

## MRF 2024.287

Miljø- og Fødevarerklagenævnets afgørelse af 15. november 2024, j.nr. 22/02977

***Ærø er med ca. 6.000 indbyggere ikke omfattet af den lempeligere dispensationspraksis fra strandbeskyttelseslinjen for småøer, og der fandtes ikke at foreligge et særligt tilfælde, som kunne begrunde dispensation til ændret anvendelse af beboelsesbygning som hotel. Tidligere erhvervsmæssig drift på ejendommen ændrede ikke herved. Dissens.***

E havde som ejer af en ejendom indgivet ansøgning om dispensation fra strandbeskyttelseslinjen til indretning af hotel i en allerede eksisterende beboelsesejendom beliggende på Ærø ca. 500 m fra Marstal. Ejendommen havde tidligere været anvendt som forlystelsessted, restaurant og danselokale fra 1896 til 1984 og senest som rideskole der ophørte i 2008. Ifølge ansøgningen skulle der foretages bygningsmæssige ændringer, der indebar opførelse af en veranda, og der skulle tillige opføres et større skur, og anlægges parkeringspladser. Ejendommen var i sin helhed omfattet af den udvidede strandbeskyttelseslinje, og grænse op af Natura 2000-område nr. 127. Kystdirektoratet meddelte i februar 2022 afslag på dispensation i medfør af naturbeskyttelseslovens § 65 b, stk. 1, jf. § 15, til ændret anvendelse af beboelsesejendommen. Direktoratet havde begrundet afslaget med, at der ikke forelå sådanne særlige omstændigheder der kunne begrunde dispensation, og at det var uden betydning, at der tidligere havde været drevet forlystelsessted fra ejendommen, ligesom det var uden betydning, at kommunen var positivt indstillet over for projektet. Afgørelsen blev påklaget af E, der gjorde gældende, at der forelå et særligt tilfælde, bl.a. fordi

der indtil 2008 havde været erhvervsmæssig aktivitet på ejendommen, og at Kystdirektoratet fejlagtigt havde lagt til grund, at den erhvervsmæssige anvendelse af ejendommen var ophørt, da den udvidede strandbeskyttelseslinje trådte i kraft. Et flertal (4 mod 2) i Miljø- og Fødevarerklagenævnet (læge nævn) fandt, at Ærø som en relativt stor ø med ca. 6000 indbyggere ikke er omfattet af den lempeligere dispensationspraksis for små øer, idet kun en relativt lille del af øen er omfattet af strandbeskyttelseslinjen. Flertallet fandt herefter, at der ikke forelå et sådant særligt tilfælde der kunne begrunde dispensation, da det ansøgte ville have en mere belastende virkning på naturen. At der tidligere havde været erhvervsmæssig aktivitet, ændrede ikke herved. Mindretallet (2 mod 4) fandt derimod at Ærø er omfattet af den lempeligere praksis for små øer, og at der burde meddeles dispensation. Mindretallet havde ved denne vurdering lagt vægt på, at det ansøgte ville bidrage til erhvervsaktivitet på øen, og at der var et politisk ønske om at give bedre muligheder for at opnå dispensation for lignende projekter. I overensstemmelse med flertallets votum stadfæstede nævnet Kystdirektoratets afslag på dispensation.

***Kommentar:*** Den opsættende virkning af klage, når nye driftsbygninger opføres uden tilknytning til eksisterende bygninger, er en direkte videreførelse af planlovens ordning for landzonetilladelser og går tilbage til zoneloven fra 1970, hvor den blev begrundet med, at når først bygning i landzone er opført, er det vanskeligt at få bygningen fjernet, hvis landzonetilladelsen ophæves af klageinstansen. Det samme gør sig naturligvis gældende, hvis der meddeles miljøgodkendelse til alle andre større anlæg som f.eks. større vindmøller i landzone, men her kan reglen om udgangspunkt i opsættende virkning af klage fraviges med en bonuslokalplan. Tilsvarende har klage over miljøgodkendelse af meget nye store husdyrbrug efter husdyrbruglovens § 16 a ikke opsættende virkning, jf. lovens § 81, stk. 1. Dette illustrerer på sin egen måde, hvordan det er vanskeligt at finde en meningsfuld begrundelse for den nuværende udformning af reglerne om opsættende virkning af klage. Se hertil uddybbende Pagh: TjM 2018, s. 97.

