

Strandbeskyttelseslinjen

- en analyse af administrationspraksis

Andy Klarholt
Brian Mejlvang Jensen

Afgangsprojekt
Landinspektøruddannelsen
Aalborg Universitet 2011

Afgangsprojekt
Landinspektøruddannelsen
Land Management

Titel: Strandbeskyttelseslinjen
- en analyse af administrationspraksis
Projektperiode: 1. februar 2011 - 9. juni 2011
Projektgruppe: L10LM.03

Projektgruppens deltagere:
Andy Klarholt
Brian Mejlvang Jensen

Vejleder:
Finn Kjær Christensen

Oplagsantal: 4
Sideantal: 65
Bilagsantal: 4

Aalborg Universitet
Institut for Samfundsudvikling og Planlægning

Synopsis

Specialet omhandler administrationspraksis af strandbeskyttelseslinjen, og i den forbindelse også om miljøcentrene følger samme praksis som amterne gjorde. Ideen til projektet tager sit udspring af strukturreformens omlægninger.

Den 1. januar 2007 trådte strukturreformen i kraft; en reform af den offentlige sektor, som medførte nedlæggelse af amterne. Amterne havde før strukturreformen administrationen af det åbne land med undtagelse af klitfredningen, der lå ved staten. Efter strukturreformen har kommunerne overtaget administrationen af det åbne land, dog ikke strandbeskyttelsen og klitfredningen, som administreres af Naturstyrelsens miljøcentre. Miljøministeriet havde på baggrund af, at der var en udbredt mistro til kommunerne, udarbejdet et serviceeftersyn af kommunernes § 3-administration. Serviceeftersynet kom til det resultat at kommunerne fører samme praksis som amterne gjorde, med udgangspunkt i det og reguleringen af kommunerne gennem kvalitetsstyringsloven, vælges at fokusere på Naturstyrelsens miljøcentre.

Projektet kredser derfor om at undersøge hvordan administrationspraksis er for strandbeskyttelseslinjen, og endvidere om Naturstyrelsens miljøcentre følger samme praksis, som amterne gjorde det.

Administrationspraksis fastlægges gennem en diskussion af Naturklagenævnets offentliggjorte afgørelser, "Naturklagenævnet orienterer", omhandlende strandbeskyttelsen i naturbeskyttelseslovens § 15. Ved diskussionen er afgørelserne opdelt i kategorierne;

Matrikulære ændringer, Bygningsmæssige ændringer, Hegning og Skiltning, Campingvogne og lignende, Terrænændringer samt Rest/diverse.

Om miljøcentrene følger samme praksis som amterne, fastlægges ved at undersøge, om miljøcentrenes afgørelser er i tråd med amternes. Resultatet sammenholdes med to rapporter, hvor der i den ene var en tydelig praksisændring, rapporterne er henholdsvis serviceeftersynet af kommunernes administration af § 3-naturen og en tidligere udarbejdet semesterrapport omhandlende reklameskiltning i det åbne land.

Abstract

This thesis is centered around the practice of administration of the beachprotectionline. Furthermore, it is centered on whether or not the environment centres are following the same practice as the counties did. The idea behind the project is based on the deflections that came from the structural reform.

On January 1st 2007, the structural reform had its beginning; a reform of the public sector, which brought about the closing of the counties. Up until the structural reform, the administration of rural areas, was taken care of by the counties, except the duneprotectionlines, which were administrated by the state. As a result of the structural reform, the administration of the rural areas lies with the municipalities, except the beachprotectionline and the duneprotectionline, which both are administrated by the environment centres. Because of a widespread mistrust with the municipalities, Miljøministeriet has conducted a thorough review of the § 3-administration. This review came to the result that the municipalities are conducting the same practice as the counties. With this starting point, combined with the regulation of the municipalities through kvalitetsstyringsloven, it is chosen to focus on the environment centres under Naturstyrelsen.

This project therefore centres around investigating how the practice of administration of the beachprotectionline, and furthermore, if the environment centres under Naturstyrelsen, are following the same practice as the counties did. The practice of administration is determined through a discussion of Naturkla-

genævnets published decisions, "Naturklagenævnet orienterer", which revolves around the beachprotection from naturbeskyttelseslovens § 15. Through the discussion, the decisions are divided into the following categories; Cadastral changes, Buildingstructural changes, Fencing and signage, Trailers and likewise, Changes in terrain and Diverse.

Whether or not the environment centres are following the same practice as the counties did, is determined by investigating if the decisions made by the environment centres are similar to the decisions made by the counties. The result is compared to two reports, one of which, came up with definite changes in practice. These reports are respectively regarding the revision of the municipalities' practice of administrations around the § 3-areas, and also another semesterreport regarding commercial signage in rural areas.

Forord

Denne rapport er et speciale tilknyttet landinspektøruddannelsens 10. semester, på retningen Land Management på Aalborg Universitet. Projektet er gennemført i perioden 1. februar 2011 til 9. juni 2011.

Rapporten omhandler behandlingen af §15-sager om strandbeskyttelseslinjen jf. naturbeskyttelsesloven.

Bilag vil være at finde bagerst i rapporten. Henvisningerne til disse bilag, vil ske løbende i teksten, hvor der f.eks. står "se bilag A".

Kildehenvisninger i rapporten vil ske efter Harvard Metoden, hvor der i teksten henvises til forfatterens efternavn og årstal for udgivelsen, vist i en kantet parentes. Et eksempel på en henvisning er: [Efternavn Udgivelsesår].

Love, bekendtgørelser o. lign., der henvises til i rapporten vil blive benævnt med titel, i samme kantede parentes som ovenfor. Det vil så være muligt at finde flere informationer om en pågældende lov o. lign. i litteraturlisten.

Henvisninger til internetsider vil foregå med en henvisning til hovedsiden, f.eks. [www.retsinformation.dk]. Det vil være muligt at se hele linket i litteraturlisten, og hvornår siden sidst er besøgt.

Der skal rettes en stor tak til vores vejleder gennem projektet, Finn Kjær Christensen, som har været til stor hjælp, og har vist stort engagement i projektskrivningen.

Aalborg, juni 2011

Igennem rapporten bliver følgende forkortelser benyttet:

DN	– Danmarks Naturfredningsforening
NBL	– Naturbeskyttelsesloven
NKN	– Naturklagenævnet
NKO	– Naturklagenævnet orienterer
NMKN	– Natur- og Miljøklagenævnet

Andy Klarholt

Brian Mejlvang Jensen

Indhold

1. Indledning	1
2. Struktur og metode	3
2.1 Foranalyser	4
2.1.1 Strukturreformen	4
2.1.2 Regulering af mulighederne for forvaltning	5
2.1.3 Strandbeskyttelseslinjen	5
2.2 Processen	6
3. Omlægning af den offentlige sektor	7
3.2.1 Initierende undren	8
4. Regulering af mulighederne for forvaltning	9
4.1 Kvalitetsstyringsloven	9
4.2 Undersøgelse af administrationen af § 3-områder	10
4.3 Kontrol af miljøcentrene	11
4.4 Afgrænsning	11
5. Strandbeskyttelseslinjen	13
5.1 Strandbeskyttelseslinjens historie	13
5.2 Fortolkning af loven	14
5.2.1 Ordlydsfortolkning	15
5.2.2 Formålsfortolkning	16
5.3 Klagegangen for myndighedsafgørelser	18
6. Problemformulering	19
7. Analysemetode	21
7.1 Valg af empiri	21
7.2 Løsningsanalysemetode	22
8. Matrikulære ændringer	27
8.1 Sammenfatning	32

9. Bygningmæssige ændringer	35
9.1 Sammenfatning	43
10. Hegning og skiltning	45
10.1 Sammenfatning	47
11. Campingvogne og lignende	49
11.1 Sammenfatning	50
12. Terrænændringer	51
12.1 Sammenfatning	55
13. Rest/diverse	57
13.1 Sammenfatning	58
14. Praksisændring	59
14.1 Kvalitativ analyse	60
14.2 Sammenligning med rapport om ulovlig skiltning	61
15. Konklusion	63
16. Kildeliste	67
Bilag A - Strukturreformen	
Bilag B - Miljøcentrene	
Bilag C - Juridisk baggrundsforståelse	
Bilag D - Kvantitativ analyse af NKO-afgørelser	

I. Indledning

Danmark er i konstant udvikling, og bebyggelse er en vigtig del af dette. Mange lodsejere udvider bebyggelsen, og der opføres flere og flere boliger rundt om i hele landet. I midlertidig er der dog lovmæssige forhindringer for byggeriet. Vi danskere er glade for vores smukke land og ønsker at bibeholde de værdier, vi har i form af åbne landskaber og bevarelsesværdig natur. Naturbeskyttelsesloven er et af de værktøjer, der er indført i den danske lovgivning for at beskytte disse værdier. For ikke at lukke af for udviklingen, er der i naturbeskyttelsesloven indarbejdet nogle regler om dispensationsgivelse, der giver visse muligheder for hensigtsmæssig udvikling.

Projektet vil omhandle administrationspraksis i forbindelse med strandbeskyttelseslinjen og herunder hvilke konsekvenser, strukturreformens følger har påvirket administrationen af strandbeskyttelseslinjen.

I 1917 kom den første naturfredningslov i Danmark, men allerede i 1911 blev Danmarks Naturfredningsforening opstartet [www.dn.dk]. Der har i Danmark i over 100 år været et klart ønske om at bevare naturen. Naturfredningsloven fra 1917 indeholdt ikke bestemmelser om beskyttelse af strandarealerne. Sådanne bestemmelser kom først ved en ændring af loven i 1937 [www.sns.dk], altså 20 år efter den første naturfredningslov. Beskyttelse af strandbredderne bestod i 1937 kun af et forbud mod bebyggelse, hvorfor beskyttelsen kaldtes strandbyggelinjen. Det er som bekendt ikke kun byggeri, der kan virke som et indgreb i naturen, det gælder ligeledes alle andre ændringer, som f.eks. hegning og

terrænændringer. Beskyttelsen blev i en lovændring i 1969 ændret til at indeholde alle tilstandsændringer, således ændredes navnet også fra strandbyggelinjen til strandbeskyttelseslinjen. Indtil 1994 havde strandbeskyttelseslinjen gået 100 m inde i landet, men ved en lovændring blev den udvidet til 300 m. Det er ikke længere alle arealer beliggende 300 m fra strandbredden, som er omfattet, således er det registreret i matriklen og tingbogen hvis arealerne er omfattet. [www.sns.dk]

Strandbeskyttelsen har været reguleret i 74 år, og har gennem årene været restriktivt administreret. Amterne overtog i 1992 kompetencen efter fredningsnævnet, og amterne havde således administrationskompetencen af strandbeskyttelsen indtil deres nedlægelse i forbindelse med strukturreformen d. 1. januar 2007. I forbindelse med strukturreformen blev amternes kompetencer fordelt mellem kommunerne og staten. Kommunerne overtog det meste af administrationen af naturbeskyttelsesloven. Dette medførte flere artikler og læserbreve¹ om, at nu var det slut med naturen, for kommunerne ville tænke på deres erhvervsudvikling og derfor se stort på naturværdierne. Det tyder på, ud fra en undersøgelse, foretaget af By- & Landskabsstyrelsen for miljøministeriet, at der ikke er problemer med administrationen af §3 beskyttet natur. By- & Landskabsstyrelsen fastslog ud fra en kvantitativ undersøgelse af samtlige afgørelser fra årene 2006 og 2008, at kommunerne opretholdt samme praksis

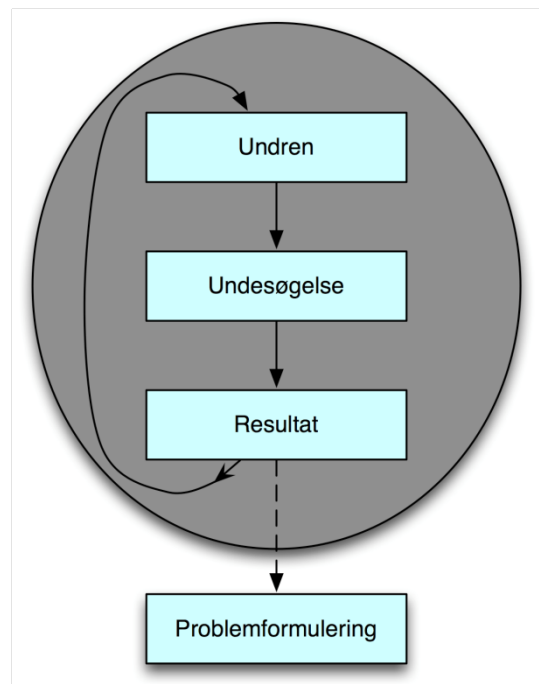
1 [Rasmussen 2011], [Rehling], [Jensen 2005], [Østergaard 2005]

som amterne, og til tider var mere restriktive.
[§ 3-teamet, By- og Landskabsstyrelsen, Miljøministeriet 2010]

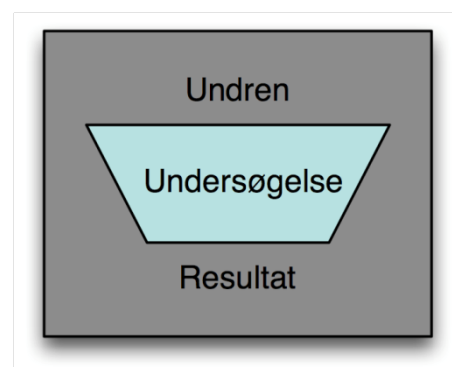
Det tyder således på, at landets kommuner har forstået at videreføre den hidtidige praksis, men står det ligedan til i forhold til de kompetencer staten har overtaget, eller er der sket en ændring?

2. Struktur og metode

I processen hvor den indledende undren konkretiseres til den endelige problemformulering, er det nødvendigt at udføre en række undersøgelser og analyser. Det vil således i det følgende blive beskrevet hvordan problemidentificeringen finder sted. Problemidentificeringen forgår ved en iterativ proces, som ved hver iteration bliver mere og mere specifik, for til sidst at ende ud med det endelige problem. For at nå til det endelige problem kan det være nødvendigt at lave et bevidst til- eller fravalg omkring emnefeltet.



Figur 1: Illustration af hvordan processen fra den indledende undren til problemformuleringen vil forløbe



Figur 2: Indsnævringen af problemområdet som følge af undersøgelsen

2.1 Foranalyser

Til hver af iterationerne i foranalysen er der lavet et metodeafsnit, som er indsat i det følgende afsnit. For at skabe et overblik over foranalysens metodiske fremgang, er der nedenfor indsat et skema, der giver et overblik over kapitlets enkelte afsnit, samt hvad formålet med hver af afsnittene er, hvordan de bruges, og hvad det er målet, undersøgelsen skal komme frem til. Eftersom foranalysen er lavet ved en iterative proces, vil resultatet af den foregående undersøgelse påvirke formålet for den næste.

det undersøges, hvorvidt der er sket en omfordeling af de kompetencer, kommunerne eller staten bestred indtil omtalte strukturreform.

Besvarelsen tager således udgangspunkt i en undersøgelse af publikationen *Kommunalreformen - kort fortalt* [Indenrigs- og Sundhedsministeriet 2005]. Ved at undersøge nævnte publikation, er det målet at skabe et overblik over, hvilke ændringer der er sket i den offentlige forvaltning, og der igennem hvorfor nogle kompetencer er forflyttet.

Når baggrunden er fastlagt, undersøges na-

Afsnit	Spørgsmål	Metode	Resultat
Strukturreformen	Hvordan er forvaltningskompetencerne fordelt efter amternes nedlæggelse?	Undersøgelse af hvad strukturreformen er. Undersøgelse af kompetencefordelingen i NBL(kommune eller stat)	Hvem der har forvaltningskompetencen for de forskellige bestemmelser i NBL.
Regulering af mulighederne for forvaltning	Hvordan sikres det at forvaltningen af de enkelte områder sker i overensstemmelse med hidtidig praksis?	Undersøgelse af hvorvidt der findes noget der sikrer overensstemmelse med hidtidig praksis. Hvis det findes, hvad regulerer det?	Hvordan og på hvilken måde de enkelte forvaltningsenheder er reguleret, sådan forvaltningen er i overensstemmelse med den hidtidige forvaltnings praksis.
Strandbeskyttelseslinjen	Er der i bestemmelserne omhandlende strandbeskyttelseslinjen noget som kan give anledning til forskellige fortolkninger?	Fortolkning af bestemmelserne der regulerer strandbeskyttelseslinjen ved brug af fortolkningsregler	At bekræfte hvorvidt der er noget i strandbeskyttelseslinjens bestemmelser der kan give anledning til forskellige fortolkninger

Tabel 1: Problemidificeringens tre iterationer

Ved at betragte skemaet ses, at der i problemidificeringen har været tre iterationer før det endelige problem blev identificeret. Nedenfor vil der i tre afsnit blive beskrevet nærmere, hvordan de tre iterationer blev udført.

2.1.1 Strukturreformen

Undersøgelsen har til formål at undersøge hvordan de kompetencer der, indtil strukturreformen, lå ved amterne blev fordelt mellem kommuner, regioner og staten. Ligeledes skal

turbeskyttelsesloven for hvilke myndigheder, der havde kompetencen før strukturreformen, og hvem der i forbindelse med reformen har overtaget hvilke myndighedskompetencer. Denne undersøgelse kræver således adgang til den historiske naturbeskyttelseslov, som var gældende indtil 1. januar 2007 og naturbeskyttelsesloven, som den lyder i skrivende stund. Begge udgaver af loven kan findes på www.retsinformation.dk. Når undersøgelsen er udført, vil det således være klargjort hvilke myndigheder, der besidder hvilke kompeten-

cer.

2.1.2 Regulering af mulighederne for forvaltning

Den næste undersøgelse har til formål at undersøge, om der er lavet bestemmelser eller lignende, der sikrer, at den hidtidige praksis bliver opretholdt.

