

MRF 2023.260

Vestre Landsrets dom af 5. oktober 2023, 2. afd., sag BS-43306/2021-VLR
(Hanne Aagaard, Jens Hartig Danielsen og Rikke Jørgensen (kst.))

A (adv. Anders Ørgaard) mod Miljø- og Fødevareklagenævnet (adv. Louise Solvang Rasmussen)

Afslag på lovliggørende dispensation fra fredningen af Skallingen til havebeplantning og udskiftning af nedbrudt trappe med betontrappe tiltrådt som værende i modstrid med fredningens formål.

Sagen drejede sig om A's ejendom beliggende i klitter ved kysten inden for Skallingen, der i 1939 blev fredet for at bevare området uberørt og med forbud mod beplantning og skæmmende indretninger. Området var tillige hedeareal omfattet af naturbeskyttelseslovens § 3. På ejendommen havde tidligere været en jagthytte, der i 1993 var udskiftet med et sommerhus efter dispensation fra fredningen, og i den forbindelse etablerede den daværende ejer en trappe bestående af firkantede betonfliser for at sikre adgang til huset, men uden der var meddelt dispensation hertil. Omkring 2012-2014 blev der etableret beplantning på ejendommen, og efter den anlagte trappe med betonfliser var nedbrudt, etablerede A omkring 2015 en støbt betontrappe med samme udformning. Efter påtale fra Varde Kommune om, at ændringen krævede dispensation, søgte A om lovliggørende dispensation fra fredningen til beplantningen og betontrappen, men bestred dog, at forholdet krævede dispensation. Fredningsnævnte afslog i september 2016 at give lovliggørende dispensation med henvisning til, at forholdene stred mod fredningens formål, hvilket efter klage blev stadfæstet

af Miljø- og Fødevareklagenævnet i oktober 2019 (j.nr. 18/05418), idet nævnet fandt, at betontrappen udgjorde et fremmedelement i landskabet, og at beplantningen bestod af plantearter, der ikke var naturligt hjemmehørende på Skallingen. A indbragte klagenævnets afgørelse for byretten, der lagde til grund, at trappen og beplantningen krævede dispensation, og herefter fandt, at begge dele var i strid med fredningens formål, hvorfor byretten tiltrådte klagenævnets afslag på dispensation. A ankede til landsretten, der lagde til grund, at betontrappen og beplantningen ikke var i overensstemmelse med fredningen og derfor krævede dispensation, uden at det gjorde en forskel, at der tidligere havde været en trappe, eller at fredningen tillod beplantning for at dæmpe sandflugt. Da beplantningen og betontrappen fremstod som fremmedartet i forhold til Skallingens landskab, og Miljø- og Fødevareklagenævnet i afvejningen alene havde inddraget lovlige hensyn, stadfæstede landsrettens byrettens frifindelse af klagenævnet.

Kommentar: Dommen giver anledning til en bemærkning om naturbeskyttelseslovens § 50, stk. 1, hvorefter fredningsnævnet kan meddele dispensation fra en fredning, når det ansøgte ikke vil stride mod fredningens formål. Bestemmelsen efterlader – som anført af landsretten – forvaltningen et skøn med hensyn til, om der skal meddeles dispensation. Det er imidlertid en forudsætning for overhovedet at kunne udøve dette skøn, at det ansøgte ikke strider mod fredningens formål, da der i modsat fald ikke kan dispenseres. Er der etableret et forhold i strid med fredningens formål, vil det principielt set kun kunne retligt lovliggøres ved at ændre selve fredningen, jf. § 50, stk. 5. I sagen vedr. Skallingen havde fredningsnævnet vurderet, at både betontrappen og beplantningen var i strid med fredningens formål, hvorfor der ikke kunne dispenseres efter § 50, stk. 1. Miljø- og Fødevareklagenævnet tiltrådte, at beplantningen var i strid med fredningens formål, men anførte for så vidt angik afslaget på dispensation til betontrappen bl.a., at en lovliggørende dispensation ville medføre en uhensigtsmæssig præcedens. Det er kun relevant at nævne dette hensyn, hvis nævnet har ment, at betontrappen ikke stred mod fredningens formål, og at afslaget på dispensation derfor måtte bero på et skøn efter § 50, stk. 1. Landsretten forholder sig ikke til, om det ansøgte var i strid med fredningens formål, men synes at sammenblende dette spørgsmål med den skønsmæssige vurdering af, om der kunne gives dispensation, når det anføres, ”at der ikke er grundlag for at fastslå, at Miljø- og Fødevareklagenævnet ved

sin skønsmæssige afvejning af de hensyn, der varetages ved fredningens formål, over for [A's] interesse i dispensation for trappen, beplantningen eller terrænændringen, har varetaget usaglige hensyn eller har overskredet grænserne for sit skøn". Selvom det må medgives, at vurderingen af, om et forhold strider mod fredningens formål, er vanskelig og efter omstændighederne kan indeholde skønsprægede elementer, burde landsretten have tydeliggjort, at denne vurdering foretages uafhængigt af den skønsmæssige afvejning af, om der bør gives dispensation, såfremt det ansøgte ikke findes at være i strid med fredningens formål. Se eksempelvis U 2001.1138 V, hvor landsretten ophævede Naturklagenævnets dispensation fra en fredning, da det ansøgte fandtes i strid med fredningsformålet, hvorfor nævnet havde savnet hjemmel til at give dispensation, uanset om dispensationen i øvrigt måtte være hensigtsmæssig. I forhold til sagen vedr. Skallingen kan tilføjes, at fredningsnævnets afslag på lovliggørende dispensation fra fredningen til betontrappen indeholder det supplerende element, at nævnet bemærkede, at der i en årrække havde været en trappe til sommerhuset, og at denne trappe kunne anses for et nødvendigt accessorium som adgangsvej til sommerhuset, hvorfor nævnet ville have meddelt dispensation fra fredningen til den tidligere trappe, hvormed nævnet altså forudsætter, at en trappe med denne udformning ikke havde været i strid med fredningens formål.



RETEN I ESBJERG DOM

afsagt den 1. november 2021

Sag BS-23395/2020-ESB

A
(advokat Rasmus Gørup Christiansen)

mod

Miljø- og Fødevareklagenævnet
(advokat Louise Solvang Rasmussen)

Denne afgørelse er truffet af kst. retsassessor Tine Fomsgaard-Knudsen.

Sagens baggrund og parternes påstande

Sagen, der er anlagt den 20. april 2020, vedrører prøvelse af en afgørelse fra Miljø- og Fødevareklagenævnet, hvorefter Miljø- og Fødevareklagenævnet stadfæstede Fredningsnævnet for Sydjylland, nordlig dels afgørelse af 30. september 2016 om afslag på lovliggørende dispensation fra fredningen af Skallingen til opførelse af en trappe samt etablering af havebeplantning med tilhørende terrænændringer på matr. Nr. aa, beliggende B-vej 24, 6857 i Varde Kommune.

Sagsøgeren, A, har fremsat følgende påstande:

1. Miljø- og Fødevareklagenævnet tilpligtes principalt at anerkende, at A's opførelse af en trappe samt etablering af havebeplantning med tilhørende terrænændringer på matr.nr. aa, beliggende B-vej 24, 6857 Blåvand i Varde Kommune ikke kræver dispensation fra fredningens af Skallingen.

2. Miljø- og Fødevareklagenævnet tilpligtes subsidiært at anerkende, at A har krav på lovliggørende dispensation fra fredningen af Skallingen til opførelse af en trappe samt etablering af havebeplantning med tilhørende terrænændringer på matr.nr. aa, beliggende B-vej 24, 6857 Blåvand i Varde Kommune.

Sagsøgte, Miljø- og Fødevareklagenævnet, har påstået frifindelse.

Retten har den 15. september 2020 truffet bestemmelse om, at sagen ikke skal behandles efter reglerne om småsager.

Dommen indeholder ikke en fuldstændig sagsfremstilling, jf. retsplejelovens § 218 a.

Oplysningerne i sagen

Af sagens bilag C, Fredningsnævnet for Syddjylland, Nordlig dels afgørelse af 30. september 2016, fremgår blandet andet:

" ...

Fredningsnævnets sagsnummer FN-SJN-28-2016: Stillingtagen til lovliggørelse af en betontrappe, som A, C-vej 49, Esbjerg V, har opført på ejendommen matr. nr. aa, til erstatning for en ældre trappe af betonfliser og om lovliggørelse af en beplantning på ejendommen.

Fredningsregisteret: Reg. nr.: 00637.00 - Skallingen

Ansøgningen

Fredningsnævnet har den 4. maj 2016 modtaget et brev fra Varde Kommune om lovliggørelse af en betontrappe, som A har opført på ejendommen matr. nr. aa, B-vej 24, D By, til erstatning for en ældre trappe af betonfliser og om en havebeplantning, der er etableret på grunden.

Ejendommen matr. nr. aa er fredet ved Overfredningsnævnets kendelse, afsagt den 28. december 1939 om fredning af Skallingen. Fredningen er en status quo fredning, der har til formål at opretholde og bevare de landskabelige og videnskabelige værdier på Skallingen. Fredningsbestemmelserne indeholder derfor forbud mod bebyggelse og beplantning samt mod opsætning af master, skure, beboelsesvogne, boder, badehuse og andre indretninger, der kan virke skæmmende på naturen.

Det fremgår af fredningsbestemmelserne pkt. A som en undtagelse hertil, at der må opføres driftsmæssige nødvendige bygninger til landbrugene på Skallingen, underkastet "Censur af Nævnet", og at "Dele af Matr. Nr. 71 a ... stort 6.0220 ha beliggende i "Svenske Knolde" " må sælges" til Sommerhusbyggelse på" vilkår, at tegningerne til sommerhusene skal censureres af fredningsnævnet, som også skal godkende husenes placering i terrænet. Det fremgår endelig af kendelsen, at "Det fredede Omraade skal skaanes af alle..."

Det fremgår af fredningsbestemmelsernes pkt. B, at "Der gøres ingen Indskrænkning i den ved Lovgivningen hjemlede Jagtret og den for dennes Udøvelse efter Nævnets Skøn nødvendige Plantning, hvorhos der gives Tilladelse til Opførelse af en jagthytte i "Svenske Knolde" paa den Gaardejer, Strandfoged Hans Cornelius Jensen tilhørende Ejendom, Matr. nr. bb..."

Overfredningsnævnets kendelse omfatter ejendommene matr. nr. 71 a samt matr. nr. 72 til 112 Ho og Vester Bredmose byer, Ho sogn.

Overfredningsnævnet afsagde den 9. oktober 1980 kendelse om supplerende fredning af arealer på Skallingen og fredede ca. 118 ha, der ligger spredt i området i det væsentlige uden synlige skel, med det formål at kunne udføre en samlet forsknings- og plejeindsats, som løbende afstemmes efter udviklingen på Skallingen.

A's sommerhusejendom ligger i nationalpark Vadehavet og er omfattet af Natura 2000 – habitatområde nr. 78, fuglebeskyttelsesområde nr. 55 og Ramsarområde nr. 27. Nærområderne til sommerhuset er kortlagt som naturtype strandeng; ejendommen er desuden omfattet af naturbeskyttelseslovens § 3.

Udskiftningen af betontrappen og etableringen af havebeplantningen kan derfor kun ske med fredningsnævnets dispensation fra fredningsbestemmelserne.

Fredningsnævnet har behandlet sagen på nævnets møde den 24. juni 2016, hvor nævnet tillige har foretaget besigtigelse.

Fredningsnævnets afgørelse

Fredningsnævnet meddeler A afslag på lovliggørelse af betontrappen og haveanlægget.

Redegørelse for afgørelsen fremgår under afsnittet "Fredningsnævnets begrundelse".

Sagens baggrund

Overfredningsnævnets kendelse om fredningen Skallingen omfattede blandt andet ejendommene matr. nr. bb, og matr. nr. cc smst.

Matr. nr. bb blev udstykket i 1966 i matr. nr. dd og matr. nr. aa. Matr. nr. aa blev sammenlagt med parcel 2 af matr. nr. ee, der ligeledes er omfattet af Overfredningsnævnets kendelse. De sammenlagte ejendomme blev matrikuleret som matr. nr. aa.

A ejendommen matr. nr. aa, hvorpå der er opført et sommerhus og en garage.

Trappen:

Der var gennem en årrække en trappe, opbygget i kvadratiske betonfliser fra B-vej op til terrassen på sommerhusets østside.

A har udskiftet trappen med en bred betontrappe fra arealet foran garagen til terrassen.

A har i brev, dateret den 13. februar 2016, til miljøministeren anført blandt andet, at den gamle trappe blev

"undergravet af vandet og trappen er sunken. Jeg har i flere år selv repareret trappen med sand, men for et par år siden gik det helt galt under en storm.

Jeg meldte skaden til mit forsikringsselskab og fik godkendt en ny trappe i samme bredde og længde som den gamle trappe, men med støbte sidestykker i stedet for store sten, så den nye trappe ikke skulle lide samme skæbne som den gamle..."

Beplantningen på grunden:

Varde Kommune konstaterede i 2014, at A havde ændret terrænet omkring sommerhuset og foretaget "jordbearbejdning".

Varde Kommune varslede herefter den 29. august 2014 påbud om retable- ring af den udførte terræændring og bearbejdning af arealet.

