

MRF 2024.46

Miljø- og Fødevareklagenævnets afgørelse af 20. februar 2024, j.nr. 22/04441

Stadfæstet Miljøstyrelsens afslag på dispensation efter skovloven til etablering af skovhotel i fredskov, da ønsket om at etablere et alternativ til simple overnatningsmuligheder i det fri ikke kunne anses som et samfundsmæssigt eller rekreativt formål i overensstemmelse med skovloven, og da det ansøgte havde et kommercielt formål.

Miljøstyrelsen meddelte i marts 2022 i medfør af skovlovens § 11, stk. 1, jf. § 38, afslag på dispensation til etablering af et skovhotel i Lolland Kommune. Projektet var fordelt på to matrikler ved Birket på Lolland. Matriklerne, som i alt udgjorde 3,8 ha og i deres helhed var pålagt fredskovspligt, var en del af et større skovkompleks på 31 ha. På begge matrikler lå i forvejen flere bygninger. Ansøgningen omfattede en ændret anvendelse af to eksisterende bygninger, etablering af syv små hytter, en ny parkeringsplads og etablering af et stisystem fra den eksisterende vej ud til de syv hytter. Af afgørelsen fremgik, at opførelsen af skovhotellet ville kræve syv nye byggefeltet på hver 35 m², hvoraf de syv hytters nettoareal ville udgøre 19,6 m² hver. De nye byggefeltet ville samlet blive 245 m², som svarede til en byggeprocent på 0,63 %. For at blive omfattet af sommerhuslovens hotelbegreb skulle to af de eksisterende bygninger på ejendommen udpeges til henholdsvis receptionsområde og serveringslokale. Af den påklagede afgørelse fremgik, at der ikke var en alternativ placering til skovhotellet, idet hele ejendommen var pålagt fredskovspligt. Afgørelsen angik alene etableringen af de syv glashytter med indlagt el og vand. Afslaget blev påklaget af ejendommens ejer, E, der bl.a. anførte, at det ansøgte havde en samfundsmæssig betydning, at hytterne skulle bidrage til at udvide mulighederne for friluftsliv, at det ansøgte faldt inden for skovlovens flersidige formål om bæredygtig skovdrift, og at det ansøgte var et særligt tilfælde. E anførte endvidere, at det ansøgte kunne anses for at være omfattet af den

lempeligere administration, som beskrevet i skovlovsvejledningen vedr. golfbaner og lignende anlæg for friluftslivet, idet der var tale om et arealkrævende anlæg, som ikke krævede meget byggeri. Miljø- og Fødevareklagenævnet fandt indledningsvis, at der ikke var tale om bynær fredskov, idet bynær fredskov skulle forstås som skov, der ligger så tæt på en by, at den rent faktisk bliver brugt som udflugtsmål eller kan forventes at blive brugt, hvis skoven blev indrettet til publikum. Nævnet lagde særlig vægt på afstanden til den nærmeste større by, Nakskov, som lå 10 km væk. Nævnet fandt endvidere, at det ansøgte ikke var et forhold af underordnet betydning, som kunne etableres uden dispensation. Det ansøgte fandtes ej heller at være omfattet af den lempeligere administration af golfbaner og lignende anlæg for friluftslivet. Nævnet bemærkede hertil, at tilknyttet byggeri til arealkrævende anlæg forsat krævede dispensation. Nævnet fandt herefter, at der ikke var tale om et sådant særligt tilfælde, som kunne begrunde en dispensation. Nævnet lagde herved vægt på, at E's ønske om at skabe et alternativ til simple overnatningsmuligheder i det fri ikke kunne anses som et samfundsmæssigt eller rekreativt formål i overensstemmelse med skovloven. Nævnet lagde endvidere vægt på, at det ansøgte havde et kommercielt formål, og at et stigende besøgstryk ville påvirke rekreative værdier og friluftsliv for den almindelige skovgæst. Miljø- og Fødevareklagenævnet stadfæstede derfor afslaget på dispensation fra skovlovens § 11, stk. 1.

Kommentar: Miljø- og Fødevareklagenævnets afsluttende begrundelse, hvor der lægges vægt på ”kommercielle formål”, og at ”et stigende besøgstryk ville påvirke rekreative værdier og friluftsliv for den almindelige skovgæst”, ses ikke afstemt med skovlovens regler, der ikke ses at indeholde selvstændigt grundlag for, at kommercielle aktiviteter i sig selv skulle være i modstrid med skovloven. Det står tvivl om, hvorvidt hensynet er sagligt. Hertil kommer, at der var uenighed mellem ansøger og Miljøstyrelsen om, hvorvidt det ansøgte er til brug for den almindelige skovgæst. Hvis klagenævnet mener, at aktiviteter med salg af varer og ydelser i skove er i modstrid med skovlovens formål, hvis det udøves af private, burde klagenævnet give en nærmere forklaring på, hvor der i skovloven skulle være støtte hertil, og om dette også omfatter de besøgscentre, som er etableret af Naturstyrelsen.

