

23. juni 2020
Sagsnr. 18/04807
Klagenummer: 1002444

AFGØRELSE FRA MILJØ- OG FØDEVAREKLAGENÆVNET

MILJØ- OG FØDEVAREKLAGENÆVNET

Toldboden 2
8800 Viborg

Stadfæstelse af afslag på dispensation i sag om opførelse af fritidsbolig inden for fredning i Allerød Kommune

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

Miljø- og Fødevareklagenævnet har truffet afgørelse efter, naturbeskyttelseslovens § 50, stk. 1, jf. § 78, stk. 3.¹

Miljø- og Fødevareklagenævnet stadfæster Fredningsnævnet for Nordsjællands afgørelse af 5. november 2017 om afslag på dispensation til opførelse af fritidsbolig på ejendommen matr.nr. F1 i Allerød 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 nævnet, jf. § 1 i lov om Miljø- og Fødevareklagenævnet, der i overensstemmelse med naturbeskyttelseslovens § 78, stk. 3, har behandlet sagen i nævnets afdeling 9, jf. § 3, stk. 1, nr. 9, 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 17. december 2017 påklaget til Miljø- og Fødevareklagenævnet af ejendommens ejer, som på klagetidspunktet var repræsenteret ved advokat.

Klager har navnlig anført, at:

- der bør meddeles dispensation, da der er tale om erstatningsbyggeri og ikke nybyggeri, og
- der er begået procedurefejl i fredningsnævnets invitation til besigtigelse.

Klagepunkterne er nærmere uddybet i afsnit 2.5.

2. Sagens oplysninger

2.1 Ejendommen/området

Ejendommen, som er på 3,5 ha, er beliggende i landzone. På ejendommen er en eksisterende hytte, som oprindeligt har været anvendt som spejderhytte. Bygningen er ifølge BBR på 28 m², opført i 1954, og registreret som ”Bygning til feriekoloni, vandrehjem o.lign., bortset fra sommerhus”. Endvidere er der ifølge BBR et udhus på 8 m².

Hele ejendommen er omfattet af naturbeskyttelseslovens § 17 om skovbyggelinje, ligesom der er flere steder på ejendommen er registreret beskyttet natur omfattet af lovens § 3. Endvidere grænser ejendommen mod øst op til habitatområde 121 Kattehale Mose.

I Fingerplanen er ejendommen tillige udlagt til ydre grøn kile.

2.2 Fredningen

Ejendommen er omfattet af Natur- og Miljøklagenævnets afgørelse af 9. november 2012 om fredning af naturmosaik syd og øst for Kattehale Mose.

Formålet med fredningen er bl.a. at sikre og forbedre områdets biologiske og naturmæssige værdier samt de landskabelige og bynære rekreative værdier. Ifølge fredningsbestemmelserne skal området bevares i sin nuværende tilstand, der må ikke foretages terrænændringer og opføres bebyggelse. Eksisterende spejderhytter må fortsat anvendes til formålet samt vedligeholdes.

2.3 Sagens forhistorie

Fredningsnævnet for Nordsjælland meddelte den 15. juli 2012 afslag til nedrivning af eksisterende bygninger og opførelse af en bjælkehytte på 60 m² med fuld kælder og overdækket terrasse på 10 m² på A1, 3460 Birkerød.

Som begrundelse for afslaget anførte fredningsnævnet, at formålet med fredningen bl.a. er at sikre områdets biologiske, naturmæssige og rekreative værdier, og at der til sikring heraf i fredningsbestemmelserne er bestemt, at der ikke må opføres bebyggelse. Den hidtidige brug og vedligeholdelse af spejderhytter kan fortsætte. Ud fra en samlet vurdering af synligheden af ejendommen og spejderhytten, områdets store rekreative værdier, karakteren, beliggenheden ved offentlig vej og sti med stor publikumsbenyttelse og forholdene i øvrigt, samt at den ansøgte bygning vil medføre en mere synlig fremtræden som fritidsejendom, fandt fredningsnævnet, at der ikke kunne meddeles dispensation. Hertil kom, at nævnet fandt, at en tilladelse kunne have præcedensvirkning for andre ejendomme i det fredede område.

