

MRF 2021.55

Miljø- og Fødevarerklagenævnets afgørelse af 15. februar 2021, j.nr. 20/07542

Stadfæstet afslag på dispensation fra klitfredningslinjen til midlertidig opsætning af yderligere pallekasser til opsamling af marint affald i sommerhalvåret, da der ikke var tale om særlige forhold, der kunne gå forud for hensynet til beskyttelsen af kystlandskabet.

Hold Danmark Rent ansøgte på vegne af Frederikshavn Kommune i november 2018 om dispensation til opsætning af 21 pallekasser, der var lavet af genbrugstræ og målte 100 x 120 x 90 cm, inden for klitfredningslinjen ved Skagen til opsamling af marint affald. En del af strækningen var beliggende i Natura 2000-område nr. 2, Råbjerg Mile og Hulsig Hede. Kystdirektoratet meddelte i august 2019 dispensation til opsætning af kasserne. Kystdirektoratet meddelte herefter den 8. juni 2020 afslag på dispensation fra klitfredningslinjen til midlertidig opsætning af yderligere 19 pallekasser til opsamling af marint affald, men meddelte samtidig dispensation til midlertidig opsætning af i alt 22 pallekasser. Heri var indeholdt de oprindelige 21 pallekasser, der var meddelt dispensation til i august 2019. Afgørelsen af 8. juni 2020 blev påklaget af Frederikshavn Kommune, der bl.a. anførte, at kommunen kun ønskede pallekasserne opstillet i sommerhalvåret, at de 22 pallekasser, der var dispenseret til, lå i tilknytning til stier eller nedkørsler til stranden, at der var behov for yderligere pallekasser, der vil blive placeret med en afstand på 500-1.000 m, og at henkastet affald ville påvirke landskabet mere end pallekasser. Miljø- og Fødevarerklagenævnet (formanden) bemærkede indledningsvist, at der efter naturbeskyttelseslovens § 8, stk. 1, ikke må foretages ændringer i tilstanden af klitfredede

arealer, og at der kun i særlige tilfælde kan meddeles dispensation efter naturbeskyttelseslovens § 65 b, stk. 1. Af klitfredningsbekendtgørelsens § 1, stk. 1, fremgår tillige, at det ud over forbuddene i naturbeskyttelseslovens § 8, stk. 1, på klitfredede arealer bl.a. ikke er tilladt at opstille faste indretninger samt foretage gravearbejde. Der kan dog gøres undtagelse fra forbuddet, jf. bekendtgørelsens § 4. Nævnet fandt, at der ikke var tale om et særligt tilfælde, der kunne begrunde en dispensation til yderligere opsætning af pallekasser inden for klitfredningslinjen, idet nævnet lagde vægt på, at pallekasserne med deres beliggenhed på et åbent areal helt ud til kysten, og uden tilknytning til andet eksisterende anlæg i umiddelbar nærhed havde en markant fremtræden i kystlandskabet. Nævnet lagde endvidere vægt på, at der i forbindelse med tømningen af kasserne kunne forekomme kørsel i det klitfredede areal, som vil medføre en væsentlig påvirkning af kystlandskabet, og at praksis på området er restriktiv, hvormed en dispensation til det ansøgte kunne få en utilsigtet præcedensvirkning i tilsvarende sager. Det af Frederikshavn Kommune anførte om, at pallekasserne tjente en samfundsmæssig interesse, kunne derfor ikke gå forud for de modstående hensyn til beskyttelsen af kystlandskabet, hvorfor nævnet stadfæstede Kystdirektoratets afgørelse.

Kommentar: Det fremgår ikke af afgørelsen, om Frederikshavn Kommune i forbindelse med ansøgningen om forøgelsen af pallekasser til affald mere indgående har godtgjort, at det tidligere antal var utilstrækkeligt, men som en fast badegæst ved danske kyster, er det vanskeligt at forstå, at henkastet affald på stranden skulle være bedre for natur og landskab end affaldsstativer. I forlængelse heraf burde Miljø- og Fødevarerklagenævnet af egen drift have inddraget affaldsdirektivets (2008/98) art. 9(1)(k), hvorefter medlemsstaterne som ”minimum [skal] identificere de produkter, der udgør hovedkilderne til henkastet affald, navnlig i naturen og havmiljøet, og træffe passende foranstaltninger til at forebygge og nedbringe mængden af henkastet affald fra sådanne produkter”.

