

7. marts 2019
Sagsnr. NMK-500-
00818/18/04972
Klagenr. 1000523
EBRAU

AFGØRELSE FRA MILJØ- OG FØDEVAREKLAGENÆVNET

ÆNDRING af afslag på dispensation i sag om overdækning af terrasser på campinghytter inden for strandbeskyttelseslinjen i Frederikshavn Kommune

Miljø- og Fødevareklagenævnet har truffet afgørelse efter naturbeskyttelseslovens¹ § 65 b, stk. 1, jf. § 15, stk. 1, jf. § 78, stk. 4.

Miljø- og Fødevareklagenævnet ændrer Kystdirektoratets afgørelse af 24. januar 2018 om dispensation til otte campinghytter med terrasser og afslag til overdækning af terrasser inden for strandbeskyttelseslinjen på ejendommen matr. nr. F 1 , beliggende A 1 , 9990 Skagen i Frederikshavn Kommune, til en dispensation omfattende overdækning af terrasserne.

Det indbetalte klagegebyr tilbagebetales.

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.

Afgørelsen er truffet af nævnet, jf. § 1 i lov om Miljø- og Fødevareklagenævnet, der i overensstemmelse med § 78, stk. 1, har behandlet sagen i den læge afdeling, jf. § 3, stk. 1, nr. 9, i lov om Miljø- og Fødevareklagenævnet.

**MILJØ- OG
FØDEVAREKLAGENÆVNET**
Toldboden 2
8800 Viborg

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

¹ Lovbekendtgørelse nr. 1122 af 3. september 2018 om naturbeskyttelse med senere ændringer.

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 19. februar 2018 påklaget til Miljø- og Fødevareklagenævnet af ejendommens ejer, der er repræsenteret ved advokat.

Klager har navnlig anført, at:

- overdækning af terrasserne er nødvendig for at kunne opfylde kundernes behov og have en standard, der svarer til konkurrenternes,
- påvirkningen af landskabet er uvæsentlig, henset til bl.a. overdækningernes størrelse, og
- der er tale om udvikling af en eksisterende campingplads i overensstemmelse med mulighederne i kystloven fra 1994.

Klagepunkterne er nærmere uddybet i afsnit 2.3.

2. Sagens oplysninger

2.1 Ejendommen/området

Ejendommen er beliggende på den østlige side af Grenen nord for Skagen. Ejendommen ligger i det hele inden for strandbeskyttelseslinjen og direkte ud til Kattegat. Ejendommen udgør et samlet areal på ca. 4,2 ha, og ligger i en afstand på indtil ca. 300 m fra kysten.

De ansøgte campinghytter skal placeres i den nordvestligste del af campingpladsen, hvilket vil sige indenfor den udvidede del af strandbeskyttelseslinjen.

Ejendommen ligger i et område, der i kommuneplanen er udpeget til særligt værdifulde landskaber.

Ejendommen er omfattet af fredningen af Skagen Gren. Fredningsnævnet for Nordjylland, nordlig del, har den 20. august 2017 meddelt dispensation fra fredningen til det ansøgte,⁴ ligesom Frederikshavn Kommune har meddelt landzonetilladelse af 14. september 2017 til udskiftningen.

Der er ansøgt om dispensation til opførelse af otte campinghytter, der erstatter ni gamle campinghytter, der ligger samme sted. Hytterne er maksimalt 30 m² store og har en mindre terrasse i terræn. Overdækning af terrasserne er på henholdsvis 7,5 m² ved hytterne på 30 m² og 5 m² ved hytterne på 20 m².

Der er tale om en campingplads med mere end 75 pladser, jf. pladsens egen hjemmeside.

⁴ FN-NJN-19-2017.

2.2 Den påklagede afgørelse

Kystdirektoratet har med afgørelsen meddelt dispensation til otte campinghytter med terrasser, men afslag på dispensation til overdækning af terrasserne. Det er alene afslaget på dispensation, der er påklaget, hvorfor alene denne del af afgørelsen behandles i det følgende.

Kystdirektoratet har anført, at det fremgår af naturbeskyttelseslovens § 15, at der ikke må foretages ændringer i tilstanden af strandbredder eller af andre arealer, der ligger mellem strandbredden og strandbeskyttelseslinjen. Der må ikke etableres hegn, placeres campingvogne og lignende, og der må ikke foretages udstykning, matrikulering eller arealoverførsel, hvorved der fastlægges skel.