---



# Stadfæstelse af afslag på dispensation i sag om ændret anvendelse af beboelsesejendom til hotel inden for strandbeskyttelseslinjen i Ærø Kommune

Sag: 22/02977

Dato: 15. november 2024

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

Miljø- og Fødevareklagenævnet stadfæster Kystdirektoratets afgørelse af 8. februar 2024 om afslag på dispensation til ændret anvendelse af beboelsesejendom til hotel inden for strandbeskyttelseslinjen på matr. nr. [Matrikelnummer 1] og [Matrikelnummer 2], beliggende [Adresse 1], 5960 Marstal.

Det indbetalte klagegebyr tilbagebetales ikke.

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.<sup>[3]</sup> 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 den læge afdeling, jf. § 3, stk. 1, nr. 10, i lov om Miljø- og Fødevareklagenævnet.

# 1. Klagen til Miljø- og Fødevareklagenævnet

Afgørelsen er den 4. marts 2022 påklaget til Miljø- og Fødevareklagenævnet af ejendommens ejer, der er repræsenteret ved advokat.

Klager har navnlig anført, at

- det ifølge lovforslaget til lovændringen i 2017,[4] som er baseret på den politiske aftale "Danmark i bedre balance - Bedre rammer for kommuner, borgere og virksomheder i hele landet" fra 2016, skal være muligt at skabe vækst og jobmuligheder i de dele af Danmark, hvor der ikke er udpræget jobvækst,
- Kystdirektoratet uden at have foretaget en konkret vurdering har antaget, at den nuværende aktivitet på ejendommen er mindre belastende end det ansøgte,
- ejendommen i 112 år har været anvendt erhvervsmæssigt som henholdsvis forlystelsessted og rideskole med en mulig større påvirkning af den omkringliggende natur end det ansøgte,
- klager har haft en forventning om, at ejendommen kan anvendes, som den altid har været anvendt, og
- nærværende sag er så konkret og speciel, at en dispensation til det ansøgte ikke vil medføre en uønsket præcedensvirkning.

Klagepunkterne er nærmere uddybet i afsnit 2.3.

## 2. Sagens oplysninger

### 2.1 Ejendommen og området

Sagen vedrører anvendelsen af bebyggelsen på matr. nr. [Matrikelnummer 1] og [Matrikelnummer 2] i Ærø Kommune, som er beliggende på den østlige del af Ærø ca. 0,5 km nord for Marstal By. Den samlede ejendom udgør ca. 1,3 ha og er i sin helhed omfattet af den udvidede strandbeskyttelseslinje. Der er fra ejendommen direkte adgang til kysten.

Ejendommens bebyggelse består af en beboelsesejendom med et samlet areal på 296 m<sup>2</sup>, et udhus på 33 m<sup>2</sup>, en ridehal på 177 m<sup>2</sup>, en garage på 89 m<sup>2</sup> samt to halvtage på henholdsvis 23 m<sup>2</sup> og 51 m<sup>2</sup>. Bebyggelsen er beliggende uden for den oprindelige 100 m-strandbeskyttelseslinje, ca. 140 m fra kysten. Ejendommen fremstår i hovedsagen dækket af skov, og det fremgår af Danmarks

Miljøportal,[5] at et areal på ca. 0,7 ha er fredskovspligtigt. Det fredskovspligtige areal er beliggende mellem ejendommens bebyggelse og kysten.