Stadfæstelse af afslag på dispensation i sag om etablering af skovhotel i fredskov i Lolland Kommune

22/04441

Miljø- og Fødevarerklagenævnet har truffet afgørelse efter skovlovens § 11, stk. 1, jf. § 38, jf. § 60, stk. 1.^[1]

Miljø- og Fødevarerklagenævnet stadfæster Miljøstyrelsens afgørelse af 16. marts 2022 om afslag på dispensation til etablering af et skovhotel i fredskov på matr. nr. [m1] og [m2] i Lolland Kommune.

Det indbetalte klagegebyr tilbagebetales ikke.

Miljø- og Fødevarerklagenævnets afgørelse er endelig og kan ikke indbringes for anden administrativ myndighed, jf. § 17, stk. 1, i lov om Miljø- og Fødevarerklagenævnet^[2] og gebyrbekendtgørelsens § 2, stk. 6.^[3] Eventuel retssag til prøvelse af afgørelsen skal være anlagt inden 6 måneder, jf. skovlovens § 64, stk. 1.

Afgørelsen er truffet af nævnet, jf. § 1 i lov om Miljø- og Fødevarerklagenævnet, der i overensstemmelse med skovlovens § 60, stk. 1, har behandlet sagen i den læge afdeling, jf. § 3, stk. 1, nr. 10, i lov om Miljø- og Fødevarerklagenævnet.

1. Klagen til Miljø- og Fødevarerklagenævnet

Afgørelsen er den 12. april 2022 påklaget til Miljø- og Fødevarerklagenævnet af ejendommens ejer.

Klager har navnlig anført, at

- det ansøgte har en samfundsmæssig betydning,
- hytterne skal bidrage til at udvide mulighederne for friluftsliv og oplevelse af de rekreative værdier i [a1],
- det ansøgte falder inden for skovlovens flersidige formål om bæredygtig skovdrift, og
- det ansøgte er et særligt tilfælde.

Klagepunkterne er nærmere uddybet i afsnit 2.3.

2. Sagens oplysninger

2.1. Ejendommen/området

Matriklerne, hvorpå det ansøgte ønskes opført, er beliggende i [a1] ved Birket på Lolland. Matriklerne udgør tilsammen ca. 3,8 ha, og er pålagt fredskovspligt i deres helhed. Matriklerne udgør den østlige udkant af Lindet Skov. På matr. nr. [m1] ligger der fire bygninger – et fritliggende enfamiliehus på 61 m² (bygning [f1] i ansøgningsmaterialet), og tre udhuse på henholdsvis 6 m², 7 m² og 50 m². På matriklen mod vest, matr. nr. [m2], ligger ligeledes fire bygninger – et fritliggende enfamiliehus på 84 m² (bygning 18C i ansøgningsmaterialet), et udhus på 50 m², en garage på 64 m² og et drivhus på 10 m². Matr. nr. [m1] er præget af bevoksning fra det østlige skel og ca. 58 m mod vest i matriklens fulde længde, herefter kommer et ubeplantet areal, der fortsætter ind på den nordøstlige del af matr. nr. [m2] der herudover i det væsentligste fremstår beplantet.

Nærmeste Natura 2000-område nr. 173 "Smålandsfarvandet nord for Lolland, Guldborg Sund, Bøtø Nor og Hyllekrog-Rødsand" ligger ca. 3,4 km mod nordøst.[4]

2.2. Den påklagede afgørelse

Miljøstyrelsen har den 16. marts 2022 i medfør af skovlovens § 11, stk. 1, jf. § 38 meddelt afslag på dispensation til etablering af et skovhotel i [a1] på matr. nr. [m1] og [m2] i Lolland Kommune.

Det fremgår af afgørelsen, at Miljøstyrelsen den 11. januar 2022 har modtaget en ansøgning om tilladelse til opførelse af et skovhotel, Glashytterne i [a1], ved Birket på Lolland. Videre fremgår det, at skovhotellet omfatter ændret anvendelse af to eksisterende bygninger, etablering af syv små hytter på hver 19,6 m², en ny parkeringsplads og etablering af et stisystem fra den eksisterende vej ud til de syv glashytter. Projektområdet ligger inden for de i kommuneplanen udpegede turistområder.

