

30. juni 2020
Sagsnr. 20/03266
Klagenummer: 1007150
SRI

AFGØRELSE FRA MILJØ- OG FØDEVAREKLAGENÆVNET

ÆNDRING af dispensation i sag om opførelse af bygninger til skolefritidsordning og cykelskur inden for fortidsmindebeskyttelseslinjen i Ærø Kommune

Miljø- og Fødevareklagenævnet har truffet afgørelse efter naturbeskyttelseslovens § 18, stk. 1, jf. § 65, stk. 2, jf. § 78, stk. 1.¹

Miljø- og Fødevareklagenævnet ændrer Ærø Kommunes afgørelse af 9. februar 2020 om dispensation til opførelse af bygninger til skolefritidsordning og cykelskur inden for fortidsmindebeskyttelseslinjen på matr. nr. F1 , beliggende A1 , 5960 Marstal, 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. 1, 1. pkt., har behandlet sagen i nævnets læge afdeling, jf. § 3, stk. 1, nr. 9, i lov om Miljø- og Fødevareklagenævnet.

1. Klagen til Miljø- og Fødevareklagenævnet

Afgørelsen er den 19. februar 2020 påklaget til Miljø- og Fødevareklagenævnet af Slots- og Kulturstyrelsen.

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.

**MILJØ- OG
FØDEVAREKLAGENÆVNET**

Toldboden 2
8800 Viborg

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

Klager har navnlig anført, at

- det ansøgte kan placeres uden for fortidsmindebeskyttelseslinjen eller i udkanten heraf, i tilknytning til en eksisterende skolebygning,
- det ansøgte ønskes opført på et hidtil åbent og ubebygget areal, hvor det vil forstyrre oplevelsen af fortidsmindet,
- det ansøgte vil påvirke indsynet til og udsynet fra fortidsmindet, og
- en dispensation indebærer en risiko for beskadigelse eller ødelæggelse af de arkæologiske lag omkring fortidsmindet, idet området er rigt på registrerede fortidsminder.

Klagepunkterne er nærmere uddybet i afsnit 2.3.

2. Sagens oplysninger

2.1 Ejendommen/området

Ejendommen har et registreret areal på ca. 4,7 ha og er beliggende i Marstal på Ærø. Ejendommen ejes af Ærø Kommune og benyttes til at drive V1, der er opført i 1968, og hvis hovedbygning har et registreret areal på 5.417 m². Nordøst for skolebygningen er der en idrætshal med et bebygget areal på 1.078 m² foruden tre bygninger til daginstitutions- og fritidsformål på henholdsvis 678 m², 644 m² og 54 m². Til skolen er endvidere knyttet en bygning til skolefritidsordningen (SFO), som er beliggende umiddelbart syd for skolebygningen.

Øst for skolebygningen er der en skolegård og parkeringsplads, mens der vest og nord for skolebygningen er græsklædte udendørsarealer og idrætsfaciliteter. Ejendommen afgrænses mod vest af vandrehjemmet, Aggershøj Sømandshjem. I det nordvestlige hjørne af vandrehjemmets ejendom og ca. 35 m vest for skolens matrikel, ligger et fredet fortidsminde, Aggershøj, som afkaster beskyttelseslinje på størstedelen af skolens udendørsarealer vest og nord for skolebygningen. En del af selve skolebygningen er tillige omfattet af beskyttelseslinjen.

Det fremgår Slots- og Kulturstyrelsens hjemmeside ”Fund og Fortidsminder”, at Aggershøj (fred.nr. 4416:7) er et fritstående, tilnærmet rektangulært dyssekammer fra stenalderen (dateret 3950-2801 f.Kr.), som består af fem bæresten og én dæksten, hvis ene halvdel er bortsprængt. De udvendige mål er 2,5 m gange 2,75 m med en højde på 2 m. Indgangens bredde er ca. 1 m.⁴

2.2 Den påklagede afgørelse

Ærø Kommune har den 9. februar 2020 i medfør af naturbeskyttelseslovens § 18, stk. 1, jf. § 65, stk. 2, meddelt dispensation til opførelse af ny bygning til SFO med tilhørende cykelskur samt meddelt lovliggørende dispensation

⁴ <http://www.kulturarv.dk/fundogfortidsminder/Lokalitet/9741/>.

til eksisterende klatrestativer. Dispensationen er meddelt med vilkår om, at der bl.a. skal gennemføres en arkæologisk undersøgelse af arealet, inden byggeriet kan påbegyndes.