Varslingen af påbuddet blev fulgt op af et påbud, dateret den 19. december 2014, hvorefter A skulle retablere arealet øst

for sommerhuset til den tidligere tilstand, at tilført muld skulle fjernes ned de oprindelige jordlag, og at arealerne herefter skulle henligge til naturlig tilgroning uden yderligere tilsåning

Varde kommune har anført følgende i afgørelsen:

" ...

Du har oplyst, at der alene er foretaget bekæmpelse af hybenroser, og at der altid har været en køkkenhave med jordbærplanter, og at der som afslutning på byggeriet af det nuværende sommerhus blev tilført muld og sået græs. Endvidere har du på mødet den 2. september 2014 oplyst, at der er tilført muld i de huller, som er opstået efter fjernelse af hyben, at der er forsøgt at plante græs i 2013, men græsset er ikke kommet op, at der er billeder fra ca. 1995, som viser parkerede biler foran huset, hvorfor der ikke har været en klit, og at ejendommen ikke ser ud til at være omfattet af frednings-kendelsen pga. ændrede matrikelnumre.

Der er tale om et hedeareal, der er beskyttet i henhold til Naturbeskyttelseslovens § 3. Dette indebærer, at der ikke må ske ændringer i tilstanden af den beskyttede naturtype, hvilket er udtryk for en generel samfundsmæssig interesse i at bevare de beskyttede naturtyper og den biologiske mangfoldighed.

Kommunen kan kun i ganske særlige tilfælde dispensere til foranstaltninger, der ændrer tilstanden, og det er i den forbindelse ikke tilstrækkeligt, at der er påvist en væsentlig jordbrugs-, økonomisk eller rekreativ interesse,

...

Ved gennemgang af fotos og luftfotos (1995-2014) kan det konstateres, at der er niveauforskel fra sommerhuset og til området nord for, hvilket også trappen op til sommerhuset viser. Af de samme fotos og luftfotos kan det dog ligeledes konstateres, at der er etableret en brat overgang langs hele sommerhuset, som er af nyere dato (efter 2012) Dette understøttes også af E's udsagn, om at han ud fra sin daglige færden i området som hyrde ved, at der har været en klit, og at han kommer forbi en dag, hvor klitten er blevet fjernet. Ved gennemgang af kommunens byggesager er der desuden ikke fundet tilladelse eller dispensation til at tilføre muld og så græs i forbindelse med sommerhusets opførelse i 1993, og luftfoto viser heller ikke, at der skulle have været ryddet et område til køkkenhave.

Ifølge kommunens vurdering er det derudover ikke korrekt, at der altid har været køkkenhave. Varde Kommune bestrider ikke, at for-

målet med det foretagne indgreb har været bekæmpelse af hybenroser, men fastholder at indgrebet har været i strid med Naturbeskyttelseslovens § 3, og Fredningskendelsen
 ...”

A påklagede påbuddet til Natur- og Miljøklagenævnet, der imidlertid afsluttede behandlingen af sagen uden at træffe afgørelse, fordi A ikke indbetalte klagegebyret.

Varde Kommune meddelte derfor i brev af 12. februar 2016 A, at sagen om påbuddet derfor var afsluttet.

Varde Kommune har anført i brevet af 4. maj 2016 til fredningsnævnet blandt andet, at kommunen vurderer, at tilplantningen og renoveringen af trappen kræver en dispensation.

oOo

Fredningsnævnets afgørelse:

Ifølge naturbeskyttelseslovens § 50, stk. 1, kan fredningsnævnet dispensere fra bestemmelserne i en fredningskendelse, når det ansøgte ikke er i strid mod fredningens formål. Videregående afvigelser fra en fredning end nævnt i stk. 1, og helt eller delvis ophævelse af en fredning kan, jf. stk. 5, kun foretages efter reglerne om gennemførelse af fredninger.

Det er formålet med fredningen af Skallingen at bevare de landskabelige og videnskabelige værdier, der knytter sig til området.

Skallingen ligger i et internationalt naturbeskyttelsesområde - EF-habitatområde nr. 78, Vadehavet, EF-fuglebeskyttelsesområde nr. 55, Skallingen og Langli, samt Ramsarområde nr. 27.

Fredningsnævnet skal ved afgørelsen af sagen derfor tillige vurdere, om det ansøgte indebærer forringelse af de naturtyper og levesteder eller betydelige forstyrrelser af de arter, området er udpeget for, jf. naturbeskyttelseslovens § 50, stk. 2, såfremt betingelserne for at dispensere til trappen og haveanlægget er opfyldt.

Det fremgår af fredningsbestemmelserne, at det fredede område ikke må bebygges, og at der heller ikke må anbringes blandt andet skure, boder eller andre indretninger, der kan virke skæmmende, i det fredede område. Fredningsbestemmelserne indeholder 2 undtagelser fra denne regel: Det er tilladt at opføre nødvendige bygninger for den landbrugsmæssige drift

af arealerne, "men Bygningerne maa kun anvendes til det nævnte Formaal, og er forsaavidt angaar fremtidige Bygninger underkastet Censur af Nævnet", og at sælge dele af matr. nr. 71 a Ho by, Ho - Svenske Knolde" - til sommerhusbebyggelse på vilkår blandt andet, at husene skal placeres i terrænet efter fredningsnævnets anvisning, og at tegningerne skal censureres af fredningsnævnet.

Kendelsen om fredningen af Skallingen indeholder derudover en særbestemmelse i fredningsbestemmelsernes pkt. B, om, at der ikke ved fredningen er gjort indskrænkninger i jagtretten og "den for dennes Udøvelse efter Nævnets Skøn nødvendige Plantning, hvorhos der gives Tilladelse til Opførelse af en Jagthytte i "Svenske Knolde" paa den Gaardejer, Strandfoged Hans Cornelius Jensen tilhørende Ejendom, Matr. Nr. bb...

Der meddeles derhos Tilladelse til Bibeholdelse af nedennævnte Jagthytter, som dog ikke maa ombygges, udvides eller nyopføres uden Godkendelse af Nævnet..."

En af de jagthytter, der er nævnt, var opført på gårdejer Hans Cornelius Jensens ejendom matr. nr. bb; jagthyttten tilhørte vodbinder Jens Andersen, Esbjerg.

A's sommerhus ligger på en grund, der er udstykket fra matr. nr. bb og ved sammenlægning med parcel 2, der er udstykket fra matr. nr. ee, matrikuleret som matr. nr. aa.

A's ejendom er omfattet af de almindelige fredningsbestemmelser, der gælder for Skallingen, og de særlige fredningsbestemmelser under punkt B.

Der er ikke grundlag for at antage, at Overfredningsnævnet ved stadfæstelsen af fredningsnævnets kendelse, afsagt den 2. december 1938, har godkendt en havebeplantning, fordi der alene hjemledes adgang til at etablere en af hensyn til jagtrettens udøvelse nødvendig plantning.

Det fremgår ikke af sagens oplysninger, hvorvidt der den gang var en trappe til jagthyttten.

Det fremgår ikke af tilladelsen til at opføre sommerhuset, at der tillige er givet tilladelse til at etablere en trappe og at etablere en havelignende anlæg med beplantning omkring sommerhuset.

Fredningsnævnet lægger imidlertid til grund, at der har været en trappe gennem en årrække fra indkørslen til sommerhuset til plateauet, hvor sommerhuset er opført, og at der ikke gennem årene er rejst spørgsmål om trappens lovlighed.

Det er fredningsnævnets vurdering, at den oprindelige trappe derfor kan betragtes som et nødvendigt accessorium til adgangsvejen til sommerhuset, og at fredningsnævnet derfor ville have meddelt dispensation til den oprindelige trappe, såfremt fredningsnævnet havde fået forelagt en ansøgning til en trappe.

Fredningsnævnet vurderer, at den "nødvendige Plantning", der er beskrevet under fredningsbestemmelsernes pkt. B, hverken ud fra konteksten i kendelsen eller en naturlig sproglig forståelse af ordet "plantning", kan tages til indtægt for, at Fredningsnævnet for Ribe Amt og Overfredningsnævnet i kendelserne om fredningen af Skallingen har tilladt eller godkendt et haveanlæg omkring den oprindelige jagthytte.

Fredningsnævnets godkendelse af sommerhuset, der erstattede jagthytten, indeholder intet om et haveanlæg med beplantning omkring sommerhuset.

A's ansøgning om en lovliggørende dispensation til trappen og beplantningen på grunden er modtaget i foråret 2016.

Fredningsnævnet vurderer, at trappen - uanset at den er opført omtrent dér, hvor der tidligere har været en beskeden trappe, opbygget af kvadratiske betonfliser - virker skæmmende i det fredede landskab og fremtræder som et fremmedelement, som bidrager til, at A's sommerhus kommer til at ændre karakter fra et sommerhus til et parcelhuslignende byggeri, løsrevet fra den øvrige sommerhusbebyggelse i området.

Fredningsnævnet vurderer endvidere, at en trappe af denne karakter opført ud mod strandengen strider mod formålet med fredningen af Skallingen og fredningsbestemmelsernes forbud mod opsætning af indretninger, der kan virke skæmmende på naturen..

Da fredningsbestemmelserne om byggerier og anlæg på Skallingen er restriktive, meddeler fredningsnævnet derfor A afslag på ansøgningen om lovliggørelse af trappen.

A's sommerhus ligger i et enestående naturområde med klitter og strandenge.

Det fremgår af luftfotografier, taget i årene fra 1995 til 2012, at der ikke har været et haveanlæg på A's grund, at arealerne nord, øst og vest for sommerhuset har været et kuperet klitareal, at der i årene efter 2012 er foretaget terrænændringer, og at den naturlige vegetation er fjernet i forbindelse med terrænændringerne.

Fredningsnævnet lægger efter besigtigelsen til grund, at de planter og buske, der er på A's grund, ikke er hjemmehørende arter på Skallingen, og at planterne efter udtalelsen, som Styrelsen for Vand- og Naturforvaltning har afgivet, er uønskede, "hvis arterne spreder sig til Skallingens tilstødende klitområder, og efterfølgende etablering af bestande".

På denne baggrund, og uanset at arterne ikke er optaget på listen over invasive arter, og ikke i sig selv vurderes at kunne påvirke Natura 2000 området negativt i væsentlig grad, vurderer fredningsnævnet, at den ændring af terrænet omkring sommerhuset og den beplantning på grunden, som A har foretaget efter 2012, er i strid med formålet med fredningen af Skallingen, hvorefter fredningen skal opretholde og bevare de landskabelige værdier i området, og at beplantningen er i strid med de generelle fredningsbestemmelser forbud mod beplantning.

Fredningsnævnet vurderer på denne baggrund, at der ikke er grundlag for at meddele A en lovliggørende dispensation til beplantningen og terrænændringerne.

A skal derfor senest den 1. januar 2017 fjerne trappen, fjerne beplantningen og retablere terrænet øst, vest og nord for sommerhuset. Terrænretableringen skal ske efter Varde Kommunes anvisninger.

Trappen og resterne herfra skal deponeres uden for det fredede område efter Varde Kommunes anvisninger.

Hvis A vil opføre en trappe fra garagen til terrassen øst for sommerhuset, skal tegningerne hertil forelægges og godkendes af fredningsnævnet, inden projektet påbegyndes

[punkt vedr. klagevejledning ikke gengivet]

Fredningsnævnet for Sydjylland, nordlig del

Kolding, den 30. september 2016

Vagn Kastbjerg

..."

Af sagens bilag 5, afgørelse fra Miljø- og Fødevareklagenævnet af 23. oktober 2019, fremgår:

" ...

STADFÆSTELSE af afslag på dispensation i sag om lovliggørelse af trappe og beplantning med tilhørende terrænændringer inden for fredningen af Skallingen i Varde Kommune

Miljø- og Fødevareklagenævnet har truffet afgørelse efter naturbeskyttelseslovens § 50, stk. 1, jf. § 78, stk. 3 (fredningsdispensation).¹

Miljø- og Fødevareklagenævnet stadfæster Fredningsnævnet for Sydjylland, nordlig dels afgørelse af 30. september 2016 om afslag på lovliggørende dispensation fra fredningen af Skallingen til opførelse af en trappe samt etablering af havebeplantning med tilhørende terrænændringer på matr. nr. aa, beliggende B-vej 24, 6857 Blåvand i Varde 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.

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.

1. Klagen til Miljø- og Fødevareklagenævnet

Afgørelsen er den 27. oktober 2016 påklaget til Natur- og Miljøklagenævnet af ejendommens ejer.

Sagen er pr. 1. februar 2017 overgået til Miljø- og Fødevareklagenævnet, jf. § 24, stk. 6, i lov om Miljø- og Fødevareklagenævnet.

Klager har navnlig anført, at der for både trappens og havebeplantningens vedkommende er tale om genskabelse af tidligere forhold, der ikke kræver lovliggørende dispensation.

Klagepunkterne er nærmere uddybet i afsnit 2.8.

2. Sagens oplysninger

2.1 Ejendommen Klagers ejendom på 2.390 m² ligger i landzone, ca. 200 m nordøst for et område med 17 sommerhuse, der i fredningskendelsen er betegnet som "Svenske Knolde". Ejendommen afgrænses mod nord af B-vej.