15. februar 2021
Sagsnr.: 20/07542
Klagenr.: 1011362
NAC

AFGØRELSE FRA MILJØ- OG FØDEVAREKLAGENÆVNET

STADFÆSTELSE af afslag på dispensation i sag om midlertidig opsætning af yderligere pallekasser til opsamling af marint affald inden for klitfredningslinjen i Frederikshavn Kommune

Miljø- og Fødevareklagenævnet har truffet afgørelse efter naturbeskyttelseslovens § 8, jf. § 65 b, stk. 1, jf. §78, stk. 4, 1. pkt.¹

Miljø- og Fødevareklagenævnet stadfæster Kystdirektoratets afgørelse af 8. juni 2020 om afslag på dispensation til midlertidig opsætning af yderligere pallekasser til opsamling af marint affald inden for klitfredningslinjen i Frederikshavn Kommune.

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 Fødevareklagenævnet² 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 formanden på nævnets vegne, jf. § 8 i lov om Miljø- og Fødevareklagenævnet.

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

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

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

**MILJØ- OG
FØDEVAREKLAGENÆVNET**

Toldboden 2
8800 Viborg

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

1. Klagen til Miljø- og Fødevareklagenævnet

Afgørelsen er den 30. juni 2020 påklaget til Miljø- og Fødevareklagenævnet af Frederikshavn Kommune.

Klager har navnlig anført, at

- kommunen kun ønsker pallerne opstillet i sommerhalvåret fra påske til uge 43,
- der er dispenseret til 22 pallekasser, der ligger i tilknytning til stier eller nedkørsler til stranden,
- der ikke findes alternative placeringer,
- det vurderes, at marint affald giver større påvirkning af landskabet end pallekasser,
- der er behov for de ansøgte kasser,
- og at de har et samfundsnyttigt formål.

2. Sagens oplysninger

2.1 Ejendommen/området

Området, hvor pallekasserne ønskes opstillet er beliggende i Skagen. Det ansøgte ønskes placeret inden for klitfredningslinjen, hele vejen langs kysten, på strækningen mellem Kandestederne og Gl. Skagen. Strækningen er hovedsagligt fri for bebyggelse og fremstår uberørt.

En del af strækningen er beliggende i Natura 2000-område nr. 2 Råbjerg Mile og Hulsig Hede (habitatområde nr. 2 og fuglebeskyttelsesområde nr. 5), jf. habitatbekendtgørelsen.⁴

2.2 Sagens forhistorie

Det fremgår af afgørelsen, at Hold Danmark Rent på vegne af Frederikshavn Kommune den 20. november 2018 ansøgte om dispensation til opsætning af 21 pallekasser inden for klitfredningslinjen i Frederikshavn Kommune til opsamling af marint affald.

Kystdirektoratet meddelte den 26. august 2019 dispensation til opsætning af kasserne.

2.3 Den påklagede afgørelse

Kystdirektoratet har den 8. juni 2020 meddelt afslag på dispensation fra klitfredningslinjen til midlertidig opsætning af yderligere 19 af de ansøgte pallekasser til opsamling af marint affald. Kystdirektoratet har samtidig meddelt dispensation til midlertidig opsætning af i alt 22 pallekasser inden for henholdsvis klitfrednings- og strandbeskyttelseslinjen. Heri er indeholdt de oprindelige 21 pallekasser, der er meddelt dispensation til den 26. august 2019. Der er alene klaget over afslaget, hvorfor det alene er behandlet i det følgende.

⁴ Bekendtgørelse nr. 1595 af 6. december 2018 om udpegning og administration af internationale naturbeskyttelsesområder samt beskyttelse af visse arter.

Det fremgår af afgørelsen, at Hold Danmark Rent den 11. marts 2020 har ansøgt om dispensation til opsætning af yderligere 20 pallekasser, således at i alt 41 kasser, placeres dels inden for klitfredningslinjen og dels inden for strandbeskyttelseslinjen.