Natur- og Miljøklagenævnet stadfæstede den 9. august 2013 på baggrund af en klage fredningsnævnets afgørelse, idet klagenævnet ikke fandt anledning til at tilsidesætte fredningsnævnets begrundelse. Klagenævnet fandt endvidere, at hyttens areal på 60 m² ville gøre den mere synlig i landskabet.

2.4 Den påklagede afgørelse

På vegne af ejeren ansøgte Allerød Kommune den 13. juni 2017 Fredningsnævnet for Nordsjælland om dispensation til at opføre et sommerhus på 40 m² med samme placering som den eksisterende hytte. Det fremgår af ansøgningen, at den ansøgte bygning er en sort bjælkehytte, der materiale-mæssigt og farvemæssigt harmonerer med det eksisterende udtryk. Det fremgår endvidere, at der ifølge ejeren er et samlet bygningsareal på 54 m² på ejendommen.

Af en skitse vedlagt som bilag fremgår, at det ansøgte hus er med kælder.

Allerød Kommune vedlagde endvidere sin plejeplan for fredningen. Det fremgår heraf, at den pågældende ejendom er omfattet af delområde 2. I delområde 2 er målet bl.a. at bevare og fremme områdets naturværdier, kulturspor og biodiversitet. Naturskov skal fastholdes og etableres ved ekstensiv hugst.

Som bilag til ansøgningen var endvidere vedlagt et notat fra en landinspektør, hvori det er anført, at der ikke er tale om et sommerhus, men et fritidshus. Der er således ikke tale om en ændret zonestatus, men en fortsættelse af den eksisterende anvendelse som fritidshus. Det fremgår endvidere, at ejeren siden 2007 selv har sørget for pleje af arealet.

Af luftfotos ses, at der i området omkring hytten er sket massiv rydning af træer og buske, og at hytteområdet efter rydningen ligger i en stor lysning.

Fredningsnævnet meddelte i afgørelse af 5. november 2017 afslag til det ansøgte.

Det fremgår af fredningsnævnets afgørelse, at ejeren har oplyst, at det samlede bebyggede areal er 54 m², idet der på ejendommen er bygninger, som ikke er registreret i BBR.

Fredningsnævnet har i sin sagsfremstilling citeret fra den tidligere afgørelse om afslag på opførelse af en fritidsbolig. Om ejendommen har fredningsnævnet anført, at den er beliggende i den ydre grønne kile i Fingerplan 2007 og dermed udlagt til rekreative formål. Området skal efter fingerplanen friholdes for yderligere bebyggelse og anlæg til beboelse, erhverv og andre bymæssige forhold. I Kommuneplan 2009 er området endvidere udpeget som et biologisk kerneområde, hvorefter fremgår, at tilstanden og arealanvendelsen kun må ændres ud fra en konkret vurdering af, om de naturmæssige værdier forringes herved. Endelig fremgår det, at området er udpeget som et regionalt geologisk interesseområde samt udpeget som værdifuldt og sårbart landskab.

Det fremgår af afgørelsen, at ejendommen opleves som en del af de omkringliggende skove på grund af dens skovkarakter. Den nuværende spejderhytte og nabogrundens spejderhytte er synlig fra A2 om vinteren. Om sommeren er bygningerne mere skjult. Begge hytter falder diskret ind i skovomgivelserne. Det fremgår endvidere, at de nærliggende områder indeholder store naturværdier, herunder bilag IV-arterne Stor Kærguldsmed og Stor Vandsalamander. Ejendommens naturgrund fungerer som en værdifuld "trædesten" samt raste- og fourageringsmuligheder for disse arter.