Det fremgår af sagen, at ejendommen omfatter arealer, der blev udstykket fra to ejendomme, der på fredningstidspunktet var noteret som matr. nr. bb og matr. nr. cc smst., og som begge var omfattet af fredningen. Ved sammenlægningen blev ejendommen matrikuleret som matr. nr. aa.

Det eksisterende sommerhus er ifølge oplysninger fra BBR opført i 1993 og har et samlet boligareal på 73 m². I BBR er desuden noteret, at der på ejendommen findes en garage på 33 m², opført i 1964. Garagen ligger umiddelbart nordvest for sommerhuset.

Ejendommen var før opførelsen af sommerhuset bebygget med en jagthytte. Jagthyttten fandtes på arealet ved fredningens gennemførelse og er omtalt i fredningskendelsen.

Ejendommen er omfattet af Overfredningsnævnets kendelse af 28. december 1939 om fredning af Skallingen. Fredningsbestemmelserne indeholder forbud mod bebyggelse og beplantning samt mod opsætning af skure, beboelsesvogne, boder, badehuse og andre indretninger, der kan virke skæmmende på naturen. Overfredningsnævnet afsagde den 9. oktober 1980 kendelse om supplerende fredning af arealer på Skallingen og frede de ca. 118 ha, der ligger spredt i området i det væsentlige uden synlige skel, med det formål at kunne udføre en samlet forsknings- og plejeindsats, som løbende afstemmes efter udviklingen på Skallingen.

Ejendommen ligger i et område, der indgår i Ramsarområde nr. 27 (Vadehavet), Fuglebeskyttelsesområde nr. 55 (Skallingen og Langli) samt Habitatområde nr. 78 (Vadehavet med Ribe Å, Tved Å og Varde Å vest for Varde).

Hee ejendommen er desuden omfattet af naturbeskyttelseslovens § 3 om beskyttede naturtyper (primært hede).

2.2 Beskrivelse af trappen

Trappen er en betonkonstruktion, der er støbt i et sammenhængende stykke og anlagt som erstatning for en tidligere trappe, der bestod af betonfliser med samme bredde og forløb som den tidligere. Ifølge klagers oplysninger blev den tidligere trappe etableret i forbindelse med opførelse af sommerhuset i 1993 for at skabe adgang til huset. Udskiftningen skete i 2015, efter at den tidligere trappe var blevet undermineret på grund af oversvømmelser.

2.3 Beskrivelse af beplantning og terrænændringer

Fredningsnævnet har lagt til grund for afgørelsen, at der i perioden efter 2012 er etableret beplantning af ikke-hjemmehørende arter i form af blandt andet dild, enebuske, iris, purløg, solbærbuske, hindbærbuske og asparagus, og i den forbindelse udført terrænændringer på arealer nord, øst og vest for sommerhuset.

2.4 Ansøgning om dispensation til at beholde trappe og beplantning

Varde Kommune rettede den 4. maj 2016 henvendelse til fredningsnævnet, idet kommunen i forbindelse med en besigtigelse af klagers ejendom den 30. april 2015 havde konstateret, at der på ejendommen var foretaget renovering af en trappe samt tilplantning af et areal med diverse haveplanter.

Kommunen anmodede fredningsnævnet om at tage stilling til, om renoveringen af trappen krævede dispensation fra fredningen, og om nævnet i givet fald kunne meddele en sådan. Kommunen anmodede endvidere fredningsnævnet om at tage stilling til, om der kunne meddeles dispensation til tilplantning med haveplanter, idet denne efter kommunen opfattelse var dispensationskrævende.

Kommunen oplyste desuden, at kommunen den 12. februar 2016 havde orienteret klager om, at kommunen vurderede, at forholdene omkring trappen og tilplantningen skulle behandles af fredningsnævnet, og i den forbindelse havde anmodet om klagers bemærkninger hertil.

Kommunen modtog som reaktion herpå (blandt andet) kopi af en henvendelse fra klager til miljø- og fødevareministeren af 13. februar 2016, der navnlig omhandlede klagers synspunkter i forhold til trappen.

2.5 Bemærkninger under fredningsnævnets behandling af sagen

Fredningsnævnet har den 24. juni 2016 foretaget besigtigelse af ejendommen med deltagelse af klager samt repræsentanter for Varde Kommune, Naturstyrelsen (nu del af Miljøstyrelsen), Danmarks Naturfredningsforenings lokalkomite og friluftsrådet, og har efterfølgende modtaget supplerende bemærkninger til sagen fra henholdsvis Varde Kommune, Naturstyrelsen, Friluftsrådet og klager.

2.5.1 Trappen

Klager oplyste under besigtigelsen, at hendes forsikringsselskab har dækket udgifterne til udskiftningen. Ifølge klager består den nye helstøbte betontrappe af betontrappesten, og er det nærmeste man i dag kan komme den tidligere trappe af betonfliser, som ifølge klager blev godkendt sammen med opførelsen af det eksisterende hus i 1993.

Klager har derudover henvist til, at der er tilladt for pensionister at benytte deres sommerhuse året rundt, og at den nye trappe skal sikre en lettere adgang til huset, uanset vejrlig og årstid.

Varde Kommune har bemærket, at trappen fremtræder markant i landskabet, men har derudover ikke yderligere bemærkninger til trappen.

Danmarks Naturfredningsforening og Friluftsrådet har begge givet udtryk for, at trappen fremstår som skæmmende for landskabet, og at der ikke bør meddeles lovliggørende dispensation.

2.5.2 Beplantning og terrænændring

Klager har i forhold til arealerne omkring sommerhuset anført, at disse er en del af et plateau af sand, der blev opbygget i forbindelse med opførelse af sommerhuset, og at hun ikke har foretaget yderligere terrænændringer. Da Skallingen oversvømmes ofte, har klager dog lavet en skråning nord for garagen, så bilen kan køre op af den og stå sikkert i våde perioder.

Klager har derudover blandt andet oplyst, at der altid har været planter på ejendommen, og at beplantningen er nødvendig for at undgå sandflugt. Klager har hertil anført, at hun aldrig selv har plantet noget, men har fjernet bevoksning af rynket rose. De planter, der nu kommer frem, er ifølge klager oprindelige planter, der tidligere var skjult af marehalm og rynket rose.

Varde Kommune har anført, at der ifølge kommunens opfattelse er etableret beplantning på ejendommen både øst, nord og nordvest for sommerhuset. Kommunen har i den forbindelse bemærket, at kommunen i forbindelse med en besigtigelse den 30. april 2015 iagttog "noget, der ligne-

de nye planter og bærbuske", men dog ikke kunne afgøre om der var tale om nye planter. Kommunen har ikke været i stand til at identificere beplantningen på luftfotos taget gennem årene, hvilket efter kommunens opfattelse tyder på, at beplantningen er foretaget inden for de sidste år.

Naturstyrelsen har om de registrerede plantearter anført, at disse ikke er naturligt hjemmehørende på Skallingen og ikke er medtaget på listen over invasive arter. Styrelsen har vurderet, at beplantningen næppe i sig selv vil påvirke Natura 2000-området, men at der er risiko for, at planterne kan sprede sig til omliggende klitområder og danne bestande.

Naturstyrelsen har på baggrund af en gennemgang af luftfotos af området fra 1995 til 2015 vurderet, at der ikke var egentlige haveanlæg, og at terrænformerne på ejendommen var uberørte til og med 2012. Efter styrelsens vurdering bestod vegetationen indtil 2012 overvejende af klithedevergetation og et større buskads af rynket rose og muligvis gyvel, og der var rundt om garagen et åbent areal med en bredde på ca. 2- 3 m. På luftfoto fra 2014 kan det ifølge styrelsen ses, at bevoksningen nord og øst for garagen er fjernet. Det kan endvidere ses, at terrænet er efterladt plant, og at der synes at være foretaget afgravning på et areal mellem huset og vejen.

Klager har til Naturstyrelsens gennemgang af luftfotos anført, at denne ikke er anvendelig til dokumentation af beplantning på ejendommen.

Danmarks Naturfredningsforening og Friluftsrådet har begge anført, at beplantningen er menneskeskabt og unaturlig, idet hovedparten af plantearterne ikke er hjemmehørende, og at der ikke bør meddeles lovliggørende dispensation.

Friluftsrådet har derudover blandt andet bemærket, at klager ved at foretage en så indgribende fjernelse af beplantning også har fjernet den naturlige bevoksnings muligheder for at etablere sig igen.

2.5.3 Klagers bemærkninger til fredningsbestemmelserne

Klager har under fredningsnævnets behandling af sagen fremsat en række bemærkninger om forståelsen af fredningsbestemmelserne.

Efter klagers opfattelse er hendes ejendom omfattet af fredningsbestemmelsernes punkt B, hvoraf det blandt andet fremgår, at der

"[...] ingen indskrænkning [gøres] i den ved lovgivningen hjemlede Jagtret og den for dennes Udøvelse efter Nævnets Skøn nødvendige Plantning, hvorhos der gives Tilladelse til Opførelse af en Jagthytte i

"Svenske Knolde" paa den Gaardejer, Strandfoged Hans Cornelius Jensen tilhørende Ejendom, Matt. Nr. bb[...]"

Klager har i den forbindelse anført, at beplantningen på ejendommen er godkendt jf. fredningsbestemmelsernes punkt B, og er en del af erhvervelsen af matr.nr. aa. Klager finder derfor, at hun ikke er forpligtet til at skulle ansøge om, hvordan hun vedligeholder og passer ejendommens have, herunder hvilke arter beplantningen skal bestå af, eller om den skal være i rækker eller spredt.

2.6 Den påklagede afgørelse

Fredningsnævnet har den 30. september 2016 meddelt afslag på lovliggørende dispensation til trappen, beplantningen og terrænændringerne.

Fredningsnævnet har samtidig anført, at klager senest den 1. januar 2017 skal fjerne trappen, fjerne beplantningen og retablere terrænet øst, vest og nord for sommerhuset. Retableringen af terrænet skal ske efter Varde Kommunes anvisninger, og trappen og resterne herfra skal deponeres uden for det fredede område efter kommunens anvisninger.

Fredningsnævnet har i afgørelsen oplyst, at klagers sommerhus ligger på en grund, der er udstykket fra matr. nr. bb og ved sammenlægning med en parcel, der er udstykket fra matr. nr. ee, i dag er matrikuleret som matr.nr. aa.

Fredningsnævnet har lagt til grund, at klagers ejendom er omfattet af de almindelige fredningsbestemmelser, der gælder for Skallingen, samt af de særlige fredningsbestemmelser under punkt B.

Det er desuden anført, at det af sagens oplysninger ikke fremgår, hvorvidt der på fredningstidspunktet var en trappe til jagthytten. Det fremgår heller ikke af tilladelsen ti at opføre sommerhuset, at der i den forbindelse blev givet tilladelse til at etablere en trappe eller til at etablere et haveliggende anlæg med beplantning omkring sommerhuset.

Fredningsnævnet har endvidere bemærket, at klagers sommerhus ligger i et enestående naturområde med klitter og strandenge.

2.6.1 Trappen

Fredningsnævnet har ved afgørelsen lagt til grund, at der gennem en årrække har været en trappe det pågældende sted, og at der ikke gennem årene er rejst spørgsmål om trappens lovlighed.

Nævnet har herefter vurderet, at den tidligere trappe kan betragtes som et nødvendigt accessorium til adgangsvejen til sommerhuset, og at fredningsnævnet ville have meddelt dispensation til den tidligere trappe, såfremt der var ansøgt herom.

For så vidt angår den nye trappe har fredningsnævnet vurderet, at denne - uanset, at den er opført på ormført samme sted som den tidligere - virker skæmmende i det fredede landskab og fremtræder som et fremmedelement. Efter nævnets vurdering bidrager trappen til, at klagers sommerhus kommer til at ændre karakter fra et sommerhus til et parcelhuslignende - byggeri, løsrevet fra den øvrige sommerhusbebyggelse i området.

Fredningsnævnet har endvidere vurderet, at en trappe af denne karakter, opført ud mod strandengen, strider mod formålet med fredningen af Skallingen og fredningsbestemmelsernes forbud mod opsætning af indretninger, der kan virke skæmmende på naturen. Nævnet har herudover henvist til, at fredningsbestemmelserne om byggerier og anlæg på Skallingen er restriktive.

2.6.2 Beplantning og terrænændringer

Fredningsnævnet har i forhold til klagers forståelse af fredningsbestemmelserne anført, at der ikke er grundlag for at antage, at Overfredningsnævnet har godkendt en havebeplantning, idet der alene hjemledes adgang til at etablere en af hensyn til jagtrettens udøvelse nødvendig plantning.

Efter fredningsnævnets opfattelse kan den "nødvendige Plantning", der er beskrevet under fredningsbestemmelsernes pkt. B, hverken ud fra konteksten i kendelsen eller en naturlig sproglig forståelse af ordet "plantning", tages til indtægt for, at Fredningsnævnet for Ribe Amt og Overfredningsnævnet i kendelserne om fredningen af Skallingen har tilladt eller godkendt et haveanlæg omkring den oprindelige jagthytte.

Fredningsnævnet har desuden oplyst, at nævnets godkendelse af klagers sommerhus, der erstattede jagthytten, intet indeholder om et haveanlæg med beplantning omkring sommerhuset.