Efter samtale med vejleder, undersøges kvalitetsstyringsloven. Denne lov har til formål at sikre kvalitet i kommunernes administration af natur- og miljøområdet. Udover at undersøge kvalitetsstyringsloven, vil der også blive foretaget en screening af de tilgængelige retskilder, for der igennem at undersøge, dels om der er andre bindinger på kommunerne i forbindelse med administrationen, og om miljøcentrene ligeledes er underlagt nogle krav til administrationen.

2.1.3 Strandbeskyttelseslinjen

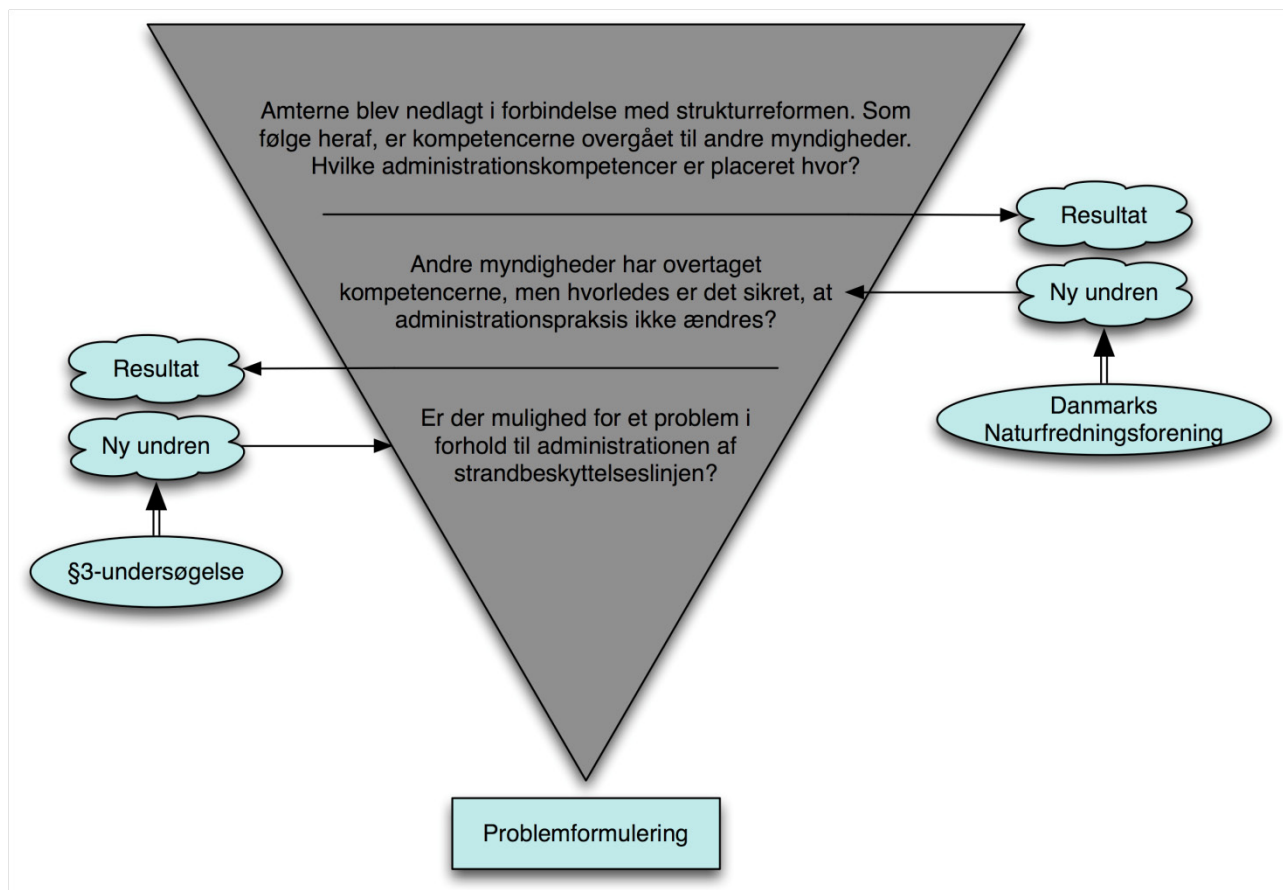
Efter det nu er blevet afgrænset til at omhandle strandbeskyttelseslinjen, ønskes det at undersøge om naturbeskyttelseslovens bestemmelser vedrørende strandbeskyttelseslinjen kan give anledning til forskellige fortolkninger og/eller skøn.

For at kunne undersøge dette, er det nødvendigt at anvende nogle juridiske analyseværktøjer. En sådan gruppe af værktøjer er fortolkningsreglerne - se bilag C. Under fortolkningsreglerne er der;

Ordlydsfortolkning: Bliver brugt til at skabe en forståelse for, hvad der er direkte i loven beskrevet. I projektet bruges fortolkningen til at kunne skelne mellem de forskellige sagers udfald, ved at forstå forskellen på faktum i afgørelserne.

Formålsfortolkning(subjektiv/objektiv): Formålsfortolkningen bliver i projektet brugt til at få forståelse for lovens hensigter, og derved forstå hvorfor der kan gives dispensationer ud fra en lov, der ellers er et absolut forbud mod ændringer i tilstanden. Således analyseres bestemmelserne med udgangspunkt i

lovens formål samt forarbejderne, idet disse er udtryk for den hensigt loven er lavet for at opfylde.



Figur 3: Illustration af hvordan problemfeltet er blevet mindre og mindre for hver iteration. Spørgsmålene har således virket som arbejdsspørgsmål for de enkelte undersøgelser.

2.2 Processen

I det foregående afsnit er det beskrevet, hvad formålet med de enkelte undersøgelser er, og hvordan de skulle udarbejdes. I dette afsnit vil de tre iterationers sammenhænge fremgå, hvorved der gives et overblik over, hvordan processen fra den første undren til problemformuleringen er forløbet.

Projektarbejdet startede med en undren om, hvilke forandringer strukturreformen har medført i forhold til forvaltning af naturbeskyttelsesloven. Det undersøges, hvordan strukturreformen har påvirket opbygningen af den offentlige sektor, og derefter klarlægges det hvilke myndigheder der har administrationen af naturbeskyttelseslovens bestemmelser.

Med udgangspunkt i den nye kompetencefordeling, samt tanken om at kommunerne kan have en dobbeltrolle, som det pointeres i flere

artikler², opstår en undren omkring, hvordan det sikres at den hidtidige praksis bibeholdes, efter kompetencerne er overgået til en anden myndighed. Lovgivning vil blive screenet for dokumenter, som regulerer forvaltningen.

Efter at have undersøgt, hvordan de enkelte myndigheder bliver reguleret, fremkom det, at kommunerne er reguleret af kvalitetsstyringsloven, og ud fra §3-serviceeftersynet virker det til, at kvalitetsstyringsloven opfylder sit formål. Det vælges derfor at arbejde videre med strandbeskyttelseslinjen. For at undersøge, hvorvidt der kan være en problemstilling inden for administrationen af strandbeskyttelseslinjen, udfærdiges der en fortolkningsanalyse af strandbeskyttelseslinjeparagraffen.

² [Rasmussen 2011], [Rehling], [Jensen 2005], [Østergaard 2005]

3. Omlægning af den offentlige sektor

I afsnittet vil det blive beskrevet hvad strukturreformen i grove træk har medført. Det vil også blive undersøgt hvilke kompetencer, der er flyttet hvorhen, som følge af amternes nedlæggelse.

Strukturen i den offentlige sektor i Danmark har for få år tilbage oplevet en omfattende omlægning – denne omlægning kaldtes strukturreformen³. Indtil 1. januar 2007 administrerede de gamle amtskommuner bestemmelserne i naturbeskyttelsesloven, heriblandt beskyttelseslinjerne i forhold til strandene, søerne, åerne, skovene, fortidsminderne og kirkerne. Efter strukturreformens ikrafttræden er administrationen og dermed dispensationskompetencerne for søernes, åernes, skovenes, fortidsmindernes og kirkernes beskyttelseslinjer overgået til kommunerne som

en naturlig følge af, at de ligeledes overtog landzoneadministrationen fra amterne. Administrationen af den sidste af beskyttelseslinjerne, strandbeskyttelseslinjen, overgik i forbindelse med amternes nedlæggelse til staten, som placerede kompetencen i de nyoprettede miljøcentre⁴, der også varetager administrationen af statens øvrige kompetenceområder indenfor miljøområdet. Miljøcentrene er, i forbindelse med sammenlægningen af By- & Landskabsstyrelsen og Skov- & Naturstyrelsen, blevet omlagt til at indgå som mindre afdelinger af den nye Naturstyrelsen pr. 1. januar 2011.

	Paragraf i NBL	Kommune	Amt	Miljøministeren
Beskyttet natur	§ 3, stk. 1-3		X	
Jord- og stendiger	§ 4, stk.1		X	
Klitfredning	§ 8, stk. 1			X
Klitfredning	§ 11, stk. 3			X
Fortidsminder	§ 12, stk. 1			X
~Fortidsminder	§ 13			X
Gravhøje	§ 14, stk. 1 og 2			X
Strande	§ 15, stk. 1		X	
Søer og åer	§ 16, stk. 1	Byzone og sommerhusområde	Landzone	
Skove	§ 17, stk. 1	Byzone og sommerhusområde	Landzone	
Fortidsminder	§ 18, stk.1		X	
kirker	§ 19		X	

Tabel 2: Administration af de enkelte paragraffer før Strukturreformen

3 En mere detaljeret gennemgang findes i Bilag A

4 Læs mere om Miljøcentrene i Bilag B

	Paragraf i NBL	Kommune	Miljøministeren
Beskyttet natur	§ 3, stk. 1-3	X	
Klitfredning	§ 8, stk. 1		X
Klitfredning	§ 11, stk. 3		X
Strandbeskyttelseslinje	§ 15, stk. 1		X
Søer og åer	§ 16, stk. 1	X	
Skove	§ 17, stk. 1	X	
Fortidsminder	§ 18, stk.1	X	
kirker	§ 19	X	

Tabel 3: Administrationen efter Strukturreformen

3.2.1 Initierende undren

Afsnittet indeholder en del af de iagttagelser som har ledt til en del af den undren nærværende projekt bygger på.

Der var flere interessenter, heriblandt Danmarks Naturfredningsforening, som anså kommunernes overtagelse af administrationskompetencen, som en trussel mod naturens værdier. Medierne skabte et billede af, at kommunerne ikke i deres praksis var i stand til at videreføre den restriktive praksis, der blev ført i amternes tid. I forbindelse med at kommunerne overtog den primære administration af naturbeskyttelseslovens bestemmelser, var især Danmarks Naturfredningsforening ude med røster om, at kommunerne ville uddele dispensationer på utilstrækkelige grundlag, og betydelig bevaringsværdigt natur derved ville forsvinde. Frygten bundede til dels i, at den enkelte kommune selv skulle give dispensationer til den fremtidige udvikling i kommunen, og derfor ville tænke mere på økonomien end på økologien. Tidligere direktør for DN, David Rehling, udtalte i en artikel om strukturreformen, at kommunalbestyrelserne i landet spiller en vigtig rolle i erhvervspolitikken, og ydermere repræsenterer "det nære samfund", så de er tæt på dem, der kan få en økonomisk gevinst, hvis natur og miljø nedprioriteres. [Rehling] I lederen til Morgenavisen Jyllands-Posten blev ligeledes skrevet:

"Når man derudover løbende har været vidne til kommuners voldsomme appetit på at bryde med miljø- og naturhensyn for at få flere sommerhuse og erhvervsvirksomheder til deres område, er der al mulig grund til at frygte, at

landets sparsomme naturressourcer en dag er tilplastret med ødelæggende byggeri ud til kysten."

[anonym 2005]

Som følge af det foregående er der opstået en undren, som fremgår af det følgende. I forbindelse med henholdsvis kommunerne og staten har overtaget amternes forpligtelser i forhold til bestemmelserne i naturbeskyttelsesloven, undrer det om ændringerne har medført problemer med forvaltningen af naturbeskyttelsesens bestemmelser. Denne undren stammer dels fra de indtryk som er kommet gennem medierne, samt DNs retorik.

For at søge en løsning på den initierende undren undersøges det hvorvidt kommunerne og Naturstyrelsen, som opererer på vegne af staten, er blevet stillet nogle krav til forvaltningen af deres områder, eller om det står dem frit for at ændre ved den hidtidige praksis.

4. Regulering af mulighederne for forvaltning

Folketinget og særdeles regeringen kan ved hjælp af love, bekendtgørelser, cirkulærer og vejledninger styre de decentrale administrative enheder, herunder både kommunerne og Naturstyrelsens lokalenheder, således at deres forvaltningsafgørelser bliver, som de er tiltænkt. Det bliver i det følgende undersøgt, hvorvidt Folketinget og Regeringen har benyttet sig af dette for at kontrollere forvaltningen af naturbeskyttelsesloven. Ligeledes vil det blive undersøgt, hvilke konsekvenser lovene, bekendtgørelserne, cirkulærene eller vejledningerne i givet fald har haft.

4.1 Kvalitetsstyringsloven

Det følgende er en gennemgang af kvalitetsstyringsloven, hvorved kommunernes råderum indenfor miljølovgivningen bliver synligt.

Kvalitetsstyringsloven blev indført i den danske lovgivning d. 7. juli 2006, og blev vedtaget i forbindelse med strukturreformen. Tanken med loven var at sikre en korrekt, effektiv og ensartet sagsbehandling i den kommunale forvaltning indenfor natur- og miljøområdet. [Kvalitetsstyringsloven]

I kvalitetsstyringsloven stilles der krav til kommunerne om at oprette og anvende et kvalitetsstyringssystem. Systemet skal bl.a. indeholde procedure for sagsbehandlingen af de enkelte sagstyper, hvordan lagring af dokumenter skal foretages og hvilke medarbejdere, der påtager hvilke opgaver, således at kompetencerne i kommunerne bliver udnyttet til fulde.

Loven stiller ligeledes krav om, at kommunerne årligt offentliggør oplysninger om den kommunale indsats og resultater. Med offentlighedens indsigt vil det stimulere kommunerne til at træffe sagligt begrundede afgørelser, da deres sagsbehandling står til kontrol.

4.2 Undersøgelse af administrationen af § 3-områder

viste sig en ensartet praksis i forhold til tidligere administration under amternes forvaltning. Konklusionen er således i god tråd med kvalitetsstyringslovens formål.

I afsnittet trækkes de vigtigste pointer fra § 3-serviceeftersynet frem. Pointerne underbygger at kvalitetsstyringsloven opfylder sit formål.

Som en følge af at der i tiden efter strukturreformens ikrafttrædelse og indtil 1. februar 2010 havde været påstande fremme om, at kommunerne ikke varetog deres opgave i forhold til at beskytte de i naturbeskyttelseslovens §3-beskyttede naturområder, igangsatte daværende Miljøminister Troels Lund Poulsen en undersøgelse af kommunernes administration af naturbeskyttelseslovens § 3, det såkaldte §3-serviceeftersyn, der havde til formål at undersøge administrationspraksis tilstrækkelighed.[www.mim.dk A]

Som det fremgår af det førnævnte, har der været meget postyr om den kommunale administrations lempelige sagsbehandling. Undersøgelsen belyste netop dette område, og svaret var ikke, hvad der var forventet i forhold til mediernes omtale. Den 21. februar 2011 var serviceeftersynet tilendebragt [www.mim.dk B]. I undersøgelsen blev det fastslået, at problemet med administrationen ikke var eksisterende. Det fremgik, at administrationen er blevet håndhævet i tråd med den tidligere restriktive praksis, der blev ført i amternes tid. Det ses i undersøgelsen, at kommunerne i dispensationsgivelserne sætter flere vilkår pr. tilstandsændring, end amterne gjorde i 2006. Altså er der tale om, at kommunerne ikke bare videreføre den tidligere praksis, men faktisk er blevet mere restriktive, når det gælder sager, hvor en dispensation kan gives.[§ 3-teamet, By- og Landskabsstyrelsen, Miljøministeriet 2010]

Serviceeftersynets resultat viser det modsatte af, hvad de mange formodninger fra Danmarks Naturfredningsforening og medierne i øvrigt havde spået. Problemerne med administrationen var ikke at finde, men tvært imod

4.3 Kontrol af miljøcentrene

Miljøcentrene, nu kaldet Naturstyrelsens lokalenheder, er en del af de statslige forvaltninger, der forvalter naturbeskyttelseslovens bestemmelser. Statslige forvaltninger er opbygget i en slags hierarkisk opdeling, hvor der er tale om over- og underordningsforhold. Miljøcentrene indgår derved under Naturstyrelsen, som er en styrelse under Miljøministeriet. Dette statslige over- og underordningsforhold medfører, at den overordnede har beføjelser til:

- at meddele tjenestebefalinger, der er bindende for den underordnedes virksomhed
- at omgøre underordnedes beslutninger
- at kræve oplysninger fra den underordnede
- at føre tilsyn med den underordnede
- at give den underordnede disciplinære straffe

[Berg 2007, s. 24]

I forhold til kvalitetsstyringsloven, er der mange af de samme muligheder for at kontrollere miljøcentrenes kvalitet, som det er tilfældet ved kommunerne. Dog er der ikke de samme krav til miljøcentrene om at udforme kvalitetsstyringsdokumenter og procedure, som det kræves af kvalitetsstyringsloven. Derved vil der formentligt ikke komme det samme fokus på kvaliteten af miljøcentrenes arbejde.

4.4 Afgrænsning

Ifølge §3-serviceeftersynet tyder det på, at kvalitetsstyringsloven er medvirkende til, at kommunernes sagsbehandling af natur- og miljøssager bliver behandlet i tråd med den hidtidige administration, og det formodes herudfra, at en undersøgelse af kommunernes administration af beskyttelseslinjerne i NBL §§ 16-19 vil give samme udfald grundet samme reguleringer. Det leder over til en ændring omkring statens egen administration af strandbeskyttelseslinjen. Det må formodes, at såfremt bestemmelsen vedrørende strandbeskyttelseslinjen er præcis, at staten viderefører den hidtidige praksis. Skulle der være mulighed for at fortolke den anderledes, end det er gjort tidligere, åbner det muligheden for, at praksis kan være blevet ændret som følge af overtagelsen af kompetencen. Det vil derfor blive undersøgt hvorvidt bestemmelsen i naturbeskyttelsesloven angående strandbeskyttelsen indeholder sådanne formuleringer, der åbner muligheden for et anderledes skøn, end der hidtil har været udført.