Ejendommens nordøstlige skel mod søterritoriet grænser op til Natura 2000-område nr. 127, Sydfynske Øhav (habitatområde H111 og fuglebeskyttelsesområde F71).[6]

## 2.2 Den påklagede afgørelse.

Kystdirektoratet har den 8. februar 2022 i medfør af naturbeskyttelseslovens § 65 b, stk. 1, jf. § 15 meddelt afslag på dispensation til ændret anvendelse af beboelsesejendom til hotel inden for strandbeskyttelseslinjen på matr. nr. [Matrikelnummer 1] og [Matrikelnummer 2] i Ærø Kommune.

Det fremgår af afgørelsen, at klager den 20. oktober 2021 har indgivet ansøgning om at indrette et hotel på ejendommen og som følge heraf foretage bygningsmæssige ændringer.

Det fremgår af ansøgningen, at der på den ansøgte ejendom i 1896 blev indviet et forlystelsessted "[Fortroligt 1]", som i perioden fra 1896 til 1984 fungerede som restaurant og dansested og i øvrigt som mødested for hele øen. I 1984 blev ejendommens bygninger omdannet til rideskole med tilhørende ridehal. Rideskoleaktiviteten ophørte i 2008, og ejendommen har siden haft to ejere, som bl.a. har benyttet ejendommen til åbent hus-arrangementer med salg af brugskunst og afholdelse af julemarked.

Det fremgår af ansøgningen, at klager har købt ejendommen med henblik på at genoplive "[Fortroligt 1]", som et lille design-hotel med 12 værelser, restaurant samt plads til forskellige kulturbegivenheder såsom foredrag, danseaftener, akustisk musik mv. Det er i ansøgningen oplyst, at alene driften af det ansøgte forventes at medføre oprettelse af minimum tre til fire fuldtidsstillinger i sommerhalvåret og minimum én til to fuldtidsstillinger i vinterhalvåret. Derudover vil det ansøgte skabe omsætning hos både lokale leverandører og i øens generelle turismeerhverv.

Det fremgår derudover af ansøgningen, at klager ønsker at restaurere og ombygge ejendommen med respekt for den originale arkitektur, den oprindelige anvendelse og bygningernes kulturhistoriske værdi. Herunder ønskes de originale træverandaer mod øst og vest genskabt, ligesom de utidssvarende

køkken- og toiletfaciliteter, som for nuværende er placeret i to tilbygninger, skal samles i en ny kompakt bygning med samme placering og størrelse som de eksisterende tilbygninger. Ligeledes ønskes der etableret i alt syv dobbeltværelser med bad i stuen samt på 1. og 2. sal i hovedbygningen, ligesom den tidligere staldbygning ønskes ombygget og udvidet til fem dobbeltværelser med bad og særligt gode adgangsforhold for handicappede. Det ansøgte projekt forventes at forøge det bebyggede areal med 92 m<sup>2</sup> i forbindelse med hovedbygningen, mens genopførelse af verandaen mod øst tilføjer 32 m<sup>2</sup>.

Klager ønsker yderligere at opføre et skur på 105 m<sup>2</sup> til affaldshåndtering samt opbevaring af redskaber og maskiner. Skuret skal ifølge ansøgningen placeres landværts hovedbygningerne på arealet op mod den nærliggende [Vejnavn 1], hvor der ligeledes planlægges anlæggelse af 12 parkeringspladser.

Det fremgår derudover af afgørelsen, at borgmesteren på Ærø har fremsendt støttebrev vedrørende det ansøgte til klager.

Kystdirektoratet har anført, at en ændret anvendelse af bebyggelse kan være en tilstandsændring, som forudsætter dispensation fra strandbeskyttelseslinjen, selvom den ændrede anvendelse ikke væsentligt ændrer bygningens ydre fremtræden. Det er ifølge direktoratet afgørende for vurderingen af, om der foreligger en tilstandsændring, om den ændrede anvendelse på kortere eller længere sigt må antages at ville medføre en mere belastende anvendelse af naturen.

