsdommerne Peter Buhl og Olaf Tingleff, og de læge medlemmer Lene Hansen, Jens Vibjerg og Kristian Pihl Lorentzen.

3.1 Miljø- og Fødevarerklagenævnets bemærkninger

3.1.1 Områdets beskyttelsesstatus

Efter naturbeskyttelseslovens § 3, stk. 2, nr. 1, må der ikke foretages ændring i tilstanden af heder eller strandenge, når sådanne naturtyper enkeltvis eller sammen med andre naturtyper er større end 2.500 m².

Miljø- og Fødevarerklagenævnet konstaterer indledningsvis, at der ved Ringkøbing-Skjern Kommunes besigtigelse af matr. nr. [F1] er fundet karakteristisk hedevegetation, at kommunen har vurderet, at arealet har karakter af beskyttet hede, som er en del af et større

sammenhængende registreret beskyttet hedearchiv, og at arealets karakter af hede i øvrigt ikke er bestridt i sagen. Der er ikke fremkommet oplysninger, som giver nævnet anledning til at tilsidesætte denne vurdering.

Miljø- og Fødevarerklagenævnet lægger til grund i det følgende, at det omhandlede areal opfylder kriterierne for at være beskyttet hede, jf. naturbeskyttelseslovens § 3, stk. 2, nr. 1, ligesom det efter nævnets gennemgang af historiske luftfotos lægges til grund, at arealet har været beskyttet siden beskyttelsen af heder trådte i kraft den 1. januar 1984.^[15]

3.1.2 Om naturtypebekendtgørelsens § 1 finder anvendelse

Det fremgår af naturtypebekendtgørelsens § 1, at for heder, strandenge og strandsumpe samt ferske enge og biologiske overdrev, der den 1. juli 1992 ligger i byzone eller sommerhusområde, gælder naturbeskyttelseslovens § 3, stk. 2, kun for tilstandsændringer til landbrugsformål.

Det følger af Miljøstyrelsens vejledning nr. 40, december 2019 om naturbeskyttelseslovens § 3-beskyttede naturtyper,^[16] at "sommerhusområde" skal forstås i overensstemmelse med planlovens bestemmelser, jf. planlovens § 34, stk. 3, hvorefter:

" Sommerhusområder er

1. områder, som i en bygningsvedtægt eller en byplanvedtægt er udlagt til sommerhusbebyggelse,
2. områder, som i en lokalplan er overført til sommerhusområde, og
3. områder, som ved kommunalbestyrelsens beslutning efter § 33, stk. 1, nr. 2, har opretholdt zonestatus som sommerhusområde."^[17]

Det følger af nævnets praksis, at for områder, der efter den 1. juli 1992 er inddraget i byzone eller sommerhusområde, gælder beskyttelsen i fuldt omfang, jf. NKO 339. Det fremgår desuden af vejledningen om naturbeskyttelseslovens § 3-beskyttede naturtyper, at hvor et område først efter den 1. juli 1992 er inddraget i byzone eller udlagt som sommerhusområde har den gældende planlægning for et område ikke betydning for, hvorvidt et område opnår beskyttelse efter § 3.^[18]

Det følger endvidere af nævnets praksis, at omstændighederne omkring beskyttelsens opnåelse og planlægningen for området imidlertid kan tillægges vægt ved afgørelsen af konkrete sager om dispensation fra beskyttelsesbestemmelserne, jf. NKO 178 og NKO 241.

Som sagen foreligger oplyst for Miljø- og Fødevareklagenævnet har matr. nr. [F1] ikke været omfattet af en bygningsvedtægt, byplanvedtægt eller lokalplan, der udlagde området til sommerhusområde før den 1. juli 1992. Nævnet lægger således til grund for afgørelsen, at arealet forud for lokalplanens vedtagelse den 26. august 1998 var beliggende i landzone.

Miljø- og Fødevareklagenævnet finder, at naturtypebekendtgørelsens § 1, ikke finder anvendelse i den foreliggende sag, da matr. nr. [F1] først er udlagt til sommerhusområde ved lokalplan nr. 66, som blev vedtaget efter den 1. juli 1992.