Fredningsnævnet har anført, at det af luftfotos fra perioden 1995 til 2012 fremgår, at der ikke har været et haveanlæg på klagers ejendom, at arealet nord, øst og vest for sommerhuset har været et kuperet klitareal, at der i årene efter 2012 er foretaget terrænændringer, og at den naturlige vegetation er fjernet i forbindelse med terrænændringerne.

Det er blandt andet på denne baggrund fredningsnævnets vurdering, at den beplantning og de terrænændringer, som klager har foretaget på ejendommen efter 2012, er i strid med formålet med fredningen af Skallingen, hvorefter fredningen skal opretholde og bevare de landskabelige værdier i området. Det er endvidere nævnets vurdering, at beplantningen er i strid med de generelle fredningsbestemmelser forbud mod beplantning.

Fredningsnævnet har ved afgørelsen endvidere lagt til grund, at de omhandlede planter på ejendommen ikke er hjemmehørende arter på Skallingen, og at planterne ifølge Naturstyrelsens udtalelse er uønskede, hvis arterne spreder sig til Skallingens tilstødende klitområder, og efterfølgende etablering af bestande.

Det forhold, at arterne ikke er optaget på listen over invasive arter, og ikke i sig selv vurderes at kunne påvirke Natura 2000-området negativt i væsentlig grad, kan ifølge nævnet ikke føre til andet resultat.

2.7 Klagens indhold

Klager har, udover den indgivne klage af 27. oktober 2016, i perioden fra den 28. oktober 2016 til den 3. marts 2019 fremsendt omfattende supplerende materiale til sagen.

Klager har navnlig gentaget tidligere fremførte synspunkter om, at der både for trappens og havebeplantningens vedkommende er tale om genskabelse af tidligere forhold.

Om trappen har klager supplerende oplyst, at den har en værdi på omkring 20.000 kr.

Klager har derudover blandt andet anført, at den eksisterende garage på ejendommen er opført uden dispensation fra fredningen, og uden at dette har været påtalt af myndighederne. Efter klagers opfattelse bør det derfor ikke være nødvendigt at skulle søge om dispensation til at genskabe hverken trappen eller havebeplantningen.

Klager har desuden henvist til, at Natur- og Miljøklagenævnet i en sag om etablering af strøm- og vandforsyning på Skallingen meddelte dispensation til at opsætte nye fiberskabe mv. inden for det fredede område. Klager har i den forbindelse bemærket, at det synes ude af proportioner, at en trappe og en beplantning, der har været på ejendommen tidligere, samtidig skal fjernes.

Herudover omfatter klagen i det væsentligste en gennemgang af forløbet af de ovenfor nævnte tidligere sager, der har berørt klagers ejendom.

Klager har desuden anført en række kritikpunkter i forhold til både kommunens og fredningsnævnets behandling af såvel den aktuelle som tidligere sager på ejendommen. Herunder blandt andet at kommunen i forbindelse med den aktuelle sag har oplyst et forkert matr. nr., samt at fredningsnævnet har en fejlagtig opfattelse af, hvilke fredningsbestemmelser der gælder for klagers ejendom.

Klager har desuden udtrykt utilfredshed med såvel kommunens varetagelse af sin rolle som tilsynsmyndighed samt med fredningsnævnets formands evne til at varetage sin stilling.

Endvidere har klager anført, at naturbeskyttelseslovens § 3 ikke har betydning for hendes ejendom, og at det forhold, at der i områderne omkring ejendommen findes strandeng, er irrelevant for sagen. Klager har i denne forbindelse desuden bemærket, at den genskabte trappe efter hendes opfattelse ikke vil have betydning for fugle eller natur i området.

Det supplerende materiale omfatter blandt andet ældre fotos af klagers ejendom, uddrag fra bøger og avisartikler om bekæmpelse af hybenroser mv. Herudover omfatter det supplerende materiale en lang række sagsakter fra de tidligere sager på klagers ejendom, som klager har modtaget fra kommunen i forbindelse med en anmodning om aktindsigt.

3. Miljø- og Fødevareklagenævnets bemærkninger og afgørelse

3.1 Miljø- og Fødevareklagenævnets bemærkninger

3.1.1 Miljø og Fødevareklagenævnets prøvelse

Miljø- og Fødevareklagenævnet bemærker indledningsvist, at nævnet efter naturbeskyttelseslovens § 78, stk. 3, kan behandle klager over fredningsnævnenes afgørelser efter loven, og at nævnet i den aktuelle sag alene kan tage stilling til klagepunkter, der vedrører den påklagede afgørelse.

De af klager anførte synspunkter, der vedrører tidligere sager på ejendommen, er således ikke indgået i nævnets behandling af sagen.

I forhold til klagers bemærkninger om Varde Kommunes behandling af sagen bemærker Miljø- og Fødevareklagenævnet, at eventuelle spørgsmål om kommunens udøvelse af sin tilsynsforpligtelse efter naturbeskyttelseslovens § 73 ikke kan behandles af Miljø- og Fødevareklagenævnet, men må indbringes for Ankestyrelsen.

Da det tillige ligger uden for Miljø- og Fødevareklagenævnets beføjelse at tage stilling til fredningsnævnets medlemmers kompetence til at varetage deres stilling, er klagers kritik heraf heller ikke indgået i nævnets behandling af sagen.

3.1.2 Det retlige grundlag

Ifølge naturbeskyttelseslovens § 50, stk. 1, kan fredningsnævnet dispensere fra bestemmelserne i en fredning, når det ansøgte ikke er i strid med fredningens formål. Videregående afvigelser fra en fredning end nævnt i stk. 1, og hel eller delvis ophævelse af en fredning kan, jf. stk. 5, kun foretages efter reglerne om gennemførelse af fredninger.

Ifølge § 50, stk. 2, kan fredningsnævnet kun meddele dispensation fra en fredning i eller uden for et internationalt naturbeskyttelsesområde, hvis det ansøgte ikke indebærer forringelse af naturtyper og levesteder for arter eller betydelige forstyrrelser af arter, som området er udpeget for.

Fredningsnævnet kan endvidere i henhold til § 50, stk. 3, ikke meddele dispensation fra en fredning, hvis det ansøgte kan beskadige eller ødelægge yngle- eller rasteområder i det naturlige udbredelsesområde for de dyrearter, der er nævnt i bilag 3 til loven, eller ødelægge de plantearter, der er nævnt i bilag 5 til loven, i alle livsstadier.

Det skal af fredningsnævnets afgørelser efter stk. 1, fremgå, at betingelserne i stk. 2 og 3 er opfyldt.

3.1.3 Fredningen af Skallingen

Klagers ejendom er omfattet af Fredningsnævnet for Ribe Amtsrådskreds' kendelse om Fredning af Skallingen af 2. december 1938, som blev stadfæstet af Overfredningsnævnet den 28. december 1939.

Fredningen af Skallingen indeholder ikke en udtrykkelig formålsbestemmelse. Formålet med fredningen må derfor fastlægges under hensyn til fredningsbestemmelserne og det oplyste om baggrunden for fredningssagen.

Af fredningskendelsen fremgår blandt andet følgende om baggrunden for fredningen:

"Det saaledes betegnede Omraade ønskes af Naturfredningsraadet fredet *dels* af landskabelige Grunde, idet det af Raadet i saa Henseende særlig er anført, at Halvøen ved sin isolerede Belliggenhed og højst ejendommelige Natur af Klit- og Marskarealer danner en Hel-

hed, til hvilken der ikke findes Mage i vort Land eller vore Nabolande, idet menneskelige Indgreb i den naturlige Udvikling deraf har været af meget ringe Betydning, dels af videnskabelige Grunde, idet Halvøen er en relativt ung Formation, der endnu ikke er færdigdannet, og hvis Udvikling bør følges ad videnskabelig Vej.

Med Hensyn til selve Fredningens Omfang har Naturfredningsraadet ønsket hele Omraadet bevaret i saa uberørt Tilstand som overhovedet muligt, idet der navnlig ønskes Forbud mod Beplantning og mod enhver Form for permanent Bebyggelse, bortset fra de Skure og andre Bygninger, der er nødvendige for Arealernes landbrugsmæssige Drift, og saaledes, at andre, allerede forud for en Fredning opførte Bygninger, saaledes Redningsstationen, det videnskabelige Laboratorium og Telefonskure ikke berøres af Fredningen. Endvidere ønskes fri Færdselsret for Offentligheden med Forbehold af, at de af Lodsejerne opsatte Afspærringer respekteres."

Af fredningsbestemmelsernes punkt A, der gælder for hele det fredede område, fremgår følgende:

"Omraadet maa med de nedenanførte Begrænsninger ikke bebygges eller beplantes, ligesom det forbydes at anbringe Master, Skure, Beboelsesvogne, Boder, Badehuse eller andre Indretninger, der kan virke skæmmende."

Det er på baggrund af ovenstående, Miljø- og Fødevarerklagenævnets opfattelse, at de landskabelige og naturvidenskabelige interesser, der knytter sig til Skallingen, var afgørende for fredningen og for de fredningsbestemmelser, der blev fastsat.

De landskabelige værdier, som fredningen tilsigter at bevare, omfatter efter nævnets opfattelse navnlig det for Skallingen særegne og karakteristiske landskab i form af områdets i væsentligste uberørte naturarealer, herunder klitter, strandenge, hedearealer mv.

De i fredningsbestemmelsernes punkt A nævnte begrænsninger omfatter ~ blandt andet følgende to undtagelser:

"At opføre Bygninger, som er nødvendige for den landbrugsmæssig Drift af Arealerne, men Bygningerne maa kun anvendes til det nævnte Formaal og er forsaavidt angaar fremtidige Bygninger underkastet Censur af Nævnet[...]".

"At sælge Dele af Matr. Nr. 71 a [...], beliggende i "Svenske Knolde", til Sommerhusbebyggelse paa følgende Betingelser:

- a) Parcellerne, der ikke maa indhegnes, maa ikke være mindre end 3.000 m²
- b) Husene skal placeres i Terrænet efter Nævnets Anvisning.
- c) Tegningerne til Sommerhusene skal censureres af Nævnet.
- d) I Sommerhusene maa ikke drives Hotel eller Pensionatsvirksomhed eller anden Næring."

Miljø- og Fødevareklagenævnet lægger på baggrund af det oplyste om blandt andet matrikuleringen af klagers ejendom til grund, at klagers ejendom ikke er omfattet af disse undtagelsesbestemmelser, og følgelig er omfattet af de almindelige bestemmelser under punkt A.

Fredningsbestemmelsernes punkt B indeholder følgende særbestemmelse, der omfatter blandt andet klagers ejendom:

"Der gøres ingen Indskrænkning i den ved Lovgivningen hjemlede Jagtret og den for dennes Udøvelse efter Nævnets Skøn nødvendige Plantning, hvorhos der gives Tilladelse til Opførelse af en Jagthytte i "Svenske Knolde" paa den Gaardejer, Strandfoged Hans Cornelius Jensen tilhørende Ejendom, Matr. Nr. bb, samt til, at en [...] anbragt Jagthytte forbliver staaende eller flyttes til Matr. Nr. 107. Begge disse Jagthytter undergives Nævnets Censur saavel med Hensyn til Størrelse, Udseende og Beliggenhed.

Der meddeles derhos Tilladelse til Bibeholdelse af nedennævnte Jagthytter, som dog ikke maa ombygges, udvides eller nyopføres uden Godkendelse af Nævnet:

Lb.Nr.	Jagthyttens ejer	Grundens ejer	Matr.Nr.
[...]	[...]	[...]	[...]
ff	Vaadbinder Jens Andersen, Esbjerg	Strandfoged Hans Cornelius, Ho	bb, Ved Redningshuset."

Fredningsnævnet har i forhold til bestemmelserne i punkt B anført, at der ikke er grundlag for at antage, at den aktuelle havebeplantning kan omfattes af særbestemmelsen om, at der på ejendommen kan etableres den for jagtens udøvelse nødvendige beplantning.

Miljø- og Fødevareklagenævnet kan tiltræde, at særbestemmelserne i punkt B ikke har betydning i forhold til den aktuelle sag.

3.1.4 Trappen

Trappen er ifølge det oplyste etableret i 2015, som erstatning for en tidligere trappe. Den tidligere trappe var opbygget af kvadratiske betonfliser, mens den nye trappe er en betonkonstruktion, der er støbt i et sammenhængende stykke.

Ifølge fredningsbestemmelsernes punkt A må området ikke bebygges eller beplantes, ligesom det forbydes at anbringe master, skure, beboelsesvogne, boder, badehuse eller andre indretninger, der kan virke skæmmende.

Miljø- og Fødevareklagenævnet finder, at der ikke kan meddeles dispensation fra bestemmelserne i fredningen i henhold til § 50, stk. 1, til at beholde den nye trappe.

Miljø- og Fødevareklagenævnet har ved vurderingen lagt vægt på, at hensigten med fredningen blandt andet er at beskytte de landskabelige interesser, der knytter sig til Skallingen, hvilket blandt andet skal sikres gennem fredningsbestemmelsernes generelle forbud mod at anbringe indretninger, der kan virke skæmmende.

Det er på baggrund af sagens oplysninger, herunder fotos af trappen, nævnets vurdering, at trappen fremtræder som et fremmedelement i det særlige landskab, som fredningen tilsigter at beskytte, og derved virker skæmmende i det fredede område. Nævnet finder endvidere, at trappen i kraft af sit udtryk bidrager til, at arealerne omkring klagers sommerhus kommer til at ændre karakter fra et sommerhus til et parcelhuslignende byggeri.