Kystdirektoratet har desuden anført, at forbuddet mod tilstandsændringer bl.a. betyder, at der ikke må opføres bebyggelse, foretages terrænændringer eller etableres beplantning inden for strandbeskyttelseslinjen, men at der kan gøres undtagelse fra bestemmelsen, jf. naturbeskyttelseslovens § 65 b.

Kystdirektoratet har bemærket, at strandbeskyttelseslinjen administreres meget restriktivt. Det fremgår af afgørelsen, at af hensyn til de nationale interesser, der er knyttet til kystområderne, dispenseres der kun, når der foreligger en begrundelse herfor, og når dispensationen vil være uden konsekvenser for den fremtidige administration af strandbeskyttelseslinjen.

Det følger videre af afgørelsen, at der endvidere ikke kan gives dispensation fra naturbeskyttelseslovens § 15, hvis det ansøgte kan beskadige eller ødelægge yngle- eller rasteområder i det naturlige udbredelsesområde for de dyre- og plantearter, der fremgår af habitatdirektivets bilag IV.

Kystdirektoratet har derudover anført, at strandbeskyttelseslinjen gælder for alle typer af erhverv. Det fremgår, at det i forbindelse med, at strandbeskyttelseslinjen blev udvidet fra 100 m til 300 m ved "kystloven" (lov nr. 439 af 1. juni 1994), blev anført i lovbemærkningerne, at der vil kunne dispenseres i det omfang, der er tale om eksisterende ferie- og fritidsbyggeri og andre erhvervsnødvendige og arealmæssigt begrænsede ønsker om at tilpasse sig udviklingen.

Det fremgår af afgørelsen, at for campingpladser på over 75 enheder betyder tilkendegivelsen i lovbemærkningerne til kystloven, at der normalt vil være grundlag for dispensation til udvidelser, nybyggeri mv., som er nødvendige for, at campingpladsen kan gennemføre en sædvanlig produktudvikling. Det fremgår videre, at der også vil kunne dispenseres til en øget kapacitet, således at den arealmæssige udvidelse i videst mulig omfang foretages landværts i pladsens eksisterende bredde og ikke står i et urimeligt forhold til, hverken kapaciteten for den eksisterende cam-

pingplads eller størrelsen af de allerede afholdte investeringer i virksomheden. Endvidere er det anført, at der ikke må være afgørende hensyn til landskabet, der taler imod.

Kystdirektoratet har anført, at direktoratet efter en konkret vurdering ikke har fundet, at der er særlige forhold, der kan begrunde, at der gives dispensation til den ansøgte overdækning af terrasserne. Direktoratet har ikke fundet, at det i ansøgningen anførte om, at ingen campingpladsejer i dag ville opføre nye hytter i den udvidede zone, uden at der i disse hytter var integreret en overdækket terrasse, er et særligt forhold

Det samme gælder ifølge Kystdirektoratet det af klager anførte om, at de otte nye luksushytter uden den af gæsterne efterspurgt og vigtige overdækkede terrasse vil være markedsæssigt bagstræberisk og økonomisk problematisk, når der henses til, at den samlede anlægsudgift ved opførelse og indretning af hytterne beløber sig til lige knapt 2,3 mio. kroner.

Det er også indgået i Kystdirektoratets vurdering, at en dispensation må antages at kunne skabe præcedens og derved give andre lodsejere en berettiget forventning om at kunne opnå dispensation i lignende tilfælde.

Det ansøgte vil efter Kystdirektoratets vurdering ikke medføre beskadigelse/ødelæggelse af plantearter eller yngle- eller rasteområder for de dyrearter, der fremgår af habitatdirektivets bilag IV.

2.3 Klagens indhold

Klager har navnlig anført, at regeringen, Socialdemokratiet og Dansk Folkeparti med aftalen ”Danmark i bedre balance” fra juni 2016 bl.a. besluttede at iværksætte ”en undersøgelse af mulighederne dels for en tilpasning af campingreglementet til nye ferieønsker, herunder mulighederne for større hytter, dels for omdannelse eller modernisering af campingpladser”.

Klager har påpeget, at undersøgelsen af campingreglementet er afsluttet af Erhvervsstyrelsen / Erhvervsministeriet i 2017, og at den indeholder en anbefaling af såvel større som højere hytter, samt at der bør være mulighed for, at en større forholdsmæssig andel af campingenhederne på den enkelte campingplads kan bruges til campinghytter.