De af kommunen anførte omstændigheder omkring tilblivelsen af en lokalplan for et nærliggende område og Naturklagenævnets afgørelse af 11. januar 1995 kan ikke føre til et andet resultat.

Miljø- og Fødevareklagenævnet har herved lagt vægt på, at det er bedst stemmende med formålet med naturbeskyttelsesloven, at undtagelsen i naturtypebekendtgørelsens § 1, ikke fortolkes udvidende, og at Naturklagenævnets afgørelse af 11. januar 1995 vedrører lovligheden af en konkret vedtaget lokalplan i forhold til den overordnede region- og kommuneplanlægning. Der er endvidere tale om et andet område end det i sagen omhandlende. Det forhold, at Miljøministeriet i brev af 19. april 1994 har opgivet at gøre indsigelse imod vedtagelsen af lokalplan nr. 46 kan heller ikke føre til et andet resultat. Nævnet finder i øvrigt, at evt. midlertidige rammer for lokalplaner efter den tidligere kommuneplanlovs § 15 ikke er tilstrækkelige til at ændre et områdes status til at være sommerhusområde.^[19]

Miljø- og Fødevareklagenævnet finder på denne baggrund, at opførelsen af det ansøgte sommerhus i et byggefelt på den nordlige del af matr. nr. [F1] udgør en tilstandsændring i beskyttet hede, der kræver dispensation fra den generelle beskyttelsesordning i naturbeskyttelseslovens § 3.

3.1.3 Om der kan meddeles dispensation til det ansøgte

Efter naturbeskyttelseslovens § 65, stk. 2, kan der i særlige tilfælde meddeles dispensation fra forbuddet i § 3.

Det følger af de almindelige bemærkninger til naturbeskyttelsesloven, at der skal foreligge særlige omstændigheder, før der kan meddeles dispensation til foranstaltninger, som ændrer tilstanden i de beskyttede naturtyper, når ændringerne er væsentlige eller i strid med ønsket om at opretholde de pågældende naturtyper som sådanne, idet reglerne er udtryk for en generel samfundsmæssig interesse i, at de beskyttede naturtyper opretholdes. En væsentlig jordbrugs- eller anden almindelig økonomisk interesse er således ikke i sig selv tilstrækkelig til at begrunde en dispensation. Der må, for at et indgreb i områdets tilstand eventuelt kan accepteres, tillige være tale om et område, som ud fra naturbeskyttelsesmæssige hensyn

vurderes som uden særlig interesse, eller om et indgreb, der i sig selv ikke skønnes at medføre nogen afgørende forrykning af tilstanden i området.[20] Derudover forudsættes det, at en dispensation ikke vil skabe en uheldig præcedens for den fremtidige administration af § 3-beskyttelsen i området.

En særlig omstændighed, der kan begrunde dispensation, kan ifølge lovbemærkningerne f.eks. være, at der er tale om natur uden særlig fredningsmæssig interesse, eller at et ansøgt indgreb har en naturforbedrende funktion.

Miljø- og Fødevarerklagenævnets praksis er i overensstemmelse med lovbemærkningerne restriktiv.

Det følger af Miljøstyrelsens "Vejledning om naturbeskyttelseslovens § 3-beskyttede naturtyper"[21] om forholdet til planloven/lokalplaner, at en vedtaget lokalplan, der forudsætter indgreb i et beskyttet område, ikke vil kunne realiseres, med mindre der meddeles dispensation dertil fra bestemmelserne i naturbeskyttelsesloven, og at der i hvert enkelt tilfælde – også for lokalplanlagte projekter – skal foretages en konkret vurdering efter § 3.

Dispensationsmuligheden i § 65, stk. 2, skal endvidere administreres under hensyntagen til internationale forpligtelser, herunder habitatdirektivet og de danske gennemførelsesbestemmelser i habitatbekendtgørelsen.[22]

Det følger af habitatbekendtgørelsens[23] § 6, stk. 1, jf. § 7, stk. 2, at før der kan meddeles dispensation fra naturbeskyttelseslovens § 3, skal foretages en vurdering af, om projektet i sig selv eller i forbindelse med andre planer og projekter kan påvirke et Natura 2000-område væsentligt. De projekter, der omfattes af kravet om vurdering, er projekter, som ikke direkte er forbundet med eller nødvendige for Natura 2000-områdets forvaltning.