Miljøstyrelsen har bemærket, at det af ansøgningen fremgår, at opførelse af skovhotellet vil kræve syv små nye byggefelter, hvert på ca. 35 m², hvoraf selve hyttens nettoareal vil udgøre 19,6 m². Det samlede areal for nye byggefelter vil herefter være ca. 245 m², hvilket svarer til en byggeprocent på 0,63 % for [a1]. Ansøger har desuden bemærket, at hytterne kan placeres under træerne, og at de ikke vil forhindre den almindelige skovdrift i området. Hytterne etableres med el, vand og afløb for spildevand.

Miljøstyrelsen har yderligere bemærket, at [a1] er en lille skov på ca. 4 ha, som ligger i den østlige del og udgør et lille hjørne af et større skovkompleks, Lindet Skov, på 31 ha. Det er i ansøgningen anført, at der ikke forefindes arealer uden fredskovspligt på ejendommen, hvorfor der ikke er en alternativ placering af skovhotellet uden for fredskov på selve ejendommen.

Endvidere har Miljøstyrelsen bemærket, at ansøger har anført, at der på trods af de gavnlige effekter for folkesundheden med et ophold i naturen, på nuværende tidspunkt kun findes et yderst begrænset udbud af muligheder for overnatning i det fri. Ansøger har videre anført, at det tætteste man i øvrigt kommer på en overnatning i det fri er overnatninger i shelters. Der er ifølge ansøger endnu ingen alternative overnatningsmuligheder for dem, der gerne vil overnatte i sikkerhed under åben himmel uden at blive kolde, våde eller spist af insekter.

Det fremgår af ansøgningen, at skovhotellet skal tilbyde gæster på Lolland et unikt ophold, hvor de er i naturen alle døgnets 24 timer, sover "under åben himmel" under sikre og komfortable forhold, og som samtidig yder optimale betingelser for at komme helt tæt på

naturen. Som en del af projektet skal der etableres parkeringsplads i kanten af skoven i tilknytning til en eksisterende bygning ([f1]), som vil blive udpeget til et receptionsområde, hvilket er et krav til opfyldelse af sommerhuslovens hotelbegreb. Ansøger har anført, at det er et yderligere krav, at der skal være et særskilt serveringslokale for hotellets gæster, og til opfyldelse af dette krav vil der i en eksisterende bygning ([f2]) blive etableret serveringsfacilitet. Videre fremgår det, at hyttens størrelse og indretning gør, at den kun er egnet til ophold af kortere varighed, og at der maksimalt kan bookes for fem sammenhængende dage.

Ansøger har bemærket, at projektet vil starte ud med en enkelt hytte for at afprøve konceptet og vil over en mindre årrække blive udvidet i faser med 2-3 hytter af gangen. Det fremgår af ansøgningen, at hotellet vil medføre et lille publikumspres i skoven. Ansøger har estimeret hotellets belægningsprocent til 50 %, hvilket betyder, at der i løbet af de første år med én hytte, vil komme en belastning på skoven på 365 persondage om året, og ved maksimal kapacitet med syv hytter vil belastningen være 2.555 persondage om året.

Miljøstyrelsen har på baggrund af et møde med Lolland Kommune bemærket, at denne afgørelse alene omhandler ansøgningen om etablering af syv glashytter på ca. 20 m² med indlagt el og vand.

Miljøstyrelsen har bemærket, at praksis for dispensation er meget restriktiv. I praksis gives kun dispensation, hvis der ikke kan findes en placering uden for fredskov, og hvis hensynet til overordnede samfundsmæssige formål vejer tungere end hensynet til at bevare arealet som fredskov.

Det er Miljøstyrelsens vurdering, at etablering af syv glashytter i [a1] til hoteldrift ikke er et overordnet samfundsmæssigt formål, som kan begrunde en dispensation fra skovloven.

Miljøstyrelsen har anført, at der er en mere lempelig praksis, når det gælder mindre bygninger, hvis formål er at tilgodese rekreativt ophold for den almindelige skovgæst i privatejet skov, som drives netop med henblik på udnyttelse til rekreative formål, såfremt det ikke påvirker særlige naturværdier i skoven. Ligesom at praksis efter skovloven er, at der kan tillades små beskedne anlæg i fredskov, som tilgodeser friluftslivet og den rekreative udnyttelse af skoven.