Det er endvidere indgået i nævnets vurdering, at en lovliggørende dispensation til at beholde trappen vil kunne medføre en uhensigtsmæssig præcedens i forhold til fremtidige ansøgninger om anlæg af trapper og lignende konstruktioner på arealerne omkring sommerhusene på Skallingen.

3.1.5 Beplantning og terrænændringer

Miljø- og Fødevareklagenævnet vurderer på baggrund af luftfotos, at der på arealerne omkring klagers sommerhus i perioden før 2012 var et kupe-ret klitareal, at der i årene efter 2012 er foretaget terrænændringer, og at den naturlige vegetation er fjernet.

Nævnet bemærker videre, at der, ifølge Naturstyrelsens oplysninger, på de pågældende arealer findes en række plantearter, der ikke er naturligt hjemmehørende på Skallingen, herunder blandt andet dild, enebuske, iris, purløg, solbærbuske, hindbærbuske og asparges.

Fredningen af Skallingen fastsætter blandt andet, at området ikke må bygges. Fredningskendelsen indeholder derimod ingen udtrykkelige bestemmelser vedr. terrænændringer og lignende.

Miljø- og Fødevareklagenævnet betragter imidlertid de udførte terrænændringer som en del af etableringen af havebeplantningen, og finder som følge heraf, at beplantningen og terrænændringerne skal anses som et samlet hele.

Det er Miljø- og Fødevareklagenævnets vurdering, at den havebeplantning, der er etableret på arealerne omkring sommerhuset siden 2012, herunder de terrænændringer, der er udført i forbindelse hermed, er i strid med formålet med fredningen af Skallingen, og at der som følge heraf ikke kan meddeles dispensation i henhold til § 50, stk. 1, til at beholde beplantningen.

Miljø- og Fødevareklagenævnet har ved vurderingen lagt vægt på, at hensigten med fredningen er at beskytte de naturvidenskabelige og landskabelige interesser, der knytter sig til Skallingen, hvilket blandt andet skal sikres gennem fredningsbestemmelsernes generelle forbud mod at etablere beplantning.

Efter nævnets opfattelse fremstår arealerne omkring sommerhuset med den etablerede beplantning og de i den forbindelse udførte terrænændringer unaturligt og fremmedartet i forhold til Skallingens særegne og i det væsentligste uberørte landskab, som fredningen tilsigter at beskytte.

Nævnet har herudover lagt vægt på, at der i den konkrete sag er tale om plantearter, der ikke er naturligt hjemmehørende på Skallingen, og som ifølge Naturstyrelsen er uønskede, hvis de spreder sig til og etablerer bestande i Skallingens tilstødende klitområder.

3.2. Gebyr

Om følge af afgørelsen tilbagebetales det indbetalte klagergebyr ikke, jf. gebyrbekendtgørelsens § 2.

3.3 Miljø- og Fødevareklagenævnets afgørelse

Miljø- og Fødevareklagenævnet stadfæster Fredningsnævnet for Syddjylland, nordlig dels afgørelse af 30. september 2016 om afslag på lovliggende dispensation fra fredningen af Skallingen til opførelse af en trappe samt etablering af havebeplantning med tilhørende terrænændringer på matr. nr. aa, beliggende B-vej 24, 6857 Blåvand i Varde Kommune.

Det indbetalte klagegebyr tilbagebetales ikke.

Denne afgørelse gøres tilgængelig for Fredningsnævnet for Syddjylland, nordlig del (FN-SJN-28-2016) samt for klager via klageportalen. Afgørelsen sendes desuden til eventuelle andre parter i klagesagen.

Afgørelsen vil blive offentliggjort på mfkn.nævneneshus.dk. Personoplysninger vil blive anonymiseret.

Miljø- og Fødevareklagenævnet beklager en lange sagsbehandlingstid.

Thomas Steensen

Stedfortrædende formand

..."

Forklaringer

A har forklaret, at naturen på Skallingen har ændret sig, siden huset blev købt i 1967. I de senere år har der været en del oversvømmelser. I 1967 lå der en gammel jagthytte på grunden. Jagthyttten lå der ikke i 1938, da Fredningsnævnskendelsen blev lavet. Der var en trappe op til den gamle jagthytte. Huset der ligger på grunden i dag, byggede de i 1993, og huset ser ud, som de byggede det i 1993. De byggede huset på en sandpude i 1993, da det gamle hus blev oversvømmet. Huset ligger derfor højere end det gamle hus. De fik tilladelse til opførelsen af huset i 1993. Hun har ikke andre muligheder for at komme op til huset end ved at anvende trappen.

Grundet vejrforholdene blev trappen som blev bygget i forbindelse med sommerhusets opførelse i 1993 undermineret, og der skulle derfor etableres en ny trappe. Den nye trappe blev lavet af betontrappetrin, der blev sat sammen til en trappe. Der blev lagt støbt beton på siden på trappen for at sikre trappen. Trappen har samme dimensioner som den tidligere trappe. Hun har bare gjort det samme som Naturstyrelsen har gjort, da de har asfalteret B-vej, da vejen var i dårlig stand. Bakken skjuler trappen og man skal derfor tæt på huset for at se trappen.

I forhold til beplantningen har A forklaret, at det eneste hun har gjort har været at fjerne hyben. Den beplantning der er på ejendommen er gammel beplantning, der kom frem, da hun fjernede hyben. Det var nødvendigt at fjerne hyben, da hybenplanterne groede ind over terreassen. Hun har ikke plantet noget. Hvis der er større planter på grunden, må de være blevet plantet med det formål at at give læ og føde til vildt.

Om luftfotoene fra 2010, 2012 og 2014 har A forklaret, at man på luftfotoene kan se, at hun har fjernet hybenroser. Beplantningen der er på grunden er den som Miljø- og Naturklagenævnet har beskrevet. Hun har stoppet sandflugten med timian, som har et godt rodnet.

I forhold til terrænændringer har A forklaret, at der ikke er lavet andre terrænændringer, end at huset blev placeret på en sandpude. Der blev givet tilladelse til at placere huset på sandpuden. Der er ikke foretaget terrænændringer ved garagen. Det er naturen selv, der har ændret terrænet.

Parternes synspunkter

A har i sit påstandsdokument anført følgende:

" ...

Det gøres i første række overordnet gældende, at det er sagsøgers opfattelse, at der for både for trappens og havebeplantningens vedkommende er tale om genskabelse af tidligere forhold, der ikke kræver lovliggørende dispensation, idet disse ændringer ikke er omfattet af fredningen og for det tilfælde, at de er omfattet af fredningen, ikke kræver dispensation herfra.

Det gøres i anden række overordnet gældende, at det er sagsøgers opfattelse, at såfremt ejendommen såvel som ændringerne i form af (gen)opførelse af en trappe samt havebeplantning med tilhørende terrænændringer er omfattet af fredningen, da har sagsøger krav på lovliggørende dispensation efter naturbeskyttelseslovens § 50, stk. 1.

4 FREDNINGSBESTEMMELSEN

Der fremgår følgende om formålet med fredningen, jf. Bilag A, side 2:

*"Det saaledes betegnede Omraade ønskes af Naturfredningsraadet fredet **dels af landskabelige Grunde**, idet det af Raadet i saa Henseende særlig er anført, at Halvøen ved sin isolerede Beliggenhed og højst ejendommelige Natur af Klit- og Marskarealer danner en Helhed, til hvilken der ikke lindes Mage i vort Land eller vore Nabolande, idet menneskelige Indgreb i den naturlige Udvikling deraf har været af meget ringe Betydning, **dels af videnskabelige Grunde**, idet Halvøen er en relativt ung Formation, der endnu ikke er færdigdannet, og hvis Udvikling bør følges ad videnskabelig Vej." (mine fremhævninger)*

Det fremgår videre på side 2 vedrørende beplantningen på det fredede område:

"Med Hensyn til det ønskede Forbud mod Beplantning har Vandbygningsdirektoratet taget Forbehold forsaavidt angaar saadan Plantning, som er nødvendig til Dæmpning af Sandflugt, herunder særlig Plantning af Hjelme.

Ministeriet for offentlige Arbejder har for sit Vedkommende henvist til det af Vandbygningsdirektoratet anførte." (min fremhævning)

Om de omfattede matrikler af fredningen fremgår følgende af fredningen, jf. Bilag A, side 2:

"Ejeren af Matt. Nr. bb, Gaardejer, Strandfoged Hans Cornelius Jensen, har frafaldet, erstatning i Anledning af den ønskede Fredning, forsaavidt der maatte blive meddelt Entreprenør Claus Sørensen, Esbjerg, Tilladelse til at opføre en Jagthytte paa Grunden. Ejerne af Mat. Numrene 73, 74, 82, 84, 85, 89, 92, 95, 101, 102, 103, 104, 105, 106, 107 og 112, der tilsammen udgør ca. 510 ha, har under Sagen erklæret intet At have at erindre imod, at der mod nedennævnte Erstatninger paalægges Ejendommene en Fredningsdeklaration med offentlig Adgang som nærmere nedenfor anført, hvorimod Forlig forgæves har været forsøgt med de øvrige Lodsejere, som har modsat sig Fredningen."

I punkt A er fredningen beskrevet således, jf. Bilag A, side 2:

"A. Omraadet maa med de nedenanførte Begrænsninger ikke bebygges eller beplantes, ligesom det forbydes at anbringe Master, Skure, Beboelsesvogne, Boder, Badehuse eller andre Indretninger, der kan virke skæmmende." (mine fremhævninger)

I punkt B er fredningen beskrevet således, jf. Bilag A, side 3:

"B. Der gøres ingen Indskrænkning i den ved Lovgivningen hjemlede Jagtret og den for dennes Udøvelse efter Nævnets Skøn nødvendige Plantning, hvorhos der gives Tilladelse til Opførelse af en Jagthytte i "Svenske Knolde" paa den Gaardejer, Strandfoged Hans Cornelius Jensen tilhørende Ejendom, Matt. Nr. bb, [...]"

Af Fredningsnævnets afgørelse af 30. september 2016, Bilag C side 1, fremgår følgende om formålet med fredningen:

"Fredningen er en status quo fredning, der har til formål at opretholde og bevare de landskabelige og videnskabelige værdier på Skallingen. Fredningsbestemmelserne indeholder derfor forbud mod bebyggelse og beplantning samt mod opsætning af master, skure, beboelsesvogne, boder, badehuse og andre indretninger, der kan virke skæmmende på naturen." (mine fremhævninger)

Der fremgår følgende om fredningens formål af Fredningsnævnets kendelse, jf. Bilag C, side 16:

"Det er formålet med fredningen af Skallingen at bevare de landskabelige og videnskabelige værdier, der knytter sig til området."

Der fremgår følgende af Miljø- og Fødevareklagenævnets afgørelse om fredningsbestemmelsen:

"Fredningsbestemmelserne indeholder forbud mod bebyggelse og beplantning samt mod opsætning af skure, beboelsesvogne, boder, badehuse og andre indretninger, der kan virke skæmmende på naturen."

Af Miljø- og Fødevareklagenævnets afgørelse fremgår endvidere følgende om formålet med fredningen, jf. Bilag 5 side 11:

"Fredningen af Skallingen indeholder ikke en udtrykkelig formålsbestemmelse. Formålet med fredningen må derfor fastlægges under hensyn til fredningsbestemmelserne og det oplyste om baggrunden for fredningssagen." (mine fremhævninger)

Det gøres således gældende, at fredningen under punkt A må forstås således, at der alene er forbud mod bebyggelse eller beplantning, hvis det virker skæmmende på naturen.

Det er således en forudsætning for, at en bebyggelse eller beplantning er i strid med fredningen, at den virker skæmmende på naturen. Det gøres i den forbindelse gældende, at det er op til fortolkning, hvorvidt en bebyggelse eller beplantning virker skæmmende.

Det gøres endvidere gældende, at der i punkt B er en undtagelse til fredningen i punkt A for så vidt angår beplantning som efter nævnets skøn er nødvendig til udøvelse af jagtretten. Det gøres gældende, at sagsøgers ejendom de facto er reguleret og omfattet af punkt B, idet sagsøgers ejendom eksplicit er nævnt i punkt B i fredningskendelsen.

Det gøres således gældende, at den beplantning, som anses nødvendig

for udøvelse af jagtretten tillige er lovlig. Det er på den baggrund sagsøgers opfattelse, at beplantningen er undtaget fra fredningsbestemmelsen i punkt A, idet den er nødvendig for udøvelsen af jagtretten, jf. punkt B, og hvorfor beplantningen allerede som følge heraf er lovlig.

Derudover gøres det gældende, at terrænændringer ikke er eksplicit er reguleret i fredningsbestemmelsen, hvorfor dette må fortolkes således, at sådanne ændringer ikke er i strid med fredningsbestemmelsen. Der henvises således til Bilag 5, hvorefter det fremgår:

"Fredningen af Skallingen fastsætter blandt andet, at området ikke må bygges. Fredningskendelsen indeholder derimod ingen udtrykkelige bestemmelser vedr. terrænændringer og lignende." (min fremhævnning)

Det gøres derfor gældende, at eventuelle terrænændringer ikke er omfattet af fredningsbestemmelsen, hvorfor der allerede som følge heraf ikke kræves dispensation efter naturbeskyttelseslovens § 50, stk. 1.