5. Strandbeskyttelseslinjen

Strandbeskyttelseslinjen er en del af kapitlet bygge- og beskyttelseslinjer i naturbeskyttelsesloven.

Først vil strandbeskyttelseslinjens historiske perspektiv blive belyst, det vil medføre at der opnås en forståelse for beskyttelsens betydning for landskabets udseende.

Endelig undersøges det om bestemmelserne, der regulerer strandbeskyttelseslinjen, indeholder et ordvalg, som kan give anledning til skøn, hvilket kan skabe tvivl om gældende lovgivning hos borgerne.

§ 15 stk. 4 nr. 8 siger at strandbeskyttelseslinje bestemmelserne ikke gælder de arealer der er omfattet af klitfredningen jf. §§ 8 og 9. Den væsentligste forskel er at klitfredningen også sigter på at forhindre sandflugt, så på langt de fleste punkter er bestemmelserne enslydende, forskellene er af arealer omfattet af klitfredning ikke må afgræsses⁵, og at klitfredningen, jf. NBL § 9, stk. 1, kan strække sig op til 500 m ind i landet. Derfor medtages afgørelser om klitfredningen i gennemgangen af strandbeskyttelseslinjen.

5 Lov om Naturbeskyttelse § 8, stk. 1, 2. pkt.

5.1 Strandbeskyttelseslinjens historie

Bestemmelserne om at værne om strandene blev første gang i dansk lovgivning set i 1937 i den daværende Naturfredningslov. Strandbeskyttelseslinjen har ikke altid haft samme omfang som i dag, det angår både hvad der er tilladt indenfor området mellem kysten og den fastlagte linje, og hvor langt ind i landet linjen løb. I begyndelsen i 1937 blev linjen kaldt strandbyggelinjen, og som navnet antyder, var det bare et forbud mod bebyggelse indenfor strandbyggelinjen, som på daværende tidspunkt strakte sig 100 meter ind i landet målt fra den daglige højvandslinje, samt strandbredder blottet for græsvækst. Ydermere måtte der ikke uden tilladelse fra fredningsnævnet, anbringes hegn, beplantning osv., der fjerner udsigten fra veje gennem området ned til stranden. [Naturfredningsloven 1937] Strandbeskyttelseslinjen blevet i tidernes morgen indført i den danske lovgivning, for at sikre de landskabelige værdier og adgangen til kysten.

I 1969 blev det vedtaget, at ændringer af tilstanden, som f.eks. terrænændringer og beplantningsforhold, ligeledes var omfattet af forbuddet mod bebyggelse, i denne forbindelse overgik strandbyggelinje til at hedde strandbeskyttelseslinjen, som den til stadighed hedder. Ligeledes blev det ændret således, at strandbeskyttelseslinjen efter lovændringerne blev målt fra det punkt hvor sammenhængende grønsvær eller anden landvegetation begynder. Strandbeskyttelseslinjens

beliggenhed har dog ændret sig siden 1969. I 1994 blev det besluttet at udvide beskyttelsesområdet fra 100 meter til 300 meter, med undtagelse af sommerhusområderne, hvor 100 m linjen fortsat ville bestå. Eftersom strandbeskyttelseslinjen har til formål at beskytte strandene og klitterne, markerer linjen en forbudszone, dvs. at der som udgangspunkt ikke må ske nogen ændring, medmindre der er opnået en dispensation.

I forbindelse med vedtagelsen af udvidelsen til en 300 meters beskyttelseszone, blev det samtidig vedtaget, at der skulle nedsættes et udvalg til at fastlægge beskyttelseslinjens nærmere forløb, der blev baseret på 300 m beskyttelseslinjen. [www.sns.dk]. Udvalget fik navnet Strandbeskyttelseskommissionen og bestod af 11 medlemmer [Strandbeskyttelseskommissionen 2001]. Det var forventet, at deres arbejde ville tage ca. 3 år, men viste sig at tage 10 år. Kommissionen begrunder, i deres beretning fra 2001 hvor zonefastlæggelsen stadig ikke var fuldt ud fastlagt, de 7 ekstra år med, at der gik mere end et år før retningslinjerne var fastlagt, at der skete en lovændring i 1999, og at Skov- og Naturstyrelsen først i 2000 udgav en vejledning for håndhævelsen af strandbeskyttelseslinjen. I 2004 blev arbejdet afsluttet, og den gældende beskyttelseslinje for strandbeskyttelse er blevet kortlagt. [Basse 2006] Derved blev afstandsbestemmelsen for strandbeskyttelseslinjen fjernet i loven, og findes nu på kortbilag i udgivende bekendtgørelser.

5.2 Fortolkning af loven

I det følgende vil lovbestemmelserne om strandbeskyttelseslinjen blive gennemgået og på baggrund heraf, vil det forsøges at fortolke lovens mål og hensigter.

Lovens ordlyd er som følgende:

”§ 15. Der må ikke foretages ændring 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.

Stk. 2. Strandbeskyttelseslinjen er fastlagt ved miljøministerens bestemmelse efter de hidtil gældende regler.

Stk. 3. Strandbeskyttelseslinjen er registreret i matriklen og noteret i tingbogen.

Stk. 4. Forbuddet i stk. 1 gælder ikke for

- 1) landbrugsmæssig drift bortset fra tilplantning,*
- 2) genplantning af skovarealer og beplantning i eksisterende haver,*
- 3) sædvanlig hegning på jordbrugsejendomme,*
- 4) bestående forsvarsanlæg, der anvendes til forsvarsformål,*
- 5) havneanlæg og de arealer, der ved lokal plan er udlagt til havneformål,*
- 6) mindre vedligeholdelsesarbejder på bygninger, herunder udskiftning af vinduer og tage m.v., når bygningshøjden ikke derved forøges eller kun forøges i ubetydeligt omfang,*
- 7) byggeri, der er erhvervsmæssigt nødvendigt for den pågældende ejendoms drift som landbrugs- eller skovbrugsejendom eller for udøvelsen af fiskerierhvervet, og som opføres i umiddelbar tilknytning til eksisterende bygninger. Der kræves dog miljøministerens tilladelse, for så vidt an-*

går de nævnte bygningers nærmere beliggenhed og ydre udformning, og

8) kyststrækninger, der er klitfredede, jf. §§ 8 og 9.

Stk. 5. Miljøministeren kan fastsætte regler om, at stk. 1 ikke skal gælde for nærmere angivne arter af anlæg, der til lige vedrører søterritoriet. Tilsvarende gælder for diger, høfder, bølgebrydere og andre anlæg, som kræver tilladelse i henhold til lov om kystbeskyttelse.” [Naturbeskyttelsesloven 2009]

”§ 65. Miljøministeren kan i særlige tilfælde gøre undtagelse fra bestemmelserne i § 8, stk. 1, § 11, stk. 3, og § 15, stk. 1.

Stk. 2. Kommunalbestyrelsen kan gøre undtagelse fra bestemmelserne i § 16, stk. 1, § 17, stk. 1, og § 19. Den pågældende skovejer skal underrettes, før der træffes afgørelse om undtagelse fra § 17, stk. 1.

Stk. 3. Kommunalbestyrelsen kan i særlige tilfælde gøre undtagelse fra bestemmelserne i § 3, stk. 1-3, og § 18, stk. 1. Miljøministeren kan bestemme, at kommunalbestyrelsen skal indhente en udtalelse fra ministeren, før der træffes afgørelse vedrørende § 18, stk. 1.

Stk. 4. Ved afgørelser efter stk. 1 om erhvervsmæssig tilplantning med bærbuske eller frugttræer inden for den udvidede strandbeskyttelseslinje gør miljøministeren undtagelse fra § 15, stk. 1, selv om der ikke er tale om særlige tilfælde, medmindre tilplantningen strider mod tungtvejende kystlandska-belige hensyn.

Stk. 5. Miljøministeren kan gøre undtagelse fra bestemmelserne i §§ 8 og 15, når det er nødvendigt for at realisere en lokalplan om udbygning med vindmøller i overensstemmelse med kommuneplanlægningen.

Stk. 6. Miljøministeren kan, hvis der ikke findes et tilfredsstillende alternativ, meddele dispensation fra forbuddet i § 29 a. Dispensationen må ikke hindre opretholdelse af den pågældende bestands bevaringsstatus i dens naturlige udbredelsesområde og skal have til formål at

- 1) beskytte vilde dyr og planter og bevare naturtyperne,
- 2) forhindre alvorlig skade navnlig på afgrøder, besætning, skove, fiskeri, vand og andre former for ejendom,
- 3) sikre hensyn til den offentlige sundhed og sikkerhed eller andre bydende nødvendige hensyn til væsentlige samfundsinteresser, herunder af social og økonomisk art, og hensyn til væsentlige gavnlige virkninger på miljøet,
- 4) fremme forskning og undervisning,
- 5) genoprette en bestand, genudsætte eller opdrætte arter, herunder kunstigt at opformere planter, eller 6) tillade indsamling eller opbevaring af enheder af arter, der er nævnt i bilag 3 til loven, i et begrænset og specificeret antal og under strengt kontrollerede betingelser.

Stk. 7. Afgørelser efter lovgivningen eller regler fastsat i medfør heraf, som indebærer fravigelse af beskyttelsen efter § 29 a, træder i stedet for dispensationer efter stk. 6, hvis afgørelsen er truffet under betingelser, som svarer til stk. 6, og som er fastsat i lovgivningen.”

[Naturbeskyttelsesloven 2009]

5.2.1 Ordlydsfortolkning

Når der i en lov ikke opstår tvivl om meningen eller omfanget af formuleringens betydning, bruges ordlydsfortolkningen som grundlag for afgørelse i en given sag [Evald 2005, s. 34].

Som helhed er bestemmelserne om strandbeskyttelseslinjen ret klare i formuleringen, fordi strandbeskyttelseslinjen er et absolut

forbud imod tilstandsændringer i strandarealer og andet mellem strandbredden og strandbeskyttelseslinjen. Dog kan der i undtagelsesbestemmelserne i paragraffen opstå tvivl om omfanget af forbuddet.

Der er flere punkter i undtagelsesbestemmelsen, der kan skabe tvivl om, hvorvidt noget er lovligt eller ej. F.eks. § 15 stk. 4, nr. 3 lægger op til en ren vurdering. ”*Forbuddet gælder ikke for sædvanlig hegning på jordbrugsejendomme*”; spørgsmålet i denne sammenhæng er, hvad sædvanlig hegning indebærer – et spørgsmål, der lægger op til et skøn fra forvaltningens side. § 15 stk. 4, nr. 5 lyder således: ”*Forbuddet gælder ikke for havneanlæg og de arealer, der ved lokalplan er udlagt til havneformål*”. Som lovens ordlyd indikerer, er disse arealer ikke omfattet af beskyttelseslinjen, men loven foreskriver ikke, hvad det er, der er tilladt at bygge. En tvist i denne sammenhæng kunne være et byggeri på et givent havneareal, der ikke har direkte relevans for havnen. I § 15 stk. 4, nr. 6 åbnes op for, at der kan udføres mindre vedligeholdsarbejder på bygninger. Formuleringen skaber tvivl om hvor omfattende en ændring, der kan foretages i tråd med loven. Denne bestemmelse åbner derfor op for, at kommunerne kan tillade mindre vedligeholdelse, samt vurdere i hvilket omfang dette kan gøres under lovens rammer.

Med bestemmelserne, i § 65 fra naturbeskyttelseslovens kapitel vedrørende dispensation, er det muligt for Miljøministeren at dispensere for bebyggelse indenfor strandbeskyttelseslinjen, såfremt dette er af et særligt tilfælde. Igen er der i loven en formulering, der ikke ud fra ordlyden er udtømmende. Det er derfor en skønsmæssig vurdering for Naturstyrelsen om, hvorvidt et givent tilfælde klassificeres som særligt.

5.2.2 Formålsfortolkning

I tilfælde hvor en lovtekst ikke er fuldstændig udtømmende, og en afgørelse hviler på en vurdering, benyttes en formålsfortolkning af loven. Formålsfortolkningen kan deles op i

to selvstændige dele – den objektive og den subjektive del – se bilag C.

I den objektive del af fortolkningen benyttes lovens formålsparagraf. Naturbeskyttelseslovens formålsparagraf lyder således:

“§ 1. Loven skal medvirke til at værne landets natur og miljø, så samfundsudviklingen kan ske på et bæredygtigt grundlag i respekt for menneskets livsvilkår og for bevarelsen af dyre- og plantelivet.

Stk. 2. Loven tilsigter særligt

- 1) at beskytte naturen med dens bestand af vilde dyr og planter samt deres levesteder og de landskabelige, kulturhistoriske, naturvidenskabelige og undervisningsmæssige værdier,
- 2) at forbedre, genoprette eller tilvejebringe områder, der er af betydning for vilde dyr og planter og for landskabelige og kulturhistoriske interesser, og
- 3) at give befolkningen adgang til at færdes og opholde sig i naturen samt forbedre mulighederne for friluftslivet.

Stk. 3. Der skal ved lovens administration lægges vægt på den betydning, som et areal på grund af sin beliggenhed kan have for almenheden.”

[Naturbeskyttelsesloven 2009]

I lovens formål fremgår det, at loven skal medvirke til at beskytte den danske natur og miljøet, så samfundsudviklingen sker på en hensigtsmæssig måde i forhold til naturen. Videre beskrives, at loven ikke bare tilsigter at beskytte naturen, men ligeledes de landskabelige, kulturhistoriske, naturvidenskabelige og undervisningsmæssige værdier.

Når der skal gives dispensation efter bestemmelserne i § 65, bør man i skønnet inddrage lovens formål, for at dispensationen afgives i tråd med lovens hensigter.

Den subjektive formålsfortolkning er i modsætning til den objektive ikke retligt forpligtende. Den subjektive formålsfortolkning benytter

sig af forarbejderne til loven, og kan derved benyttes til at klarlægge, hvilke intentioner der lå til grund i forbindelse med indførelsen af loven. Når denne fortolkning ikke er retligt forpligtende, bunder det i, at den enkelte borger ikke kender forarbejderne til en lov, og det derfor kun er det, der er offentliggjort i Lovtidende, nemlig loven, der er retligt bindende.

Et vigtigt emne i den subjektive fortolkning er, at strandbeskyttelseslinjen ikke er tiltænkt at skulle hindre jordbrugerhvervets udvikling. Det kan læses i forarbejderne til loven, og i den forbindelse er der i vejledningen om 300 m linjen[www.sns.dk, 5.2] formuleret, at der bør gives dispensation til visse matrikulære ændringer med relevans for hensigtsmæssige omlægninger af ejendomsstrukturen i jordbrugerhvervet. Det samme gælder forskellige typer tilplantning og byggeri, der har relevans for den landbrugsmæssige drift.

I den udvidede zone, altså fra 100 m – 300 m, bør der ligeledes lempes for den restriktive praksis, for hvad angår andre erhverv end jordbrugerhvervene. Det understreges dog, kun at være i et rimeligt omfang, der kræves for at virksomheden kan tilpasse sig udviklingen. Herunder nævnes, at der normalt bør gives dispensation til udvidelse af campingpladser i den udvidede zone, såfremt pladsen er af en størrelse, der i forvejen indeholder en kapacitet på minimum 75 enheder. Ligeledes kan der normalt dispenseres for om- og tilbygninger af helårshuse tilknyttet erhverv, såfremt etagearealet ikke overstiger 250 m².

Det er ikke lovens hensigt, at arrangementer som cirkus, koncerter osv. efter udvidelsen ikke længere må afholdes på de offentlige arealer indenfor 300 m zonen. Derfor foreskrives i vejledningen, at der ligeledes bliver givet dispensation til afholdelsen af disse.

I bemærkningerne fremgår det videre, at til- og ombygninger i landzonen, der kan udføres uden landzonetilladelse efter planlovens §36, ligeledes bør gives dispensation, såfremt byggeprojektet passer ind i de landskabelige forhold.[www.sns.dk, kapitel 5]

Som det fremgår ovenfor, er der en række emner, som ikke direkte er medtaget i strandbeskyttelseslinjebestemmelsernes undtagelsesbestemmelser og derfor kræver en dispensation fra strandbeskyttelseslinjen, men kan forvente at få dispensationen, da det i en subjektiv fortolkning af loven fremgår, ikke at stride imod lovens hensigter.

5.3 Klagegangen for myndighedsafgørelser

I det følgende er en gennemgang af klagegangen for en afgørelse truffet i forhold til bestemmelserne om strandbeskyttelseslinjen. Gennemgangen medvirker til at give en baggrundsforståelse for, hvorfor Naturklagenævnets afgørelser har stor værdi.

Naturbeskyttelseslovens § 78 stk. 4 giver mulighed for at afgørelser truffet i forhold til samme lovs § 65 stk. 1 om dispensationer i forhold til § 15 stk. 1 kan påklages til naturklagenævnet. De som har mulighed for at indbringe en afgørelse er ifølge § 86

- 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 samt*
- 7) landsdækkende foreninger og organisationer, som efter deres formål varetager væsentlige rekreative interesser, når afgørelsen berører sådanne interesser.”*

Det er ud fra foregående et bredt udsnit, der kan påklage afgørelser. Bliver en afgørelse påklaget skal naturklagenævnet først træffe en afgørelse, før afgørelsen kan påklages til domstolene, ifølge Jens Evald [Evald 2005, s. 49] sker dette dog yderst sjældent, og derfor har domstolene ringe mulighed for at skabe præjudikat. Skulle en afgørelse blive påklaget, følger sagens gang opbygningen af retssystemet som beskrevet i bilag C.

