

23. december 2020

Sagsnr.: 20/09227

Klagenr.: 1012228

SKJ

AFGØRELSE FRA MILJØ- OG FØDEVAREKLAGENÆVNET

STADFÆSTELSE af afgørelse om dispensation til etablering af oplagsplads inden for fortidsmindebeskyttelseslinjen i Bornholms Regionskommune

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

Miljø- og Fødevareklagenævnet stadfæster Bornholms Regionskommunes afgørelse af 23. juni 2020 om dispensation til etablering af en oplagsplads inden for fortidsmindebeskyttelseslinjen på matr. nr. F 1

.

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 formanden på nævnets vegne, jf. § 8 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 21. juli 2020 påklaget til Miljø- og Fødevareklagenævnet af V 1

Klager har navnlig anført, at

- det ansøgte vil have en negativ påvirkning på indsynet til og udsynet fra fortidsmindet,
- en dispensation ikke kan begrundes med, at der allerede findes bebyggelse i området, og
- der findes alternative placeringer til oplagspladsen.

Klagepunkterne er nærmere uddybet i afsnit 2.3.

2. Sagens oplysninger

2.1 Ejendommen/området

Det ansøgte ønskes opført på den nordlige del af en ejendom beliggende i tilknytning til Rønne Havn. Ejendommen har ifølge BBR et areal på 422.658 m² og består af tre bygninger på henholdsvis 46 m², 70 m², og 200 m², der er beliggende uden for det areal, hvor det ansøgte ønskes etableret. Det fremgår af luftfotos fra 2019 og sagens oplysninger, at arealet er på ca. 5 ha og fremstår som et grønt, rekreativt område, der er præget af åbne områder med græs og større arealer med træ- og buskbevoksning.

Det fremgår af luftfotos fra 1954 og sagens oplysninger, at arealet tidligere var en del af søterritoriet, men at det som følge af opfyldning som led i anvendelsen som losseplads er blevet en del Bornholm. Arealet afgrænses mod syd af kysten, mod vest af Rønne Havn, mod nord af en af en nabo-ejendom og mod øst af den gamle kystskrænt, der rejser sig ca. 10 m over arealet.

Den nordligste del af arealet på ca. 1 ha er beliggende inden for fortidsmindebeskyttelseslinjen til en fredet skanse (fred. nr. 523:356), som er beliggende på en selvstændig matrikel nord for arealet ved foden af den gamle kystskrænt. Arealet inden for fortidsmindebeskyttelseslinjen er mod vest præget af veje, parkeringspladser og industrianlæg beliggende i tilknytning til Rønne Havn og mod øst af grønne, rekreative arealer.

Det fremgår af Slots- og Kulturstyrelsens hjemmeside "Fund- og Fortidsminder", at fortidsmindet er en græsklædt skanse, der består af et trefløjet jordværk, hvis face er ca. 70 m langt. Den nordlige flanke er ca. 18 – 20 m lang og den søndre ca. 22 m lang. Skansen er delvis stensat langs indersiden og voldenes bredde er ca. 10 – 12 m. Voldkronen ligger ca. 1,80 – 2 m over det indvendige terræn.

2.2 Den påklagede afgørelse

Bornholms Regionskommune har den 23. juni 2020 i medfør af naturbeskyttelseslovens § 18, jf. § 65, stk. 2, meddelt dispensation til etablering af

en oplagsplads inden for fortidsmindebeskyttelseslinjen til en fredet skanse.

Det fremgår af sagens oplysninger, at oplagspladsen vil blive etableret i overensstemmelse med områdets lokalplan, hvorfor det samlede projektområde har et areal på ca. 5,1 ha, hvoraf de nordligste ca. 0,3 ha vil henligge som et grønt areal. Syd for dette vil ca. 4,8 ha blive udlagt som oplagsplads, hvoraf den nordligste del vil være beliggende inden for fortidsmindebeskyttelseslinjen. Uden for fortidsmindebeskyttelseslinjen og syd for oplagspladsen vil ca. 0,5 ha udlægges til støttefunktioner.