4.1 Ændringer ikke i strid med fredningen

Der er enighed om, at sagsøgers ejendom (og i hvert fald en del heraf) er omfattet af de almindelige fredningsbestemmelser under punkt A, der gælder for Skallingen, samt de særlige fredningsbestemmelser under punkt B. Fredningsnævnets bestemmelser er citeret ovenfor i afsnit 4.

Det gøres imidlertid gældende, at uanset, at ejendommen eller en del heraf, er omfattet af fredningen, da er ændringerne ikke omfattet af fredningen, idet der alene er tale om genopførelse/genoprettelse af tidligere godkendte foranstaltninger på ejendommen. Idet der ikke er tale om nybyggeri eller nybeplantning, da er det sagsøgers overordnede opfattelse, at "ændringerne" ikke er i strid med fredningen, hvorfor der heller ikke kræves lovliggørende dispensation herfra.

4.1.1 Trappen

Om trappen anfører Fredningsnævnet i sin kendelse, jf. Bilag C, side 17, følgende:

"Det fremgår ikke af sagens oplysninger, hvorvidt der den gang var en trappe til jagthytten."

Det fremgår ikke af tilladelsen til at opføre sommerhuset, at der tillige er givet tilladelse til at etablere en trappe og at etablere en havelignende anlæg med beplantning omkring sommerhuset."

Fredningsnævnet lægger imidlertid til grund, at der har været en trappe gennem en årrække fra indkørslen til sommerhuset til plateauet, hvor sommerhuset er opført, og at der ikke gennem årene er rejst spørgsmål om trappens lovlighed.

Det er fredningsnævnets vurdering, at den oprindelige trappe derfor kan betragtes som et nødvendigt accessorium til adgangsvejen til sommerhuset, og at fredningsnævnet derfor ville have meddelt dispensation til den oprindelige trappe, såfremt fredningsnævnet havde fået forelagt en ansøgning til en trappe."

Af det netop citerede fremgår det således direkte, at lovligheden af den tidligere opførte trappe (se **Fejl! Henvisningskilde ikke fundet.**) ikke på noget tidspunkt er anfægtet. Det fremgår ligeledes af ovenstående citat, at trappen må anses for at være "et nødvendigt accessorium til adgangsvejen til sommerhuset".

Det gøres således gældende, at idet den tidligere trappe de facto var lovlig, da kan genopførelsen af trappen med samme placering, forløb og dimension ikke anses for at være i strid med fredningsbestemmelsen, jf. Bilag A.

Det gøres således gældende, at trappen ikke afviger væsentligt fra den tidligere trappe. Det gøres gældende, at trappen alene er udført i bedre og mere holdbare materialer.

Det gøres i øvrigt gældende, at trappen ikke kan anses for skæmmende for naturen. Der henvises her til udtalelserne fra Naturstyrelsen og Styrelsen for Vand- og Naturforvaltning, jf. Bilag 5, side 5 og side 7-8, hvorefter det fremgår, at trappen ikke kan påvirke naturen i væsentligt negativ grad.

Det gøres som følge heraf gældende, at den nye trappe derfor på ingen måde strider med formålet med fredningsbestemmelsen, nemlig at bebyggelse og beplantning ikke må virke skæmmende på naturen. Derudover gøres det gældende, at formålet med fredningen var at bevare landskabelige og videnskabelige værdier i området. En trappe op til et sommerhus kan ikke på nogen måde anses for at have indvirkning på helhedsindtrykket af området og derved de landskabelige og videnskabelige værdier i området.

Det gøres gældende, at Miljø- og Fødevarerklagenævnets behandling af spørgsmålet om trappen fremstår særdeles formalistisk. Miljø- og Fødevarerklagenævnet lægger ved deres afgørelse vægt på, "at trappen fremtræder som et fremmedelement i det særlige landskab".

Det gøres gældende, at en trappe nu og en gang er et fremmedelement i et område som Skallingen. Uanset materialet da vil en trappe altid være et fremmedelement, lige såvel som det opførte sommerhus er et fremmedelement i det særlige landskab. Imidlertid tilsigter fredningsbestemmelsen, jf. Bilag A ikke til et forbud mod fremmedelementer, men blot et forbud mod bygninger og planter, som virker skæmmende. Trappen kan på ingen måde anses for "særligt" skæmmende for naturen, der skal medføre forbud mod trappen. Tværtimod er trappen som anført ovenfor i Fredningsnævnets kendelse "et nødvendigt accessorium til adgangsvejen til sommerhuset", ligesom opdateringen er nødvendig for en forsvarlig færdsel.

Det gøres som følge heraf sammenfattende gældende vedrørende genopførelsen af trappen, at den ikke er i strid med fredningsbestemmelsen, hvorfor der ikke kræves dispensation hertil.

4.1.2 Beplantning og terrænændringer

Det er sagsøgers fortsatte opfattelse, at hun ikke har beplantet ejendommen med nye planter, ligesom sagsøger ikke har foretaget terrænændringer – og i hvert fald ikke ændringer efter 1993, hvor sommerhuset lovligt og godkendt er opført.

Det gøres gældende, at det er sagsøgers opfattelse, at beplantningen altid har været på ejendommen, og at beplantningen på ejendommen er fra før sagsøgers ejertid. Det er sagsøgers opfattelse, at beplantningen nu er kommet til syne, fordi sagsøger retmæssigt har fjernet uønsket beplantning i form af hybenroser på ejendommen. Idet sagsøger ikke har tilplantet ejendommen med nye planter og eller udført terrænændringer, da er der således ikke tale om forhold, hvortil der skal gives dispensation. Sagsøger fastholder som følge heraf, at beplantning og terrænet på hendes ejendom ikke strider mod fredningsbestemmelserne, jf. Bilag A.

Det gøres gældende, at det er Miljø- og Fødevarerklagenævnets bevisbyrde, at der er foretaget ændringer på ejendommen i form af beplantning samt terrænændringer, som kræver dispensation.

Det gøres som følge heraf sammenfattende gældende vedrørende beplantning og terrænændring, at det ikke er i strid med fredningsbestemmelsen, hvorfor der ikke kræves dispensation hertil.

5 KRAV PÅ LOVLIGGØRENDE DISPENSATION

Det er sagsøgers overordnede opfattelse, at såfremt det lægges til grund, at der skal meddeles dispensation til (gen)opførelsen af trappen samt til beplantning og deraf udførte terrænændringer, da har sagsøger krav på dispensation efter naturbeskyttelseslovens § 50.

Det er således sagsøgers opfattelse, at de forhold, der ansøges om lovliggørende dispensation til, ikke strider mod fredningsbestemmelsen. Se her- til de ovenfor anførte bemærkninger i afsnit 4.

Naturbeskyttelseslovens § 50, stk. 1 har følgende ordlyd:

"Fredningsnævnet kan meddele dispensation fra en foreslået eller fastsat fredningsbestemmelse, når det ansøgte ikke vil stride mod fredningens formål. Reglerne i § 66 finder tilsvarende anvendelse."

Naturbeskyttelseslovens § 50, stk. 2 har følgende ordlyd:

"Fredningsnævnet kan kun meddele dispensation fra en fredning eller en foreslået fredning i eller uden for et internationalt naturbeskyttelsesområde, hvis det ansøgte ikke indebærer forringelse af naturtyper og levesteder for arter eller betydelige forstyrrelser af arter, som området er udpeget for."

Det fremgår af Karnovs note 394 til bestemmelsen, at det er et fortolkningsspørgsmål efter naturbeskyttelseslovens § 50, om der overhovedet kræves dispensation, da det i første række afhænger af en fortolkning af fredningsbestemmelsen. Herudover fremgår det af note 394 til bestemmelsen, at det undertiden kan være tvivlsomt, om en ældre deklaration overhovedet indeholder fredningsbestemmelser i § 50, stk. 1's forstand.

Som ovenfor anført i afsnit 4.1 er det sagsøgers principale påstand, at ændringerne ikke kræver dispensation, hvilket tillige har støtte i fortolkningen af Naturbeskyttelseslovens § 50, hvorefter det fremgår, at det skal kunne indfortolkes i fredningsbestemmelsen, hvilke specifikke forhold og tiltag, som er omfattet af fredningen. Det gøres derfor også gældende, at nærværende fredningsbestemmelse (Bilag A), er "vagt" formuleret og uden nogen egentlig formålsbestemmelse, hvorfor fredningsbestemmelsen ikke skal fortolkes restriktivt og indskrænkende.

Det gøres gældende, at sagsøger har krav på lovliggørende dispensation, idet hverken trappen eller beplantningen vil stride med fredningsbestemmelsens formål.

Det fremgår ganske tydeligt af såvel Fredningsnævnets kendelse såvel som Miljø- og Fødevareklagenævnets kendelse, at fredningen, jf. Bilag A,

ikke har nogen egentlig formålsbestemmelse. Det gøres på den baggrund gældende, at fortolkningen af fredningsbestemmelsen ikke må fortolkes restriktivt og indskrænkende. Derimod skal fredningsbestemmelsen fortolkes udvidende derved, at sagsøger kan støtte ret på, at der kan gives dispensation til opførelse af en trappe "som er et nødvendigt accessorium" uden at der stilles særlige krav til trappens udformning eller materialevalg, særligt henset til at der tidligere har været en lovlig trappe med samme placering, dimension og forløb. Det bemærkes i den forbindelse, at blot fordi en trappe fremstår "moderne" ikke er ensbetydende med, at den virker skæmmende for naturen. Miljø- og Fødevareklagenævnet kunne i stedet for at nægte lovliggørende dispensation til trappens udførelse have fremkommet med et løsningsforslag til, hvordan trappen kunne lovliggøres.

6 RETSBESKYTTET FORVENTNING

Det gøres i øvrigt gældende, at sagsøger har opnået en retsbeskyttet forventning om, at ejendommen med tilhørende trappe, beplantning og terræn ikke er i strid med fredningsbestemmelserne, hvorfor sagsøger på den baggrund har opnået en retsbeskyttet forventning om, at forholdene på hendes ejendom ikke kræver dispensation efter naturbeskyttelseslovens § 50.

Det gøres i den forbindelse gældende, at den tidligere trappes lovlighed ikke på noget tidspunkt er anfægtet. Denne trappe har eksisteret på ejendommen i adskillige årtier og i hvert fald siden 1993. I 1993 fik sagsøger godkendt opførelsen af sit sommerhus, og deraf også trappen, beplantningen og terrænet, som ikke blev påtalt på dette tidspunkt. Idet sagsøgers ejendom med tilhørende beplantning og terræn har stået i mindst 27 år uden at være påtalt, da kan der ikke først nu kræves lovliggørelse af forholdene.

Sagsøger fastholder i øvrigt at beplantningen også var til stede på fredningstidspunktet og i de tidligere ejeres ejertid, hvorfor dette så meget desto mere taler for, at sagsøger har opnået en retsbeskyttet forventning om forholdenes lovlighed.

Det fastholdes, at det er Miljø- og Fødevareklagenævnet, der har bevisbyrden for, at der er foretaget ændringer af terrænet, som kræver lovliggørende dispensation.

7 VÆRDISPILDSBETRAGTNINGER

Det gøres i øvrigt gældende, at der er sådanne særlige omstændigheder i sagen, hvor sagsøger netop har fået en byggetilladelse til opførelse af sommerhuset, ligesom den tidligere trappe betragtes som lovlig, at værdispildsbetragtninger må tillægges afgørende vægt ved spørgsmålet om dispensation efter naturbeskyttelseslovens § 50.
 ..."

Miljø- og Fødevareklagenævnet har i sit påstandsdokument anført følgende:

" ...

4.1 Overordnede anbringender

Til støtte for den nedlagte påstand om frifindelse gøres det overordnet gældende, at Miljø- og Fødevareklagenævnets afgørelse af 23. oktober 2019 er lovlig og gyldig. Afgørelsen er ikke truffet på et mangelfuldt eller fejlagtigt grundlag, og den er ikke behæftet med mangler, som medfører, at afgørelsen er ugyldig.

Miljø- og Fødevareklagenævnet har med rette stadfæstet Fredningsnævnet for Sydjylland, nordlig dels, afgørelse af 30. september 2016 om afslag på dispensation i medfør af naturbeskyttelseslovens § 50, stk. 1, til lovliggørelse af trappe og beplantning med tilhørende terrænændringer inden for fredningen af Skallingen i Varde Kommune.

Der er ikke i forbindelse med nærværende retssag fremkommet nye oplysninger, der bør føre til en tilsidesættelse af Miljø- og Fødevareklagenævnets afgørelse.

4.2 Trappen

Sagsøger har i sine processkrifter bl.a. gjort gældende, at trappen er opført i 2015 som erstatning for en tidligere trappe opbygget i betonfliser. Trappen er blevet genopført i bedre og sikrere materialer efter en skade på den tidligere trappe i forbindelse med en storm i 2015. Sagsøger har desuden gjort gældende, at erstatning af den tidligere trappe har været nødvendig for at sikre en sikker færden på ejendommen, jf. replikken, side 6.