Miljøstyrelsen har vurderet, at de syv glashytter ikke tilgodeser friluftslivet og de rekreative interesser i området, fordi glashytterne ikke er til fri afbenyttelse for den almindelige skovgæst. Det er styrelsens vurdering, at glashytterne ikke understøtter skovlovens flersidige formål om bæredygtig skovdrift. Styrelsen har desuden vurderet, at hytterne grundet deres omfang og anvendelse ikke kan rummes inden for skovlovens praksis for små beskedne anlæg. Styrelsen har videre vurderet, at projektet, trods det innovative sigte, ikke kan henføres som et helt særligt tilfælde i forhold til skovlovens § 11.

2.3. Klagens indhold

Klager har indledningsvis anført, at formålet med det ansøgte er at etablere et rekreativt skovområde med friluftsliv og naturophold som et fundament for mental velvære og sundhed. Projektet vil ifølge klager bidrage til at øge flersidighed og de kvaliteter i forhold til friluftsliv, formidling og oplevelser, der er tilgængelige for nuværende. Det er ligeledes projektets formål at øge den biologiske mangfoldighed i skovarealet, så det bliver et godt og rekreativt område til gavn for naturen, og til glæde for hotelgæster såvel som almene skovgæster.

Om området har klager bemærket, at [a1], som ligger i udkanten af Lindet Skov, ligger inden for de i kommuneplanen udpegede turistområder, at der hverken er et Natura 2000-område eller et EU-habitatområde, ligesom at der ingen beskyttede dyre- og plantearter er i området, som vil blive påvirket af skovhotellet. Klager har desuden bemærket, at skoven går direkte fra højskov til åbent land. [a1] er 4 ha, og er ifølge klager allerede præget af en del bebyggelser. Klager er af den opfattelse, at skoven ikke besidder væsentlige værdier i forhold til produktion, natur eller miljø. Klager finder desuden, at [a1] adskiller sig markant fra andre fredskove ved at være en lille fredskovsejendom, som altid har været tæt bebygget og med et højt aktivitetsniveau.

For så vidt angår selve glashytterne har klager anført, at de er små, diskrete enheder, der etableres som ikke-permanente anlæg på skruefundamenter, og at naturen hurtigt kan genetablere sig efter hytterne er fjernet.

Klager har anført, at det ansøgte har væsentlige elementer af at have et overordnet samfundsmæssigt formål, idet det vil bidrage positivt til samfundet ved at forebygge stress og øge livskvaliteten for de stressramte og andre med mentale lidelser. Hertil har klager bemærket, at på trods af de gavnlige effekter for folkesundheden med et ophold i naturen, findes der i Danmark på nuværende tidspunkt begrænset udbud af muligheder for tryk og komfortabel overnatning i det fri. Det ansøgte er ifølge klager et innovativt tiltag, der tilbyder et unikt ophold i naturen døgnet rundt, og det kan bidrage til at øge livskvalitet og mentalt velvære for de personer med mentale lidelser, som direkte eller indirekte har konsekvenser for samfundsøkonomien. Klager har ligeledes påpeget, at det ansøgte vil bidrage til at øge livskvaliteten for de ældre og handicappede, idet hotelkonceptet vil give en enestående mulighed for en anderledes naturoplevelse for disse grupper af borgere.

Det er klagers opfattelse, at Miljøstyrelsens præmis om, at et anlæg i fredskov skal være til fri afbenyttelse for den almindelige skovgæst for at blive anerkendt som værende et tiltag, der tilgodeser friluftslivet og de rekreative interesser i det pågældende område, ikke er i overensstemmelse med de faktiske forhold. Hertil har klager bemærket, at de ansøgte glashytter er med til at udvide mulighederne for friluftsliv samt forbedre de rekreative værdier i [a1]. Videre har klager bemærket, at enhver skovgæst samt andre, der måtte være interesserede, kan booke glashytterne, og at hytterne kan benyttes af alle, idet de ikke er begrænset til et bestemt publikum. Klager har henvist til Miljøstyrelsens afgørelse om dispensation til opførelse af Skovtårnet i Gisselfeld Klosters skov,^[5] idet det fremgår af Camp Adventures hjemmeside, at al færden og ophold på boardwalk og i Skovtårnet kræver billet, hvormed det ikke er til fri afbenyttelse for den almindelige skovgæst. Klager har ligeledes bemærket, at det i vejledningen til skovloven vedrørende trætopbaner er indikeret, at disse anlæg ikke kan forventes at være til fri afbenyttelse for den almindelige skovgæst.