Det fremgår videre af sagens oplysninger, at der som led i etableringen af oplagspladsen vil blive opsat et fast gitterhegn på ca. 2,5 meters højde rundt om oplagspladsen, og at der vil blive opsat en lysmast på ca. 35 meter inden for fortidsmindebeskyttelseslinjen. Herudover fremgår det, at arealet vil blive terrænreguleret ved at foretage en intern omfordeling af jord, hvorefter der vil blive anlagt et stabiliserende lag på ca. 40 cm tykkelse og et skærvelag på mellem 40 og 60 cm. Ifølge ansøgningen vil terrænet således blive hævet ca. 2 meter i forhold til det eksisterende terræn og det grønne areal vil hæves ca. 0,5 meter. Desuden vil der blive fjernet bevoksning i området, ligesom der efter endt etablering bl.a. vil ske midlertidig oplag af elementer til havvindmøller.

Bornholms Regionskommune har vurderet, at det ansøgte ikke vil have en væsentlig negativ påvirkning af indsynet til eller udsynet fra fortidsmindet. Kommunen har herved lagt vægt på, at der ikke foretages bebyggelse på arealerne, at det ansøgte etableres i sammenhæng med det eksisterende havneareal, og at det er muligt at se igennem det ansøgte trådhegn. Herudover har det indgået i vurderingen, at udsigten fra fortidsmindet mod syd i forvejen hindres af havnebyggeri, at der i perioder uden oplag fortsat vil opleves en vis åbenhed mod syd, og at en skaterbane vil blive fjernet som led i etableringen, hvilket vil åbne området umiddelbart foran skansen.

Det er desuden Bornholms Regionskommunes vurdering, at det ansøgte er af væsentlig betydning for det bornholmske samfund, hvilket forstærkes af, at Bornholm er udpeget som energigø, og at der ikke findes alternative placeringer.

Det fremgår af afgørelsen, at Bornholms Regionskommune har vurderet, at oplagspladsen ikke vil skade det kulturhistoriske landskab, idet arealet tidligere har været en lodseplads.

Herudover har Bornholms Regionskommunen vurderet, at det ansøgte ikke vil påvirke Natura 2000-områder væsentligt eller beskadige plantearter eller yngle- og rasteområder for de dyrearter, der fremgår af habitatdirektivets bilag IV.

2.3 Klagens indhold

Klager har indledningsvist henvist til foreningens vedtægter og anført, at foreningen er klageberettiget, idet foreningen har interesser knyttet til fortidsmindets historie og til de grønne og rekreative områder beliggende omkring fortidsmindet.

Herudover har klager anført, at det ansøgte vil have en negativ påvirkning på indsynet til og udsynet fra fortidsmindet og dermed stride med formålet med fortidsmindebeskyttelseslinjen. Ifølge klager vil det ansøgte desuden hindre offentlighedens adgang til arealet og medføre en væsentlig negativ påvirkning af de åbne, grønne arealer beliggende inden for fortidsmindebeskyttelseslinjen.

Det er klagers opfattelse, at en dispensation ikke kan begrundes i, at der allerede findes bebyggelse vest for fortidsmindet.

Det fremgår videre af klagen, at området har stor historisk betydning som dansk forsvarsværk, og at der findes alternative placeringer til det ansøgte ved den nye havnemole, hvor det ville være nemmere og billigere at anlægge en oplagsplads. Ifølge klager er behovet for oplagspladsen kortvarigt, hvorfor det ikke er nødvendigt at etablere en permanent oplagsplads, medmindre der dispenseres til etablering af en midlertidig oplagsplads med vilkår om retablering af de grønne, rekreative områder.

Klager har henvist til ansøgningen, hvoraf fremgår at arealet fremadrettet ønskes anvendt til andre havnerelaterede aktiviteter, og anført, at dette kan medføre, at kommende ansøgninger om dispensation kan indeholde planer om etablering af andre typer anlæg og bygninger på arealet.