Kasserne er lavet af genbrugstræ og måler 100 x 120 x 90 cm. De er monteret på to paller, således de let kan køres væk og blive tømt.

Kystdirektoratet har anført, at det af naturbeskyttelseslovens § 8 fremgår, at der ikke må foretages ændringer i tilstanden af klitfredede arealer. Der må ikke etableres hegn, placeres campingvogne og lignende, arealerne må ikke afgræsses, og der må ikke foretages udstykning, matrikulering eller arealoverførsel, hvorved der fastlægges skel. Forbuddet mod tilstandsændringer betyder også, at der heller ikke må opføres bebyggelse, foretages terrænændringer eller etableres beplantning. Inden for klitfredningen må der heller ikke foretages gravearbejder.

Videre er det anført, at der i særlige tilfælde kan gøres undtagelse fra bestemmelsen, jf. § 65b.

Kystdirektoratet har desuden anført, at det af klitfredningsbekendtgørelsens § 1 fremgår, at det på de klitfredede arealer blandt andet ikke er tilladt at fjerne beplantning eller indretninger, der tjener til sandflugtens dæmpning, køre med motorkøretøjer uden for lovligt anlagte veje, at opstille telte og lignende eller foretage gravearbejder.

Videre er det anført, at der dog kan gøres undtagelse fra forbuddet jf. § 4.

Ifølge Kystdirektoratet administreres klitfredningen meget restriktivt. Af hensyn til de nationale interesser, der er knyttet til kystområderne, dispenseres der kun, når der foreligger en særlig begrundelse herfor, og når dispensationen vil være uden konsekvenser for den fremtidige administration af de klitfredede arealer.

Kystdirektoratet har vurderet, hvordan hver enkel af de 41 foreslåede placeringer vil kunne påvirke oplevelsen af kystlandskabet.

Det er anført, at direktoratet har lagt vægt på, om kasserne vil blive opstillet på eller i nærheden af eksisterende anlæg på samme måde, som der blev stillet vilkår om i den dispensation til pallekasser, der blev meddelt i efteråret 2019.

Kystdirektoratet har i 19 ud af de 41 tilfælde anført, at der ikke er tale om et særligt tilfælde, der kan begrunde en dispensation fra klitfredningslinjen.

Kystdirektoratet har anført, at det i de 19 tilfælde, vil medføre en væsentlig påvirkning af kystlandskabet, idet de ønskes placeret uden tilknytning til eksisterende anlæg.

2.4 Klagens indhold

Klager har anført, at pallekasserne ikke ønskes etableret permanent som anført af Kystdirektoratet, men at de alene ønskes opstillet i sommerhalvåret fra påske til uge 43.

Klager har anført, at der er meddelt afslag til opstilling af pallekasser, der er uden tilknytning til eksisterende anlæg, men at der er dispenseret til 22 pallekasser, der ligger i tilknytning til stier eller nedkørsler til stranden.

Klager har videre oplyst, at det ikke er muligt at finde alternative placeringer til de 19 pallekasser, og at det heller ikke er muligt at opstille pallekasserne ved eksisterende anlæg, idet der allerede står pallekasser ved de eksisterende anlæg. Klager har bemærket, at afstanden mellem pallekasserne, der er placeret ved eksisterende anlæg, er for stor til at gående vil gå så langt. Klager har videre bemærket, at folk erfaringsmæssigt kun vil gå ca. 100-150 m med affaldet til en pallekasse. Klager har endvidere anført, at pallekasserne vil blive placeret med en afstand på 500-1.000 m fra hinanden, og at klager modtager henvendelser fra borgere, der ønsker kortere afstand mellem pallekasserne på strækningen Kandestederne og Gl. Ska-gen.

Videre har klager anført, at marint affald giver en større påvirkning af landskabet end pallekasser. Klager har bemærket, at der langs kyststrækningen findes meget marint affald, og at det til tider er store mængder. Klager har desuden anført, at bortskaffelsen af marint affald – overvejende plastik – burde vægte højere end en midlertidig påvirkning af landskabet. Klager har bemærket, at kasserne vil stå enkeltvis, og at det er en træramme på en europalle, hvorfor der ikke står store plastikkasser ved siden af, som det fremgår på Kystdirektoratets afgørelse.