Klager har bemærket, at det ansøgte understøtter skovlovens flersidige formål om bæredygtig skovdrift i det omfang, det er projektet muligt. Klager har hertil bemærket, at [a1] ikke er en produktionsskov, hvorfor det ikke er muligt at sikre skovens produktion. Med henvisning til Natur- og Miljøklagenævnets afgørelse om opførelse af to spejderhytter i Lejre Kommune,^[6] hvor nævnet udtalte, at der er sket en vis udvikling i forhold til begrebet skovdrift, således at skovens rekreative værdi kan ligestilles de klassiske interesser i relation til begrebet skovdrift, er det klagers opfattelse, at hoteldrift med henblik på, at gæsterne kan få glæde af skovens rekreative værdier, kan ligestilles med de klassiske interesser i relation til begrebet skovdrift. Klager har ligeledes anført, at et af målene med projektet er at øge den biologiske mangfoldighed i [a1] som helhed, men i særdeleshed på de arealer der på nuværende

tidspunkt er plantet med monokulturer, som skal konverteres til mere varierende og stabile bevoksninger af hjemmehørende arter, som dermed vil fremme opbygningen af robuste skove.

Klager er ikke enig i Miljøstyrelsens vurdering af, at glashytterne og den påtænkte hoteldrift ikke kan rummes inden for skovlovens praksis for små beskedne anlæg, grundet projektets omfang og anvendelse. For så vidt angår det ansørgtes omfang, har klager anført, at projektet består af syv små topersoners hytter, der opføres i en trækonstruktion som det primære byggemateriale og holdes i afdæmpede naturlige farver. Der er således ifølge klager tale om små, diskrete anlæg, som ikke er iøjnefaldende, og som ligger under træerne i skoven. Klager er uforstående over for Miljøstyrelsens begrundelse med anlæggets omfang, især henset til omfanget og synligheden i landskabet af "Skovtårnet", og styrelsen tidligere har meddelt dispensation til.

Klager har videre bemærket til det ansørgtes anvendelse, at formålet med skovhotellet netop er at tilgodese samt udvide muligheder for friluftsliv og rekreativ udnyttelse af fredskoven i form af overnatning i skoven. Klager har hertil bemærket, at området hvor anlægget ønskes placeret allerede er præget af faciliteter til overnatning, og det forventes ikke, at en udvidelse af anlægget vil medføre et øget pres på dyre- og plantelivet. Dette er ifølge klager i overensstemmelse med Miljøstyrelsens begrundelse i styrelsens dispensation til Skovtårnet, idet styrelsen lagde vægt på, at området hvor Skovtårnet ønskedes placeret, allerede var præget af faciliteter til friluftsliv, hvorefter det ikke forventes, at en udvidelse af anlægget ville medføre et øget pres på dyre og plantelivet.

Det er klagers vurdering, at der med det ansørgte projekt er tale om et helt særligt tilfælde, som der burde meddeles dispensation til. Hertil har klager bemærket, at glashytterne er et innovativt bidrag til det begrænsede udbud af naturovernatninger i Danmark, og at det er den eneste mulighed for at sove "under åben himmel" uden at blive kold, våd eller spist af insekter, uanset vind og vejr. Derudover har klager bemærket, at det helt særlige ved konceptet er, at det vil være et enestående tilbud til de ældre og handicappede, idet der er tilgængelige adgangsforhold samt alle de nødvendige faciliteter, som ældre og handicappede har brug for, for at kunne klare sig uden eventuelt hjælp fra andre.

Det er klagers opfattelse, at samfundets krav og ønsker til de danske skove fortsat er under løbende udvikling, og at lovgivningen afspejler den tid den er skrevet i, hvor vægtning af de forskellige hensyn af gode grunde ikke nødvendigvis kan tage højde for de behov og ønsker, der måtte opstå i fremtiden. Klager har hertil bemærket, at lovgivningen, og fortolkningen af de forskellige krav, som f.eks. samfundsmæssige hensyn, hurtigt kan blive forældede og utidssvarende.

Klager har ligeledes henvist til afsnittet om golfbaner i Vejledning om Skovloven, hvoraf det fremgår, at der kan åbnes op for en mere lempelig administration af golfbaner og lignende anlæg for friluftslivet. Ved lignende anlæg skal forstås andre arealkrævende anlæg, som ikke kræver meget byggeri, f.eks. skydebane eller ridebaner. Det er klagers opfattelse, at det ansørgte kan opfattes som et arealkrævende anlæg, som ikke kræver meget byggeri, ud fra den betragtning, at hytterne placeres enkeltvis i [a1] på knap 4 ha, og den samlede bygningsmasse samlet vil udgøre 0,63 % heraf. Klager har bemærket, at det ansørgte både landskabeligt og rekreativt kan indpasses i fredskoven, at det ansørgte tilgodeser hensynet til landskabet og friluftslivet, og at udøvelsen af aktiviteterne sikrer en balance mellem benyttelse og beskyttelse af arealerne. Klager har ligeledes bemærket, at projektet har Lolland Kommunes fulde støtte.