Klager har i supplerende bemærkninger af 28. oktober 2020 anført, at det ikke er relevant for sagen, hvornår formanden for V 1

har erhvervet sin ejendom. Det fremgår desuden, at foreningen er opstået på baggrund af mange borgeres interesse i området. Hovedparten af disse er beboere i området, og foreningen har til formål at give dem en stemme i forbindelse med udviklingen og beskyttelsen af området.

Klager har herudover henvist til Bornholms Regionskommunes lokalplan 091 fra 2017, hvoraf fremgår at arealet skulle udlægges til et rekreativt område, med beplantningsbælter, der skulle skabe støjdemping og visuel afskærmning fra havnen. Ifølge klager har lokalplanen fortrængt de deklarationer, som ansøger har henvist til, i henhold til planlovens § 18. Videre har klager bemærket, at det ansøgte projekt ikke har været påregneligt, da den planlagte havneudvidelse næsten var overstået i sommeren 2019, og at områdets beboere og erhvervsdrivende derfor har haft en berettiget forventning om, at udvidelsen mod de rekreative områder var overstået.

Det er desuden klagers opfattelse, at det faktum at området er en tidligere losseplads ikke ændrer på områdets grønne karakter.

2.4 Bornholms Regionskommunes bemærkninger til klagen

Bornholms Regionskommune har i sine bemærkninger til klagen anført, at der ikke er taget stilling til det af klager anførte om offentlighedens adgang. For så vidt angår indsynet til og udsynet fra fortidsmindet har kommunen fastholdt sine vurdering og tilføjet, at udsynet mod syd allerede hindres af nyt havnebyggeri uden for fortidsmindebeskyttelseslinjen.

Til det af klager anførte om områdets historiske betydning har Bornholms Regionskommune bemærket, at arealerne er et tidligere opfyldsareal og lodseplads, hvorfor det ansøgte ikke ønskes etableret på et oprindelige kulturlandskab. Det er derfor kommunens opfattelse, at arealerne ikke har en væsentlig historisk betydning.

Det fremgår af bemærkningerne, at det ikke skønnes muligt at finde alternative placeringer til det ansøgte, idet oplagspladsen er afhængig af store sammenhængende arealer med en tilstrækkelig bæreevne og beliggenhed i nærheden af et eksisterende kaj anlæg. Herudover har kommunen henvist til vurderingerne i miljøkonsekvensrapporten vedrørende oplagspladsen, hvor det konkluderes, at der ikke findes egnede alternative placeringer. Det fremgår af rapporten, at det har været undersøgt, om der kunne findes egnede arealer gennem opfyldning af arealer inden for havnens dækmoler, men at dette ikke har været muligt, da opfyldningen ville være i konflikt med planlagte udbygninger af havnen, hvorfor det vil blive nødvendigt at fjerne dem igen, hvis denne løsning blev valgt. Videre fremgår det, at andre arealer er fravalgt grundet for stor afstand til brugbare ind- og udskibningskajer, for dårlig bæreevne, eller for lidt manøvreplads.

For så vidt angår det af klager anførte om den fremtidige anvendelse af arealerne til andre havnerelaterede aktiviteter har Bornholms Regionskommune bemærket, at der ud over trådhegnet, lysmasten og terrænreguleringen ikke er givet dispensation til permanente anlæg, bygninger, o.l. inden for fortidsmindebeskyttelseslinjen. Det fremgår videre af bemærkningerne, at der i udkastet til en lokalplan for området står, at der ikke foretages bebyggelse inden for fortidsmindebeskyttelseslinjen, og at oplaget på området ikke er permanent. Kommunen har desuden bemærket, at nye projekter på arealet vil kræve en ny dispensation fra fortidsmindebeskyttelseslinjen.

Bornholms Regionskommune har herudover bemærket, at kommunen i forbindelse med behandlingen af sagen har været i dialog med Slots- og Kulturstyrelsen, der ikke har påklaget afgørelsen.