6. Problemformulering

Nærværende kapitel summere op på de relevante delkonklusioner, for til sidst at munde ud i den endelige problemformulering.

I de foregående undersøgelser fremgår det, at problemet med den kommunale forvaltning indenfor naturbeskyttelsesområdet ikke er som først antaget. I mediernes omtale blev udtalt, at der var fare for, at kommunerne ville dispensere efter hensyn til arbejdspladser og andre hensyn, i stedet for kun at varetage naturopgaven. Denne antagelse ville resultere i en lempelig naturbeskyttelsesbehandling, der i sidste ende ville have en ødelæggende effekt på den bevaringsværdige natur.

Antagelsen blev i midlertidigt afkræftet, da det, gennem et serviceeftersyn af § 3 administrationen, udført af By- & Landskabsstyrelsen, Miljøministeriet, blev konkluderet, at den kommunale administration var identisk med, hvis ikke mere restriktiv end, administrationen i amternes tid. Som det fremgår, er der i forbindelse med Strukturreformen indført en ny lov, kvalitetsstyringsloven, der skal sikre, at der bliver ført en ensartet og lovgivningsmæssigt korrekt praksis i kommunerne.

Alt i alt virker det til, at kommunerne har styr på sagsbehandlingen. Men ikke alle de kompetencer, der lå ved amterne, er flyttet over til kommunerne. Strandbeskyttelseslinjen er, som den eneste af beskyttelseslinjerne i naturbeskyttelsesloven, flyttet fra amtskommunerne til Naturstyrelsens miljøcentre. Miljøcentrenes administration er ikke omfattet af kvalitetsstyringsloven, hvorfor det er interessant at se på, om miljøcentrenes praksis i sager angående strandbeskyttelseslinjen vi-

dereføres i tråd med tidligere praksis. Det er i foregående afsnit blevet bekræftet at bestemmelserne omkring strandbeskyttelseslinjen indeholder flere formuleringer, der giver anledning til foretagelse af skøn.

Projektets fokus ligger på at undersøge den administrative praksis af strandbeskyttelseslinjen, der i forbindelse med strukturreformen overgik til Naturstyrelsens miljøcentres varetægt. Det er i den forbindelse interessant at se, hvordan den administrative praksis har været og om miljøcentrenes praksis føres mere restriktivt eller lempeligt, end det var tilfældet under amternes administration.

Problemformuleringen bliver således:

Hvordan er administrationspraksis for forvaltningen af strandbeskyttelseslinjen?

Følger Naturstyrelsens miljøcentre den tidligere dispensationspraksis, der blev ført under amternes administration?

7. Analysemetode

Efter i foregående kapitel at have fået fastlagt problemstillingen, som den resterende del af nærværende rapport tager sigte på at løse, vil det i dette kapitel blive valgt og gennemgået, hvordan løsningen af problemet vil blive foretaget. Kapitlet har således til formål, at give et overblik over og en beskrivelse af de processer og analyser, der fører til løsningen på problemstillingen. Til at starte med, vil den relevante empiri til løsningen af problemstillingen blive valgt, så en løsningsmetode, der passer til det valgte empiri, i det efterfølgende kan udarbejdes.

7.1 Valg af empiri

Indledende vil det blive fastlagt hvilken empiri, der vil blive benyttet gennem projektet. Når empirien er valgt, kan projektmetoden bygges op, så den passer til det valgte empiri.

Projektet vil beskæftige sig med strandbeskyttelseslinjen, og empirien skal derfor kunne vise, hvordan strandbeskyttelseslinjen administreres af de pågældende myndigheder. Natur- & Miljøklagenævnet er klageinstans for alle administrative sager indenfor lovene: planloven, naturbeskyttelsesloven, råstofloven og skovloven – se bilag A. På nævnets hjemmeside [www.nmkn.dk] finder man Natur- & Miljøklagenævnet Orienterer, hvor der findes en række af afgørelser, der har principiel betydning for behandlingen af fremtidige sager. Afgørelserne er udgivet af nævnet for at videregive et retvisende billede af, hvorledes administrationspraksis behandles i forbindelse med lovene nævnt ovenfor. Da afgørelserne er udgivet grundet deres principielle betydning for administrationspraksis, og det netop er administrationspraksis, som projektet omhandler, er det oplagt at benytte NKO som empiri.

Netop til naturbeskyttelseslovens §15 er der tilknyttet en større mængde afgørelser på hjemmesiden, og projektgruppen finder derfor, at der er tilstrækkeligt med afgørelser, til at bygge projektet herpå. Projektets empiri vil derfor hovedsageligt bestå af afgørelserne, der er udgivet i Natur- & Miljøklagenævnet Orienterer. Projektet vil benytte alle de afgørelser fra NKO, der har relevans for strand-

beskyttelseslinjen. Med empirien fastlagt, kan projektmetoden blive udviklet således, at den passer til det valgte empiri, hvilket sker i det følgende afsnit.

7.2 Løsningsanalysemetode

I det følgende vil projektmetoden blive beskrevet. Problemformuleringen indeholder to spørgsmål, det ene er et mere generelt spørgsmål, omkring hvad administrationspraksis er. Det andet spørgsmål er et underspørgsmål til det første, hvor det undersøges hvorvidt praksis har ændret sig som følge af strukturreformen.

Første del af problemformuleringen lyder således: ” **Hvordan er administrationspraksis for forvaltningen af strandbeskyttelseslinjen?** ”.

Som det fremgår af forrige afsnit, tager besvarelse af problemformuleringen udgangspunkt i de afgørelser, Natur- & Miljøklagenævnet har offentliggjort i NKO. Eftersom afgørelser i NKO omhandler mange scenarier omkring strandbeskyttelseslinjen, er det praktisk at opdele afgørelserne i nogle meningsfyldte kategorier. Kategoriseringen af afgørelserne foretages, for ikke at skulle sammenligne æbler og bananer. I forlængelse af fortolkningen af bestemmelserne om strandbeskyttelseslinjen er det valgt at inddele afgørelserne i følgende fire kategorier; *matrikulære ændringer*, *bygningmæssige ændringer*, *hegning* samt *campingvogne og lignende*. Kategorierne er valgt, da disse er direkte nævnt i lovbestemmelsens ordlyd, og derfor virker som en fornuftig opdeling.

Ved inddeling af afgørelserne i kategorier var der en gruppe, som ikke passede med de forventede. Derfor oprettes en femte kategori, terrænændringer. At terrænændringer kommer med som en ekstra kategori stemmer godt overens med strandbeskyttelseslinjens historie. Som det fremgår af Kapitel 5, blev forbud mod terrænændringer indført i strandbeskyttelsen i 1969, og dette var en medvirkende grund til, at strandbeskyttelseslinjen ændrede navn fra strandbyggelinjen.

En anden ændring i kategorierne indbefatter, at det vælges, at lade skilte indgå i gruppen

med hegning. Dermed er der fem bestemte kategorier, samt en rest/diverse kategori. Restkategorien indeholder to sager, der ikke umiddelbart var oplagt at lægge sammen med andre kategorier. Kategorierne består derved af: *matrikulære ændringer, bygningsmæssige ændringer, hegning & skiltning, campingvogne og lignende, terrænændringer* og til sidst en *rest/diverse* kategori.

Fordelingen af afgørelser fremgår af tabellen.

Matrikulære ændringer	13
Bygningsmæssige ændringer	15
Hegning & Skiltning	4
Campingvogne og lignende	2
Terrænændringer	10
Rest/diverse	2

Tabel 4: Fordeling af afgørelser i kategorierne

Efter en kategorisering af afgørelserne vil selve analysen blive foretaget.

I analysen vil den juridiske metode blive benyttet. Ved at benytte den juridiske metode som beskrevet i bilag C, kan afgørelserne skilles ad i enkeltdele (jus, faktum og afgørelse), således at sagerne kan sammenlignes ud fra jus og faktum. Analysen vil således bygge på en diskussion af afgørelserne ud fra den jus og faktum, der er anvendt – se bilag C. Diskussionen vil derfor bygge på de forskelle og ligheder, der er afgørelserne i mellem. Gennem diskussionen belyses hvilke faktorer, der taler henholdsvis for og imod en dispensation. Ifølge juridiske grundprincipper skal alle sager behandles ens, forstået på den måde, at to sager med samme præmisser skal have samme afgørelse [Evald 2005, s. 14]. Med denne grundforståelse af det juridiske system in mente, analyseres afgørelserne i en meningsfyldt rækkefølge, således at analysen opbygges som en historie med en gennemgående rød tråd.

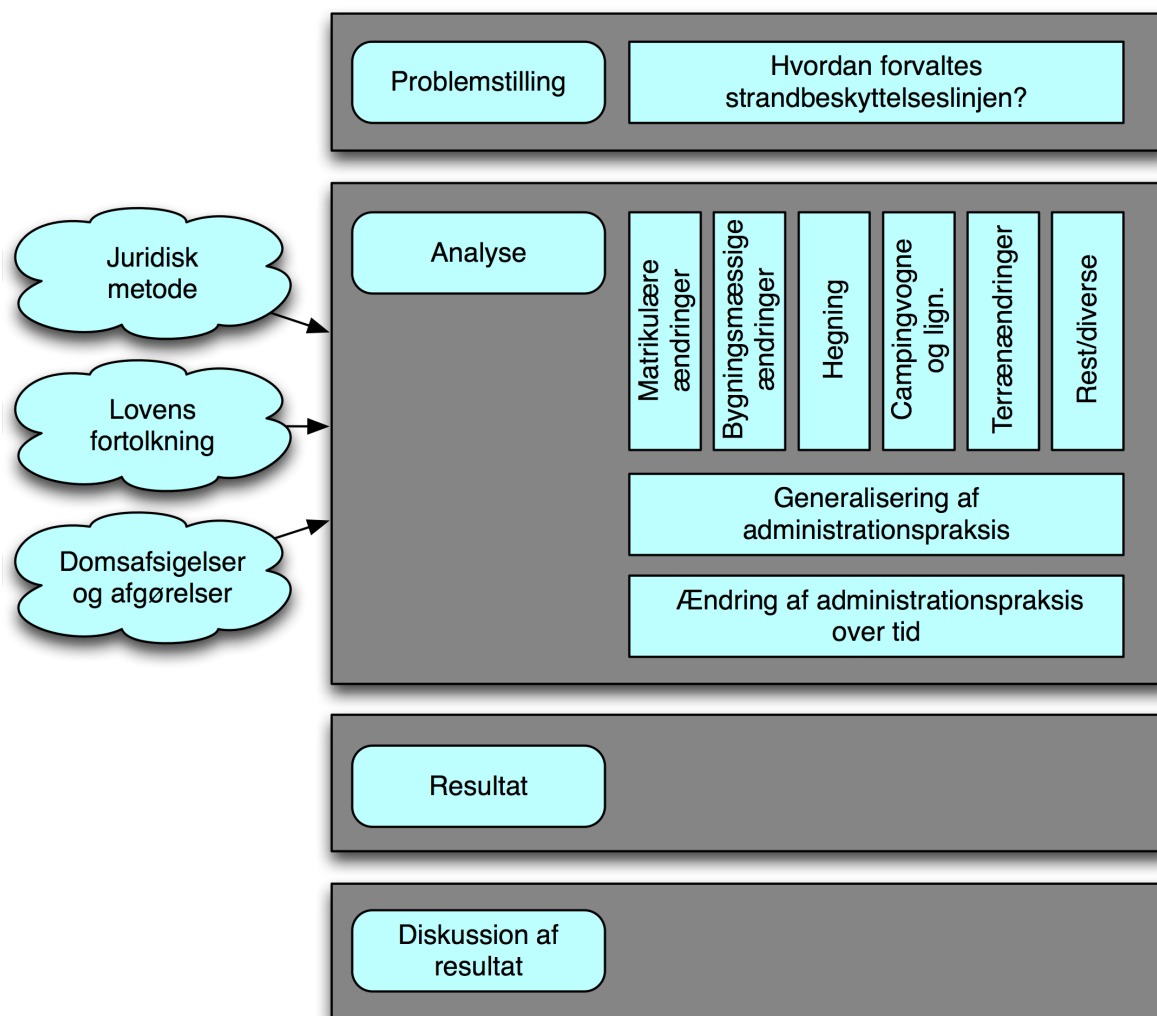
Som figur 4 viser, påbegyndes analysen ved at tage udgangspunkt i problemstillingen, opsat i den foregående problemformulering. Analysen bygger på samtlige afgørelser med

relevans for strandbeskyttelseslinjens administration fra NKO, der er opdelt i de seks kasser; *matrikulære ændringer, bygningsmæssige ændringer, hegning, campingvogne og lign, terrænændringer* samt *rest/diverse*. Ved hjælp af værktøjerne fra den juridiske metode, samt analysen af lovens fortolkning – se bilag C – findes den fornødne viden til at uddrage de væsentlige elementer fra hvert enkelt sag, således at der til hver kategori kan konkluderes, hvad administrationspraksis er i den pågældende kategori. Efterfølgende samles de enkelte kategoriers konklusioner til en samlet generalisering af administrationspraksis, hvorved første spørgsmål i problemformuleringen er besvaret.

Efter besvarelse af problemstillingens første spørgsmål, vil det forsøges at besvare underspørgsmålet. Problemformuleringens underspørgsmål lyder: **”Følger Naturstyrelsen den tidligere dispensationspraksis, der blev ført under amternes administration?”**

Det findes interessant at undersøge, hvorvidt strukturreformens ændringer i forbindelse med forvaltningskompetencerne af naturbeskyttelsesloven har haft indvirkning på måden, strandbeskyttelseslinjens bestemmelser administreres på. På baggrund af administrationspraksis inddrages det tidsmæssige perspektiv for at analysere, hvorvidt der har været forskel i praksis, efter miljøcentrene har overtaget myndighedskompetencen fra amterne. Hvis det er tilfældet, at administrationspraksis er blevet mere eller mindre restriktiv, efter miljøcentrene har overtaget myndighedskompetencen, er det projektgruppens teori, at det vil afspejles ved, at Natur- & Miljøklagenævnet omgøre flere eller færre afgørelser fra afslag til dispensationer end tidligere. Dette kræver dog, at der ikke er sket ændringer i NMKN's praksis.

Antallet af afgørelser sættes i skemaer, for derigennem at kunne lave en kvantitativ undersøgelse af mængden af afslag og dispensationsgivelser fra henholdsvis amter og miljøcentre. I skemaerne sammenholdes værdierne, således at det i sidste ende kan



Figur 4: Metode til løsning af problemstillingen

konkluderes, om der kan ses en ændring i administrationspraksis over tid.

Ved en generalisering af de fremkomne afgørelsesudfald, kan det konkluderes hvorvidt Naturstyrelsens miljøcentre er mere eller mindre restriktive i deres sagsudfald, end det var tilfældet under amternes administration.

Denne kvantitative fremgangsmåde til at nå til et resultat, er dog ikke fyldestgørende i den pågældende situation, da mængden af sager i NKO er begrænset og af Natur- & Miljøklagenævnet specifikt udvalg til at påvise nævnets administrationspraksis. Der er derfor ikke tale om tilfældigt udvalgte sager, og det kan resultere i et skævt billede af henholdsvis amternes og miljøcentrenes administration. På trods benyttes den kvantitative analyse til

at give en indikation om udviklingen i administrationspraksis. Den kvantitative analyse vil blive udbygget med et kvalitativt aspekt, hvor det undersøges om de fremkomne resultater angående praksisændringer kan underbygges eller afkræftes, når de enkelte afgørelser fra miljøcentrene bliver sammenlignet med afgørelser fra amterne. En kobling af den kvalitative og kvantitative analyse vil give en indikation om, hvorvidt der er sket ændringer i praksis eller ej, hvorved underspørgsmålet i problemformuleringen er besvaret.

I de følgende kapitler vil projektets hovedanalyse gennemføres, for at svare på problemformuleringens hovedspørgsmål. Hvert kapitel indeholder én af kategorierne, som er bestemt ovenfor.

Slutteligt vurderes resultatet i forhold til to andre tilfælde hvor der hhv. har været en praksisændring og hvor der ikke har været en ændring af praksis.

Det vil blive analyseret, hvorledes strandbeskyttelseslinjen bliver administreret. Ved at lave en diskussion af hver enkelt sag og sammenholde dem med hinanden, forventes at der kan udledes normer, som kan benyttes til at finde en given sags forventede udfald. Afgørelserne, der gennemgås i kapitlerne, er referater af afgørelserne fra NKO [www.nmkn.dk], hvor projektgruppen har udledt de væsentlige faktorer i forhold til strandbeskyttelseslinjens administration.

8. Matrikulære ændringer

I det følgende vil der være en diskussion af de sager indeholdt i kategorien ”matrikulære ændringer”.

253A - Vestsjællands Amt meddelte afslag på dispensation fra strandbeskyttelseslinjen til udstykning af fire sommerhusparceller. Afgørelsen blev påklaget til Naturklagenævnet, da området var omfattet af en lokalplan, der muliggjorde udmatrikulering. Naturklagenævnet fandt, at der ikke var særlige hensyn i forhold til nationale interesser, der talte for en dispensation. Ydermere lagde Naturklagenævnet fast, at en lokalplan, der åbner muligheden for udmatrikulering, ikke har nogen betydning for strandbeskyttelseslinjens opretholdelse. NKN gav derfor amtet medhold i afslaget.

I sagsbeskrivelsen ses det, at den praksis, der bliver ført i forhold til strandbeskyttelseslinjen, er meget restriktiv. Sagen viser, at lokalplanlægning ikke kan lægges til grund for en dispensation. Ifølge planlovens §16 stk. 2, skal en lokalplan følges af en redegørelse om der kræves tilladelse eller dispensationer fra andre end kommunalbestyrelsen. Det virker besynderligt, at kommunen ikke har taget højde for strandbeskyttelseslinjen. Der sendes med afgørelsen et signal om, at trods retligt bindende dokumenter, der åbner muligheden for matrikulære ændringer, er strandbeskyttelseslinjen uafhængig og en lokalplan læg-

ges derfor ikke til grund for et særligt tilfælde, og kan derfor ikke i sig selv medføre dispensation.