I forbindelse med sagens behandling har fredningsnævnet modtaget høringsvar fra Danmarks Naturfredningsforening, som har anført, at det er foreningens opfattelse, at der ikke bør meddeles dispensation, idet der ikke er ændrede forhold siden det tidligere meddelte afslag. Foreningen har endvidere anført, at opførelse af et sommerhus giver mulighed for helårsbeboelse og havepræg i området. Samtidig vil der være risiko for præcedensvirkning, da der ligger mange spejderhytter i området.

Miljøstyrelsen har som teknisk bistand til fredningsnævnet oplyst, at det ansøgte efter styrelsens vurdering ikke vil medføre beskadigelse eller ødelæggelse af plantearter eller yngle- eller rasteområder for de dyrearter, der fremgår af habitatdirektivets bilag IV.

Det fremgår af afgørelsen, at fredningsnævnet under sin forberedelse af sagen modtog en opfordring fra ansøgers landinspektør om, at sagen skulle udsættes på en fornyet høringsrunde, da der i sagen er anvendt en forkert betegnelse for det ansøgte. Landinspektøren redegjorde for, at der ikke er tale om et sommerhus, som er en beboelse beliggende i sommerhusområde, men rettelig et fritidshus. Der er landinspektørens opfattelse, at høringsvarene er givet på et forkert grundlag, hvorfor den forberedende proces burde gå om på det korrekte grundlag, og den allerede planlagte besigtigelse burde udsættes.

Endvidere er der i fredningsnævnets afgørelse refereret til landinspektørens notat, hvori der redegøres for hyttens oprindelige anvendelse som spejderhytte og senere som ridelejr. På den baggrund har landinspektøren konkluderet, at der er tale om uændret anvendelse som fritidshus, og at der ikke med ansøgningen er tale om ændring af zonestatus til sommerhusområde.

Den 11. september 2017 afholdte fredningsnævnet besigtigelse og møde med deltagelse af ejeren, dennes repræsentant, samt repræsentanter fra Allerød Kommune og Danmarks Naturfredningsforening.

Det fremgår af afgørelsen, at forholdene på ejendommen fremstod som ved den tidligere besigtigelse. Der blev redegjort for, at den ansøgte bygning ønskes opført på samme sted som den eksisterende, at den arealmæssigt vil blive større end den eksisterende, samt at den skal anvendes som jagthytte og fritidshus.

De fremmødte henholdte sig til deres skriftlige indlæg.

Efter besigtigelsen iværksatte fredningsnævnet endnu en høring.

Ejerens repræsentant oplyste i skriftlige indlæg, at det ansøgte projekt er tilrettet efter Natur- og Miljøklagenævnets tidligere afgørelse, at kommunen har anbefalet en dispensation, at ejendommen ikke har været anvendt til spejderhytte i 50 år, at der ikke er tale om nybyggeri, men erstatningsbyggeri, og at der ifølge praksis normalt meddeles dispensation. Repræsentanten anførte endvidere, at der i forbindelse med fredningsnævnets indkaldelse til besigtigelse var sket procedurefejl, idet det urigtigt var anført, at der var tale om opførelse af et sommerhus. Det fremgår videre, at pensionistreglen i planlovens § 41 ikke finder anvendelse for fritidshuse, og at der derfor ikke er risiko for, at området får havepræg. Repræsentanten har samtidig anført, at kommunens fortolkning af registreringen i BBR bestrides, at et fritidshus ikke er det samme som et sommerhus, da et sommerhus forudsætter beliggenhed i et sommerhusområde. På den baggrund har repræsentanten anført, at fredningsnævnet bør meddele dispensation, subsidiært behandle sagen på ny grundet den skete procedurefejl i forbindelse med indkaldelse til besigtigelse.

Allerød Kommune har oplyst, at kommunen har anbefalet en dispensation. Det fremgår, at det ikke kræver tilladelse for en pensionist at anvende sin fritidsbolig til helårsbeboelse, hvilket fremgår af planlovens § 36, stk. 1, nr. 18. Endvidere har kommunen oplyst, at registreringen i BBR-registeret ikke er afgørende i sagen, da registeret skal afspejle de faktiske forhold og ikke nødvendigvis lovlige forhold, samt at betegnelserne "sommerhus" og "fritidshus" i lovgivningen ikke er entydige begreber.

