

18. december 2020

Sagsnr.: 19/09424

Klagenr.: 1005610

SHOL

AFGØRELSE FRA MILJØ- OG FØDEVAREKLAGENÆVNET

ÆNDRING af dispensation i sag om udvidelse af campingplads inden for strandbeskyttelseslinjen i Odsherred Kommune

Miljø- og Fødevareklagenævnet har truffet afgørelse efter naturbeskyttelseslovens § 15, stk. 1, jf. § 65 b, stk. 1, jf. § 78, stk. 4.¹

Miljø- og Fødevareklagenævnet ændrer Kystdirektoratets afgørelse af 29. november 2019 om dispensation til etablering af yderligere 16 campingenheder på en eksisterende campingplads inden for strandbeskyttelseslinjen på matr. nr. F 1 , beliggende A 1 i Odsherred Kommune, til et afslag.

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, 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. 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. 240 af 13. marts 2019 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 13. december 2019 påklaget til Miljø- og Fødevareklagenævnet af Danmarks Naturfredningsforening, lokalafdeling Odsherred.

Klager har navnlig anført, at

- der er alternative placeringsmuligheder for de ansøgte campingenheder uden for strandbeskyttelseslinjen på den eksisterende campingplads,
- løvskovsarealet, hvorpå campingenhederne ønskes etableret, bør henligge urørt for at skabe størst mulig naturmæssig sammenhæng i området, og
- en dispensation vil medføre en negativ påvirkning af naturen og landskabet.

Klagepunkterne er nærmere uddybet i afsnit 2.4.

2. Sagens oplysninger

2.1 Ejendommen/området

Ejendommen, som har et areal på ca. 8 ha, anvendes til campingplads (V 1) og ligger ved Nykøbing Lyng, nord for Nykøbing S og ud til Nyrup Bugt.

Ejendommen ligger i landzone ca. 260 m fra kysten og er delvist omfattet af den udvidede strandbeskyttelseslinje, som konkret strækker sig ca. 400 m ind i kystlandskabet. Øst og vest for ejendommen ligger udbyggede sommerhusområder, og sydvest for ejendommen, på den anden side af en øst-vestgående offentlig vej, er der bymæssig bebyggelse.

Den eksisterende campingplads ligger ca. 310 m fra kysten og består af over 200 campingenheder og optager et areal på ca. 4,5 ha af ejendommen, mens resten af ejendommen er bevokset med løvskov. Det er alene den nordligste del af campingpladsen, ca. 1,3 ha, som er omfattet af strandbeskyttelseslinjen.

Campingpladsen ønskes udvidet ved inddragelse af et løvskovsareal på 1.680-1.800 m², som skal give plads til 16 ekstra campingenheder. Udvidelsen ønskes i den nordlige del af campingpladsen, øst for eksisterende campingenheder og ud til siden, således at udvidelsen flugter med de eksisterende campingenheder ud mod kysten. I den sydlige del af campingpladsen er der også etableret campingenheder ud til siden mod øst. Afstanden fra kysten til campingpladsen vil efter udvidelsen fortsat være ca. 310 m. Af udvidelsen på 1.680 – 1.800 m² er ca. 650 m² omfattet af strandbeskyttelseslinjen.

Arealet mellem ejendommen og kysten består af løvskov, der er noteret som fredskov, samt hede og strandeng. Ejendommen er delvist omfattet af skovbyggelinje, som omfatter ca. 3,7 ha af ejendommen, navnlig campingpladsen. Løvskovsarealerne på ejendommen er ikke fredskovsnoteret, og det løvskovsareal, hvorpå campingpladsen ønskes udvidet, er ikke omfattet af skovbyggelinjen.

2.2 Sagens forhistorie

Den 26. juni 2012 ansøgte den tidligere lejrchef for campingpladsen om dispensation til etablering af el på en eksisterende teltplads samt udvidelse af campingpladsen med 16 nye campingenheder inden for strandbeskyttelseslinjen på ejendommen. Ansøger ønskede at etablere enhederne i retning mod kysten.

Naturstyrelsen Roskilde meddelte den 31. juli 2012 i medfør af naturbeskyttelseslovens § 15, stk. 1, jf. § 65 b, stk. 1, afslag på dispensation til etablering af de ansøgte campingenheder.⁴ Naturstyrelsen lagde herved vægt på, at udvidelsen ønskedes i retning mod kysten, og at det efter styrelsens vurdering var muligt at etablere de nye enheder enten uden for strandbeskyttelseslinjen eller vest for den nordlige del af pladsen.

Naturstyrelsen tilkendegav i forlængelse heraf, at såfremt der blev søgt om dispensation til etablering af de nye enheder vest for den nordlige del af pladsen, kunne ansøger forvente at få meddelt dispensation.