Kystdirektoratet har vurderet, at den ændrede anvendelse af beboelsesejendommen til hotel vil medføre en yderligere belastning af naturen, hvorfor selve den ændrede anvendelse forudsætter en dispensation. Direktoratet har videre anført, at administrativ praksis for dispensation til at ændre eksisterende anvendelse af en ejendom til en mere belastende fremtidig anvendelse er restriktiv.

Det er Kystdirektoratets vurdering, at der ikke i den aktuelle sag foreligger sådanne særlige omstændigheder, at der kan meddeles dispensation. Direktoratet har ved vurderingen lagt vægt på, at forlystelsesstedet var nedlagt og ejendommen overgået til anvendelse til beboelsesejendom, da den udvidede strandbeskyttelseslinje trådte i kraft i 2001. Det forhold, at ejendommen tidligere har været anvendt som forlystelsessted med restaurant og danselokale, kan ikke føre til et andet resultat. Det kan ifølge direktoratet heller ikke føre til et andet resultat, at Ærø Kommune er positive over for projektet.

Endvidere har Kystdirektoratet fundet, at en dispensation vil medføre en betydelig og uheldig præcedensvirkning.

Kystdirektoratet har afslutningsvis bemærket, at Ærø ikke er med i Sammenslutningen af Danske Småøer, hvorfor lovbemærkningerne til "kystloven" fra 1994 om lempeligere praksis ifølge direktoratet ikke finder anvendelse.[7]

Henset til, at Kystdirektoratet har meddelt afslag på ansøgningen om ændret anvendelse af den omhandlede ejendom, har direktoratet ikke foretaget en nærmere vurdering af, hvorvidt der kan meddeles dispensation til de ansøgte bygningsmæssige ændringer.

## 2.3 Klagens indhold

Klager har indledningsvis anført, at Kystdirektoratet ikke har administreret efter intentionerne med ændringerne af naturbeskyttelsesloven i 2017 som følge af den politiske "Aftale om Danmark i bedre balance – Bedre rammer for kommuner, borgere og virksomheder i hele landet" fra 2016.

Derudover har klager anført, at Kystdirektoratet ved vurderingen af belastningen af naturen alene har forholdt sig til, at ejendommen ifølge BBR hidtidigt har fungeret som enfamiliehus. Direktoratet har ikke foretaget et konkret skøn over de til ejendommen knyttede aktiviteter. Klager har hertil oplyst, at den brede offentlighed siden opførelsen af ejendommen har benyttet denne og den omkringliggende natur. Vurderingen af, hvilken påvirkning den hidtidige anvendelse af ejendommen har haft, skal derfor ske på baggrund af den reelle årelange anvendelse og ikke på baggrund af et øjebliksbillede baseret på oplysninger anført i BBR.

Videre har klager anført, at der ved det ansøgte foreligger sådanne særlige omstændigheder, og at der kan meddeles dispensation, idet ejendommen i 112 år indtil 2008 har været anvendt erhvervsmæssigt med aktiviteter, der har haft samme eller større påvirkning af naturen, som det ansøgte vil medføre.

Ifølge klager har forskellige ejere siden 2008 desuden arbejdet for at genåbne "[Fortroligt 1]" uden at dette er lykkedes, da der er tale om et meget stort og økonomisk tungt projekt på en lille ø. Det er ifølge klager paradoksalt, at vanskelighederne ved at realisere projektet før nu kan bruges som

argumentation for, at genoptagelsen af driften af "[Fortroligt 1]" er en tilstandsændring. Det er på denne baggrund klagers opfattelse, at der i det hele taget ikke er tale om en tilstandsændring, der forudsætter dispensation fra strandbeskyttelseslinjen, og at naturbeskyttelsesloven i øvrigt ikke hjemler et forbud mod ændring af anvendelsen af bygninger.