Det fremgår, at en dispensation fra strandbeskyttelseslinjen kræver, at der er tale om et særligt tilfælde, herunder at projektet varetager nationale interesser.

253B - I Vestsjællands Amt blev der givet afslag på dispensation fra strandbeskyttelseslinjen til udstykning af et haveareal med tilhørende helårsbolig. Kommunen havde overtaget ejendommen fra Skælskør Havn, som havde brugt helårsboligen til lodshus. Kommunen ønskede at skille haveareal og bolig fra og sælge, således at restejeendommen kunne benyttes af offentligheden som adgang til naturen. Sagen blev påklaget til Naturklagenævnet, der fastslog, at det faktum at kommunen ønskede at beholde en del af ejendommen, ikke kan begrundes som et særligt tilfælde. Amtets afslag blev derfor stadfæstet.

Sagen understreger, at der skal særligt tungtvejende argumenter til, for at en dispensation fra strandbeskyttelseslinjen gives til udstykning. Det er interessant, at det faktum at kommunen ønsker at beholde naturdelen af området til fordel for offentlighedens adgang til naturen, ikke er et særligt tilfælde, der retfærdiggør en dispensation.

253C - I sagen blev der givet afslag til udstykning af en mindre del af en jordbrugsparcel. Den mindre del havde siden 1935 indeholdt et sommerhus, hvis ejere havde lejet arealet. Afgørelsen blev påklaget til Naturklagenævnet, der udtalte, at på trods af, at det ikke var hensigten, der skulle foretages forandringer, ville en tilladelse alligevel kunne skabe øget pres på strandbeskyttelseslinjen, og med begrundelsen at en dispensation ville have præcedensvirkende effekt, stadfæstede Naturklagenævnet amtets afslag på dispensation.

At der skal tungtvejende argumenter til, for at dispensationer afgives pointeres yderligere i denne sag, da der ikke gives tilladelse til udstykningen. Når et sommerhus har bestået i så lang en årrække, må man forvente, at det omkringliggende areal, der ønskes udstykket fra jordparcellen, er benyttet som var det et selvstændigt lod, og der derfor ikke er grund til at tro, at der vil ske ændringer i landskabet efter udstykningen. På trods vælges det, at sikre den fremtidige behandling af sager, ved ikke at tage beslutninger, der kan have præcedensvirkende effekt for lempelse af beskyttelseslinjen. At der er undtagelser til de fleste regler ses af næste afgørelse, hvor der dispenseres for en opdeling af et matrikelnummer.

253D - Vestsjællands Amt gav afslag på dispensation fra strandbeskyttelseslinjen, i en sag om opdeling af en sommerhusejendom i et sommerhuskvarter, ved udstykning. Ejendommen var bebygget med to sommerhuse, men kunne ikke opdeles hensigtsmæssigt i forhold til strandbeskyttelseslinjen, da en opdeling udenfor denne ville konflikte med fortidsmindebeskyttelseslinjer, der ligeledes lå på ejendommen. Det ansøgte ville betyde fastlæg-

gelse af skel indenfor strandbeskyttelseslinjen på omkring 7 m. Flertallet i Naturklagenævnet fandt, at der var tale om en minimal overskridelse, og skønnede omstændighederne med forekomsten af fortidsmindebeskyttelse som særlige tilfælde. Afslaget blev af nævnet ændret til en dispensation.

I forhold til de ovenforstående sager viser denne, at der ikke gives afslag på alt. Som det fremgår i afgørelse nr. 253A, bliver der i dispensationsskønnet vurderet om en udstykningssag gavner nationale interesser. I denne konkrete sammenhæng har Naturklagenævnet dog valgt at lande på en afgørelse, der har et anderledes udfald, end det forventes ud fra de ovenstående sager. Fokusset ligger altså på, at overskridelsen er meget minimal, og at hensynet til fortidsmindebeskyttelsen begrundede, at der var tale om et særligt tilfælde. Det kan diskuteres, om der ikke er sammenlignelige punkter i denne sag og den ovenstående sag om jordbrugsparcellen med en ønsket udstykning af sommerhusarealet. I begge sager er der tale om ejendomme, der ønskes opdelt, men hvor den eksisterende anvendelse virker, som var det selvstændige ejendomme. Den ene er en ejendom med to sommerhuse på, hvilket naturligt medfører, at ejendommen benyttes som to selvstændige sommerhusejendomme. Den anden virker i naturen, som var det en selvstændig landbrugsejendom og en selvstændig sommerhusejendom. Forskellen på de to afgørelser kan altså opsummeres til at de to sommerhuse er beliggende i et sommerhusområde, og en udstykning i to ejendomme enten vil kompromittere fortidsmindebeskyttelse eller strandbeskyttelsen. Om det netop er de to eller kun den ene parameter, som leder til en dispensation, fremgår ikke af det tilgængelige materiale. Alt i alt synes dispensationen ikke at følge den praksis, der ses af de øvrige afgørelser.

253E - En landmand ønskede at

sælge sit landbrug. På ejendommen lå hans sommerhus, som han ønskede at beholde efter frasalget af landbruget. Ejendommen ønskedes derfor udstykket således at der blev oprettet en sommerhusejendom og en bygningsløs landbrugs-ejendom. Ligeledes ønskedes et areal på ejendommen arealoverført til en helårsbeboelsesejendom. Ejeren fik afslag fra amtet og påklagede sagen til Naturklagenævnet. Nævnet fandt, at på trods af de ønskede ejendomme var bebygget, og der derfor ikke var udsigter til ændringer i kystlandskabet, alligevel ikke kunne lægges til grund for en dispensation, da afgørelsen ville have en præcedensskabende effekt. Naturklagenævnet stadfæstede derfor amtets afslag.

Endnu en sag, der viser den restriktive praksis, i tråd med sagerne nr. 253A, 243B og 253C. Der kan tydeligt ses vigtigheden af, at en ønsket udstykning skal være for et ganske særligt tilfælde, for at en dispensation fra strandbeskyttelseslinjen kan gives. Det ønskede projekt strider ikke imod strandbeskyttelseslinjens formål om, at der ikke må ændres i landskabet. Alene problematikken bag det præcedensskabende er lagt til grund i sagen.

253F - Vestsjællands Amt meddelte afslag på dispensation fra strandbeskyttelseslinjen i forbindelse med en arealoverførsel i et sommerhusområde. Ejeren ønskede af sammenlægge tre mindre ejendomme med den eksisterende ejendom, hvorpå der var opført nyt sommerhus. Arealoverførslen ville medføre adgang til stranden i hele sommerhusgrundens bredde. Flertallet i Naturklagenævnet fandt, at der var tilstrækkeligt grundlag til at dispensere fra strandbeskyttel-

seslinjen, og ændrede amtets afslag til en dispensation.

I afgørelsen mente Naturklagenævnet, at der var de fornødne omstændigheder til at dispensere fra strandbeskyttelseslinjen. Et bud på udslaget er, at sammenlægningen af de fire ejendomme i større grad vil beskytte området imod ny bebyggelse. Det kan være svært, ikke at tillade bygninger på de selvstændige ejendomme i et sommerhusområde, men efter en sammenlægning kan det argumenteres for, at ejendommen har det nødvendige byggeri. Derved står landskabet stærkere imod ny byggeri. Sagens afgørelse viser, at der i tilfælde af sammenlægning af ejendomme lægges en anden praksis, end det er tilfældet, hvor ejendomme ønskes opdelt.

253G - Vestsjællands Amt meddelte afslag på en arealoverførsel af et areal fra en landbrugsejendom til en beboelsesejendom. Beboelsesejendommen var opført som aftægtsbolig, og ejeren boede i denne, mens landbruget var bortforpagtet, og stuehuset var lejet ud. Arealet, der ønskedes overført, var af stor affektionsværdi for familien og blev benyttet af offentligheden som f.eks. spejdere. Ejeren ønskede af tinglyse en deklARATION, der sikrede denne adgang. Naturklagenævnet udtalte, at hensigtsmæssige omlægninger af ejendomsstrukturen i jordbrugerhvervet, i denne sammenhæng ikke gjaldt. Arealoverførslen ville medføre, at en mindre ejendom ville blive væsentligt udvidet. Naturklagenævnet skønnede, at en evt. fremtidig anvendelse ville kunne have en indvirkende effekt på kystlandskabet. På denne baggrund stadfæstede NKN amtets afslag.

Sagen minder meget om den tidligere benævnte sag, afgørelse nr. 253B, hvor kom-

munen ønskede at afhænde en beboelsesejendom fra et naturområde, hvorpå offentlighedens adgang var ønskelig. I første øjekast virker de to sager som et godt islæt for områderne, men den tungtvejende faktor om hvorvidt der i fremtiden vil kunne ske ændringer, der er ødelæggende for landskabet, er stadigvæk afgørende og resulterer alligevel i et afslag.

423 - Ejeren af en campingplads ønskede at udstykke sit helårshus fra campingpladsen, for derefter at afhænde campingpladsen. Fyns Amt havde meddelt afslag på dispensationen. Ejeren mente der forelå særlige omstændigheder, og at udstykningen ikke ville have nogen betydning for beskyttelsesinteresserne. Naturklagenævnet fandt ikke at der var nogle særlige omstændigheder. Desuden mente nævnet at nye ejere af campingpladsen, på grund af pladsen størrelse, ville ønske at opføre en forvalterbolig. Således ville en dispensation kunne danne præcedens, Naturklagenævnet stadfæstede derfor Amtets afslag.

Igennem sagerne danner der sig et billede af, at der generelt gives afslag på dispensation fra strandbeskyttelseslinjen i tilfælde, hvor beboelse ønskes fraskilt et større område for at afhænde dele af området. Der skal således tungtvejende argumenter til om varetagelse af nationale interesser eller andre særlige forhold, for at en dispensation kan blive indhentet.

524A - Det ønskedes at overføre 5800 m² fra en landbrugsejendom til en beboelsesejendom på 1036 m². Miljøcenter Roskilde meddelte afslag på en dispensation. Naturklagenævnet støttede op om afslaget, eftersom ejendommens stadig beskudne størrelse efter omlægningen af jorden ikke ville kunne drives erhvervsmæssigt, og at en

begrundelse om hensigtsmæssig jordomlægning i landbruget derfor ikke kunne lægges til grund.

Hensigterne med loven er ikke at fjerne muligheden for hensigtsmæssige jordomlægninger, hvorfor dette er medtaget i forarbejderne til lovens bestemmelser. Med afgørelsen viser Naturklagenævnet, at jordomlægninger indenfor strandbeskyttelseslinjen kræver, at arealerne er af en vis størrelse, således at de kan drives erhvervsmæssigt. Dette gør, at hensigterne med bestemmelserne bliver udspecificeret til kun at gælde erhvervsmæssige formål.

524B - Miljøcenter Ringkøbing havde meddelt afslag på dispensation i forbindelse med overførsel af ca. 2,58 ha. til en beboelsesejendom på 1,1 ha., Jordbrugskommissionen havde givet tilladelse. At overførslen ville medføre et nyt skel nord for ejendommen, og at en dispensation kunne skabe en uønsket praksis, stadfæstede Naturklagenavnets Miljøcentrets afgørelse.

Ligesom den foregående sag lægges det samme argument til grund for et afslag. Dette underbygger derved, at man fra Naturklagenavnets side ønsker, at fortolkningen stemmer overens med lovens hensigter. Desuden vil en dispensation have medvirket til en ændring af landskabet, idet et nyt skel i marken formentlig vil føre til en ændret anvendelse af det overførte areal.

385 - Vejle Amt havde meddelt dispensation til udstykning af en landbrugsejendom på ca. 5 ha., til ejendommen hørte to bygnings-sæt med tilhørende adresser. Det ene bygnings-sæt, som ønskedes nedrevet og erstattet med nyt stuehus, garage og driftsbygning, lå ca. 220 m. fra kysten, og det andet lå på linje med det første og ca. 170 m fra kysten. Jordbrugskommis-

sion havde meddelt tilladelse i forhold til landbrugsloven. DN's lokal-komite påklagede dispensationen. Syv af naturklagenævnets medlemmer mente ikke der var tale om en "hensigtsmæssig omlægning af ejendomsstrukturen", da udstykningen vil resultere i to meget små landbrugsejendomme. Desuden anfører de, at en udstykning fra en til to ejendomme vil medføre en øget risiko for uønskede ændringer af kystlandskabet.

I tråd med de forrige sager, nr. 524A og 524B, vælger Naturklagenævnet her at skønne, at størrelsen på nye ejendomme ville være for små til at benytte erhvervsmæssigt. Derfor falder sagen ikke ind under gruppen af sager, hvor der er tale om hensigtsmæssig jordomlægning i landbruget.

524C - En beboelsesejendom på 861 m² ønskede, at få arealoverført ca. 6000 m² fra en landbrugsejendom på 33,6 ha.. De 6000 m² havde i ca. 150 år været et selvstændigt matrikelnummer. Miljøcenter Ribe gav afslag på dispensationen. Naturklagenævnet lagde i deres afgørelse vægt på at de 6000 m² kun som følge af en genopretning af Mjels Sø, og en deraf følgende jordfordeling, var sammenlagt med et andet matrikelnummer, og hvis dette ikke var sket havde det ikke krævet dispensation at overføre de 6000 m², samtidig var der i marken forholdsvis klare skel, jorddige og grænse mellem fredsskov og mark. Nævnet forventede derfor ikke at der ville ske uheldige ændringer af skellene, og omgjorde derfor afslaget til en dispensation.

I sagen bliver der lagt vægt på de faktiske forhold ikke ændre sig arealoverførslen. Skellene forbliver som de var, og Naturklagenævnet

mener derfor, at det ikke er i strid med lovens intentioner. Ydermere foreligger der et særligt tilfælde idet, at den tidligere sammenlægning var sket i forbindelse med et naturgenopretningsprojekt. Naturklagenævnet danner i sagen præcedens for, at arealoverførsler af hele matrikelnumre ikke er i strid med bestemmelserne og derfor ikke kræver dispensation. At det ikke kræver dispensation at overføre et helt matrikelnummer, underbygges af den følgende afgørelse.

443 - Ejeren af en landbrugsejendom med fire matrikelnumre, ønskede at udstykke det ene matrikelnummer til en selvstændig ejendom. På det matrikelnummer, der ønskedes udstykes, lå der et sommerhus. Efter udstykningen skulle ejerens datter overtage den nye ejendom, og sønnen den resterende ejendom. Miljøcenter Roskilde mente, at der ved udstykningen ville blive oprettet en ny ejendom, som kunne give anledning til senere ændringer af ejendommens tilstand, og selvom der ikke ville ske ændringer med ejendommen, gav de afslag, da de ikke mente det var et særligt tilfælde. Ejeren påklagede afgørelsen og anførte at afslaget ikke havde hjemmel i naturbeskyttelsesloven og det pågældende matrikelnummer, der ønskedes udstykket, tidligere havde været en selvstændig ejendom uden landbrugspligt, hvorfor han mente, at den kunne afhændes særskilt. Med udgangspunkt at der ikke blev fastlagt nye matrikulære skel, da hele det pågældende matrikelnummer overgik til en selvstændig ejendom, ophævede Naturklagenævnet miljøcenterets afslag, idet udstykningen ikke krævede dispensation fra strandbeskyttelseslinjen.

Sagens omstændigheder minder om den forrige sag. Med denne sag slås det fast, at

ikke bare arealoverførsler uden ændringer i skel, ikke er omfattet af bestemmelsen, men ligeledes gælder udstyknings af et bestående matrikelnummer, som efter at havde været en del af en større ejendom bliver til en ny selvstændig ejendom.

8.1 Sammenfatning

Matrikulære ændringer i det åbne land virker i praksis meget restriktiv, hvilket er i tråd med lovens formulering. Igennem dette kapitel fremgår det, at dispensation fra strandbeskyttelseslinjen i denne forbindelse kun i meget begrænsede tilfælde bliver givet. Først og fremmest bygger skønnet på, hvorvidt der er tale om et særligt tilfælde. Der kan i forbindelse med matrikulære ændringer gives dispensation såfremt et projekt varetager nationale interesser eller andre særlige tilfælde. At en lokalplanlægning giver mulighed for udstyknings, kan ikke lægges til grund for behandlingen af strandbeskyttelseslinjen. Der skal altså foreligge tungtvejende argumenter for, at der kan ændres og oprettes nye skel. I matrikulære sager, hvor hele matrikelnumre bliver flyttet mellem ejendomme, er problemet dog ikke så stort, Naturklagenævnet har i deres praksis fastslået, at arealoverførsler og sammenlægninger, der ikke medfører nogen ændring i skel, ikke er omfattet af naturbeskyttelseslovens § 15, hvilket vil sige, at der i sager omhandlende udstyknings og sammenlægninger, hvorved der ikke ændres i skel, ikke kræves dispensation fra strandbeskyttelseslinjen. Det samme gælder sammenlægninger af ejendomme, som ud over ikke at ændre i skel, i mange tilfælde vil have den indvirkning at holde naturen mere fri, da det tit vil sætte en begrænsning i behovet for bygninger.

Ifølge lovens hensigter, ønskes ikke at lukke af for hensigtsmæssige omlægninger i jordbrugerhvervet, og der kan derfor gives dispensation herfor. Omlægninger af jorde kræver efter Naturklagenævnets praksis, at de givne arealer er af en vis størrelse, således at de kan benyttes til erhvervsmæssig jordbrugsdrift. Hermed lukkes der af for, at der kan udføres matrikulære ændringer med begrundelsen om hensigtsmæssige jordomlægninger, hvor det ikke kan drives erhvervsmæssigt.