Det er klagers opfattelse, at hovedkonklusionerne i undersøgelsen af mulighederne for at udvikle og modernisere campingpladserne understreger betydningen af og behovet for, at der i overensstemmelse med lovbemærkningerne kan opnås dispensation fra strandbeskyttelseslinjen til ”gennemførelse af sædvanlig produktudvikling”.

Klager har anført, at begrebet sædvanlig produktudvikling i 1994, hvor lovbemærkningerne blev nedfældet, på ingen måde er det samme i 2018.

Det er klagers opfattelse, at for at en campingplads kan overleve og udvikle sig, er det afgørende, at kvaliteten af campingpladsens udlejningsenheder løbende styrkes.

Klagers repræsentant har i klagen anført, at han som mangeårig rådgiver for Campingrådet er bekendt med, at stort set alle nye campinghytter, hvortil der er meddelt dispensation inden for strandbeskyttelseslinjen, har overdækkede terrasser. Dette gælder ifølge klager helt fra tiden, hvor amterne, miljøcentrene og Naturstyrelsen administrerede strandbeskyttelseslinjen. Undtaget herfra er dog såkaldte små og simple overnatningshytter,

Klagers repræsentant har drøftet spørgsmålet om overdækkede terrasser med hytteproducenter. Ifølge klager anfører producenterne samstemmende, at en overdækket terrasse må betragtes som et helt basalt krav til en moderne hytte, og at en produktionslinje af hytter uden terrasse er vanskeligt at se for sig.

Det fremgår endvidere af klagen, at betydningen af overdækkede terrasser også skal ses i lyset af, at en campinghytte ikke, i følge Campingrådets hyttestandard, vil kunne henføres til højeste kategori uden en overdækket terrasse.

Klager har ligeledes anført, at også indtjeningsmæssigt og økonomisk er en adgang til at etablere de bedst mulige hytter afgørende for campingpladserne, hvilket ifølge klager understreges af en analyse udarbejdet for Dansk Kyst- og Naturturisme i november 2017.

Det fremgår af klagen, at det er klagers opfattelse, at der på den baggrund er tale om et sådant særligt tilfælde, der kan begrunde en dispensation. Klager har i klagen påpeget, at der er tale om en enkel og diskret udført overdækning af terrasserne på henholdsvis 7,5 m² ved hytterne på 30 m² og 5 m² ved hytterne på 20 m², hvilket må kunne betragtes som en mindre, men til gengæld nødvendig, foranstaltning for en campingplads i sædvanlig produktudvikling.

Klager er uforstående over for, at et afslag alene kan begrundes i, at de otte nye hytter erstatter ni gamle hytter fra 1984/1985, og at Kystdirektoratet i mail af den 9. oktober 2017 til klager har anført, at:

”Jeg skal gøre opmærksom på at der ikke kan gives dispensation til overdækning af terrasserne, da praksis at der ikke gives til overdækning medmindre det var der i forvejen.”

Klager har desuden anført, at fredningsnævnet i sin dispensation af 20. august 2017 til det ansøgte har fremhævet, at placeringen af campinghytterne med de overdækkede terrasser, er landskabelig god. Fredningsnævnet tillagde det ligeledes betydning, at fredningsbestemmelserne nævner mulighed for udvidelse af bebyggelsen på campingpladsen.

Fredningsnævnets afgørelse skal ifølge klager ses i sammenhæng med, at Miljøstyrelsen over for Fredningsnævnet har vurderet, at

”[...] placeringen er god i landskabelig henseende, da hytterne har omtrent samme placering som de eksisterende hytter, og da de placeres i tilknytning til campingpladsens øvrige bygninger og fjernest fra kysten. Miljøstyrelsen har også vurderet, at ansøgningen i relation til fredningsbestemmelserne skal behandles efter reglerne om opførelse af ny bebyggelse.”

Endelig har klager anført, at Frederikshavn Kommune i sin landzonetilladelse af den 14. september 2017 har vurderet, at opførelsen af de nye campinghytter med overdækket terrasse ikke øger påvirkningen af de landskabelige værdier i området negativt, og at det ansøgte ikke er i strid med landzonebestemmelsernes formål.