Det er klagers opfattelse, at denne sag er af principiel karakter, og at der er behov for en mere lempelig administration af skovlovens § 11, som vil imødekomme en stigende efterspørgsel på naturovernatningsmuligheder, der også tilgodeser de ældre og handicappedes behov for at kunne sove i naturen.

Klager har den 27. juni 2022 supplerende bemærket, at projektet er indarbejdet i Lolland Kommunes kommuneplan 2021-2033, og at der siden den 28. maj 2022 har kørt et pilotprojekt med en glashytte ca. 700 m fra [a1], som kun har fået meget positive tilbagemeldinger fra gæsterne.

Klager har yderligere den 27. februar 2023 henvist til Miljøstyrelsens afgørelse af den 24. januar 2022, hvor styrelsen har meddelt dispensation til etablering af fire campinghytter på hver 45 m² i Køge Kommune.[Z] Klager har sammenlignet det ansøgte omfang med de fire campinghytter, og har konstateret, at det ansøgte har et mindre omfang. Klager er på denne baggrund uforstående over for Miljøstyrelsens afslag begrundet i "anlæggets omfang og anvendelse".

Videre har klager redegjort for tidligere tiders brug af [a1], hvor der i alt siden starten af 1900-tallet har boet 30 personer i [a1], som har drevet forskellige typer af erhverv, hvormed der ikke kun har været tale om traditionel skovdrift i de fire skovparceller. Det er herefter klagers opfattelse, at belastningen af skoven grundet skovhotellets gæster må vurderes at være signifikant mindre end tidligere tiders anvendelser og forstyrrelser i skoven.

Klager har den 20. december 2023 fremsendt to links indeholdende promotionsfilm for de ansøgte glashytter, der er en del af en kommende international markedsføringskampagne 2024 for Danmark, der fremhæver landet som en turistdestination med unikke og naturnære overnatningsmuligheder.

2.4. Miljøstyrelsens bemærkninger til klagen

Miljøstyrelsen har den 22. april 2022 bemærket til klagen, at det fremgår af vejledningen til skovloven, at der ved samfundsmæssige hensyn bl.a. tænkes på etablering af vejanlæg og ledningsanlæg til forsyning med el, gas og vand, og at kommunale ønsker om byudvidelse normalt ikke anses for hensyn, der kan overstige hensynet til at bevare fredskov. Styrelsen har videre bemærket, at det af vejledningen fremgår, at ansøgninger om større (private) byggerier såsom hoteller, kongrescentre, institutioner, feriecentre osv. som udgangspunkt ikke kan imødekommes. Store erhvervsøkonomiske interesser bør normalt heller ikke i sig selv føre til, at der gives tilladelse. Det er på denne baggrund styrelsens vurdering, at der ikke er et overordnet samfundsmæssigt formål, der overstiger hensynet til fredskovspligten.

Endvidere har Miljøstyrelsen bemærket, at det af vejledningen til skovloven fremgår, at for at en bygning kan være omfattet af den lempeligere praksis for mindre bygninger og anlæg, hvis formål er at tilgodese friluftslivet, skal bygningerne fremtræde som beskedne anlæg, holdt i naturmaterialer og naturfarver til brug for den almindelige skovgæst. Hertil har styrelsen bemærket, at det forhold, at der opkræves betaling for anvendelse af et anlæg til friluftsliv ikke nødvendigvis medfører, at anlægget ikke er til brug for den almindelige skovgæst. Dette afgøres ifølge styrelsen af en konkret vurdering, om et anlæg skønnes at være til brug for den almindelige skovgæst, eller om det ikke gør. Styrelsen har i denne sag vurderet, at hytterne ikke er til brug for den almindelige skovgæst, da der i realiteten er tale om etablering af et hotel i fredskov.

Miljøstyrelsen har yderligere bemærket, at byggeri, anlæg og terrænændringer, der tilgodeser bæredygtig skovdrift, i et vist omfang kan tillades etableret i fredskov uden dispensation. Det er dog kun anlæg, der er af beskedent omfang og i en udformning med hensyn til størrelse, materialer og farver, som falder naturligt ind i omgivelserne, og som tilgodeser den almindelige skovgæst, der kan anlægges uden dispensation. Hertil har styrelsen bemærket, at det ansøgte kræver dispensation. Styrelsen har vurderet, at glashytterne og den påtænkte hoteldrift ikke kan rummes inden for skovlovens praksis for mindre anlæg til friluftsliv, da der er tale om hytter med indlagt strøm, vand og afløb.