Videre har klager anført, at der er behov for de ansøgte kasser, og at de varetager et samfundsmæssigt hensyn. Det er blevet oplyst, at der i 2019 blev samlet ca. 33 tons marint affald på vestkysten fra Skiveren til Grenen. 20 tons heraf blev samlet i pallekasserne.

Klager har desuden anført, at i stedet for medarbejdere med en stor traktor, der skal samle affaldet, er der nu mange frivillige i gang. Det er videre anført, at der i starten af sæsonen – efter vinteren – kommer meget affald, hvorfor kasserne de første gange, bliver tømt efter behov ca. en gang ugentligt. Hen over sommeren og efteråret bliver pallekasserne tømt hver 14. dag, afhængigt af, hvor meget affald, der er.

2.5 Kystdirektoratets bemærkninger til klagen

Kystdirektoratet har i bemærkninger af 2. juli 2020 til klagen anført, at det forhold, at pallerne ikke ønskes opstillet permanent, men alene ønskes opstillet fra påske til uge 43, er uden betydning for vurderingen af sagen, da

midlertidige opstillinger af anlæg efter praksis alene vurderes mere lempeligt, når der er tale om kortvarige arrangementer, f.eks. arrangementer eller festivaler af op til en uges varighed. Varer opstillingen længere tid end en uge er dispensationspraksis den samme som anlæg, der står hele året rundt.

Kystdirektoratet har bemærket, at der er tale om anlæg, der – selv ved en placering uden tilknytning til andre anlæg – kan have en positiv påvirkning på oplevelsen af kystlandskabet, da kasserne kan medvirke til at der kommer mindre marint affald på strandene. Kystdirektoratet har endvidere bemærket, at den eventuelle positive effekt er blevet diskuteret med klager.

Kystdirektoratet har bemærket, at der er blevet meddelt midlertidig dispensation indtil udgangen af 2022 i forhold til de 21 kasser, hvorefter ansøger vil kunne foretage en evaluering af projektet. Kystdirektoratet kan herefter vurdere om der er grundlag for en ny dispensation til ordningen i 2022, og om den evt. skal udvides med dispensationer til placeringer, der efter gældende praksis ikke vil kunne opnå dispensation.

I forhold til det af klager anførte om, at det ikke er muligt at finde placeringer, der lever op til kriterierne, har Kystdirektoratet anført, at det er uden betydning for vurderingen af sagen. Kystdirektoratet bemærker, at man i så fald helt bør undlade at opstille kasserne.

2.6 Andre bemærkninger til klagen

Klager har vedlagt henholdsvis Kommunernes Internationale Miljøorganisations (KIMO) og Hold Danmark Rents bemærkninger til Kystdirektoratets afslag.

KIMO har bemærket, at affald, der skyller op på den jyske vestkyst er et vedvarende problem, og at vestkystkommunerne, hvert år indsamler ca. 1.000 tons affald.

KIMO har bemærket, at den geografiske placering og havstrømningerne gør, at Frederikshavns vestkyst er en af de områder i Danmark, der er værst ramt af opskyllet affald.

Hold Danmark Rent har indledningsvist bemærket, at der siden den første test i 2018 har været evalueret og justeret på konceptet, at arbejdet finder sted i samarbejde mellem alle kommunerne langs den jyske vestkyst og at konceptet er blevet modtaget af strandens gæster, der frivilligt har indsamlet store mængder marint affald og lagt det i kasserne.

Hold Danmark Rent har endvidere bemærket, at der er en fælles opfattelse blandt konceptets deltagere at pallekasserne er en meget stor hjælp for turister og lokalbefolkningen, når de aktivt deltager i renholdelsen af både strandområder og klitter. Der er i øjeblikket 130 pallekasser placeret langs den jyske vestkyst og i Slagelse Kommune, som alle har fået meddelt dispensation fra Kystdirektoratet.

Endeligt har Hold Danmark Rent bemærket, at et krav om at holde en særlig strækning fri for pallekasser vil medføre, at besøgende vil undre sig over, at pallekasserne mangler.