2.5 Andre bemærkninger til klagen

Ansøger, der er repræsenteret ved advokat, har den 20. august 2020 indsendt bemærkninger til klagen. Det fremgår af bemærkningerne, at formanden for V 1 i sommeren 2019 har erhvervet en naboejendom til fortidsmindet. Ifølge ansøger var havneudvidelsen på dette tidspunkt påbegyndt, hvorfor klager har været bekendt med, at der blev fo-

retaget ændringer i området, ligesom det er ansøgers opfattelse, at foreningen ikke har kunnet indrette sig efter eller have en berettiget forventning om, at udviklingen ville stoppe.

Ansøger har desuden oplyst, at det kun er en femtedel af oplagspladsen, der vil komme til at ligge inden for fortidsmindebeskyttelseslinjen, hvilket udgør ca. 1 ha. Det er på den baggrund ansøgers opfattelse, at der ikke vil ske en påvirkning af fortidsmindet, ligesom arealerne nord for fortidsmindet ikke vil blive påvirket.

Herudover fremgår det af bemærkningerne, at ca. 65 % af arealet inden for fortidsmindebeskyttelseslinjen allerede er bebygget, og at der antageligt er dispenseret til det pågældende byggeri, da indsynet til fortidsmindet oprettholdes.

Ansøger har desuden henvist til en række billeder, der dokumenterer at arealet er en tidligere lodseplads, samt til et høringssvar fra Slots- og Kulturstyrelsen,⁴ hvoraf fremgår at arealet af den grund ikke besidder nogen kulturhistorisk værdi, og at der foreligger store samfundsmæssige interesser i det ansøgte. Styrelsen har desuden anført i høringssvaret, at forbindelsen til havet er centralt for forståelsen af fortidsmindet, hvilket ifølge ansøger respekteres, idet arealet ikke bebygges.

Ansøger har desuden bemærket, at det ansøgte har stor betydning for havnens markedsmæssige position og rolle for Bornholm, der er udpeget som energio.

Herudover har ansøger henvist til to deklARATIONER fra henholdsvis 1967 og 1973, hvoraf fremgår, at arealet, hvor det ansøgte ønskes opført, med tiden skal anvendes til havnerelaterede formål, hvilket er videreført lokalplansforslag nr. 115.⁵

Ansøger har med henvisning til klagen anført, at det ikke har været muligt at finde alternative placeringer, idet andre arealer enten er for små eller er beliggende for langt væk fra havnekajen, samt at klager ikke har dokumenteret sin påstand om alternative placeringer. Det oplyses desuden, at det ikke er korrekt, at behovet for oplagspladsen er kortvarigt, da Rønne Havn løbende er blevet udvidet, og da der ikke er noget, der tyder på, at denne udvikling vil stoppe.

For så vidt angår indsynet til og udsynet fra fortidsmindet, har ansøger bemærket, at dette ikke vil blive hindret af det transparente hegn, og at begge

⁴ Bornholms Regionskommunes afgørelse af 8. september 2020 om § 25-tilladelse til etablering af oplagsplads på areal ved Galløkken (j.nr. 01.16.06P19-0003), side 29.

⁵ Bornholms Regionskommune Lokalplan nr. 115 af april 2020 om oplagsplads og rekreativt område ved Galløkken.

dele allerede er påvirket mod syd og vest som følge af den allerede gennemførte havneudvidelse.

Ansøger har desuden bemærket, at inddragelse af det pågældende areal vil medføre bekæmpelse af forurening fra det lodsepladsmateriale, som oplagspladsen ønskes etableret på.

Herudover har ansøger bemærket, at klagers spekulationer om fremtidige anvendelsesmuligheder er grundløs, samt at der kan tinglyses en deklaration, om at arealet ikke må bruges til andet end havnerelaterede aktiviteter, og om at såfremt arealet ikke længere indgår i havnens drift, vil det vederlagsfrit blive overdraget til Bornholms Regionskommune.