Der tegner i praksis et billede af, at der ikke kan udføres matrikulære arbejder indenfor

strandbeskyttelseslinjen med det formål at afhænde delarealer. Dog er der givet dispensation til en mindre overskridelse af strandbeskyttelseslinjen i sagen hvor to sommerhuse på samme ejendom ønskedes opdelt. Der blev lagt til grund, at en anderledes opdeling ville stride imod fortidsmindebeskyttelsen, og at overskridelsen af strandbeskyttelseslinjen ville være begrænset. Denne baggrund virker mærkværdig, da det kan diskuteres om ejendommen overhovedet bør opdeles. Sagen virker som et brud på den generelle praksis, da det kun kommer de to arveberettigede til gode og ikke kan klassificeres som et særligt tilfælde. Afsigelsen virker præcedensskabende, så det kan diskuteres om der senere vil komme lignende sager, der søger dispensation på baggrund af denne afgørelse.

9. Bygningsmæssige ændringer

I det følgende vil komme en gennemgang og diskussion af sagerne fra kategorien: Bygningsmæssige ændringer.

Kategorien indeholder sager, der på den ene eller anden måde ønsker eller har lavet bygningsmæssige ændringer. Herunder kommer tilbygninger såvel som renoveringer og nyopførte boliger.

208 - Vejle Amt gav i juli 2000 tilladelse til at udstykke en 5000 m² grund fra en 3,7 ha landbrugsejendom. På grunden var der fire små hytter med samlet 100 m², som ønskedes erstattet af et sommerhus på ligeledes 100 m². Hytterne var beliggende indenfor strandbeskyttelseslinjen i et område, der var udlagt i kommuneplanen som jordbrugsområde med særligt værdifuldt landskab. Ligeledes var området registreret som både særligt værdifuldt landskab og kulturhistorisk beskyttelsesområde i regionplanen. Grunden var beliggende nær et sommerhusområde med lokalplanlagte bestemmelser om, at hvert sommerhus i området ikke måtte overstige 50 m² i bruttoareal. Danmarks Naturfredningsforening og naboer påklagede afgørelsen primært på baggrund af den skæmmende størrelse af bebyggelsen. Bebyggelsens placering var planlagt i en slugt ned til stranden, hvilket ville medføre, at bebyggelsen ville virke afskærmende

i forhold til den rekreative værdi for naboer og strandgæster. Sommerhusene nord for området har en kulturhistorisk og landskabelig værdi, da de er opført som små træhuse i første halvdel af 1900-tallet. Endeligt vil en tilladelse medføre, at der vil komme flere forespørgsler om udskiftning af hytter indenfor strandbeskyttelseslinjen, der vil forringe strandområdets rekreative værdi. Et flertal i nævnet mente på baggrund af ovenstående, at amtets tilladelse skulle omgøres til afslag.

I sagen omtales, hvorvidt det er tilladt efter strandbeskyttelseslinjebestemmelserne, at opføre større byggerier nær kysten. På trods af, at projektet bryder med både strandbeskyttelseslinjebestemmelserne, lokalplanens bestemmelser og regionplanens registrering af kulturhistorisk beskyttelsesområde og særligt værdifuldt landskab, valgte amtet at meddele tilladelse til det omhandlende byggeprojekt.

Naturklagenævnet lagde i deres afgørelse vægt på, at en dispensation vil kunne have en præcedensvirkende effekt på fremtidige byggeansøgninger indenfor strandbeskyttelseslinjen, hvorfor der ikke ønskes at give dispensation. At huse af denne størrelse ikke tillades, følger af næste afgørelse, der er også tale om nyopførelse af et sommerhus på omtrent samme størrelse.

283 - Århus Amt gav dispensation fra strandbeskyttelseslinjen til op-

førsel af et sommerhus på 112 m². Ejendommen lå ubebygget i et lokalplanlagt sommerhusområde. Der blev lagt til grund, at huset ville ligge bag et andet sommerhus, og at der tidligere var blevet givet tilladelse til, at naboen kunne opføre et anneks. Danmarks Naturfredningsforening og Dansk Ornitologisk Forening påklagede afgørelsen til Naturklagenævnet. Naturklagenævnet udtalte, at det faktisk, at området var lokalplanlagt til sommerhusområde, ikke kunne lægges til grund for en dispensation. Naboen byggeprojekt var ikke omfattet af strandbeskyttelseslinjen, og var desuden ikke samme omstændigheder som den pågældende sag. Nævnet kunne ikke finde en særlig begrundelse for projektet og ændrede på den baggrund amtets afgørelse til et afslag.

Ligesom den foregående sag, lægges der vægt på, at byggeprojektet ikke har et særligt formål, der kan begrunde en dispensation fra strandbeskyttelseslinjen, og det af den grund kan have afgørende betydning for den fremtidige administrationspraksis, hvis en dispensation gives. Det skal yderligere bemærkes, at NKN udtaler, at en lokalplans bestemmelser ikke kan lægges til grund for en afgørelse. At en lokalplans bestemmelser ikke kan lægges til grund for en dispensation, afspejles i følgende afgørelse, hvor der heller ikke bliver givet dispensation på trods af lokalplanbestemmelserne.

228 - I sagen er der tale om en dispensation fra strandbeskyttelseslinjen, som blev givet af Vestsjællands Amt i 2001. Et sommerhus ønskedes opført på en grund, der var beliggende i et lokalplanlagt område med mulighed for at opføre nye sommerhuse. Sagen blev anket til Naturklagenæv-

net, hvor et flertal af medlemmer fandt, at der ikke kunne gives dispensation i den givne sag på trods af lokalplanens forskrifter. Til grund blev yderligere lagt, at området var omfattet af et EF-fuglebeskyttelsesområde, og der ligeledes skulle søges om dispensation fra §3-bestemmelserne.

De to sidste afgørelser bekræfter, at Naturklagenævnet ikke tillægger det faktum at der for området er udarbejdet en lokalplan betydning, når det kommer til en dispensation i forhold til bestemmelserne omkring strandbeskyttelseslinjen.

305 - Et ældre sommerhus ved Fuglsø Strand ønskedes i 2003 erstattet af et nyt og større sommerhus. Huset der havde en bebyggelse 73 m² ønskedes nyopført med 90 m² samt en opførelse af en carport/udhus-bygning på 36 m². Århus Amt gav dispensation fra strandbeskyttelseslinjen, og amtets fredningsnævn gav dispensation fra en fredning, området var pådraget. Begge dispensationer blev af Danmarks Naturfredningsforening påklaget til Naturklagenævnet. Fredningens bestemmelser gik på, at der i området ikke måtte opføres ny bebyggelse, bl.a. tilbygning til eksisterende byggeri. Ligeledes måtte ombygning af eksisterende byggeri, der resulterer i en ændring på bygningens ydre fremtræden ikke finde sted. Efter Naturklagenævnets praksis kan der normalt gives dispensation fra strandbeskyttelseslinjen, når et hus nedrives og erstattes af et nyt i omtrent samme placering, størrelse og karakter, såfremt at det oprindelige hus ikke er forfaldent, så det ikke kan tillægges nogen betydelig værdi.

Naturklagenævnet fandt dog, at der ikke kunne gives dispensation fra strandbeskyttelseslinjen, da praksis for udvidelse af sommerhuse har været ført restriktivt. Normalt vil kunne gives tilladelse til mindre udbygning til modernisering af toiletfaciliteter, men det er nævnets opfattelse, at udbygningens omfang er af en størrelse, der er betydeligt større end det, der bør tillades, både hvad angår strandbeskyttelseslinjen og fredningsbestemmelserne.

Her er det vigtigt at notere sig, at Naturklagenævnet normalt har praksis for at tillade erstatning af sommerhuse, såfremt det har omtrent samme placering, udformning og størrelse. Ligeledes bemærkes det, at praksis normalt kun tillader udbygninger af sommerhuse, såfremt det bliver brugt til at hæve standarden af de sanitære forhold til en moderne stand, og i den forbindelse at tilbygningen er af en begrænset størrelse. Det kan altså konkluderes, at en udvidelse på ca. 23 % samt en garage er udover afgrænsningen af reglens rækkevidde, hvad angår nyopførsel i "omtrent samme størrelse".

327 - Nordjyllands Amt havde givet afslag på dispensation til at nedrive et sommerhus på 40 m² og derefter opføre et nyt på ca. 52 m². Ejendommen var beliggende på et strandareal og samtidig adskilt fra det øvrige sommerhusområde af en vej. Amtet havde i deres afgørelse lagt vægt på at ombygningen var så omfattende at det var at sidestille ned en nyopførelse. Ejeren påklagede afslaget med baggrund i at udvidelsen skulle ske for at skabe nutidssvarende toilet og baderum, og desuden blev det anført at renoveringen kunne gennemføres i sektioner, men det var mere hensigtsmæssigt at gøre det hele på en gang. Den hidtidige praksis har kun til-

ladt begrænset udvidelse af meget små huse med henblik på at skabe nutidssvarende sanitære forhold, og kun efter en konkret vurdering af husets størrelse samt områdets karakter. Naturklagenævnet mente ikke at det ønskede gik under det førnævnte, samt at der var særlige forhold der talte for en dispensation. Nævnet stadfæstede derfor Amtets afslag, men tilføjede at efter omstændighederne ville nævnet være indstillet på at give en dispensation såfremt et nyt sommerhus havde samme placering, karakter og udseende som det eksisterende med en udvidelse på max. 4 m².

I tråd med den forrige afgørelsenr. 305, er der igen tale om en erstatning af et gammelt sommerhus, med en udvidelse af det oprindelige bygningsareal. Denne gang er det dog nede i en størrelse, hvor det bliver sværere at skønne, hvorvidt udvidelsen har til formål at forbedre de sanitære forhold, eller om det generelt er huset, der bliver større. Udvidelsen er på 12 m², hvilket Naturklagenævnet skønner som for stort. Naturklagenævnet giver udtryk for de formentligt gerne dispenserer for en udvidelse på max. 4 m². De 4 m², som Naturklagenævnet giver udtryk for de vil tillade, er den første sag hvor der fremkommer en reel størrelse på udvidelsens størrelse. Om de 4 m² skal ses som en general regel, eller at det skal ses som at en udvidelse på 10 % er tilforladeligt, fremgår ikke afgørelsen.

255 - Fyns Amt gav afslag på dispensation efter strandbeskyttelseslinjen til opførelsen af en gæstehytte på 9,9 m² og en udvidelse af et sommerhus på 13,5 m². Det eksisterende sommerhus var af en størrelse på 53 m². Udvidelsen skulle ske væk fra kysten og både udvidelsen og gæstehytten ville ligge skjult bag beplantning. Afgørelsen blev påklaget til Natur-

klagenævnet, der fandt, at en dispensation ville have præcedensskabende effekt, da der ikke var tale om et særligt tilfælde. Naturklagenævnet stadfæstede amtets afgørelse.

I sagen bliver der igen lagt vægt på betydningen for den fremtidige administration af strandbeskyttelseslinjen. Det bemærkes igen, at en udvidelse på 13,5 m² er for omfattende, på trods af, at det ville blive skjult bag beplantning. Dette stemmer midlertidigt godt overens med, at de maksimalt vil godtage en udvidelse til sanitære forhold på 4 m². Ligeledes kunne gæstehytten ikke dispenseres for.

I den næste afgørelse modsiger Naturklagenævnet dog deres holdning til sommerhustilbygningers størrelse.

337B - En grundejer ønskede i 2004 at ændre anvendelsen fra overflødiggjorte landbrugsbygninger til en bolig. Der ønskedes i den forbindelse tilbygget med 24 m². Amtet meddelte afslag på baggrund af strandbeskyttelseslinjen på trods af, at der for nyligt blev givet dispensation til en lignende tilbygning på 20 m² til sommerhuset på naboejendommen. Naturklagenævnet mente, at der ikke var særlige forhold, som talte for en udvidelse. Samtidigt udtalte de, at der i praksis meddeles dispensation til udvidelse af mindre sommerhuse med henblik på, at få bragt de sanitære forhold til et tidssvarende stadie. Nævnet fandt at amtets afslag blev stadfæstet.

I denne sag udtaler de, at naboens tilbygning ikke er sammenlignelig, og at det er normalt at dispensere for mindre tilbygninger ved sommerhusbyggerier. Størrelsen på 20 m² stemmer dog ikke overens med praksis i de to foregående sager, nr. 255 og 327, hvor henholdsvis 13,5 m² og 12 m² var for omfattende,

og som nævnt i den ene afgørelse, at 4 m² ville være det maksimale i den pågældende situation. Det skal dertil siges, at der ikke direkte i nævnet er taget stilling til naboens byggeri, og at der i øvrigt ikke kendes til den pågældende sags faktiske forhold. Denne afgørelse viser, at strandbeskyttelseslinjen er meget restriktiv, selv et sted hvor drives landbrug.

ØLD af 30/11/2000 - Af denne landsretsdom fremgår det, at en grundejer til en nedlagt landbrugsjendom udskiftede en gammel badehytte med en ny uden foregående tilladelse til opførelsen. Hans holdning var, at den gamle hytte var i en stand, der gjorde, at det bedre kunne betale sig at udskifte hytten. Denne vurdering bundede både i det økonomiske perspektiv men ligeledes i det æstetiske. Ejeren påstod, at kommunen havde givet ham en forventning om, at opførelsen var lovlig. I midlertidigt mente en repræsentant fra Udvalget for Teknik & Miljø, at han efter en besigtigelse af den gamle hytte, havde informeret ejeren om, at han fandt hyttens tilstand faldefærdig, og at det derfor ville være tvivlsomt om projektet kunne tillades som en renovering, da hytten reelt ingen værdi havde. Ejeren ignorerede meddelelsen og nyopførte en badehytte. Amtet krævede huset fjernet, og ejeren påklagede sagen til Skov- & Naturstyrelsen som stadfæstede amtets afgørelse. Ejeren påklagede Skov- & Naturstyrelsens afgørelse til landsretten. Landsretten udtalte, at det afgørende for, om hytten var lovligt opført i forhold til strandbeskyttelseslinjen, var den daværende hyttes stand. Ejeren mente den var

brugbar, og at hyttens fire vægge og tag var intakt, hvilket ville medføre, at nyopførelsen var lovlig, da den nedrevne hytte stadig havde en værdi. Dog udtalte landsretten, at bevisbyrden for at hyttens stand havde en værdi, så en renovering var berettiget, lå ved ejeren. Landsretten fandt ikke grundlag for at den daværende hytte var af nogen værdi, og der var derfor tale om nybyggeri. Et nybyggeri krævede en byggetilladelse samt dispensation fra strandbeskyttelseslinjen. Med baggrund i dette, fandt landsretten ikke grund til at tilsidesætte Skov- & Naturstyrelsens afgørelse, hvorfor denne blev stadfæstet.

Denne sag giver et klart udtryk af at bygninger, der er så forfaldne, at de ikke har nogen værdi, i nyopførelsessituationen skal behandles, som var det en ny bygning. I den tidligere afgørelse nr. 305, kunne der gives dispensation fra strandbeskyttelseslinjen til erstatning af et eksisterende hus. Forskellen på afgørelse nr. 305 og denne sag er, at der i den nærværende sag er tale om erstatning af en gammel bygning, der er forfalden af et omfang, der gør, at bygningen ikke kan tillægges nogen værdi. Derfor behandles sagen ikke som erstatning, men i stedet som var der ingen bygning i forvejen.

I afgørelsen dannes der ydermere præcedens for, at i forvejen opførte bygninger ikke bliver behandlet anderledes end byggesøgninger. Dette er der videre eksempel på i nedenstående sag. Af en uvis grund har sagen været påklaget og behandlet af Skov- & Naturstyrelsen, hvilket ikke er normalt. Det vigtige i sagen er dog domstolens afgørelse, som skal lægges til grund for fremtidige sager.

337A - En grundejer påklagede sammen med Nyborg Kommune, Fyns Amts afslag på dispensation til en foregående opførelse af en have-

stue. Ejeren havde opført havestuen ca. 85 m fra Holckenhavn Fjord inden tilladelsen fra amtet forelå. Ejeren havde kort tid forinden opført en større tilbygning, hvortil der fra Amtet var givet dispensation, så han havde en forventning om, at det samme ville være tilfældet i denne situation. Naturklagenævnet vurderede, at havestuen klart var beliggende i åbent landskab mod vandet. Samtidigt mente nævnet, at da der ikke var hentet tilladelse inden opførelsen, skulle sagen behandles som var den ikke opført. Sagen var i strid med §15 stk. 1, og der var ikke tale om et særligt tilfælde, og derved kunne få en præcedensvirkende effekt. På den baggrund stadfæstede nævnet amtets afslag.

Igen blev det lagt til grund, at en dispensation ville kunne have en negativ indflydelse på fremtidige sager. At der netop ikke gives dispensation til en havestue, synes også meget logisk eftersom en havestue ikke er en nødvendighed for at kunne anvende huset.

185 - I Frederiksborg Amt blev der meddelt dispensation fra strandbeskyttelseslinjen til at opføre et 3 etagers énfamilieshus med en grundplan på 145 m², hvoraf de 35 m² var beliggende inden for strandbeskyttelseslinjen. 10 år tidligere var der givet en dispensation efter daværende naturfredningslov til et lignende projekt, men tilladelsen var ikke blevet udnyttet. Amtet begrundede derfor dispensationen med, at projektet svarede til det tidligere ansøgte, og at der i øvrigt ikke var sket ændringer i forholdene. Danmarks Naturfredningsforening påklagede afgørelsen til Naturklagenævnet. De mente ikke, at der forelå en særlig begrundelse, da ejendommen let kunne bebygges uden

overskridelse af beskyttelseslinjen. Flertallet i Naturklagenævnet fandt ligeledes, at formålet med det ansøgte ikke var af en særlig karakter, der kunne begrunde en dispensation - ikke mindst da det var muligt at opføre et rummeligt hus uden overskridelse af strandbeskyttelseslinjen. Dispensationen blev omgjort til et afslag.