Afgørelsen er påklaget for så vidt angår dispensationer til SFO og cykelskur.

Det fremgår af afgørelsen, at SFO'en og cykelskuret ønskes opført henholdsvis 69 og 67 m sydøst for fortidsmindet på det ubebyggede græsareal vest for skolebygningen. SFO-bygningen placeres som en fritstående bygning, der vil blive 13 m gange 37 m og med en højde på op til 6,5 m. Hertil kommer overdækkede gange, der skal forbinde SFO-bygningen med den eksisterende skole mod øst. Cykelskuret vil blive 2,8 m gange 30 m og med en højde på 2,5 m. Kommunen har i afgørelsen oplyst, at skuret er rykket 12 m mod syd i forhold til den oprindelige plan for at mindske påvirkningerne af indsynet til og udsynet fra fortidsmindet.

Ærø Kommune har den 20. november 2019 besigtiget arealet, hvor det ansøgte ønskes opført og har i den forbindelse konstateret, at indsynet til fortidsmindet er skærmet af en eksisterende hæk langs skellet til naboejendommen mod vest.

Sagen om SFO-bygningen og cykelskuret har været i høring hos Langelands Museum, som i høringssvar af 6. januar 2020 har anført, at området omkring skolen er meget rigt på registrerede fortidsminder fra den yngre stenalder, og at der er fire ikke-fredede gravanlæg inden for 150 m fra projektarealet. Museet har på den baggrund vurderet, at der er en stor sandsynlighed for at støde på væsentlige fund i forbindelse med et evt. byggeri.

Sagen har tillige været i høring hos Slots- og Kulturstyrelsen, som i høringssvar af 16. oktober 2018 har anført, at arealerne vest for skolebygningen optimalt set bør friholdes for bebyggelse for at sikre indsynet til og udsynet fra fortidsmindet. Hvis der skal bygges inden for fortidsmindebeskyttelseslinjen, har Slots- og Kulturstyrelsen opfordret til, at eventuelle bygninger bliver placeret i den sydligste del af fortidsmindebeskyttelseslinjen og i tilknytning til den eksisterende skole.

Det fremgår af afgørelsen, at der i forbindelse med sagsbehandlingen er indgået to alternative placeringsmuligheder foruden den valgte placering samt overvejelser om et byggeri i to etager, som kunne placeres sydligst på grunden og i forlængelse af de eksisterende skolebygninger. Denne løsning er ifølge Ærø Kommune fravalgt, fordi et byggeri i to etager vil give "et dårligt visuelt indtryk og samtidig gøre det vanskeligt at overskue børnene i fritidsordningen."

Den ansøgte placering er valgt, da Ærø Kommune har lagt vægt på, at SFO'en kan bygges sammen med den eksisterende skolebygning og derved understøtte skolereformens krav om 45 minutters daglig fysisk aktivitet, på

sammenhængen mellem skole og fritidsordning og på forældresamarbejdet.

Ærø Kommune har i afgørelsen navnlig lagt vægt på Fyns Amts Sydlige Fredningskreds tilkendegivelse af 24. november 1977 vedrørende en sag om udstykning og bebyggelse inden for fortidsmindebeskyttelseslinjen på matr. nr. 15 b, som er beliggende ca. 50 m vest for skolens ejendom. Det fremgår blandt andet af tilkendegivelsen, at der kan forventes meddelt tilladelse til opførelse af almindelige parcelhuse indtil 50 m fra fortidsmindet. Kommunen har i den forbindelse bemærket, at det ansøgte er beliggende mere end 50 m fra fortidsmindet.

Ærø Kommune har tillige lagt vægt på, at det ansøgte kun i begrænset omfang påvirker indsynet til og udsynet fra fortidsmindet, da de ansøgte bygninger ønskes placeret i sammenhæng med eller tæt på den eksisterende skolebygning, at der er tale et samfundsnyttigt projekt, og at man har undersøgt alternative placeringsmuligheder, som ikke var tilfredsstillende. Hensynet til de arkæologiske lag omkring fortidsmindet er efter kommunens opfattelse varetaget i tilstrækkelig grad med vilkåret om, at byggeriet først kan påbegyndes, når de arkæologiske forundersøgelser af arealet er gennemført.

