

## MRF 2023.319

Miljø- og Fødevareklagenævnets afgørelse af 13. december 2023, j.nr. 21/04145

***Lovliggørende dispensation fra strandbeskyttelseslinjen til trådhegn oven på bunker ved Skagen Bunkermuseum, da hegnet var en nødvendig sikkerhedsforanstaltning for bunkerens funktion som museum henset til de mange besøgende og placering ved et større parkeringsområde, hvorfor Kystdirektoratets afslag på dispensation ophævet. Dissens.***

Kystdirektoratet meddelte i marts 2021 afslag på lovliggørende dispensation til et allerede etableret hegn placeret på toppen af en historisk bunker inden for den udvidede strandbeskyttelseslinje og meddelte samtidig påbud om fysisk lovliggørelse. Hegnet var placeret på toppen af en bunker fra 2. verdenskrig, der er en del af Skagen Bunkermuseum og beliggende på en matrikel på ca. 303 ha på Grenen. Hegnet var et trådhegn med hegns-pæle i galvaniseret stål, der var støbt til selve bunkeren, var ca. 12 m langt, havde en højde på 170 cm og var hævet 35 cm fra jorden. Ved hegnet lå en vej, der førte op til et parkeringsanlæg placeret 20 m derfra. Formålet med hegnet var at undgå faldulykker fra bunkeren, da der forekom færdsel på klitten, som bunkeren stod på og dermed også færdsel på selve bunkeren. Bunkerens betonkant var glat i vådt føre, hvorfor der var betydelig risiko for ulykker, da der var et fald fra bunkeren sydside på 5 m. Bunkeren tiltrak omkring 15.000 besøgende årligt. Det nærmeste Natura 2000-område lå 12 m fra bunkeren. Hegnet var desuden beliggende inden for fredningen af Grenen og krævede derfor tillige fredningsdispensation. Kystdirektoratet begrundede afslaget på dispensation fra strandbeskyttelseslinjen med, at hegnet fremstod markant i landskabet som følge af den høje placering og ikke var nødvendigt for museets drift, hvorfor der ikke forelå et særligt tilfælde, ligesom dispensation kunne skabe en utilsigtet

præcedensvirkning for mange tilsvarende bunkeranlæg inden for de strandbeskyttede og klitfremmede arealer. Afslaget blev påklaget af Frederikshavn Kommune, der navnlig gjorde gældende, at hegnet udgjorde et sikkerhedshegn, som udelukkende havde til formål at mindske risikoen for faldulykker, og at det ville være uforsvarligt at fjerne hegnet. Kommunen gjorde desuden gældende, at direktoratet ikke havde taget hensyn til, at bunkeren er indrettet som museum, og at sagen derfor ikke var sammenlignelig med andre bunkers inden for strandbeskyttelseslinjen. Et flertal i Miljø- og Fødevareklagenævnet (6 mod 1), fandt at der forelå et særligt tilfælde, der kunne begrunde dispensation efter naturbeskyttelseslovens § 65 b, stk. 1, idet hegnet i det konkrete tilfælde udgjorde en sikkerhedsforanstaltning, som måtte anses som nødvendig for den pågældende bunker henset til bunkerens funktion som museum, de mange besøgende samt placeringen ved et større parkeringsområde. Mindretallet fandt derimod, at der ikke forelå et særligt tilfælde, som kunne begrunde dispensation. Hvad angik det nærliggende Natura-2000 område var det nævnets vurdering, at hegnet ikke i sig selv eller i forbindelse med andre planer eller projekter ville påvirke området væsentligt eller i øvrigt påvirke bilag IV-arter. På den baggrund ændrede nævnet direktoratets afslag til en dispensation.

***Kommentar:*** Afgørelsen viser, at når Miljø- og Fødevareklagenævnet ændrer et afslag på dispensation fra forbuddet mod tilstandsændringer i naturbeskyttelseslovens § 15 til en lovliggørende dispensation, skal nævnet som minimum foretage en væsentlighedsvurdering efter habitatbekendtgørelsens § 6, stk. 1, medmindre en sådan er gennemført af Kystdirektoratet forud for afslaget. Har nævnet ikke de fornødne oplysninger til at foretage en sådan screening, må afgørelsen hjemvises, jf. i samme retning **MRF 2023.321 Mfk**, hvor en dispensation fra fortidsmindebeskyttelseslinjen til vandbeholder mv. blev ophævet og hjemvist grundet mangelfuld vurdering af projektets påvirkning af bilag IV-arter. Se også **MRF 2023.147 Mfk** og **MRF 2023.165 Mfk** med kommentarer.