Det af sagsøgeren anførte, herunder de fremlagte bilag, kan ikke føre til en tilsidesættelse af nævnets konkrete og skønsmæssige afgørelse.

Miljø- og Fødevareklagenævnet har med rette lagt til grund, at sagsøgers ejendom er omfattet af punkt A i fredningsnævnets kendelse om fredning af Skallingen af 2. december 1938 (bilag A), og at sagsøgers ejendom dermed ikke må bebygges eller beplantes, ligesom der ej heller må anbringes

indretninger, der kan virke skæmmende. Endvidere har nævnet med rette lagt til grund, at sagsøgers ejendom ikke falder inden for undtagelsesbestemmelserne nævnt i fredningskendelsens punkt A.

Miljø- og Fødevareklagenævnet har med rette vurderet, at der for så vidt angår trappen ikke kan meddeles dispensation efter naturbeskyttelseslovens § 50, stk. 1. Trappen fremtræder som et fremmedelement i det særlige landskab, som fredningen tilsigter at beskytte, og virker derved skæmmende i det fredede område. I kraft af trappens udtryk, bidrager den endvidere til, at arealerne omkring sommerhuset kommer til at ændre karakter fra et sommerhus til et parcelhuslignende byggeri.

Nævnet har ved vurderingen af, om der kan meddeles dispensation til trappen, lagt vægt på, at hensigten med fredningen blandt andet er at beskytte de landskabelige interesser, der knytter sig til Skallingen, hvilket blandt andet skal sikres gennem fredningsbestemmelsens generelle forbud mod at anbringe indretninger, der kan virke skæmmende. Desuden er det med rette indgået i nævnets vurdering, at en lovliggørende dispensation til at beholde trappen vil kunne medføre en uhensigtsmæssig præcedens i forhold til fremtidige ansøgninger om anlæg af trapper og lignende konstruktioner på arealerne omkring sommerhusene på Skallingen. Der henvises endvidere til begrundelsen i nævnets afgørelse (bilag 5, side 13-14).

At der tidligere har været en (upåtaget) trappe på ejendommen medfører ikke, at der kan etableres en helt ny og markant trappe på ejendommen som erstatning for den tidligere trappe. Det forhold, at opførelsen af trappen er sket efter aftale med sagsøgers forsikringsselskab, kan heller ikke føre til, at der skal meddeles dispensation, idet sagsøgers forsikringsselskab ikke har kompetence til at træffe bestemmelse herom.

For så vidt angår det af sagsøger anførte om, at trappen er støbt i flere stykker og ikke i et sammenhængende stykke, jf. replikken, side 6, bemærkes, at antallet af stykker trappen er støbt i, ikke ændrer ved, at den nye trappe fremtræder som et fremmedelement i det særlige landskab, som fredningen tilsiger at beskytte, og derved virker skæmmende i det fredede område.

4.3 Beplantning og tilhørende terrænændringer

Fredningen af Skallingen, jf. bilag A, indeholder ikke en udtrykkelig formålsbestemmelse, og formålet må derfor fastlægges under hensyn til fredningsbestemmelserne og det oplyste om baggrunden for fredningssagen, jf. det i afsnit 3 anførte. Det bestrides, at der for (ældre) fredninger

uden en eksplicit formålsbestemmelse skal gælde en "udvidende fortolkning", jf. det af sagsøger anførte i replikken, side 19.

Miljø- og Fødevareklagenævnet har på den baggrund med rette lagt til grund, at de landskabelige og naturvidenskabelige interesser, der knytter sig til Skallingen, var afgørende for fredningen og for de fredningsbestemmelser, der blev fastsat. De landskabelige værdier omfatter efter nævnets opfattelse navnlig det for Skallingen særegne og karakteristiske landskab i form af områdets i det væsentligste uberørte naturarealer, herunder klitter, strandenge, hedearealer mv.

På den baggrund har Miljø- og Fødevareklagenævnet med rette fundet, at ændring i form af beplantning med tilhørende terrænændringer er i strid med formålet med fredningen af Skallingen, og at der som følge heraf ikke kan meddeles dispensation efter naturbeskyttelseslovens § 50, stk. 1, til at beholde beplantningen. Nævnet har endvidere med rette vurderet, at areaerne omkring sommerhuset med den etablerede beplantning og tilhørende terrænændringer fremstår unaturligt og fremmedartet i forhold til Skallingens særegne og i det væsentligste uberørte landskab.

Miljø- og Fødevareklagenævnet har i denne forbindelse lagt vægt på, at hensigten med fredningen er at beskytte de naturvidenskabelige og landskabelige interesser, der knytter sig til Skallingen, hvilket blandt andet skal sikres gennem fredningsbestemmelsernes generelle forbud mod at etablere beplantning. Nævnet har endvidere lagt vægt på, at beplantningen i den konkrete sag består af plantearter, der ikke er naturligt hjemmehørende på Skallingen, og som ifølge Naturstyrelsen er uønskede, hvis de spreder sig til og etablerer bestande i Skallingens tilstødende klitområder.

De etablerede terrænændringer skal betragtes som en del af etableringen af beplantningen, hvorfor beplantning og terrænændringer skal anses som et samlet hele. Forholdet er således samlet set er i strid med fredningen, uanset at fredningen ikke udtrykkeligt indeholder bestemmelser om terrænændringer og lignende.

For så vidt angår det af sagsøger anførte om undtagelsen i fredningens punkt B (bilag A, side 12), gøres det gældende, at undtagelsen ikke finder anvendelse i den aktuelle sag, idet beplantningen ikke kan anses for nødvendig for udøvelsen af jagtretten.

Sagsøger har i sin replik bl.a. gjort gældende, at den påtalte beplantning har været på ejendommen siden fredningen eller har været tilladt i forbindelse med opførelsen af det nuværende sommerhus i 1993.

Sagsøger er med sin replik samtidigt fremkommet med en del forskellige oplysninger om beplantningen og terrænændringerne på sagsøgers ejendom, der ikke fremstår konsekvent eller dokumenterer, at den af fredningsnævnet påtalte beplantning med tilhørende terrænændringer var til stede på fredningstidspunktet eller blev tilladt i 1993.

Det af sagsøgeren anførte, herunder de fremlagte bilag, kan ikke føre til en tilsidesættelse af nævnets afgørelse for så vidt angår beplantning og tilhørende terrænændringer.

Det gøres på den baggrund gældende, at det kan lægges til grund, at beplantningen med tilhørende terrænændringer er foretaget efter fredningen og desuden senere end sagsøgers opførelse af sommerhuset i 1993. Der kan hertil henvises til bilag E med ortofotos af ejendommen i perioden 1995-2016, der dokumenterer, at arealerne omkring sommerhuset i perioden før 2012 var et kuperet klitareal, at der i årene efter 2012 er foretaget terrænændringer, og at den naturlige vegetation er fjernet og erstattet af egentlige haveanlæg. Der henvises desuden til det af Styrelsen for Vand- og Naturforvaltning (tidligere Naturstyrelsen) anførte i bilag C, side 8, i forhold til dennes gennemgang af luftfotos fra 1995-2015. Også bilag 9, side 13, sammenholdt med billedet i bilag C, side 7, dokumenterer, at området ved siden af garagen ikke har været beplantet med den nuværende beplantning i form af blandt andet dild, enebuske, iris, purløg, solbærbuske, hindbærbuske og asparges.

4.4 Øvrige anbringender

Til sagsøgers anbringende i replikken, side 11, hvorefter det er sagsøgers opfattelse, at der skal meddeles dispensation fra fredningen, fordi den etablerede trappe samt beplantning med tilhørende terrænændringer ikke påvirker det nærliggende Natura-2000 område i væsentlig grad, jf. udtalelse fra SVANA i bilag C, bl.a. side 5, bemærkes, at udtalelsen vedrører styrelsens kompetence til at yde teknisk bistand til bl.a. fredningsnævne, jf. naturbeskyttelseslovens § 33, stk. 4. At de etablerede forhold, jf. udtalelsen fra SVANA, ikke er i strid med naturbeskyttelseslovens § 50, stk. 2, medfører ikke, at sagsøger har krav på dispensation.

Til det af sagsøgeren anførte om, at kommunen har foretaget forbedringer af offentlige veje i området, jf. det af sagsøgeren fremlagte bilag 17, gøres det gældende, at forholdet er uden betydning for sagen og fortolkningen af fredningen. Kommunens forbedringer af vejnettet, der efter det oplyste er gennemført i 2020, kan desuden ikke have skabt en berettiget forventning hos sagsøgeren (i 2015) om at kunne etablere en privat trappe samt foretage beplantning mv. på sin ejendom (i 2012).

Det forhold, at Natur- og Miljøklagenævnet (i dag: Miljø- og Fødevareklagenævnet) ved sin afgørelse af 6. oktober 2016 (bilag 16) har meddelt dispensation til etablering af el- og vandforsyning til sommerhusene i området, herunder sagsøgers sommerhus, giver heller ikke sagsøger en ret til at opnå dispensation i nærværende sag. Tidligere afgørelser om andre forhold på ejendommen er således også uden betydning for nærværende sag. Det bemærkes dog for fuldstændighedens skyld, at sagsøger i en anden sag ved fredningsnævnet vedrørende opførelse af et væksthuse (jf. også omtalen i replikken, side 4) har fået afslag på dispensation.

Det gøres gældende, at heller ikke sagsøgers synspunkter om værdispild og berettigede forventninger kan føre til, at de etablerede forhold kan anses for lovlige uden dispensation, eller at der skal meddeles dispensation hertil.

..."

Parterne har under hovedforhandlingen nærmere redegjort for deres opfattelse af sagen.

Rettens begrundelse og resultat

Ifølge naturbeskyttelseslovens § 50, stk. 1, kan fredningsnævnet dispensere fra bestemmelserne i en fredning, når det ansøgte ikke er i strid med fredningens formål. Videregående afvigelser fra en fredning end nævnt i stk. 1, og hel eller delvis ophævelse af en fredning kan, jf. stk. 5, kun foretages efter reglerne om gennemførelse af fredninger.

A's ejendom er omfattet af Fredningsnævnet for Ribe Amtsradsreds' kendelse om Fredning af Skallingen af 2. december 1938, som blev stadfæstet af Overfredningsnævnet den 28. december 1939. Fredningen af Skallingen indeholder ikke en udtrykkelig formålsbestemmelse, hvorfor formålet med fredningen må fastsættes under hensyn til fredningsbestemmelserne og det oplyste om baggrunden for fredningssagen.

Retten kan tiltræde – som fastslået af Natur- og Miljøklagenævnet, at de landskabelige og naturvidenskabelige interesser, der knytter sig til Skallingen, var afgørende for fredningen og for de fredningsbestemmelser, der blev fastsat. De landskabelige værdier, som fredningen tilsigter at bevare, omfatter navnlig det for Skallingen særegne og karakteristiske landskab i form af områdets i væsentligste uberørte naturarealer, herunder klitter, strandenge, hedearealer mv.

Som sagen er forelagt, er der ikke ført bevis for, at ændringerne af trappen og havebeplantningen ikke er omfattet af fredningen, eller såfremt trappen og havebeplantningen var omfattet af fredningen, at der ikke krævedes dispensation.

Retten kan tiltræde Natur- og Miljøklagenævnets vurdering af, at der ikke kan meddeles dispensation fra bestemmelserne i fredningen i henhold til § 50, stk. 1, til at beholde den nye trappe, idet hensigten med fredningen blandt andet har været at beskytte de landskabelige interesser, der knytter sig til Skallingen, hvilket bl.a. skal sikres gennem fredningsbestemmelsernes generelle forbud mod at anbringe indretninger, der kan virke skæmmende. Retten har i den forbindelse lagt vægt på de i sagen fremlagte oplysninger i form af fotos af trappen, hvoraf fremgår, at trappen fremtræder som et fremmedelement i det særlige landskab, som fredningen tilsigter at beskytte, og derved virker skæmmende i det fredede område, samt at trappen bidrager til, at arealerne omkring A's sommerhus ændrer karakter fra et sommerhus til et parcelhuslignende byggeri.

Retten kan endvidere tiltræde Natur- og Miljøklagenævnets vurdering af, at der ikke kan meddeles dispensation fra bestemmelserne i fredningen i henhold til § 50, stk. 1, til at beholde beplantningen og de med ændringer af beplantningen omfattede terrænændringer. Retten har i den forbindelse lagt vægt på, at luftfotos af arealerne omkring A's sommerhus i perioden før og efter 2012, hvoraf fremgår at arealerne omkring A's sommerhus før 2012 var et kuperet klitareal, mens der efter 2012 er foretaget fjernelse af den naturlige vegetation med dertil hørende terrænændringer, og ny beplantning. Det bemærkes i den forbindelse, at der på arealerne omkring A's sommerhus er plantearter, der ikke er naturligt hjemmehørende på Skallingen, bl.a. dild, enebuske, iris, purløg, solbærbuske, hindbærbuske og asparges. Det kan ikke føre til et andet resultat, at A har forklaret, at de nævnte plantearter er kommet af sig selv efter A fjernede hybenroser.

Det er godtgjort, at etableringen af trappen og havebeplantningen på arealerne omkring sommerhuset og de dertil hørende terrænændringer, er i strid med formålet med fredningen for Skallingen, og at der som følge heraf ikke kan meddeles dispensation i henhold til § 50, stk. 1 til at beholde trappen og beplantningen.