2.3 Klagens indhold

Klager har anført, at der i den konkrete sag ikke foreligger særlige omstændigheder, som kan begrunde en dispensation og har i øvrigt henvist til sine bemærkninger i høringssvaret, hvor Ærø Kommune blev opfordret til at placere bygningerne uden for fortidsmindebeskyttelseslinjen eller i forlængelse af den eksisterende skolebygning på den sydligste del af ejendommen.

Klager har endvidere anført, at det ansøgte ønskes placeret tæt på fortidsmindet på et hidtil åbent, græsklædt og ubebygget areal, hvorved det vil forstyrre oplevelsen og forståelsen af fortidsmindet og påvirke indsynet til og udsynet fra fortidsmindet.

Det er desuden klagers opfattelse, at opførelse af ny bebyggelse inden for beskyttelseslinjen vil medføre en risiko for beskadigelse og ødelæggelse af de arkæologiske lag omkring fortidsmindet. Klager har bemærket, at området, hvor det ansøgte ønskes opført, ifølge høringssvaret fra Langelands Museum har en høj arkæologisk værdi.

Den 16. marts 2020 har klager supplerende anført, at fredningsnævnets tilkendegivelse fra 1977 ikke kan tillægges væsentligt betydning i den konkrete sag, idet tilkendegivelsen vedrørte en konkret sag om udstykning på en anden matrikel, og at fredningsnævnet i øvrigt opfordrede til en fritlæggelse af fortidsmindet.

Den 26. marts 2020 har klager fastholdt, at SFO-bygningen kan placeres andre steder og har i den forbindelse henvist til to nyhedsartikler fra lokalmedier, hvori sagens behandling i bl.a. kommunalbestyrelsen er beskrevet. Det fremgår heraf, at de relevante stående udvalg og kommunalbestyrelsen har undersøgt forskellige placeringer, hvoraf to af dem ligger uden for fortidsmindebeskyttelseslinjen.

2.4 Ærø Kommunes bemærkninger til klagen

Ærø Kommune har den 9. marts og den 25. marts 2020 anført, at der reelt set ikke er andre placeringsmuligheder for SFO-bygningen end den ansøgte placering, idet de undersøgte alternative placeringsmuligheder ikke imødekommer de ønsker og krav, der kan stilles til en placering af en SFO. Kommunen har desuden oplyst, at ét af de to alternative arealer er blevet solgt med henblik på udstykning til parcelhusgrunde.

3. Miljø- og Fødevareklagenævnets bemærkninger og afgørelse

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

3.1 Miljø- og Fødevareklagenævnets bemærkninger

Efter naturbeskyttelseslovens § 18, stk. 1, må der ikke foretages ændring i tilstanden af arealet inden for 100 meter fra fortidsminder (fortidsmindebeskyttelseslinjen), der er beskyttet efter bestemmelserne i museumsloven. Der må ikke etableres hegn, placeres campingvogne og lignende. Naturbeskyttelseslovens § 18, stk. 1, er en forbudsbestemmelse, der suppleres af en række undtagelser i stk. 2 og stk. 3.

Formålet med fortidsmindebeskyttelseslinjen er at sikre fortidsmindernes værdi som landskabselementer. Både den generelle betydning af fortidsminderne i landskabsbilledet, indsyn til og udsyn fra fortidsminderne skal sikres med bestemmelsen. Samtidig skal bestemmelsen sikre de arkæologiske lag i området omkring fortidsminderne, idet der ofte er særlig mange kulturhistoriske levn i områderne tæt ved de fredede fortidsminder.

Der kan i særlige tilfælde meddeles dispensation fra forbuddet mod tilstandsændringer, jf. naturbeskyttelseslovens § 65, stk. 2. I overensstemmelse med bestemmelsens ordlyd er praksis meget restriktiv.

Efter Miljø- og Fødevareklagenævnets dispensationspraksis tillægges almene samfundsmæssige hensyn en vis betydning, f.eks. i tilfælde af udvidelse eller forbedring af essentielle samfundsmæssige faciliteter. Det er imidlertid i udgangspunktet en forudsætning, at det ansøgte er forsøgt indpasset i landskabet, og at der ikke kan udpeges en egnet, alternativ placering uden for fortidsmindebeskyttelseslinjen. Efter praksis har det også betydning, om en dispensation kan medføre præcedens i strid med formålet med forbuddet. I vurderingen af den enkelte sag indgår derfor overvejelser

om, hvilken betydning en dispensation kan få for fremtidige sager. Det følger af praksis, at den generelle beskyttelsesinteresse vejer tungt, uanset at den enkelte sag kan have begrænset betydning.