Det følger endvidere af habitatbekendtgørelsens § 10, stk. 1, nr. 1, jf. § 7, stk. 2, nr. 1, at der ikke kan gives dispensation fra naturbeskyttelseslovens § 3, hvis det ansøgte kan beskadige eller ødelægge yngle- eller rasteområder i det naturlige udbredelsesområde for de dyrearter, der er optaget i habitatdirektivets bilag IV, litra a. Vurderingen i forhold til bilag IV-arter skal fremgå af de afgørelser, der bliver truffet efter de i §§ 6-8 nævnte bestemmelser, jf. bekendtgørelsens § 10, stk. 2.

Et flertal i Miljø- og Fødevarerklagenævnet finder, at der er tale om et sådant særligt tilfælde, der kan begrunde en dispensation til det ansøgte sommerhus. Flertallet har lagt vægt på, at der er tale om et areal beliggende i et område, som længe har været planlagt til at være

sommerhusområde, herunder den konkrete planlægningsmæssige forhistorie, og at området er rigt udbygget med sommerhuse. Flertallet har endvidere lagt vægt på, at der i sagen er tale om så særlige forhold, at afgørelsen har en begrænset præcedensvirkning.

Et mindretal, (Olaf Tingleff), finder, at der ikke er tale om et sådant særligt tilfælde, der kan begrunde en dispensation til det ansøgte sommerhus. Mindretallet har herved lagt vægt på, at naturbeskyttelseslovens § 3 skal fortolkes og administreres restriktivt, at grunden ligger i udkanten af det bebyggede og lokalplanlagte område, og at en dispensation vil medføre en risiko for en uønsket præcedensvirkning i fremtidige sager. Mindretallet har desuden lagt vægt på, at det af lokalplan nr. 66 udtrykkeligt fremgår, at arealet kan være omfattet af naturbeskyttelseslovens § 3, at lokalplanen er vedtaget adskillige år efter naturbeskyttelseslovens ikrafttræden, og at ansøgeren på denne baggrund ikke kan have haft en berettiget forventning om at kunne opføre sommerhuset på matriklen.

Miljø- og Fødevarerklagenævnet finder bl.a. på baggrund af beskrivelser af markfirbens levevis, [24] luftfotos fra 2020, samt højdekurver, at den nordlige del af matr. nr. [F1] ikke er et egnet yngle- og rasteområde for markfirben. Nævnet har lagt vægt på, at der ikke er områder med blottet sand eller klitter, hvor der er delvist åbent ned til sand, og hvor markfirbenet kan yngle, ligesom vegetationen på de seneste luftfotos fremstår tæt og høj.

Miljø- og Fødevarerklagenævnet finder, at det ansøgte sommerhus ved en placering i det anførte byggefelt på den nordlige del af grunden vil medføre, at der ikke sker negativ påvirkning af eventuelle yngle- eller rasteområder for markfirben. Det er nævnets vurdering, at "klittoppen" og den østvendte skråning på den centrale del af matriklen, samt den sydlige del af matriklen, kan være egnet yngle- eller rasteområde for markfirben. Der er på disse dele af matriklen større variation i terrænet, der er mere sand, ligesom luftfotos viser, at vegetationen fremstår mere sparsom. Det er dog nævnets opfattelse, at den påtænkte placering af sommerhuset heller ikke vil medføre, at der sker negativ påvirkning af evt. markfirben i dette område. Nævnet har herved lagt vægt på, at det fremgår af forvaltningsplan for markfirben, [25] at markfirben er knyttet til et mindre område på 100 – 200 m², og at afstanden fra byggefeltet til centrum af "klittoppen" på den østvendte skråning er ca. 320 m.