3. Miljø- og Fødevareklagenævnets bemærkninger og afgørelse

I sagens behandling har Miljø- og Fødevareklagenævnets medlemmer deltaget: Thomas Steensen (formand), 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 Fødevareklagenævnets bemærkninger

Det følger af skovlovens § 1, at formålet med loven bl.a. er at fremme bæredygtig drift af landets skove. Dette betyder, at der ved driften af skoven og ved administration af loven både skal tages hensyn til træproduktion og forsyningen af træ og til skovenes biologiske mangfoldighed samt til landskab, naturhistorie, kulturhistorie, miljøbeskyttelse og friluftsliv.

Det følger af skovlovens § 11, stk. 1, at der på fredskovspligtige arealer ikke må opføres bygninger, etableres anlæg, gennemføres terrænændringer eller anbringes affald. Dette gælder efter stk. 2, nr. 1, dog ikke for byggeri, arbejdsskure på op til 10 m², anlæg eller terrænændringer, som er nødvendige for skovdriften.

Miljøstyrelsen kan i medfør af skovlovens § 38 dispensere fra forbuddet, når særlige grunde taler for det.

I overensstemmelse med lovbemærkningerne^[8] er praksis restriktiv. Dispensation gives efter gældende praksis kun, hvis det ansøgte ikke kan placeres andre steder end i fredskov, og hvis de samfundsmæssige hensyn, der er forbundet med byggeriet eller anlægget, er vigtigere end hensynet til at bevare fredskoven. Hvis det stykke skov, der berøres af byggeriet m.v., er over en vis størrelse, skal der stilles krav om erstatningsskov. Ved samfundsmæssige hensyn tænkes bl.a. på etablering af vejanlæg og ledningsanlæg til forsyning af el, gas og vand, samt råstofforsyning.

Af skovlovsvejledningen^[9] til § 11, del 1, fremgår det, at andre former for byggeri, anlæg og terrænændringer end de, der er nødvendige for træproduktionen, kan være "nødvendige for skovdriften" og derfor gennemføres uden dispensation. Herunder falder f.eks. shelters, bålpladser, primitive lejrpladser, beskedne p-pladser m.fl. Det afgørende for, om et byggeri/anlæg kan etableres uden dispensation, er bl.a. hvor stor eller på anden måde dominerende, det er i forhold til skovens størrelse, naturindhold, bynærhed mm. Det fremgår desuden, at kun anlæg, der er af beskedent omfang og i en udformning med hensyn til størrelse, materialer og farver, som falder naturligt ind i omgivelserne, og som tilgodeser den almindelige skovgæst, kan anlægges uden dispensation. I bynær skov vil der dog typisk kunne accepteres en større mængde af aktiviteter, som har særlig betydning i rekreativ henseende, end i ikke bynær skov.

Det fremgår yderligere af skovlovsvejledningen, at:

"Under behandling af skovloven af 2004 i Folketinget, blev der under udvalgsarbejdet stillet spørgsmål om, hvorvidt der kunne lukkes op for en mere lempelig administration af golfbaner og lignende anlæg for friluftslivet, jf. Betænkning over Forslag til lov om skov, afgivet af Miljø- og Planlægningsudvalget den 5. maj 2004, pkt. 3.

Udtalelse fra miljøministeren:

"Under udvalgsarbejdet er der stillet spørgsmål om, hvorvidt der kunne lukkes op for en mere lempelig administration af golfbaner og lignende anlæg for friluftslivet. Jeg har forståelse for ønsket, idet der har været flere eksempler på golfbaneprojekter, som både landskabeligt og rekreativt fint har kunnet indpasses i fredskov. Et vigtigt formål med loven er at tilgodese bl.a. hensynet til landskab og friluftsliv, og jeg tilkendegiver derfor, at der fremover i højere grad vil blive anlagt en helhedsbetragtning, hvorved der i visse tilfælde kan gives tilladelse til denne type anlæg. Den skov, der derved inddrages til andet end skovdrift, må dog ikke besidde væsentlige kvaliteter til opfyldelse af lovens formål. Desuden skal der samlet set være tale om en forbedring af de landskabelige, natur- og miljømæssige forhold og rekreative interesser. Endelig bør tilladelse kun gives til nye golfbaner eller til større udvidelser, hvis der forud har været en offentlig debat om projektet, f.eks. i forbindelse med, at der er udarbejdet en lokalplan."