3. Miljø- og Fødevareklagenævnets bemærkninger og afgørelse

3.1 Miljø- og Fødevareklagenævnets bemærkninger

Ifølge naturbeskyttelseslovens § 86, stk. 1, er følgende klageberettiget:

- 1) adressaten for afgørelsen,
- 2) ejeren af den ejendom, som afgørelsen vedrører,
- 3) offentlige myndigheder,
- 4) en berørt nationalparkfond oprettet efter lov om nationalparker,
- 5) lokale foreninger og organisationer, som har en væsentlig interesse i afgørelsen,
- 6) landsdækkende foreninger og organisationer, hvis hovedformål er beskyttelse af natur og miljø, og
- 7) landsdækkende foreninger og organisationer, som efter deres formål varer taget væsentlige rekreative interesser, når afgørelsen berører sådanne interesser.

Lokale foreninger kan være klageberettigede, hvis de har en væsentlig interesse i afgørelsen. Endvidere er der knyttet et krav om at lokalt tilhørsforhold. Efter klagenævnets praksis skal "væsentlig" forstås således, at interessen, dvs. hovedformålet med foreningen, skal være relateret til natur. Kravet om et lokalt tilhørsforhold skal endvidere ses i snæver tilknytning til den væsentlige interesse.

Miljø- og Fødevareklagenævnet finder, at klager er klageberettiget som en lokal forening med væsentlig interesse i afgørelsen, jf. naturbeskyttelseslovens § 86, stk. 1, nr. 5.

Miljø- og Fødevarerklagenævnet vurderer, at foreningens formål og aktiviteter, om at sikre området omkring fortidsmindet som et grønt, rekreativt område med højest mulig biodiversitet og informere om områdets natur, er interesser, der relaterer sig til natur. Nævnet har lagt vægt på, at foreningens formål er knyttet til det konkrete fortidsminde og området omkring det, samt at den påklagede afgørelse på væsentlig måde påvirker foreningens aktiviteter. Nævnet har videre lagt vægt på, at foreningens hjemsted er Rønne, og at foreningens formål og aktiviteter knytter sig til fortidsmindet og andre forsvarsanlæg, der ligger i tilknytning til fortidsmindet.

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.

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.

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. Hvis der meddeles dispensation, skal andre lignende sager som udgangspunkt behandles på samme måde. Efter praksis vejer den generelle beskyttelsesinteresse tungt, uanset at den enkelte sag kan have begrænset betydning.

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

I vurderingen af, om der i den konkrete sag foreligger et sådant særligt tilfælde, at der kan meddeles dispensation, indgår en bedømmelse af det ansøgt påvirkning af fortidsmindet, herunder en vurdering af det berørte fortidsmindes oplevelsesmæssige kvaliteter og det pågældende anlægs indvirkning herpå. Endvidere indgår overvejelser om, hvilken betydning afgørelsen kan få for fremtidige lignende sager.

Miljø- og Fødevarerklagenævnets finder, at etableringen af oplagspladsen i den konkrete sag må anses for at være et sådant særligt tilfælde, og at der kan meddeles dispensation fra fortidsmindebeskyttelseslinje.

Miljø- og Fødevarerklagenævnet har ved vurderingen lagt vægt på, at etableringen af oplagspladsen ikke i afgørende grad forringer de landskabelige

forhold, da en stor del af arealet inden for fortidsmindebeskyttelseslinjen i forvejen præges af et industrikvarter, og da det ansøgte hegn vil være transparent. Herudover har nævnet lagt vægt på, at det ansøgte ønskes opført på en tidligere losseplads, hvorfor der ikke er risiko for beskadigelse af arkæologiske lag.

Endelig har nævnet lagt vægt på, at præcedensvirkningen af en dispensation, som følge af sagens konkrete omstændigheder, må anses for at være begrænset.

Miljø- og Fødevarerklagenævnet finder videre, at der ud fra det i sagen oplyste ikke er grundlag for at anfægte Bornholms Regionskommunes vurdering af, at der ikke er egnede alternative placeringer uden for fortidsmindebeskyttelseslinjen.

3.2 Gebyr

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

3.3 Miljø- og Fødevareklagenævnets afgørelse

Miljø- og Fødevareklagenævnet stadfæster Bornholms Regionskommunes afgørelse af 23. juni 2020 om dispensation til etablering af en oplagsplads inden for fortidsmindebeskyttelseslinjen på matr. nr. F 1

.