Miljø- og Fødevarerklagenævnet vurderer, at matriklen ikke er egnet yngle- og rastested for strandtudse og spidssnudet frø, da matriklen fremstår tør og uden vandsamlinger, ligesom der er 700 m til den nærmeste sø og nærmeste våde klitlavning. Samtidig vurderer nævnet på baggrund af beskrivelser af levevis, udbredelse mv., at matriklen ikke er yngle- rasteområde for flagermus, da der ikke findes træer på matriklen.

Endeligt er det Miljø- og Fødevarerklagenævnets opfattelse, at etableringen af et sommerhus på matr. nr. [F1] ikke vil medføre, at der sker en væsentlig påvirkning af arter eller naturtyper på udpegningsgrundlaget for Natura 2000-område nr. 69, da der er ca. 225 m til nærmeste registrerede naturtype (strandeng).

3.2 Gebyr

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

3.3 Miljø- og Fødevarerklagenævnets afgørelse

Miljø- og Fødevarerklagenævnet stadfæster Ringkøbing-Skjern Kommunes afgørelse af 11. maj 2020 om dispensation til opførelse af et sommerhus mv. i et byggefelt på matr. nr. [F1], beliggende [A1], 6990 Hvide Sande.

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

[2] Lov nr. 1715 af 27. december 2016 om Miljø- og Fødevarerklagenævnet.

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

[4] Lovbekendtgørelse nr. 1067 af 21. august 2018 om beskyttede naturtyper.

[5] 20/02954, 20/02707, 20/02833, 20/03137, 20/03156, 20/0656, 21/01160 og 21/02619.

[6] Arealinfo, <https://arealinformation.miljoportal.dk/html5/index.html?viewer=distribution> (<https://arealinformation.miljoportal.dk/html5/index.html?viewer=distribution>).

[7] Jf. jordartskort 1:25.000, GEUS. Registreringen omhandler overfladegeologien i 1 meters jorddybde.

[8] Link til Plandata:

https://dokument.plandata.dk/20_1036784_APPROVED_1177672119216.pdf

[9] Plandata: https://dokument.plandata.dk/20_1036766_APPROVED_1177661371044.pdf (https://dokument.plandata.dk/20_1036766_APPROVED_1177661371044.pdf).

[10] Miljøministeriets cirkulære nr. 215 af 19. december 1991.

[11] J.nr. 33/650-0067 – Naturklagenævnets afgørelse af 11. januar 1995.

[12] NMK-510-00003.

[13] De nævnte sager er vedlagt som bilag 2 i Danmarks Naturfredningsforenings yderligere bemærkninger til klagesagen.

[14] NMK-510-00332.

[15] Lovbekendtgørelse nr. 208 af 25. maj 1983 om tilladelse mv. efter naturfredningslovens kap. V til ændring af heder, strandenge og strandsumpe.

[16] Se afsnit 3.4.1.

[17] Lovbekendtgørelse nr. 287 af 16. april 2018 om planlægning.

[18] Miljøstyrelsens vejledning nr. 40, december 2019 om naturbeskyttelseslovens § 3-beskyttede naturtyper afsnit 3.4.1.

[19] Jf. NMK-510-00003.

[20] Jf. lovforslag nr. 70 fremsat den 24. oktober 1991, afsnit 7.

[21] Se afsnit 5.6.2.

[22] Rådets direktiv 92/43/EØF af 21. maj 1992 om bevaring af naturtyper samt vilde dyr og planter

med senere ændringer.

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

[24] <https://www2.mst.dk/Udgiv/publikationer/2016/markfirben.pdf> (<https://www2.mst.dk/Udgiv/publikationer/2016/markfirben.pdf>) og <https://mst.dk/naturvand/natur/artsleksikon/krybdyr/markfirben/>.

[25] <https://www2.mst.dk/Udgiv/publikationer/2016/markfirben.pdf>

Sag:

20/06776

Dato:

28. september
2021.

Emner:

NBL - beskyttede ...

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 \(https://www.was.digst.dk/mfkn-naevneneshus-dk/\)](https://www.was.digst.dk/mfkn-naevneneshus-dk/)