Endelig har Danmarks Naturfredningsforening anført, at foreningen er enig i kommunens fortolkning af begreberne sommerhus og fritidshus, og foreningen er af den opfattelse, at en dispensation vil medføre haveanlæg, lys og indkørsel og som over tid vil kunne få præg af permanent helårsbeboelse i strid med fredningen. Samtidig har foreningen anført, at en dispensation vil medføre begrænset adgang for offentligheden samt være præcedensskabende.

Endvidere har Danmarks Naturfredningsforening anført, at der ikke er kloakeret på ejendommen, og at en direkte udledning af spildevand i et vådområde ikke er acceptabelt.

I forbindelse med fredningsnævnets afgørelse oplyste nævnet indledningsvis, at der ikke var grundlag for en ny høringsrunde eller et nyt møde med henvisning til landinspektørens anmodning. Fredningsnævnet har bemærket, at den omtalte anmodning har været sendt til sagens parter og interessenter. Disse sagsinteressenter har haft mulighed for at afgive supplerende indlæg forud for besigtigelsen, under besigtigelsen og i den efterfølgende høringsrunde. På den baggrund finder fredningsnævnet, at sagen har været tilstrækkeligt oplyst til, at sagen kunne realitetsbehandles på betryggende vis.

Fredningsnævnet har i sin afgørelse lagt til grund, at den ansøgte bygning, der i størrelse, udformning og visuelle sprog i øvrigt adskiller sig fra den nuværende hytte, vil fremstå mere synlig i landskabet end de eksisterende bygningsforhold. Det fremgår endvidere af afgørelsen, at det må antages, at en dispensation til det ansøgte meget sandsynligt vil medføre en ændret brug af ejendommen, herunder en brug som ikke er forudsat i fredningsafgørelsen, og som må antages at påvirke omgivelserne.

Endvidere har fredningsnævnet lagt vægt på præcedensvirkningen samt til de grunde, som fremgår af fredningsnævnets egen afgørelse af 15. juli 2012 og Natur- og Miljøklagenævnets afgørelse af 9. august 2013.

2.5 Klagens indhold

Af klagen fremgår, at der bør meddeles dispensation til det ansøgte. Klager har med henvisning til fredningsnævnets begrundelse om, at det ansøgte vil fremstå mere synligt i landskabet, anført, at der ikke er noget usædvanligt i, at en ejendom, der er mere end 50 år gammel har et andet udseende end en ny bygning.

Det fremgår endvidere, at klager ikke har anvendt ejendommen i flere år. I den forbindelse har klager anført, at den fremtidige brug af fritidshuset er helt i overensstemmelse med BBR-registreringen. Endelig har klager tilbagevist, at der skulle kunne blive tale om præcedensvirkning, da naboområdet er et villakvarter.

Som supplerende bemærkninger er anført, at det oprindelige projekt vedrørte et fritidshus på 60 m², og at det eneste kriterium, som Natur- og Miljøklagenævnet tillagde vægt i sin afgørelse, var det forøgede areal på bygningen. På baggrund af denne fortolkning af afgørelsen ansøgte klager om dispensation til at opføre et fritidshus på 40 m² og en samtidig nedrivning af de øvrige bygninger på ejendommen. Det fremgår endvidere, at Allerød Kommune skal udarbejde plejeplan for fredningsområdet, og at klager selv har haft udgifter på 300.000 kr. til pleje af ejendommen. Endelig fremgår det, at Miljøstyrelsen har udtalt, at en dispensation ikke er i strid med fredningens formål, og at det ansøgte ikke vil medføre beskadigelse eller ødelæggelse af plante- og dyrearter efter habitatdirektivets bilag IV.