---

# Ændring af afslag på lovliggørende dispensation til hegn inden for strandbeskyttelseslinjen i Frederikshavn Kommune

21/04145

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

Miljø- og Fødevareklagenævnet ændrer Kystdirektoratets afgørelse af 2. marts 2021 om afslag på lovliggørende dispensation til et hegn inden for strandbeskyttelseslinjen på matr. nr. [M1] Skagen Markjorder, beliggende [A1], 9990 Skagen, til en dispensation.

Det indbetalte klagegebyr tilbagebetales.

Miljø- og Fødevareklagenævnets afgørelse er endelig og kan ikke indbringes for anden administrativ myndighed, jf. § 17, stk. 1, i lov om Miljø- og Fødevareklagenævnet[2] og gebyrbekendtgørelsens § 2, stk. 6.[3] Eventuel retssag til prøvelse af afgørelsen skal være anlagt inden 6 måneder, jf. naturbeskyttelseslovens § 88, stk. 1.

Afgørelsen er truffet af nævnet, jf. § 1 i lov om Miljø- og Fødevareklagenævnet, der i overensstemmelse med naturbeskyttelseslovens § 78, stk. 4, har behandlet sagen i nævnets læge afdeling 10, jf. § 3, stk. 1, nr. 10, i lov om Miljø- og Fødevareklagenævnet.

## 1. Klagen til Miljø- og Fødevareklagenævnet

Afgørelsen er den 25. marts 2021 påklaget til Miljø- og Fødevareklagenævnet af Frederikshavn Kommune.

Klager har navnlig anført, at

- der er ca. 15.000 gæster årligt, hvor mange af disse er børn, som leger i klitterne, og hegnet er udelukkende placeret for at mindske risikoen for faldulykker,
- bunkerens sydside har en glat betonkant, som kan resultere i et fald på fem meter, og
- der ikke med den konkrete sag vil blive dannet præcedens, idet der er tale om et særligt tilfælde.

Klagepunkterne er nærmere uddybet i afsnit 2.3.

## 2. Sagens oplysninger

### 2.1 Ejendommen og området

Matr. nr. [M1] har et samlet areal på ca. 303,34 ha, og dækker området ved det nordligste punkt i Danmark, Grenen. Det opførte hegn er beliggende i landzone på toppen af et bunkermuseum, ca. 260 m vest for Kattegat på den sydlige del af matriklen. Hegnet ligger inden for den udvidede strandbeskyttelseslinje.

Øst for det etablerede hegn ligger en vej, der fører op til et parkeringsområde. Fra hegnet til parkeringsarealet er der ca. 20 m. Området er desuden omfattet af fredning af Skagen Gren med omliggende vande i Frederikshavn Kommune.[4] Derudover består området omkring bunkeren hovedsageligt af den beskyttede naturtype hede.

Nærmeste Natura 2000-område er nr. 1 Skagens Gren og Skagerrak (Habitatområde H1), der ligger ca. 12 m vest for det ansøgte hegn.[5] På udpegningsgrundlaget er arterne stavsild og marsvin.

### 2.2 Den påklagede afgørelse

Kystdirektoratet har den 2. marts 2021 i medfør af naturbeskyttelseslovens § 15, jf. § 65 b, stk. 1, meddelt afslag til at opføre et hegn inden for strandbeskyttelseslinjen på matr. nr. [M1] Skagen Markjorder. Direktoratet har ligeledes meddelt påbud om fysisk lovliggørelse af forholdet.

Det fremgår af den påklagede afgørelse, at Miljøcenter Aalborg i 2008 har givet dispensation til at indrette en bunker fra 2. verdenskrig som museum. Herudover har miljøcenteret givet dispensation til at opsætte et skilt og rydde den befæstede vej hen til bunkeren.

Kystdirektoratet har oplyst, at der omkring 2010 blev opsat et hegn på toppen af bunkeren, uden at der var meddelt dispensation fra strandbeskyttelseslinjen. Det fremgår af afgørelsen, at hegnet består af et trådhegn med hegnspæle af galvaniseret stål, som er støbt til bunkeren. Direktoratet har oplyst, at hegnet er ca. 12 m i længden og har en højde på 1,7 m. Hegnet er hævet ca. 35 cm over jorden. Klager har hertil bemærket, at det er muligt at sænke hegnet med 35 cm, så totalhøjden bliver 135 cm.