Ved "lignende anlæg" skal forstås andre arealkrævende anlæg, som ikke kræver meget byggeri fx skydebaner eller ridebaner.

På baggrund af de ansøgninger og forespørgsler om golfbaner, som har været behandlet siden lovens ikrafttræden, er der udarbejdet et notat, som indeholder vejledende retningslinjer for vurderingen af, om en ansøgning om etablering af golfbane bør imødekommes – bilag 6."

Af notatet (bilag 6 til vejledning om skovloven)[10] fremgår det bl.a., at:

"Bevares fredskovspligt, bør der som udgangspunkt ikke gives dispensation til, at byggeri, P-plads o.lign. i tilknytning til golfbanen kan etableres i fredskov. Folketinget har således i forbindelse med vedtagelsen af den nye lov eksplicit givet udtryk for, at den hidtil gældende restriktive praksis for byggeri og anlæg i fredskov skal opretholdes også efter den nye lov. Ministerens tilkendegivelse må derfor fortolkes, så den kun retter sig mod selv golfbanerne og ikke det tilknyttede byggeri."

Den konkrete afgørelse skal træffes på grundlag af navnlig driftsmæssige, landskabelige, natur- og kulturhistoriske hensyn og de rekreative værdier i skoven. I vurderingen indgår også, hvilken betydning afgørelsen kan få for fremtidige lignende sager.

Miljø- og Fødevarerklagenævnet finder, at der ikke er tale om en bynær fredskov. Nævnet har lagt vægt på, at der ved bynær fredskov forstås skov der ligger så tæt på en by, at den rent faktisk bruges som udflugtsmål eller kan forventes at blive brugt, hvis skoven indrettes for publikum med f.eks. P-plads og stier, og at Nakskov, som nærmeste større by, ligger ca. 10 km fra den omhandlede skov.

Miljø- og Fødevarerklagenævnet finder, at det ansøgte ikke er forhold af underordnet betydning der kan etableres uden dispensation fra skovloven. Nævnet finder ligeledes, at det ansøgte ikke er omfattet af den lempeligere administration af golfbaner og lignende anlæg for friluftslivet. Nævnet har herved lagt vægt på, at tilknyttet byggeri til arealkrævende anlæg fortsat kræver dispensation efter skovlovens § 38.

Miljø- og Fødevarerklagenævnet finder, at der ikke er tale om et sådant særligt tilfælde, der kan begrunde en dispensation til etablering af et skovhotel i fredskov. Nævnet har herved lagt vægt på, at klagers ønske om at skabe et alternativ til simple overnatningsmuligheder i det fri, ikke kan anses som et samfundsmæssigt eller rekreativt formål i overensstemmelse med skovloven. Nævnet har yderligere lagt vægt på, at det ansøgte har et kommercielt formål, og at et stigende besøgstryk vil påvirke de rekreative værdier og friluftslivet for den almindelige skovgæst. Det er endvidere indgået i nævnets vurdering, at praksis er restriktiv, og at en dispensation vil kunne medføre en uønsket præcedensvirkning.

3.2. Miljø- og Fødevarerklagenævnets afgørelse

Miljø- og Fødevarerklagenævnet stadfæster Miljøstyrelsens afgørelse af 16. marts 2022 om afslag på dispensation til etablering af et skovhotel i fredskov på matr. nr. [m1] og [m2] i Lolland Kommune.

[1] Lovbekendtgørelse nr. 690 af 26. maj 2023 om skove.

[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] https://edit.mst.dk/media/dlimdi0k/n173_smv_n2000-plan_2016-21.pdf
(https://edit.mst.dk/media/dlimdi0k/n173_smv_n2000-plan_2016-21.pdf).

[5] Miljøstyrelsens j.nr. NST-321-05859.

[6] NKN-121-00227.

[7] Miljøstyrelsens j.nr. 2021-69925.

[8] Særlige bemærkninger til § 11 til forslag L 145 til Lov om skov. Folketingstidende 2003-04, vedtaget som lov nr. 453 af 9. juni 2004 om skove.

[9] <https://mst.dk/erhverv/skovbrug/lovgivning/vejledning-om-skovloven/11-del-1/#p11del41>
(<https://mst.dk/erhverv/skovbrug/lovgivning/vejledning-om-skovloven/11-del-1/#p11del41>).

[10] <https://edit.mst.dk/media/xtfjs2qz/bilag6.pdf>
(<https://edit.mst.dk/media/xtfjs2qz/bilag6.pdf>).

Sag:

22/04441

Dato:

20. februar 2024.

Emner:

Skovloven (/soeg?...

Highlight:

 Vis/skjul highlight

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