På baggrund af ovenstående er det klagers opfattelse, at klager har rettet ind efter Natur- og Miljøklagenævnets afgørelse. Det er ligeledes klagers opfattelse, at Miljøstyrelsen skulle have udtalt, at en dispensation ikke vil påvirke miljøet. Endvidere fremgår det, at Allerød Kommune anbefaler en dispensation, at ejendommen skal anvendes til ferieformål i overensstemmelse med det registrerede i BBR, samt at der med ansøgningen ikke er tale om nybyggeri, men erstatningsbyggeri, hvilket der efter praksis meddeles tilladelse til.

Herudover har klager anført, at der er sket procedurefejl, idet fredningsnævnet i sin indkaldelse til besigtigelse havde anført, at ansøgningen vedrørte et sommerhus. Klager har afvist, at der skulle være tale om et sommerhus, og at der rettelig er tale om et fritidshus til erstatning for det eksisterende.

Det er anført, at pensionistreglen ikke finder anvendelse, idet den alene anvendes i sommerhusområder, og klager er ikke enig med Danmarks Naturfredningsforening.

Afslutningsvis har klager anført, at et nyt fritidshus ikke kan være mindre end 40 m², og ejendommen er ubrugelig på nuværende tidspunkt, da der hverken er varmekilde eller ordentlige vand- og toiletforhold. Hvis der ikke meddeles dispensation, vil klager lide et stort økonomisk tab, og sagen bør i så fald gå om på grund af den nævnte procedurefejl om betegnelsen ”sommerhus”.

2.6 Nye oplysninger under sagens behandling

På opfordring af Miljø- og Fødevarerklagenævnet har klagers repræsentant i mail af 21. april 2020 oplyst, at det bebyggede areal er på 40,32 m² og kælderarealet på 30,72 m². Af det vedlagte tegningsmateriale fremgår, at fritidsboligen vil få en højde på 5 m. I mail af 10. maj 2020 oplyste klagers repræsentant, at tagetagen er forberedt til en hems på ca. 12 m². Klagers repræsentant har yderligere oplyst, at de øvrige angivne mål på tegningsmaterialet ikke er retvisende.

3. Miljø- og Fødevareklagenævnets bemærkninger og afgørelse

I sagens behandling har Miljø- og Fødevareklagenævnets medlemmer deltaget: Jette R. Uhrenholt (formand), landsdommerne Norman Cleaver og Henrik Twilhøj, samt de læge medlemmer Maria Temponeras, Jørgen Elikofer, Knud N. Mathiesen og Jens Vibjerg.

3.1 Miljø- og Fødevareklagenævnets bemærkninger

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

3.1.1 Fredningens formål og bestemmelser

Fredningen har til formål:

- ”1. at sikre og forbedre områdets biologiske og naturmæssige værdier og at medvirke til at sikre overholdelsen af landets internationale forpligtelser samt at medvirke til at sikre en gunstig bevaringsstatus for arter og naturtyper, som EU-habitatområdet er udpeget for,
2. at sikre og forbedre de landskabelige og bynære rekreative værdier, og
3. at sikre de kulturhistoriske spor efter lergravning og teglværkstiden.”

Det fremgår af fredningens § 3 om tilstandsændringer, terrænændringer, bebyggelse, tekniske anlæg mv.:

- ”Stk. 1. Det fredede område skal bevares i sin nuværende tilstand, medmindre en tilstandsændring er påbudt eller tilladt i de følgende bestemmelser. Fredningen skal ikke være til hinder for, at der kan opnås gunstig bevaringstilstand for arter og arealer, der er omfattet af habitatdirektivet.
- Stk. 2. Der må ikke foretages terrænændringer. Der må således ikke ske udnyttelse af forekomster i jorden eller foretages opfyldning, planering eller afgravning.
- Stk. 3. Der må ikke opføres bebyggelse eller etableres anlæg, medmindre sådanne tilstandsændringer er beskrevet nedenfor.
- Stk. 4. På spejdernes ejendomme og på offentligt ejede ejendomme kan der opføres shelters efter godkendelse fra fredningsnævnet.
- Stk. 5. Den hidtidige brug af spejderhytterne og vedligeholdelsen af disse kan fortsætte. Midlertidig opsætning af telte på spejdernes ejendomme er tilladt, ligesom sædvanlige spejderaktiviteter kan foregå.”