Endelig har klager anført, at ejendommens bebyggelse er placeret mere end 100 m fra strandbredden, at klager på samme måde som tidligere ejere har haft en forventning om, at ejendommen kan anvendes, som den altid har været anvendt, og at omstændighederne i nærværende sag er så konkrete og specielle, at der ikke er risiko for, at en dispensation vil medføre en uønsket præcedensvirkning.

Klager har den 30. marts 2022 supplerende bemærket, at den politiske aftale "Danmark i bedre balance – Bedre rammer for kommuner, borgere og virksomheder i hele landet", er udtryk for et politisk ønske om at styrke mulighederne for vækst og beskæftigelse samt bosætning i hele Danmark. Klager har herefter anført, at der utvivlsomt er det nødvendige lovgrundlag for, at der kan meddeles dispensation, såfremt en dispensation overhovedet er påkrævet.

Derudover har klager bemærket, at Kystdirektoratet i forbindelse med kravet om kontinuitet i ejendommens anvendelse skal se på den påvirkning af naturen, der i mere end 100 år har været ved aktiviteter på ejendommen, og ikke på, at aktiviteten i en periode har været en anden end den oprindelige. Det er således ikke ca. 40 år siden, at der har været aktivitet på ejendommen, som angivet af Kystdirektoratet.

Det er desuden klagers opfattelse, at Kystdirektoratets afgørelse af 8. februar 2022 er baseret på forkert faktum, idet direktoratet lægger vægt på, at forlystelsesstedet var nedlagt og ejendommen overgået til beboelsesejendom, da den udvidede strandbeskyttelseslinje trådte i kraft i 2001, selvom der på dette tidspunkt var rideskole på ejendommen.

## 2.4 Kystdirektoratets bemærkninger til klagen

Kystdirektoratet har den 14. marts 2022 bemærket, at den politiske intention om at styrke muligheder for vækst, beskæftigelse og bosætning i hele Danmark blev udmøntet ved indføjelser af specifikke bestemmelser i naturbeskyttelsesloven. Ingen af de nye bestemmelser giver ifølge direktoratet mulighed for at ombygge et énfamiliehus til hotel uden eller med lempet adgang til dispensation.

Direktoratet har bemærket, at lempelserne i loven heller ikke giver videre rammer for etablering af nye turismevirksomheder, men alene relaterer sig til allerede eksisterende turismevirksomheders muligheder for mindre tilpasninger til markedet.

Endelig har Kystdirektoratet bemærket, at der gælder et generelt kontinuitetskrav, der skal være opfyldt, før der er tale om videreførelse af drift. Direktoratet har vurderet, at der i det konkrete tilfælde er tale om et brud på kontinuiteten, da der ikke siden 1984 har været drevet forlystelsessted på ejendommen. Det forhold, at der har været rideskole på ejendommen i perioden fra 1984 til 2008, kan ifølge direktoratet ikke føre til et andet resultat.

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

Følgende medlemmer af Miljø- og Fødevarerklagenævnet har deltaget i sagens behandling: Jette R. Uhrenholt (formand) og landsdommerne Annette Nørby og Olaf Tingleff samt de læge medlemmer 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 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.

En ændret anvendelse af en bebyggelse kan være en tilstandsændring og kan som sådan kræve dispensation efter strandbeskyttelseslinjen, selvom den ændrede anvendelse ikke medfører væsentlige ændringer i bygningens ydre fremtræden. I overensstemmelse med den administrative praksis kan ændret anvendelse af eksisterende bebyggelse udgøre en tilstandsændring, når der er tale om en anden og for naturen mere belastende anvendelse.

Ændret anvendelse af bygninger vil typisk være forbundet med visse ydre ændringer af bebyggelsen herunder nye døre, vinduer mv. Men også selv om der ikke sker sådanne ændringer, vil ændret anvendelse f.eks. fra udhusformål til beboelse kunne udgøre en tilstandsændring, der forudsætter dispensation. Afgørende er, om den ændrede anvendelse – på kortere eller længere sigt, evt. i forbindelse med udlejning eller ejerskifte – må antages at ville medføre en for naturen mere belastende 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.