I denne sag bliver strandbeskyttelseslinjens restriktive administrationspraksis tegnet op, om at byggeri ikke må ske indenfor strandbeskyttelseslinjen. Da der på grunden var mulighed for at bygge et rummeligt hus, uden at strandbeskyttelseslinjen ville blive berørt, fandt Naturklagenævnet ikke, at der forelå et særligt tilfælde. Afgørelsen viser, at på trods af en tidligere uudnyttet dispensation fra strandbeskyttelseslinjen, kan en fornyelse af dispensationen ikke forventes. Endeligt kan det ud fra afgørelsen konkluderes, at selv en mindre overtrædelse, hvor en begrænset del af et hus rækker ind over beskyttelseslinjen, kan ikke tillades.

365 - Ejeren af en firelænget gård inden for den udvidede strandbeskyttelseslinje, havde ansøgt Bornholms Regionskommune om tilladelse til at nedrive bygningerne bortset fra stuehuset, som skulle anvendes til midlertidig lager og værksted. I en del af det hidtidige byggefelt for driftsbygningerne ville ejeren opføre et helårshus på 294 m² med en overdækket terrasse på 26 m², desuden skulle huset sammenbygges med et orangeri/driftsbygning, som skulle anvendes i forbindelse med vindyrkning, frugttræer og fårehold. Den nye beboelsesbygning havde i byggeansøgningen vinduer i hele partiet samt seks mindre kviste mod nord/havsiden. På den sydlige side ønskedes yderligere fire mindre kviste og en stor kvist. De eksisterende

bygninger ønskedes nedrevet, på nær stuehuset, der fremtidigt ville blive brugt som lagerbygning. Det nye byggeri ønskedes udført på det gamle byggefelt, dog rykket 5 m mod øst. Regionskommunen vurderede at arkitekturen, materialevalg og proportioner var fremmed for området, og at placeringen nærmere kystlinjen af landskabelige og rekreative grunde var uheldige. Naturklagenævnet var enige med Regionskommunen i afslaget omkring arkitekturen på den ansøgte bygning. Nævnet godtog dog den nye placering, med krav om nedrivning af det eksisterende stuehus, og at det ansøgte ikke er større end 250 m². Denne vurdering bundede i forarbejderne til loven, der foreskrev at erstatningsbyggerier på landbrugsejendomme i den udvidede strandbeskyttelseszone kunne blive dispenseret for, såfremt de blev foretaget i det eksisterende byggefelt og ydermere havde et etageareal på under 250 m². Naturklagenævnet tog ikke stilling til orangeriet/driftsbygningen.

I den pågældende sag bemærkes det, at der er fokus på udformningen og materialevalget. Dette er i god tråd med, hvad der er nævnt i den tidligere afgørelse nr. 305, og stemmer ligeledes overens med lovens formål, da formålet med naturbeskyttelsesloven bl.a. er, at beskytte naturens landskabelige værdier. Ligeledes kommenteres størrelsen af bebyggelsen, der ifølge lovens bemærkninger ikke må være større end 250 m² i etageareal. Denne størrelse stemmer ligeledes overens med, hvad der kan bygges i landzone uden landzonetilladelse efter planlovens §36. Den relativt lille forskydning af byggefeltet vurderede Naturklagenævnet dog ikke at have betydning.

436 - Miljøcenter Roskilde havde meddelt dispensation til en alle-

rede opført carport på 47 m², som var placeret i tilknytning til et helårshus. Carporten var opført ca. 60 meter fra kysten. Miljøcenter baserede deres dispensation på at der tidligere havde været en mindre bygning på stedet, og at der ved udvidelse af helårsbolig skulle være en lempeligere praksis. Dispensationen blev påklaget af Danmarks Naturfredningsforening, idet de mente carporten var for stor. Naturklagenævnet fremhævede at en lempeligere praksis, ifølge forarbejderne, kun var i den udvidede strandbeskyttelseslinje. Desuden finder de heller ikke at opførelse af en carport kan sidestilles med en udvidelse af en helårsbolig. Naturklagenævnet har hidtidig kun efter konkret vurdering meddelt dispensation til udhuse og carporte på max. 20 m². Naturklagenævnet fandt derfor ikke nogen særlige forhold, der kunne begrunde en dispensation til den opførte carport.

Denne sag viser, at praksis ved sommerhuse også gælder ved helårsbeboelse. De kan dog i visse tilfælde dispensere for udhuse og carporte på max 20 m², hvilket i sammenligning med de omtalte sager om sommerhusudvidelser er en lempelse, da der i en af de omtalte sager blev nævnt max. 4 m².

176A - En ejer klagede over et statsskovdistrikts afslag på dispensation fra naturbeskyttelseslovens klitfredningsbestemmelser i §8, til opførelse af en tilbygning på 16 m² til ejers 19m² sommerhus. Tilbygningen skulle opføres på en ca. 80 cm høj sokkel, hvorpå der tidligere havde været opført en tilbygning, der dog var blevet revet ned under 2. verdenskrig, ca. 55 år tidligere. Ejer mente der var tale om en genopførelse. Statsskovdistrik-

tet gav afslag på baggrund af der ikke må ske ændring af tilstanden. Naturklagenævnet omgjorde afgørelsen med 6 stemmer ud af 10 medlemmer for. De begrundede omgørelsen med, at der dels var tale om en retablering, og at retableringen ikke medførte nogen ændring i forhold til sandflugt. Mindretallet mente at udvidelsen var i strid med klitfredningens formål.

Denne sag omhandler altså naturbeskyttelseslovens §8 om klitfredningslinjen. Bestemmelserne om denne er næsten identiske med strandbeskyttelseslinjen, bortset fra udvidelsen om sandflugt. I afgørelsen vælger Naturklagenævnet af give dispensation fra fredningslinjen, da der er tale om nyopførelse på eksisterende sokkel. I forhold til den tidligere nævnte sag omhandler badehytten, ØLD af 30/11/2000, kan det konkluderes, at der kan gives dispensation til nyopførelse af bygninger, der ikke kan tillægges nogen værdi, såfremt der bygges på den eksisterende sokkel.

176B - Et statsskovdistrikt havde givet afslag på dispensation fra klitfredningslinjen, til en tilbygning på 5 m² til et ca. 61 m² stort sommerhus, som var forbundet med en garage/værkstedsbygning med et plankeværk, som derved udgjorde et gårdrum, tilbygningen skulle være i gårdrummet. Sommerhuset, garage/værkstedsbygning og et legehuse lå på et delvist klitfredet område. Ejeren mente at de reelle forhold ikke var taget i betragtning. Statsskovdistriktets afslag var begrundet med at end ikke det pågældende plankeværk ville kunne nyopføres lovligt. Naturklagenævnet ændrede afgørelsen til en tilladelse med 6 stemmer ud af 10 for. Den ændrede tilladelse skyldtes at udbygningen er af beskeden størrelse og placeringen i

gårdrummet ingen problemer i forhold til klitfredningens formål. Mindretallet mente ikke det var i overensstemmelse med den hidtidige strenge praksis og klitfredningens formål.

I de tidligere omtalte sager, har det været praksis, at udvidelse af sommerhuse indenfor strandbeskyttelseslinjen kun kan dispenseres for, såfremt det har til formål at hæve de sanitære forhold til moderne standard, om dette er tilfældet i afgørelsen fremgår ikke. Udvidelsen tillades, idet det sker i en nærmest aflukket gård, og hvilket også ligger op til det er et særligt, selvom Naturklagenævnet ikke nævner det i deres afgørelse.

176C - Ejeren af et sommerhus med tagkonstruktion, der var lavet over to omgange i forskellige materialer, ville lave en ny større tagkonstruktion. Den ny konstruktion ville betyde at 12 m² terrasse ville komme under tag. Statsskovdistriktet gav afslag på dispensation fra klitfredningslinjen, som følge af udvidelsens størrelse. De begrundede afslaget med, at en udvidelse af sommerhuset i 1970 var blevet lovliggjort, og der dermed ikke var grundlag for den nye udvidelse. Ejeren klagede over afgørelsen, idet taget skulle udskiftes for at undgå nedstyrtninger, og at den ansøgte tagkonstruktion ville være den bedste løsning. 6 af Naturklagenævnets medlemmer stemte for at stadfæste statsskovdistriktets beslutning. Således mente de 6, at en udvidelse på 12 m² er en ikke uvæsentlig udvidelse, som går væsentligt udover hvad der ifølge sædvanlig praksis meddeles tilladelse til. Udvidelsen er derudover i uoverensstemmelse med klitfredningens formål. Mindretallet på 5 mente ombygningen ville få huset

til at fremstå pænere, samt ikke vil være i strid med klitfredningens formål.

I sagen ses det i tråd med de andre afgørelser, nr. 255, 327 og 337B, at en udvidelse på 12 m² ses som for omfangsrig, og derfor ikke må opføres. I denne sag er der dog tidligere blevet udbygget, hvorfor det kan diskuteres, hvorvidt der overhovedet bør gives dispensation til nogen form for udvidelse. I sagen mente ejeren, at der var tale om et særligt tilfælde, da den daværende tagkonstruktion udgjorde en nedstyrtningsfare. Der blev i afgørelsen fastslået, at en tagkonstruktion med nedstyrtningsfare ikke udgjorde en særlig begrundelse til at opføre et nyt tag, der dækkede et større område end det eksisterende. Det kunne ligeledes ikke lægges til grund, at det nye tag visuelt ville passe bedre ind i naturen.

312B - I Røsnæs havde Vestsjællands Amt meddelt afslag på en lovliggørende dispensation til bibeholdelse af et skur, en bådophalerplads med rampe og spil og en trappe indenfor strandbeskyttelseslinjen. Ejerne, der var invalide, mente, at ved at fratage dem deres sejladsmuligheder, fratog man også en væsentlig livskvalitet fra dem, og derfor påklagede afgørelsen til naturklagenævnet. Amtet tog hensyn til parrets invaliditet ved at tillade, at der kunne opføres en mindre kasse i stedet for skuret, og at de muligvis ville dispensere for en trappe, der var mindre synlig end den daværende. Naturklagenævnet har før givet tilladelse til handicapvenlige foranstaltninger, som kommer en større gruppe mennesker til gode, men vurderingen er i sagen, at kun få personer vil få glæde af en given dispensation. Det faktum, at anlægget i forvejen var ulovligt opført, kunne ikke lægges til grund for en dispensation,

hvorfor sagen blev behandlet, som var anlægget ikke opført. Grundet at dispensationen ikke gavner almenheden, fandt Naturklagenævnet, at afgørelsen blev stadfæstet.

I denne sag er det tydeligt, at det ikke er lettere at få tilgivelse end tilladelse. Anlægget var opført uden dispensation fra strandbeskyttelseslinjen, hvorfor sagen blev behandlet på samme vis som et byggeprojekt. Det taler for ud fra Naturklagenævnets udtalelse, at det er et særligt tilfælde, når brugerne er invalide. Dog gives der ikke dispensation, da det ikke kommer en større mængde mennesker til gode. Det at der gives dispensation til et mindre anlæg, bunder formentligt i, at naturbeskyttelseslovens §15 stk. 5 foreskriver, at Ministeren kan bestemme nærmere, hvilke arter af anlæg, der vedrører søterritoriet, som bør undtages af forbuddet. De nærmere arter er defineret i [bygge- og beskyttelseslinjebekendtgørelsen], hvor bl.a. bade- og bådebroer indgår. Det kan tyde på, at Naturklagenævnet har brugt det, at relevante anlæg for søterritoriet kan være undtaget af bestemmelserne, som en begrundelse for, at et knapt så skæmmende anlæg kan accepteres. At det etablerede skal falde naturligt ind i landskabet, vejer tungt i skønnet om dispensationsafgivelse.

9.1 Sammenfatning

Gennemgangen af sagerne i den pågældende kategorisering har vist et billede af, hvordan strandbeskyttelseslinjen administreres. Først og fremmest fremgår det, at ethvert skøn om dispensation tager udgangspunkt i, hvorvidt et forhold er af et særligt tilfælde, eller om det vil have betydning for fremtidige sager.

Specielt i forbindelse med sommerhuse er praksis meget restriktiv. Der viser sig et billede af, at udbygning af sommerhuse indenfor strandbeskyttelseslinjen kun i et meget begrænset omfang kan ske, og kun når formålet er at bringe de sanitære forhold op til en tidsvarende standard. Hvad angår den faktiske størrelse af udvidelse, der kan accepteres, kan det ikke direkte konkluderes af afgørelserne. Men et bud vil ud fra sagerne være ca. 4 m².

I forbindelse med sommerhuse, er der normalt praksis for, at man indenfor strandbeskyttelseslinjen får dispensation til at erstatte et gammelt sommerhus med et nyt. Dette er dog på betingelse af, at det nye sommerhus opføres i samme stil, samme størrelse og på samme placering som det forrige.

Generelt kan det i afgørelserne ses, at renoveringer og udskiftninger af huse og hytter indenfor strandbeskyttelseslinjen er betinget af, at bygningen ikke er forfalden således, at den ingen værdi kan tillægges. Dog kan der gives dispensation fra strandbeskyttelseslinjen, til at genopføre tidligere bestående bygninger, såfremt den gamle sokkel stadig er eksisterende og byggeriet bliver holdt indenfor denne – hvis det er tilfældet, kræves det dog, at byggeriet opføres i samme størrelse, placering og udformning

Den generelle praksis restriktivitet ses tydeligt, når der er tale om opførelse af byggeri, der i et kun meget begrænset omfang rækker ind over strandbeskyttelseslinjen. I disse tilfælde gives normalvis ikke dispensation. Der kan ses en fornuft i dette, da en mindre overskridelse vil danne præcedens herfor, og

grænsen for hvad der er accepteret at overskride vil vokse i takt med tiden samt mængden af sager.

Igennem sagsbeskrivelserne ses det, at strandbeskyttelseslinjen bliver behandlet selvstændigt. Andre love eller plandokumenter spiller derfor ikke ind i dispensationsafgørelsen for strandbeskyttelseslinjen.

Ligeledes kan det konstateres, at det gamle ordsprog: ”det er nemmere at få tilgivelse end tilladelse”, ikke virker i strandbeskyttelseslinjens sammenhæng. Altså får bygninger, der er ulovligt opført ikke nogen særbehandling.

Mindre anlæg, med nødvendighed til strandarealerne, så som bade- & bådebroer, kan der dispenseres for. Herunder kommer formentligt bådophalerpladser.

Endeligt kan det konkluderes, at der normalt er praksis for at dispensere fra strandbeskyttelseslinjen til handicapvenlige foranstaltninger. Dette kræver dog, at det kommer en større mængde mennesker til gode.

10. Hegning og skiltning

I det følgende vil de sager fra Naturklagenævnet Orienterer, der har relevans for skiltning og hegning blive gennemgået og diskuteret ud fra afgørelsernes beslutningsgrundlag. Afsnittet vil blive samlet op af en sammenfatningen, der har til formål at beskrive, hvorledes skilte og hegning administreres i praksis.

79 - Ejeren af et areal ned til Flensborg fjord havde ved Sønderjyllands Amt søgt om tilladelse til at tilplante arealet med juletræer. Amtet gav dispensation, dog med krav om der ikke måtte etableres læhegn mod fjorden, træerne ikke måtte blive højere end 2 meter og at der skulle holdes en afstand på 15 meter til Gendarmstien. Ejeren opførte omkring juletræerne et trådhegn (dyrehegn), der efter ejers mening var en "sædvanlig hegning på jordbrugsejendomme". Trådhegnet var monteret på 1,50-1,75 meter høje betonpæle med 2,5 meters afstand. Amtet mente ikke der var tale om et sædvanligt hegn, hvorfor de pålagde ejeren at fjerne det. Skov- & Naturstyrelsen udtalte at hegning omkring juletræer må anses som en nødvendighed, men samtidig anførte de at styrelsen som havde besigtiget hegnet havde vurderet det som uacceptabelt dominerende i landskabet. Efter at have besigtiget hegnet udtalte NKN at hegning er nødvendigt, men at det opsatte hegn har usædvanlig karakter. Dog krævede næv-

net ikke at hegnet skulle fjernes, men derimod skulle hver anden betonpæl fjernes og samtidig etableres slørende beplantning.

Som det kan læses af afgørelsen er amtet, Skov- & Naturstyrelsen og Naturklagenævnet enige om, at det opsatte hegn er af en usædvanlig karakter. Naturklagenævnet tillader hegnet på betingelse af, at der etableres omstændigheder, sådan hegnet ikke fremstår lige så tydeligt og dominerende i landskabet. At et markant og usædvanligt hegn i natur dispenseres, hvis det har sin nødvendighed for landbrugerhvervet ses, når følgende sag også tages i betragtning.

137B - Der blev fra et amt givet dispensation til opførelsen af et 1,90 m højt dyrehegn indenfor strandbeskyttelseslinjen, ca. 8 m fra en vej ned mod den nærliggende fjord. Dyrehegnet blev opstillet omkring et hjortehold, og indgik derfor i den landbrugsmæssige drift. Danmarks Naturfredningsforening påklagede afgørelsen til Naturklagenævnet med begrundelsen, at hegnet var stærkt skæmmende i landskabet. Et flertal i Naturklagenævnet skønnede, at hegnet ikke var "sædvanlig hegning omkring jordbrugsejendomme", men at nødvendigheden af hegnet til hjortehold gjorde, at dispensationen blev fastholdt på betingelse af, at de vilkår om slørende

beplantning, stillet af amtet, blev overholdt.

At amtet har valgt at give dispensationen med krav om tilplantning med slørende beplantning, kunne tyde på de har haft kendskab til den forrige afgørelse. Begge afgørelser handler således om hegn omkring landbrugs-ejendomme, som er nødvendige for anvendelse af jorderne til henholdsvis dyrkning af juletræer og hold af hjorte. Det må dermed være forventelige at kunne opnå dispensation til nødvendige hegn, uanset om de har karakter af at være usædvanlige eller ej, så længe hegnene sløres i landskabet.