I denne sag skal der foretages en konkret vurdering af, om formålet med det ansøgte er så væsentligt, at den generelle beskyttelsesinteresse og hensynet til sikring af de arkæologiske lag bør vige. Der skal endvidere foretages en konkret vurdering af det ansøgte påvirkning af det beskyttede fortidsminde.

Et enigt Miljø- og Fødevareklagenævn vurderer, at der vedrørende den ansøgte SFO-bygning er tale om et anlæg af almen samfundsmæssig betydning, og at der derfor skal foretages en afvejning af nødvendigheden af et anlæg, der tjener sådanne samfundsmæssige hensyn, over for den generelle beskyttelsesinteresse knyttet til fortidsmindebeskyttelseslinjen.

Et enigt Miljø- og Fødevareklagenævn finder, at der skal meddeles afslag på dispensation til opførelse af SFO-bygningen på den ansøgte placering.

Et flertal af Miljø- og Fødevareklagenævnets medlemmer finder, at der ud fra det i sagen oplyste ikke er grundlag for at anfægte Ærø Kommunes vurdering af, at der ikke er egnede alternative placeringer uden for fortidsmindebeskyttelseslinjen. Det er imidlertid flertallets vurdering, at der i den konkrete sag ikke er tale om et sådant særligt tilfælde, der kan begrunde en dispensation, idet SFO-bygningen med den ansøgte placering ikke i tilstrækkelig grad er forsøgt indpasset i det omgivende landskab med det formål at beskytte indsynet til og udsynet fra samt undgå yderligere fortætning af byggeriet omkring fortidsmindet.

Flertallet vil dog umiddelbart være positivt indstillet overfor et revideret projekt, hvor SFO-bygningen placeres i tilknytning til den eksisterende skolebygning i den yderste del af beskyttelseszonen med udgangspunkt i den af Slots- og Kulturstyrelsen anbefalede placering. Det er flertallets vurdering, at anlægget med en sådan ændret placering i randen af beskyttelseszonen ikke i afgørende grad vil forringe de landskabelige og kulturhistoriske forhold. Flertallet lægger endvidere vægt på, at der i den sydlige og vestlige del af beskyttelseszonen allerede er en del byggeri, samt at en dispensation vil have begrænset præcedensvirkning.

Et medlem af Miljø- og Fødevareklagenævnet (Jørgen Elikofer) finder, at der efter det oplyste i sagen findes egnede alternative placeringer uden for fortidsmindebeskyttelseslinjen, og at der på den baggrund ikke skal meddeles dispensation til SFO-bygningen, uanset at der er tale om et anlæg, der tjener samfundsmæssige interesser. Det er nævnsmedlemmets vurdering, at der er tale om et byggeri, som på et hidtil åbent og ubebygget areal vil medføre en uønsket fortætning af bebyggelsesmassen inden for beskyttelseslinjen. Nævnsmedlemmet finder endvidere, at en dispensation vil kunne medføre en uønsket præcedensvirkning i andre lignende sager.

Et enigt Miljø- og Fødevareklagenævnet finder, at der for så vidt angår cykelskuret ikke er tale om et sådant særligt tilfælde, der kan begrunde en dispensation. Nævnet lægger herved vægt på, at cykelskuret, som ønskes opført på en fritstående placering og med en længde på ca. 30 m, vil forstyrre og forringe værdien, oplevelsen og forståelsen af fortidsmindet som landskabselement, ligesom det vil påvirke indsynet til og udsynet fra fortidsmindet. Nævnet lægger desuden vægt på, at cykelskuret ønskes opført tættere på fortidsmindet end den eksisterende bebyggelse, samt at praksis for opførelse af nye bygninger inden for fortidsmindebeskyttelseslinjen er meget restriktiv. Nævnet finder endvidere, at en dispensation vil kunne skabe en uønsket præcedensvirkning.

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 Ærø Kommunes afgørelse af 9. februar 2020 om dispensation til opførelse af bygninger til skolefritidsordning og cykelskur inden for fortidsmindebeskyttelseslinjen på matr. nr. F1 , beliggende A1 , 5960 Marstal, til et afslag.