Af ansøgningsmaterialet fremgår bl.a., at hegnet er en sikkerhedsmæssig foranstaltning for at mindske risikoen for faldulykker på bunkerens sydside, da folk færdes i og på klitten og dermed ovenpå bunkeren. Bunkerens afrundede betonkant er blottet på sydsiden og kan være meget glat i vådt vejr. Der er tale om et fald på ca. 5 m fra toppen af bunkeren, hvorfor der er risiko for alvorlig personskade ved ulykker. Det fremgår endvidere, at Skagen Bunkermuseum hvert år besøges af ca. 15.000 gæster, herunder skolebørn og turister, og især børn ses ofte lege på klitten over bunkeren, hvor der er trådt stampestier.

Kystdirektoratet har vurderet, at hegnet fremstår markant i landskabet, idet det er placeret højt. Derudover har direktoratet vurderet, at hegnet ikke er nødvendigt for museets drift, hvorfor der ikke er tale om et særligt tilfælde.

Ansøger har argumenteret for, at der er en øget risiko for fald uden hegnet på toppen af bunkeren, da der er meget trafik til, fra og på bunkeren. Kystdirektoratet har vurderet, at en eventuel dispensation med en sådan begrundelse, vil have en utilsigtet præcedensskabende

effekt, idet andre vil kunne få en berettiget forventning om dispensation til tilsvarende anlæg. Direktoratet har hertil bemærket, at der er mange lignende anlæg i de strandbeskyttede og klitfredede arealer, hvor der er tilsvarende populære udflugtsmål.

Kystdirektoratet har afslutningsvis bemærket, at en reduktion i hegnets højde ikke vil føre til et andet resultat, og at begrundelsen vil være den samme.

Det fremgår endvidere af afgørelsen, at Kystdirektoratet ikke har taget stilling til evt. påvirkning af det nærliggende Natura 2000-område eller om det ansøgte kan medføre beskadigelse eller ødelæggelse af plantearter eller yngle- og rasteområder for dyrearter på bilag IV, da der meddeles afslag.

### 2.3 Klagens indhold

Klager har anført, at museet årligt bliver besøgt af omkring 15.000 gæster. Det fremgår af klagen, at især børn leger på klitten over bunkerens, hvor der ligeledes er trådt trampestier. Klager har oplyst, at hegnet udelukkende er placeret for at mindske risikoen for faldulykker på bunkerens sydside.

Videre har klager påpeget, at bunkerens afrundede betonkant på sydsiden er blottet, og bliver glat i vådt vejr. Klager har hertil oplyst, at der er tale om et fald på ca. 5 m, og at der er risiko for at komme til skade ved fald på over 2 m. Det er derfor klagers overbevisning, at det vil være uforsvarligt at fjerne hegnet.

Ifølge klager er der tale om et sikkerhedshegn for de besøgende ved Skagen Bunkermuseum. Herudover har klager oplyst, at museet har en stor rekreativ og kulturhistorisk værdi for de lokale samt turisterne i Skagen. Klager har anført, at museumslederen ikke har mulighed for hele tiden at holde øje med, om der er folk, der færdes oven på bunkerens.

Derudover har klager anført, at der ikke er taget hensyn til, at bunkerens anvendes som et museum. Klager har henvist til, at der ikke vil blive skabt præcedens med en dispensation til hegning, fordi hegnet er installeret ved et museum og derfor ikke er sammenligneligt med andre bunkers inden for strandbeskyttelseslinjen. Klager har i den forbindelse bemærket, at bunkerens funktion som museum inviterer folk til at færdes i og på klitten over bunkerens, ligesom der kommer mange besøgende, som giver en stor mængde trafik på og omkring bunkerens. Det fremgår yderligere af klagen, at Kystdirektoratet tidligere har dispenseret til museets drift i forbindelse med udgravning til museets indgang.

Det er videre bemærket, at klager ikke har et ønske om at ændre materialet på hegnet, fordi det nuværende hegn er stabilt og støbt til bunkerens. Det er desuden oplyst, at tråden er af sikkerhedsmæssig høj kvalitet. Klager har anført, at man ikke ønsker at reducere hegnet mere end 35 cm i højden af sikkerhedsmæssige årsager.

Klager har afslutningsvis oplyst, at man er bekendt med fredningen i området, og at der skal indhentes en dispensation efter naturbeskyttelseslovens § 50, stk. 1.

### 3. Miljø- og Fødevarerklagenævnets bemærkninger og afgørelse

Følgende medlemmer af Miljø- og Fødevarerklagenævnet har deltaget i sagens behandling: formand Klaus Meinby Lund, fhv. landsdommer Eva Staal og landsdommer Olaf Tingleff, samt de læge medlemmer Pelle Andersen-Harild, Lene Hansen, Kristian Pihl Lorentzen og Jens Vibjerg.