2.3 Den påklagede afgørelse

Kystdirektoratet har den 29. november 2019 i medfør af naturbeskyttelseslovens § 15, stk. 1, jf. § 65 b, stk. 1, meddelt dispensation til etablering af yderligere 16 campingenheder inden for strandbeskyttelseslinjen på matr. nr. F 1 , beliggende A 1 i Odsherred Kommune.

Det fremgår af afgørelsen, at Odsherred Kommune den 7. juni 2019 har videresendt en ansøgning om dispensation til etablering af 16 campingenheder inden for strandbeskyttelseslinjen på ejendommen. Udvidelsen er begrundet i større pladsbehov for at kunne opretholde det nuværende antal af campingenheder, idet telte og autocampere generelt er blevet større. Campingpladsen har på nuværende tidspunkt mere end 200 campingenheder.

Kystdirektoratet har i den påklagede afgørelse anført, at det ansøgte ligger inden for strandbeskyttelseslinjen, hvorfor der kræves dispensation efter naturbeskyttelsesloven.

⁴ NTS-4132-306-00114.

Kystdirektoratet har herefter henvist til lovbemærkningerne til ændringen af naturbeskyttelsesloven i 1994 ("kystloven"), hvoraf det fremgår, at eksisterende erhvervsvirksomheder i den udvidede strandbeskyttelseszone i en række tilfælde bør have en lempeligere adgang til dispensation. Direktoratet har herefter anført, at det specifikt vedrørende campingpladser i Vejledning om 300 m-strandbeskyttelses- og klitfredningszone fremgår, at:

"For campingpladser på over 75 enheder [...] vil [der] 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."

Kystdirektoratet har herefter vurderet, at det ansøgte er omfattet af den i lovbemærkningerne anførte lempeligere praksis, og har på den baggrund meddelt dispensation til det ansøgte.

Kystdirektoratet har ved vurderingen lagt vægt på, at udvidelsen af campingarealet ikke sker mod kysten, og at det ansøgte er i overensstemmelse med Naturstyrelsens tilkendegivelse fra 2012.

2.4 Klagens indhold

Klager har anført, at der er alternative placeringsmuligheder uden for strandbeskyttelseslinjen, som bør udnyttes forinden der etableres nye pladser inden for strandbeskyttelseslinjen, og at det ikke fremgår af den påklagede afgørelse, om de alternative placeringsmuligheder er indgået i Kystdirektoratets vurdering.

Klager har videre anført, at den nordlige del af campingpladsen består af et løvskovsareal, som naturmæssigt hænger sammen med den urørte, kommunalt ejede skov, som ligger øst for matr. nr. F. Det er ifølge klager vigtigt, at løvskovsarealet fortsat henligger urørt for at skabe størst mulig naturmæssig sammenhæng i området, og det er klagers opfattelse, at en dispensation til det ansøgte vil medføre en negativ påvirkning af naturen og landskabet. Hertil kommer, at fuglearterne Korsnæb og Nøddekrige er registreret i området.

Det er endvidere klagers opfattelse, at de tilladte campingenheder i stort omfang vil bestå af faste opbevaringer af campingvogne og telte (vinteropbevaring), hvorfor der er tale om stationære anlæg.

2.5 Nye oplysninger under sagens behandling

Miljø- og Fødevareklagenævnet har i høringsbreve af 27. oktober 2020 og 19. november 2020 til afgørelsens adressat og ejendommens ejer anmodet om oplysninger om baggrunden for den ansøgte placering samt alternative placeringsmuligheder.

Ejendommens ejer har den 2. december 2020 oplyst, at V 1

er en typisk turismevirksomhed, der formidler naturoplevelser og nærhed til naturen for alle. Udviklingen fra små spidstelte til større campingvogne med fortelte har medført, at de oprindelige enhedspladser er for små, og at enhedernes forøgede størrelse derfor er sket på bekostning af antallet. Der er dermed ikke tale om etablering af nye enheder, men derimod en genskabning/omfordeling af eksisterende enheder.

Ejendommens ejer har videre anført, at de 16 enheder samt installation af el og vand ønskes placeret landværts, i pladsens eksisterende bredde, at enhederne kommer til at ligge bag allerede eksisterende enheder, og at der alene er tale om mindre tilstandsændringer, som er nødvendige for, at virksomheden kan tilpasse sig udviklingen.

Ejendommens ejer har på yderligere forespørgsel fra Miljø- og Fødevareklagenævnet fastholdt, at Naturstyrelsen har tilkendegivet, at såfremt der blev søgt om dispensation til den nu ansøgte placering, kunne ansøger forvente at få meddelt dispensationen.