2.4 Kystdirektoratets bemærkninger til klagen

Kystdirektoratet har i sine bemærkninger til klagen af 14. marts 2018 anført, at der heller ikke for andre områder, f.eks. helårshuse og sommerhuse, inden for strandbeskyttelseslinjen er praksis for at give dispensation til overdækkede terrasser.

2.5 Andre bemærkninger til klagen

Frederikshavn Kommune har den 3. april 2018 i mail bemærket, at der er meddelt dispensation af Fredningsnævnet, og at kommunen har givet landzonetilladelse. Kommunen har ligeledes henvist til samspillet mellem campingreglementet og planloven.

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 læge medlemmer Pelle Andersen-Harild, Jørgen Elikofer, Knud N. Mathiesen og Jens Vibjerg.

3.1 Miljø- og Fødevareklagenævnets 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.

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 Miljø- og Fødevareministeriets ”Vejledning om 300 m strandbeskyttelses- og klitfredningszone”⁵ afsnit 5.3, at der i rimeligt omfang, jf. bemærkningerne til kystlovforslaget, vil kunne dispenseres fra forbuddet mod tilstandsændringer til efterkommelse af ønsker fra eksisterende virksomheder i den udvidede strandbeskyttelseszone om arealmæssigt begrænsede udvidelser, som er nødvendige for, at virksomheden kan tilpasse sig udviklingen. Det fremgår endvidere af vejledningen, at der alene sigtes til virksomheder, der ligger i den udvidede beskyttelseszone, dvs. bagved den oprindelige 100 meter-beskyttelseslinje.

Af vejledningen fremgår endvidere, at der sondres mellem campingpladser med en kapacitet under og over 75 pladser. For campingpladser på over 75 enheder betyder tilkendegivelsen i lovbemærkningerne, at der normalt vil være grundlag for dispensation til udvidelser, nybyggeri m.v., som er nødvendige for, at campingpladsen kan gennemføre en sædvanlig produktudvikling. Der vil også kunne dispenseres til en øget kapacitet, således at den arealmæssige udvidelse i videst muligt omfang foretages landværts i pladsens eksisterende bredde og ikke står i et urimeligt forhold til hverken kapaciteten for den eksisterende campingplads eller størrelsen af de allerede afholdte investeringer i virksomheden. Endvidere må afgørende hensyn til landskabet ikke tale herimod. Er de nævnte forudsætninger ikke opfyldt, bør dispensationer kun meddeles i ganske særlige tilfælde.

Miljø- og Fødevareklagenævnet finder, at der i den konkrete sag er tale om et sådant særligt tilfælde, der kan begrunde en dispensation.

Miljø- og Fødevareklagenævnet har herved lagt vægt på, at campinghytterne er placeret i den udvidede del af strandbeskyttelseslinjen, og at campingpladsen har mere end 75 pladser, og således er omfattet af den lempeligere administrationspraksis i medfør af 1994-kystloven. Nævnet har ligeledes lagt vægt på, at campinghytterne og overdækningen fremstår som en helhed og erstatter eksisterende hytter, at campinghytterne er placeret væk fra kysten, og at de fremstår i kystlandskabet som en del af en i forvejen udbygget campingplads. Det har endvidere indgået i nævnets vurdering, at der er tale om en begrænset arealmæssig udvidelse, og at udvidelsen ydermere kan betegnes som nødvendig for, at en eksisterende virksomhed kan tilpasse sig udviklingen.

⁵ <https://naturstyrelsen.dk/media/nst/attachments/81194/vejledningom300mstrandbeskyttelsesog-klitfredningsz.pdf>.

Endelig bemærkes, at det ansøgte ikke vil medføre beskadigelse/ødelæggelse af plantearter eller yngle- eller rasteområder for de dyrearter, der fremgår af habitatdirektivets bilag IV.

3.2 Gebyr

Som følge af afgørelsen tilbagebetales det indbetalte klagegebyr, jf. gebyrbekendtgørelsens § 2, stk. 2, nr. 1.

3.3 Miljø- og Fødevareklagenævnets afgørelse

Miljø- og Fødevareklagenævnet ændrer Kystdirektoratets afgørelse af 24. januar 2018 om dispensation til otte campinghytter med terrasser og afslag til overdækning af terrasser inden for strandbeskyttelseslinjen på ejendommen matr. nr. F 1 , beliggende A 1 , 9990 Skagen i Frederikshavn Kommune, til en dispensation omfattende overdækning af terrasserne.