#### 3.1 Miljø- og Fødevarerklagenævnets bemærkninger

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

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

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

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

Et flertal i Miljø- og Fødevarerklagenævnet finder, at der er tale om et sådan særligt tilfælde, der kan begrunde en lovliggende dispensation til det opførte trådhegn over bunkeren.

Ved vurderingen har flertallet lagt vægt på, at det etablerede hegn i det konkrete tilfælde udgør en sikkerhedsforanstaltning, der må anses for nødvendig på den pågældende bunker, henset til bunkerens funktion som museum og de mange besøgende samt placeringen ved en større parkeringsplads.

Mindretallet (Pelle Andersen-Harild) finder, at der ikke er tale om et sådan særligt tilfælde, hvortil der kan meddeles en lovliggende dispensation.

Mindretallet har ved vurderingen lagt vægt på, at en lovliggende dispensation til hegnet vil stride mod de hensyn, strandbeskyttelseslinjen har til formål at varetage. Mindretallet har endvidere lagt vægt på, at der er mange bunkere langs kysten i Danmark, og at en dispensation vil kunne medføre en utilsigtet præcedensvirkning.

Der træffes afgørelse i overensstemmelse med stemmeflertallet.

Det følger af habitatbekendtgørelsens § 6, stk. 1, jf. § 7, stk. 2, nr. 1,<sup>[6]</sup> at der ikke kan gives dispensation fra naturbeskyttelseslovens § 15, stk. 1, hvis det ansøgte projekt i sig selv, eller i forbindelse med andre planer og projekter, kan påvirke et Natura 2000-område væsentligt. Vurderingen skal fremgå af afgørelsen, jf. bekendtgørelsens § 6, stk. 4.

Det følger endvidere af habitatbekendtgørelsens § 10, stk. 1, nr. 1, jf. § 7, stk. 2, nr. 1, at der ikke kan gives dispensation fra naturbeskyttelseslovens § 15, stk. 1, hvis det ansøgte kan beskadige eller ødelægge yngle- eller rasteområder i det naturlige udbredelsesområde for de dyrearter, der er optaget i habitatdirektivets bilag IV, litra a. Vurderingen i forhold til bilag IV-arter skal fremgå af afgørelsen, jf. bekendtgørelsens § 10, stk. 2.

Miljø- og Fødevareklagenævnet finder, at hegnet ikke i sig selv, eller i forbindelse med andre planer eller projekter, vil påvirke Natura 2000-området væsentligt, eller i øvrigt medføre en beskadigelse/ødelæggelse af plantearter, eller yngle- eller rasteområde for de dyrearter, som fremgår af habitatdirektivets bilag IV. Nævnet har lagt vægt på, at ingen arter på udpegningsgrundlaget for Natura 2000-området vurderes at være til stede på lokaliteten, og at bilag IV-arter i området, herunder markfirben og flagermus, ikke skønnes at blive påvirket af det ansøgte.

Miljø- og Fødevareklagenævnets afgørelse vedrører alene dispensation fra strandbeskyttelseslinjen. Andre dispensationer eller tilladelser kan være nødvendige. Nævnet gør i den forbindelse opmærksom på fredningen af Skagen Gren og omliggende vande, som omfatter området, hvor det ansøgte er beliggende.

### 3.2 Miljø- og Fødevareklagenævnets afgørelse

Miljø- og Fødevareklagenævnet ændrer Kystdirektoratets afgørelse af 2. marts 2021 om afslag på lovliggørende dispensation til et hegn inden for strandbeskyttelseslinjen på matr. nr. [M1] Skagen Markjorder, beliggende [A1], 9990 Skagen, til en dispensation.

---

[1] Lovbekendtgørelse nr. 1392 af 4. oktober 2022 om naturbeskyttelse.

[2] Lov nr. 1715 af 27. december 2016 om Miljø- og Fødevareklagenævnet som ændret ved lov nr. 900 af 21. juni 2022 om ændring af museumsloven, lov om Miljø- og Fødevareklagenævnet og forskellige andre love.

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

[4] <https://www2.blst.dk/nfr/07989.00.pdf> (<https://www2.blst.dk/nfr/07989.00.pdf>).

[5] <https://edit.mst.dk/media/ixeb5ktz/n1-natura2000-plan-2022-27-skagens-gren-og-skagerrak.pdf> (<https://edit.mst.dk/media/ixeb5ktz/n1-natura2000-plan-2022-27-skagens-gren-og-skagerrak.pdf>).

[6] Bekendtgørelse nr. 1098 af 21. august 2023 om udpegning og administration i internationale naturbeskyttelsesområder samt beskyttelse af visse arter.

**Sag:**

21/04145

**Dato:**

13. december 2023.

**Emner:**

NBL - beskyttelses...

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