3. Miljø- og Fødevareklagenævnets bemærkninger og afgørelse

3.1 Miljø- og Fødevareklagenævnets bemærkninger

Det følger af naturbeskyttelseslovens § 8, stk. 1, at der ikke må foretages ændring i tilstanden af klitfredede arealer. Der må f.eks. ikke placeres bebyggelse, ske beplantning eller terrænændringer, herunder etableres hegn, eller placeres campingvogne og lign., og arealerne må ikke afgræsses. Der må heller ikke foretages udstykning, matrikulering eller arealoverførsel, hvorved der fastlægges skel.

Formålet med bestemmelsen er at sikre en friholdelse af strande og de umiddelbart bagvedliggende kystområder mod indgreb, der ændrer den nuværende tilstand og anvendelse samt at hindre risikoen for sandflugt.

Efter naturbeskyttelseslovens § 65 b, stk. 1, kan der kun i særlige tilfælde meddeles dispensation fra klitfredningslinjen. 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. Bestemmelsen administreres i praksis meget restriktivt.

Af klitfredningsbekendtgørelsens⁵ § 1, stk. 1, fremgår, at det, udover de forbud, der er nævnt i § 8, stk. 1, i lov om naturbeskyttelse, på klitfredede arealer, jf. lovens § 8, stk. 2, ikke er tilladt at

- 1) fjerne eller beskadige træer, planter eller indretninger, der tjener til sandflugtens dæmpning,
- 2) køre med motorkøretøjer, herunder knallerter, uden for lovligt anlagte veje,
- 3) campere, opstille telte, bænke eller faste indretninger,
- 4) foretage gravearbejde,
- 5) afbrænde vegetation, kvas eller lignende, og
- 6) cykle, ride eller færdes med heste uden for lovligt anlagte veje.

Det følger af bekendtgørelsens § 4, at Naturstyrelsen (Kystdirektoratet) kan gøre undtagelse fra forbuddet i § 1.

Det følger desuden af habitatbekendtgørelsens § 10, stk. 1, nr. 1, jf. § 7, stk. 3, nr. 1, at der ikke kan meddeles dispensation fra naturbeskyttelseslovens § 8, stk. 1, hvis det ansøgte kan beskadige eller ødelægge yngle- eller rasteområdet i de naturlige udbredelsesområder for de dyrearter, der er optaget i habitatdirektivets bilag IV, litra a (bilag IV-arter).⁶ Den generelle

⁵ Bekendtgørelse om klitfredning nr. 1061 af 21. august 2018.

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

beskyttelse efter § 10 af bilag IV-arter kan undtagelsesvist og under nærmere betingelser fraviges, jf. habitatbekendtgørelsens § 11.

Miljø- og Fødevareklagenævnet finder, at der ikke er tale om et sådant særligt tilfælde, der kan begrunde en dispensation til yderligere opsætning af pallekasser inden for klitfredningslinjen.

Nævnet har lagt vægt på, at pallekasserne med deres beliggenhed på et åbent areal helt ud til kysten, og uden tilknytning til andet eksisterende anlæg i umiddelbar nærhed har en så markant fremtræden i kystlandskabet, at der ikke kan gives dispensation.

Nævnet har desuden lagt vægt på, at der i forbindelse med tømningen af kasserne kan forekomme kørsel i det klitfredede areal, som derfor vil medføre en væsentlig påvirkning af kystlandskabet.

Endeligt er der lagt vægt på, at praksis på området er restriktiv, og at en dispensation til det ansøgte vil kunne få en utilsigtet præcedensvirkning i tilsvarende sager.

Det af klager anførte om, at pallekasserne tjener en samfundsmæssig interesse, kan ved afvejningen af de modstående hensyn til beskyttelsen af kystlandskabet ikke føre til et andet resultat.

3.2 Gebyr

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

3.3 Miljø- og Fødevareklagenævnets afgørelse

Miljø- og Fødevareklagenævnet stadfæster Kystdirektoratets afgørelse af 8. juni 2020 om afslag på dispensation til midlertidig opsætning af yderligere pallekasser til opsamling af marint affald inden for klitfredningslinjen i Frederikshavn Kommune.