3. Miljø- og Fødevareklagenævnets bemærkninger og afgørelse

I sagens behandling har Miljø- og Fødevareklagenævnets medlemmer deltaget: Thomas Steensen (formand), landsdommerne Norman Cleaver og Henrik Twilhøj, og de 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 lovbemærkningerne til ”kystloven” fra 1994⁵, at forbuddet mod tilstandsændringer indebærer, at enhver etablering af nybyggeri og udvidelse af eksisterende bebyggelse og andre anlæg kræver dispensation.⁶ Det forudsættes, som udgangspunkt, at den hidtil restriktive administrationspraksis opretholdes i hele 300 m-strandbeskyttelseszonen. Dette udelukker imidlertid ikke, at der vil kunne dispenseres i det omfang, der er tale om eksisterende ferie- og fritidsbyggeris og andre erhvervsmæssigt nødvendige og arealmæssigt begrænsede ønsker om at tilpasse sig udviklingen. Afhængig af de konkrete forhold vil der i forbindelse med en dispensation blive stillet vilkår om udvidelsens ydre fremtræden og indplacering i landskabet. Udvidelsen vil således fortrinsvis blive tilladt inden for det eksisterende samlede byggeområde, og det vil ikke blive tilladt at etablere byggeri nærmere kysten end eksisterende bebyggelse. Ved enkeltbeliggende byggeri og anlæg i det åbne land, f.eks. feriehoteller og campingpladser, må eventuelle udvidelser i videst muligt omfang forventes at skulle ske i retningen væk fra kysten og ikke ud til siderne. Særligt i relation til campingpladser vil der blive taget hensyn til den eksisterende campingplads’ størrelse og de afholdte investeringer ved vurderingen af en ansøgt udvidelse.

Det fremgår af afsnit 5.3 i Vejledning om 300 m-strandbeskyttelses- og klitfredningszone, at 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.⁷ 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 bemærker, at de ansøgte enheder ønskes placeret i den nordlige del af campingpladsen og ud til siden i østlig retning.

Et flertal af Miljø- og Fødevareklagenævnets medlemmer bemærker, at der er ansøgt om en ikke ubetydelig arealmæssig udvidelse på et areal, som i dag fremstår som natur i form af løvskov, hvorfor udvidelsen fordrer en terrænmæssig regulering til skade for naturen. Hertil kommer, at der efter

⁵ Lov nr. 439 af 1. juni 1994 om ændring af lov om planlægning og lov om naturbeskyttelse (Beskyttelse af kystområderne).

⁶ Forslag til lov om ændring af lov om planlægning og lov om naturbeskyttelse (Beskyttelse af kystområderne), som fremsat den 4. februar 1994, FT 1993-94, tillæg A, spalte 6530.

⁷ Vejledning om 300 m strandbeskyttelses- og klitfredningszone, <https://naturstyrelsen.dk/media/nst/attachments/81194/vejledningom300mstrandbeskyttelsesogklitfredningsz.pdf>.

nævnets vurdering er alternative placeringsmuligheder for de ansøgte campingenheder uden for strandbeskyttelseslinjen, og at der med nævnets høringer ikke er fremkommet oplysninger, som taler imod denne vurdering. Under disse omstændigheder finder nævnets flertal, at der ikke kan meddeles dispensation til det ansøgte.

Det af ejendommens ejer anførte om, at der på baggrund af Naturstyrelsens tilkendegivelse fra 2012 bør meddeles dispensation, kan ikke føre til et andet resultat. Flertallet bemærker herved, at nævnet ikke er forpligtet af Naturstyrelsens tilkendegivelse, som ikke har været prøvet af klagenævnet, og at tilkendegivelsen derfor ikke har medført, at ansøger har haft en berettiget forventning om at kunne få meddelt dispensation til det ansøgte.

Mindretallet (Jens Vibjerg) finder, at Kystdirektoratets afgørelse om dispensation skal stadfæstes. Mindretallet har lagt vægt på, at de ansøgte campingenheder ligger delvist inden for den udvidede strandbeskyttelseslinje, at der er tale om en campingplads med mere end 75 enheder, at udvidelsen ønskes som led i den løbende produktudvikling som følge af generelt større campingvogne og det deraf afledte større pladsbehov, hvorfor den lempeligere praksis efter kystloven fra 1994 finder anvendelse.

Mindretallet har videre lagt vægt på, at der er tale om en arealmæssigt begrænset udvidelse, som ønskes etableret i tilknytning til den eksisterende campingplads, at udvidelsen ønskes etableret bag eksisterende fredskov ca. 300 m fra kysten og at områderne øst og vest for ejendommen er udbyggede sommerhusområder beliggende meget kystnært, hvorfor afgørende hensyn til landskabet ikke taler imod en dispensation.

Mindretallet har desuden lagt vægt på, at Naturstyrelsens afgørelse har givet ansøger en berettiget forventning om, at der vil blive meddelt dispensation til det ansøgte.

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 29. november 2019 om dispensation til etablering af yderligere 16 campingenheder på en eksisterende campingplads inden for strandbeskyttelseslinjen på matr. nr. F 1 , beliggende A 1 i Odsherred Kommune, til et afslag.