Det fremgår af lovbemærkningerne til "kystloven,"[8] at den udvidede strandbeskyttelseslinje generelt forudsættes administreret relativt mere lempeligt på små øer, når forholdene og hensynet til øernes erhvervsmæssige udvikling kræver det.

Et flertal i Miljø- og Fødevarerklagenævnet finder, at Ærø ikke er omfattet af den lempeligere dispensationspraksis for små øer. Flertallet har i vurderingen lagt vægt på nævnets praksis, samt at der tale om en relativt stor ø, som udgør en selvstændig kommune med ca. 6.000 indbyggere, og hvor kun en relativt lille del af øen er omfattet af strandbeskyttelseslinjen.

Flertallet finder, at der ikke er tale om en sådant særligt tilfælde, der kan begrunde en dispensation til den ansøgte ændrede anvendelse. Flertallet har lagt vægt på, at den ansøgte ændrede anvendelse vil medføre en for naturen mere belastende anvendelse, herunder fra hotellets gæster. Flertallet har desuden lagt vægt på, at praksis er restriktiv, og at en dispensation kan medføre en uønsket præcedensvirkning.

Flertallet finder endvidere, at det forhold, at der i perioden fra 1896-1984 har været erhvervsaktivitet af lignende karakter på ejendommen, ikke kan føre til et andet resultat.

Et mindretal (Kristian Pihl Lorentzen og Jens Vibjerg) finder, at der kan meddeles dispensation til det ansøgte.

Mindretallet finder, at Ærø er omfattet af den lempeligere praksis for små øer, og at der allerede derfor kan meddeles dispensation. Mindretallet har lagt vægt på, at det ansøgte vil bidrage med erhvervsaktivitet til øsamfundet. Mindretallet har derudover lagt vægt på, at der er et politisk ønske om, at give bedre muligheder for at opnå dispensation til lignende projekter, som ønskes gennemført i landdistrikter.

Mindretallet finder desuden, at en øget aktivitet ikke vil være til skade for den omkringliggende natur.

## 3.2 Miljø- og Fødevarerklagenævnets afgørelse

Miljø- og Fødevarerklagenævnet stadfæster Kystdirektoratets afgørelse af 8. februar 2024 om afslag på dispensation til ændret anvendelse af beboelsesejendom til hotel inden for strandbeskyttelseslinjen på matr. nr. [Matrikelnummer 1] og [Matrikelnummer 2], beliggende [Adresse 1], 5960 Marstal.

[1] Lovbekendtgørelse nr. 927 af 28. juni 2024 om naturbeskyttelse.

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

900 af 21. juni 2022 om ændring af museumsloven, lov om Miljø- og Fødevarerklagenævnet og

forskellige andre love.

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

[4] Lovforslag nr. 121 af 25. januar 2017 til lov om ændring af lov om planlægning, lov om naturbeskyttelse og lov om aktindsigt i miljøoplysninger.

[5] Link til Danmarks Arealinformation (Danmarks Miljøportal):

<https://danmarksarealinformation.miljoportal.dk/>.

[6] Link til Natura2000-plan 2022-27: <https://mst.dk/media/g0ohlt0k/n127-natura2000-plan-2022-27-sydfynske-oehav.pdf>.

[7] Lovforslag nr. 191 af 4. februar 1994 til lov om ændring af lov om planlægning og lov om naturbeskyttelse (Beskyttelse af kystområderne).

[8] Lovforslag nr. 191 af 4. februar 1994 til lov om ændring af lov om planlægning og lov om naturbeskyttelse (Beskyttelse af kystområder), bemærkninger til § 2, nr. 2.

---

### Lovområder:

NBL - beskyttelseslinier