Idet retten i øvrigt ikke finder, at der under sagen er påvist omstændigheder, der giver grundlag for at tilsidesætte Natur- og Miljøklagenævnet afvejning af relevante hensyn til A's interesser og fredningsformål, tages Natur- og Miljøklagenævnet frifindelsespåstand til følge.

Sagsomkostninger

Der tilkendes Natur- og Miljøklagenævnet et skønsmæssigt fastsat beløb på 28.000 kr. med henblik på dækning af Natur- og Miljøklagenævnets udgift til repræsentation. Ved fastsættelsen er der taget hensyn til omfanget af forberedelsen, den oplyste sagsværdi på 75.000 kr., at sagen den 15. september 2020 blev løftet ud af småsagsprocessen, og hovedforhandlingens varighed. Beløbet er inkl. moms, idet Natur- og Miljøklagenævnet er oplyst ikke være momsregistreret.

THI KENDES FOR RET:

Miljø- og Fødevareklagenævnet frifindes.

A skal til Miljø- og Fødevareklagenævnet betale sagsomkostninger med 28.000 kr. inden 14 dage.

Sagsomkostningerne forrentes efter rentelovens § 8 a.



VESTRE LANDSRET

DOM

afsagt den 5. oktober 2023

Sag BS-43306/2021-VLR
(2. afdeling)

A
(advokat Anders Ørgaard)

mod

Miljø- og Fødevareklagenævnet
(advokat Louise Solvang Rasmussen)

Retten i Esbjerg har den 1. november 2021 afsagt dom i 1. instans (sag BS-23395/2020-ESB).

Landsdommerne Hanne Aagaard, Jens Hartig Danielsen og Rikke Jørgensen (kst.) har deltaget i ankesagens afgørelse.

Påstande

Appellanten, A, har gentaget sine påstande for byretten og har herudover mere subsidiært påstået, at sagen skal hjemvises til behandling i Fredningsnævnet for Syddjylland, Nordlige del, og mest subsidiært, at sagen hjemvises til Miljø- og Fødevareklagenævnet.

Indstævnte, Miljø- og Fødevareklagenævnet, har påstået stadfæstelse.

Supplerende oplysninger

Der er for landsretten fremlagt blandt andet en lang række dokumenter og fotografier, som vedrører andre ejendomme m.v. på Skallingen.

Forklaring

A har supplerende forklaret, at fotografiet på ekstraktens side 226 af trappen ved hendes hus viser, at der er lavet nogle huller i betonen. Hullerne er beregnet til opsætning af et plankeværk, som skal skjule trappen. På siderne af den tidligere trappe groede der hyben, som hun var nødt til at fjerne, da hybenbuskene groede ind over hendes terrasse.

Af fotografierne på ekstraktens side 823-825, der er fra før år 2000, kan man se blandt andet, at terrænet skråner. Sammenligner man med et nyere fotografi på ekstraktens side 225, der viser det samme område som fotografiet på ekstraktens side 825, kan man ikke se nogen forandringer i terrænet.

Det er hende, der har taget fotografierne på blandt andet ekstraktens side 884, 877-878 og 880. Fotografierne på ekstraktens side 877 og 878 viser, at Naturstyrelsen har lavet en asfaltvej og lagt sten ud for at stabilisere vejen. Fotografiet på ekstraktens side 885 viser en grusvej i terrænet, og fotografiet på ekstraktens side 889 viser en udgravning i området, hvor der tidligere var natur. Fotografierne på ekstraktens side 891 og 893 viser også udgravninger i det fredede område. Fotografierne på ekstraktens side 899-901 viser nogle strømskabe og vandtrug, der er opstillet i området. Der sker beskæring af områdets vegetation, hvilket fotografierne på ekstraktens side 903 og 906 viser.

Anbringender

Parterne har i det væsentlige gentaget deres anbringender for byretten.

A har yderligere anført, at Miljø- og Fødevareklagenævnets afgørelse er ugyldig på grund af vilkårlig sagsbehandling ved kommunen og fredningsmyndighederne, hvorved der er sket magtfordrejning eller brud på den forvaltningsretlige lighedsgrundsætning. Endvidere har A anført, at landsretten kan prøve, om Miljø- og Fødevareklagenævnets afgørelse som følge af en retlig mangel er ugyldig, og kan prøve rammerne for det skøn, som nævnet har udøvet i henhold til naturbeskyttelseslovens § 50. A har desuden anført, at der foreligger en lang række ulovlige forhold hos naboer m.v.

Miljø- og Fødevareklagenævnet har heroverfor anført, at nævnet ikke er rette sagsøgte i forhold til A's anbringende om vilkårlig sagsbehandling i kommunen. Endvidere har nævnet anført, at det fremlagte materiale ikke dokumenterer åbenlyse overtrædelser af fredningsbestemmelserne på andre ejendomme i området, og at A under alle omstændigheder ikke på baggrund af eventuelle ulovlige eller upåtalte forhold på andre ejendomme er berettiget til at bibeholde de ulovlige forhold på sin ejendom.

Landsrettens begrundelse og resultat

Denne sag drejer sig i første række om, hvorvidt A's opførelse af en trappe, etablering af en havebeplantning og en terrænændring på hendes ejendom er i overensstemmelse med fredningen af Skallingen, eller om de pågældende forhold kræver en dispensation fra fredningen. Såfremt der kræves dispensation, drejer sagen sig i anden række om, hvorvidt A har krav på dispensation, og i givet fald om dispensationen kan gives ved landsrettens dom, eller om sagen skal hjemvises til fredningsmyndighederne.

Overfredningsnævnet stadfæstede ved kendelse af 28. december 1939 Fredningsnævnets kendelse af 2. december 1938 angående Fredningen af Skallingen. Af fredningskendelsen fremgår blandt andet:

"Det saaledes betegnede Omraade ønskes af Naturfredningsraadet fredet *dels* af landskabelige Grunde, idet det af Raadet i saa Henseende særlig er anført, at Halvøen ved sin isolerede Beliggenhed og højst ejendommelige Natur af Klit- og Marskarealer danner en Helhed, til hvilken der ikke findes Mage i vort Land eller vore Nabolande, idet menneskelige Indgreb i den naturlige Udvikling deraf har været af meget ringe Betydning, *dels* af videnskabelige Grunde, idet Halvøen er en relativt ung Formation, der endnu ikke er færdigdannet, og hvis Udvikling bør følges ad videnskabelig Vej.

Med Hensyn til selve Fredningens Omfang har Naturfredningsraadet ønsket hele Omraadet bevaret i saa uberørt Tilstand som overhovedet muligt, idet der navnlig ønskes Forbud mod Beplantning og mod enhver Form for permanent Bebyggelse, bortset fra de Skure og andre Bygninger, der er nødvendige for Arealernes landbrugsmæssige Drift, og saaledes, at andre, allerede forud for en Fredning opførte Bygninger, saaledes Redningsstationen, det videnskabelige Laboratorium og Telefonskure ikke berøres af Fredningen. Endvidere ønskes fri Færdselsret for Offentligheden med Forbehold af, at de af Lodsejerne opsatte Afspærringer respekteres.

...

Med Hensyn til det ønskede Forbud mod Beplantning har Vandbygningsdirektoratet taget Forbehold forsaavidt angaar saadan Plantning, som er nødvendig til Dæmpning af Sandflugt, herunder særlig Plantning af Hjelmme.

...

A. Omraadet maa med de nedenanførte Begrænsninger ikke bebygges eller beplantes, ligesom det forbydes at anbringe Master, Skure, Beboelsesvogne, Boder, Badehuse eller andre Indretninger, der kan virke skæmmende.

...

B. Der gøres ingen Indskrænkning i den ved Lovgivningen hjemlede Jagtret og den for dennes Udøvelse efter Nævnets Skøn nødvendige Plantning, ..."

Efter bevisførelsen, herunder fotografierne, der er vedhæftet notat af 10. juli 2015 fra besigtigelse den 30. april 2015 med Fredningsnævnet, s. 2-3, og kendelse af 30. september 2016 fra Fredningsnævnet for Sydjylland, Nordlig del, side 15 og 11, lægger landsretten til grund, at A på sin ejendom har etableret en trappe af beton og en beplantning i form af haveplanter samt foretaget ændring af terrænet.

A's forklaring om, at der er lagt støbt beton på siden af trappen for at sikre trappen, og at der er tale om en gammel beplantning, der kom frem, da hun fjernede hyben, samt at det er naturen selv, der har ændret terrænet, kan ikke føre til en anden bevisvurdering.

Ved vurderingen af, om trappen, beplantningen eller terrænændringen er i overensstemmelse med fredningen, lægger landsretten navnlig vægt på, at det fremgår af fredningskendelsen, at hele området ønskes bevaret i en så uberørt tilstand som overhovedet muligt, idet der navnlig ønskes forbud mod beplantning og mod enhver form for permanent bebyggelse. Endvidere lægger landsretten vægt på, hvordan trappen, beplantningen og terrænændringen fremtræder på de nævnte fotografier.

Landsretten finder på denne baggrund, at hverken trappen, beplantningen eller terrænændringen er i overensstemmelse med fredningen, og at de derfor kræver dispensation fra fredningen.

Det kan ikke føre til et andet resultat, at der før etableringen af den nuværende trappe fandtes en anden trappe. Fredningskendelsens undtagelser om beplantning til dæmpning af sandflugt og af hensyn til jagtretten kan heller ikke føre til et andet resultat.

Det fremgår af naturbeskyttelseslovens § 50, stk. 1, at fredningsnævnet kan meddele dispensation fra en fastsat fredningsbestemmelse, når det ansøgte ikke vil stride mod fredningens formål. Miljø- og Fødevareklagenævnet har stadfæstet fredningsnævnets afgørelse om afslag på dispensation.

Efter lovens ordlyd er afgørelsen af, om der skal meddeles dispensation, en skønsmæssig vurdering, som fredningsmyndighederne skal foretage på grundlag af en afvejning af de hensyn, der varetages ved fredningens formål, over for ansøgerens interesse i en dispensation.

Fredningsnævnet har efter besigtigelse vurderet, at trappen fremtræder som et fremmedelement, der bidrager til, at A's sommerhus kommer til at ændre karakter fra et sommerhus til et parcelhuslignende byggeri, løsrevet fra det øvrige sommerhusbyggeri i området. Endvidere har Fredningsnævnet vurderet, at en trappe "af denne karakter" opført ud mod strandengen, strider mod formålet med fredningen af Skallingen og fredningsbestemmelsernes forbud mod opsætning af indretninger, der kan virke skæmmende på naturen. Miljø- og Fødevareklagenævnet har tiltrådt denne vurdering og har tilføjet, at en dispensation for trappen vil kunne medføre en uhensigtsmæssig præcedens i forhold til fremtidige ansøgninger om dispensation.

Vedrørende beplantningen og terrænændringen har Fredningsnævnet efter besigtigelse vurderet, at beplantningen og ændringen af terrænet er i strid med formålet med fredningen af Skallingen, hvorefter fredningen skal opretholde og bevare de landskabelige værdier i området, og at beplantningen er i strid med de generelle fredningsbestemmelser forbud mod beplantning. Miljø- og Fødevareklagenævnet har tiltrådt Fredningsnævnets vurdering og har lagt til grund, at den pågældende beplantning og terrænændringen skal anses som et samlet hele, og at beplantningen og terrænændringen fremstår unaturligt og fremmedartet i forhold til Skallingens særegne og i det væsentligste uberørte landskab, som fredningen tilsigter at beskytte.

På denne baggrund finder landsretten, at der ikke er grundlag for at fastslå, at Miljø- og Fødevareklagenævnet ved sin skønsmæssige afvejning af de hensyn, der varetages ved fredningens formål, over for A's interesse i dispensation for trappen, beplantningen eller terrænændringen, har varetaget usaglige hensyn eller har overskredet grænserne for sit skøn.

De af A fremlagte dokumenter og fotografier vedrørende overholdelse af fredningsbestemmelserne for Skallingen på andre arealer end hendes ejendom kan ikke føre til, at A på grundlag af den forvaltningsretlige lighedsgrundsætning eller grundsætningen om berettigede forventninger har krav på den ønskede dispensation.

A har i øvrigt ikke fremlagt oplysninger, som kan medføre, at der skal ske tilsidesættelse af nævnets skøn, ej heller ud fra værdisplidsbetragtninger.

Landsretten finder derfor, at der ikke er grundlag for at fastslå, at Miljø- og Fødevareklagenævnets afgørelse lider af retlige mangler.

Der er herefter ikke grundlag for at hjemvise sagen til Fredningsnævnet eller Miljø- og Fødevareklagenævnet.

Landsretten stadfæster derfor byrettens dom.

Efter sagens udfald skal A til Miljø- og Fødevareklagenævnet i sagsomkostninger for landsretten betale 35.000 kr. inkl. moms til dækning af udgifter til advokatbistand. Ud over sagens værdi er der ved fastsættelsen af beløbet til advokat taget hensyn til sagens omfang og hovedforhandlingens varighed.

THI KENDES FOR RET:

Byrettens dom stadfæstes.

I sagsomkostninger for landsretten skal A til Miljø- og Fødevareklagenævnet inden 14 dage betale 35.000 kr. Beløbet forrentes efter rentelovens § 8 a.