3.1.2 Procedurefejl

Miljø- og Fødevareklagenævnet finder ikke, at der er sket procedurefejl under fredningsnævnets behandling af sagen. Nævnet finder ligeledes, at sagen har været tilstrækkeligt oplyst af fredningsnævnet, samt at partshøringen har været tilstrækkelig.

Det forvaltningsretlige oplysningsprincip indebærer, at den afgørende myndighed skal indhente tilstrækkeligt med oplysninger til, at myndigheden kan træffe en materielt rigtig afgørelse. Disse oplysninger kan bl.a. fremkomme ved partshøring.

Det er Miljø- og Fødevareklagenævnets opfattelse, at alle parter og interessenter i tilstrækkelig grad har haft mulighed for både mundtligt og skriftligt at forholde sig til klagers definitioner af ”sommerhus” og ”fritidsbolig”, før fredningsnævnet traf afgørelse i sagen.

3.1.3 Den ansøgte fritidsbolig

Fredningen skal bevares i sin nuværende tilstand og indeholder et forbud mod opførelse af bebyggelse.

Miljø- og Fødevareklagenævnet meddeler afslag til den ansøgte fritidsbolig.

Det fremgår af klagen, at der er tale om erstatningsbyggeri med samme anvendelse som den eksisterende spejderhytte.

Det er Miljø- og Fødevareklagenævnets vurdering, at den ansøgte fritidsbolig ikke kan betragtes som en genopførelse.

Efter Miljø- og Fødevareklagenævnets praksis meddeles der normalt dispensation til at genopføre en tilsvarende bygning efter nedrivning, forudsat at den eksisterende bygning ikke er så forfalden, at den ikke repræsenterer nogen værdi af betydning, dvs. er en egentlig ruin. Det er endvidere en forudsætning, at den nye bygning opføres med omtrent samme placering, størrelse og karakter som den eksisterende bygning, ligesom det er en betingelse, at den nye bygning anvendes til samme formål som den hidtidige.

I sagen er der tale om, at en spejderhytte på 28 m² i ét plan nedrives og ønskes erstattet af en fritidsbolig på 40,32 m² i grundplan med udvendig nedgang til 30,72 m² kælder samt hems på 12 m² i tagetagen.

Et enigt Miljø- og Fødevareklagenævn vurderer på den baggrund det ansøgte som nybyggeri.

Miljø- og Fødevareklagenævnet har lagt vægt på, at størrelsen, karakteren og udformningen af den ansøgte bebyggelse afviger væsentligt i forhold til den tidligere bygningsmasse, samt at den ansøgte bygning ændrer anvendelse til beboelsesformål.

Miljø- og Fødevareklagenævnets flertal finder, at der ikke er tale om et særligt tilfælde, der kan tilsidesætte de bestemmelser i fredningen, der skal varetage hensynene til de biologiske, naturmæssige og landskabelige vær-

dier, der skal sikres med fredningen. Flertallet har lagt vægt på, at den ændrede anvendelse til beboelse vil medføre en mere intensiv brug, ligesom bygningen vil komme til at fremstå mere synlig i landskabet og påvirke området i negativ retning.

Flertallet har endvidere lagt vægt på den uønskede præcedensvirkning, en dispensation vil kunne få i andre tilsvarende sager.

Mindretallet (Jens Vibjerg) finder, at der kan meddeles dispensation til en fritidsbolig på samlet 40 m² i ét plan samt ekstra faciliteter i form af installationer til sanitære forhold uden at de hensyn, der skal varetages med fredningen, påvirkes.

3.2 Gebyr

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

3.3 Miljø- og Fødevareklagenævnets afgørelse

Miljø- og Fødevareklagenævnet stadfæster Fredningsnævnet for Nordsjællands afgørelse af 5. november 2017 om afslag på dispensation til opførelse af fritidsbolig på ejendommen matr.nr. F1 i Allerød Kommune.