453 - Sagen vedrører en af en borgerforening opstillet portal ved indgangen til borgerforeningen areal. Portalen oplyste om ejerforhold samt at uvedkommendes ophold i området ikke var tilladt. Efter amtets opfattelse var portalen i strid med strandbeskyttelseslinjen, ligesom portalens forbudstekst var i strid med naturbeskyttelseslovens bestemmelser om offentlighedens adgang til naturområder. Amtet krævede portalen nedtaget på baggrund af bl.a. strandbeskyttelseslinjen, da der ikke i tråd med denne kunne gives dispensation herfor. Borgerforeningen påklagede afgørelsen til Naturklagenævnet med begrundelsen, at portalen havde stået på placeringen siden 1968, hvorfor der var tale om passivitet fra amtets side. Naturklagenævnet fandt, at portalen burde lovliggøres efter strandbeskyttelseslinjen, grundet den mangeårige placering uden myndigheders indblanding på trods af, at amtet ved flere lejligheder havde besigtiget området.

Af afgørelsens ordlyd synes Naturklagenævnet at være enig med amtet i at portalen er

i strid med naturbeskyttelsesloven, men at amtets passivitet har betydet, at portalen kan blive. Det kan dermed konkluderes, at længe-revarende passivitet fra administrationsmyndigheden kan lægges til grund for en dispensation.

17 - En grundejerforening til et mindre sommerhusområde søgte om tilladelse til opsætning af to skilte ved strandbredden ud for sommerhusene. Stykket af strandbredden var ejet af grundejerforeningen, hvorfor det ønskedes at opsætte skilte, der forbød ophold og badning for uvedkommende. Fyns Amt gav afslag herpå med begrundelsen om bestemmelser om offentlighedens adgang, samt det faktum at opstilling af skilte var en ændring i naturen, og derved i strid med strandbeskyttelseslinjen. Naturklagenævnet ophævede amtets afgørelse, da stranden må anses som privatejet, hvorfor færdsel er tilladt for uvedkommende, men ophold derimod ikke er. Naturklagenævnet gav dispensation fra strandbeskyttelseslinjen til opførelse af de to skilte.

I afgørelsen giver Naturklagenævnet tilladelse til at der kan opstilles to skilte. Forskellen i de to afgørelser skal formentlig findes i nødvendigheden samt omfanget af skiltningen i de to tilfælde. I den sidste af de to afgørelser skal skiltene tjene til, at udefrakommende ikke tager ophold på arealet, hvor portalen ikke har noget nyttigt formål. Derfor ses det, at for at opnå dispensation fra strandbeskyttelseslinjen i forbindelse med skiltning, skal et givent skilt have et erkendelsesværdigt formål, hvorved det kan klassificeres som et særligt tilfælde.

10.1 Sammenfatning

Sædvanlig hegning omkring jordbrugsejendomme er undtaget af naturbeskyttelseslovens §15-bestemmelser. Vurderingen af om et hegn er lovligt afhænger derfor af, om et givent hegn skønnes som af sædvanlig eller usædvanlig karakter. Som det fremgår ud fra de behandlede afgørelser, har der været sager, hvor dette emne bliver taget op. Det må konkluderes, at såfremt et usædvanligt hegn omkring en landbrugsejendom er nødvendig for ejendommens benyttelse, må hegnet etableres såfremt, at hegnet sløres med beplantning. Det er dog normalt, at der i forbindelse med dispensationsafgivelsen stilles visse krav om udformningen, ligesom den slørende beplantning er en del af forudsætningerne.

Ligesom med hegning, er det i skønnet, om hvorvidt et skilt bør lovliggøres, en nødvendighed, at skiltet skal have et anerkendelsesværdigt formål. Færdselsregulerende skilte har et erkendelsesværdigt formål med en nødvendighed og bliver derfor vurderet som et særligt tilfælde, hvorimod oplysningsskilte om f.eks. en ejerforening, ikke har den samme nødvendighed, hvorved det ikke ses som et særligt tilfælde.

11. Campingvogne og lignende

I nedenstående afsnit vil kategoriens to sager blive stillet op imod hinanden, for at udlede den praksis, der er indenfor kategorien campingvogne og lignende. I kategorien er der ikke nogle afgørelser direkte om campingvogne, men de afgørelser der omhandler opstillede mobile enheder er medtaget i kategorien.

498 - En mobil isbod blev af Århus Miljøcenter nægtet dispensation fra strandbeskyttelseslinjen til opstilling på parkeringspladsen ved Sletterhage Fyr, hvor der årligt kom ca. 100.000 biler og 250.000 besøgende. Afgørelsen blev påklaget til Naturklagenævnet, da opstillingen ikke fandtes i strid hermed, eftersom isbuden kun var tiltænkt opstillet i dagstimerne på lige fod med andre biler. Ydermere var der givet tilladelse til opstillingen af Skov- & Naturstyrelsen som administration af pladsen. Naturklagenævnet fandt, at opstillingen ville udgøre et begrænset indgreb på området, grundet dens begrænsede størrelse, samt det, at boden ikke i sig selv kunne forventes at tiltrække en øget mængde mennesker, og endeligt at en dispensation ikke ville have konsekvenser for fremtidig administration af beskyttelseslinjen. Nævnet omgjorde derfor miljøcenterets afslag til en dispensation.

Det konkluderes ud fra afgørelsen, at der er mulighed for at opnå dispensation fra strand-

beskyttelseslinjen til opstilling af en mobil isbod i begrænset størrelse, såfremt den opstilles ved et velbesøgt sted, og ikke i sig selv medfører en øget mængde gæster.

523 - Miljøcenter Roskilde meddelte på baggrund af § 15 afslag til afholdelse af kræmmermarked på en p-plads med begrundelsen, at arrangementet ville være en belastning for naturen frem i tiden. Markedet var blevet afholdt hver weekend og på helligdage i 14 år, dog uden tilladelse fra amt eller miljøcenter de seneste 12 år. Der blev i 2008 ansøgt om afholdelse af kræmmermarkedet alle ugens dag fra kl 8-22, hvilket der blev givet i forbindelse med afgørelsen ligeledes blev forbudt. Sagen blev påklaget til Naturklagenævnet. Nævnet fandt, at da amtet ikke havde påklaget det ellers velkendte kræmmermarked i 12 år, måtte der være tale om passivitet, hvorfor afslaget blev ændret til en dispensation, hvad angår weekender og helligdage. Nævnet fandt dog ingen grund til at dispensere for det udvidede tidsrum, da der hvis der ikke var tale om passivitet ikke var givet dispensation til kræmmermarkedet.

Ud fra ordlyden i afgørelsen tyder det på, at kræmmermarkedet kun får dispensation på baggrund af, at det daværende amt har ud-

vist passivitet. At dispensationen fra strandbeskyttelseslinjens bestemmelser kun opnås på baggrund af det tidligere amts passivitet synes underligt, eftersom kræmmermarkedet afholdes på en parkeringsplads, så det må forventes at være et begrænset indgreb i naturen. I den følgende afgørelse gives der dispensation til en mobil isbod, dispensationen begrundes med at isboden kun udgør et begrænset indgreb.

Hvorfor der i afgørelsen ovenfor gives dispensation til den mobile isbod, men der kun gives dispensation til kræmmermarkedet, som følge af det tidligere amts passivitet, er bemærkelsesværdig, da der i begge tilfælde er tale om opstilling af mobile boder på en parkeringsplads. Der er dog denne forskel på de to afgørelser at isboden opsættes i et område hvor der allerede er mange besøgende, og at antallet af besøgende ikke ændres som følge af en isbod, hvorimod kræmmermarkedet må formodes at trække flere besøgende til området end der ellers ville have været. Ligeledes er der en væsentlig størrelsesforskel på de to emner. Isboden kan ses som et lille anlæg, der ikke ændre p-pladsens funktion betydeligt, men blot er en servicefunktion til de besøgende. Derimod ændre kræmmermarkedet halvdelen af p-pladsens funktion til en markedsplads.

11.1 Sammenfatning

I kapitlet fremgår det, at der er mulighed for at opnå en dispensation fra strandbeskyttelseslinjen, til opstilling af en bod. For at dispensationen kan opnås kræves dog, at boden er mobil med en begrænset størrelse, således at den ikke har den store indvirkning på området. Ligeledes må boden ikke medføre en øget tilstrømning af mennesker.

12. Terrænændringer

I det følgende afsnit vil komme en gennemgang af de sager fra NKO, der tilhører projektets kategorisering under kategorien "terrænændringer".

213 - Sagen omhandler et amts afslag på lovliggørende dispensation fra strandbeskyttelseslinjen til en jordvold omkring en sommerhusejendom. Jordvolden var opført efter tilladelse fra kommunen, som havde overset strandbeskyttelseslinjen. Amtet krævede jordvolden fjernet, hvorefter ejeren påklagede afgørelsen til Naturklagenævnet. Naturklagenævnet fandt ikke nogen særlig begrundelse for jordvolden, hvorfor amtets afgørelse blev stadfæstet. Flertallet fandt ligeledes, at det faktum, at ejeren var i god tro, ikke kunne lægges til grund for en bevarende dispensation.

At der ikke bare blev givet dispensation til den opførte jordvold støtter godt op omkring Naturklagenævnets praksis om, at såfremt en foranstaltning er etableret i modstrid med lovgivningen, skal den behandles, som den ville være blevet, hvis der havde været søgt om tilladelse til det respektive. Det, at ejeren har haft god tro til, at kommunen har givet en lovlig tilladelse tillægges altså ingen betydning.

427 - I 2006 ønskede Bramsnæs Kommune at anlægge en rekreativ sti langs med Vellerup Vig. Roskilde Amt meddelte dispensation fra bl.a. strandbeskyttelseslinjen med bag-

grund i, at det planlagte stiforløb ville resultere i en lettere naturadgang for gående og cyklende. Den planlagte sti med begrænset bredde ville efter kommunens mening følge naturens landskab, og ikke lave indgreb på terræn og beplantning af betydning. Amtet vurderede, at etableringen af sti var i tråd med dispensationsbestemmelserne i naturbeskyttelseslovens § 65, hvorfor der blev givet tilladelse til det ansøgte. Danmarks Naturfredningsforening påklagede sagen til Naturklagenævnet med begrundelsen, at stien ville medføre skade på naturværdierne i området. Specielt blev nævnt, at en stiføring visse steder ville medføre terrænuddjævning op imod 1,5 m. Naturklagenævnet udtalte, at amtet i henhold til bestemmelserne i § 65 kan give dispensation til mindre foranstaltninger, som gavner friluftslivet, såfremt disse tager hensyn til den omgivne natur. Som helhed gav Naturklagenævnet amtet medhold, bortset fra et kort stykke sti, hvor det blev skønnet, at den ville optage størstedelen af strandbredden. Dette korte stykke sti blev der derfor givet afslag på at etablere.

I afgørelsen ses det, at der normalt foreligger et særligt tilfælde, når der ønskes etableret anlæg, der giver en større mængde mennesker adgang til naturen. Der opstår dog et problem, hvis etableringen medfører større

ændringer i terrænet. Hensynet til naturen kommer derfor foran almenhedens adgang til naturen.

184 - I sagen blev der fra Århus Amts side givet afslag på dispensation fra strandbeskyttelseslinjen til lovliggørelse af en opført petanquebane på 200 m². Amtet stillede krav om fjernelse af fundamentet inden en bestemt tidsfrist. Sagen blev bragt i Naturklagenævnet, hvor et flertal i nævnet fandt, at petanquebanen var omfattet af lovbestemmelserne, men uden at være et særligt tilfælde. Af fare for den fremtidige præcedensvirkning, kunne en dispensation ikke gives. Amtets afgørelse blev derfor stadfæstet.

At der ikke bliver givet en dispensation til petanquebanen, kan formentligt findes i, at den i sig selv er en væsentlig ændring i landskabet. En petanquebane er plan, og en planoverflade i et kuperet terræn, må antages at være en væsentlig ændring. I afgørelsen skriver de således: "... , at der ikke er tale om en helt bagatelagtig ændring af stranden,..." . Hvis tolkningen af sætningen er korrekt, er den fuldt i tråd med den praksis Naturklagenævnet fører. Ved at give en lovliggørende dispensation, kan der derfor være fare for, at afgørelsen vil have betydning for fremtidige sager.

12 - En lokalplan for en golfbane ønskedes realiseret ved Stege Nor. Dele af arealer var omfattet af naturbeskyttelseslovens bestemmelser om strandbeskyttelseslinjen. Der blev givet dispensation til lokalplanen, da golfbanen mentes at få en klar landskabelig forbedring. Danmarks Naturfredningsforening og Skov- & Naturstyrelsen påklagede fredningsnævnets afgørelse til Naturklagenævnet. Det kunne i sagen ikke lade sig gøre, at etablere en 18-hullers golfbane

uden brug af arealer beliggende indenfor strandbeskyttelseslinjen. Naturklagenævnets flertal gav efter overvejelse af befolkningens adgang til kysten dispensation til, at en mindre terrænændring blev foretaget ved ét hul indenfor strandbeskyttelseslinjen, hvilket gjorde det muligt at forbinde arealerne udenfor beskyttelsen. Der blev ligeledes givet dispensation til på baggrund af visse betingelser, at strandarealet kunne benyttes som rough-arealer.

Et af hovedargumenterne, for at tillade inddragelse af arealer inden for strandbeskyttelseslinjen til golfbanen, var, at en etablering af en golfbane ville højne det landskabelige udseende. En mindre terrænændring er fint i tråd med det, der kan uddrages af de hidtidige afgørelser, hvorimod anvendelsen af strandarealet til rough-arealer ikke helt findes i overensstemmelse med de hidtilværende afgørelser, da det må antages, at beplantningen på strandarealet skal ændres fra den hidtidige tilstand. Rough-arealerne må dog antages at være de mindst intensivt holdte af arealer til golfbanen, og samtidig en mindre intensiv anvendelse end til landbrugsarealer.

At Naturklagenævnet i deres afgørelse har overvejet almenhedens adgang til kysten ligger godt i tråd med de øvrige vurderinger. I afgørelsen ses det, at der i tråd med afgørelsen nr. 427 gives dispensation til mindre ændringer, der er til gavn for en større gruppe mennesker.

At der anlægges en golfbane vil muligvis forbedre sti forholdene, men en sti i forbindelse med en golfbane, må alt andet lige indebære en større risiko for brugerne end en markvej, sti eller lignende.

194 - I Viborg Amt blev der givet en lovliggørende dispensation til en allerede anlagt boldbane i forhold til bl.a. strandbeskyttelseslinjen. Boldbanen havde været anlagt

i 25 år, og afløste en ældre bane, der blev anlagt for godt 60 år siden. Der var sket en opfyldning på banen indenfor strandbeskyttelseslinjen, hvor en rørlagt grøft ligeledes var blevet tildækket. Dette havde ligget hen uden påtale siden 1975. I 1997 blev yderligere opfyldning på banen foretaget. Amtet mente, at den ændrede anvendelse af området havde en beskeden virkning, og indgik i områdets anvendelse til friluftaktiviteter. Danmarks Naturfredningsforening påklagede amtets afgørelse til Naturklagenævnet og mente, at både opfyldningen såvel som boldbanen skulle fjernes. Nævnet stadfæstede enstemmigt dispensationen af de forhold, der havde ligget upåtalte i 25 år. Flertallet i Naturklagenævnet udtalte, at den nylige opfyldning var et væsentligt indgreb i kystlandskabet, og at der ikke kunne findes særlige forhold, som talte for en dispensation. Nævnet ændrede derfor dispensationen, af opfyldningen fra 1997, til et afslag. Der blev stillet krav om, at området skulle føres tilbage til den tidligere naturtilstand.

Naturklagenævnet tillader her de forhold, som har ligget upåtalte hen i 25 år, hvilket altså betyder, at ved passivitet fra administrationsmyndigheden, "tvinges" der til at give dispensation. Endvidere gav nævnet afslag på dispensation til den nye del af boldbanen, eftersom de mente, at det var et indgreb i naturen. Dette sidste argument stemmer overens med ønsket om at opretholde strandbeskyttelseslinjen som en forbudszone. At der ikke gives dispensation til udvidelsen af boldbanen, må betyde at det kystlandskab den var anlagt i, ikke var påvirket nævneværdigt af menneskelig indgriben. Det var netop på den baggrund, at Gråsten Kommune fik afslag på at etablere en kunstig sandstrand.

402A - I forbindelse med et sommerhusområde ønskede Gråsten Kommune at etablere en 300 meter lang kunstig sandstrand parallelt med kysten. Området hvor stranden skulle anlægges var i lokalplanen udlagt til byzone. Etableringen af stranden ville kræve, at det øverste lag mudder og siv skulle fjernes for at gøre plads til sandet, og for at beskytte den nye sandstrand, skulle der opføres en ca. 35 meter mole vinkelret på stranden i den sydlige ende. Desuden skulle der i vandkanten opsættes en spunsvæg. For at kunne etablere stranden havde Gråsten Kommune fået dispensation fra strandbeskyttelseslinjen af Sønderjyllands Amt. Naturklagenævnet omgjorde dispensationen til et afslag, på baggrund af etableringen af en kunstig sandstrand vil fremstå unaturlig og dermed ødelægge kystlandskabet.

I afgørelsen lagde Naturklagenævnet vægt på, at sandstranden ville fremstå unaturlig, og at etableringen ville ødelægge kystlandskabet. Her viser Naturklagenævnet atter, at når der er tale om væsentlige ændringer af naturen, selvom giver adgang til naturoplevelser for en større del af befolkningen, gives der ikke dispensation. At der i følgende afgørelse er tale om væsentlige ændringer af den nuværende tilstand, kan der næppe herske nogen tvivl om, men hvis kystlandskabet i forvejen er påvirket af menneskelige foranstaltninger tillægges det betydning i forhold til en dispensation fra strandbeskyttelsesbestemmelserne.

402B - Storstrøms Amt havde i deres regionplan udlagt et område til regionalt friluftsområde, hvor der kunne etableres rekreative anlæg og aktiviteter, så længe de ikke forringede de naturmæssige kva-

liteter. Nysted Kommune ønskede at etablere en strand i forbindelse med lokalplanen for et feriecenter og sommerhusområde. Stranden skulle etableres foran en eksisterende stenskrænt langs kysten, og strække sig ca. 18 meter ud i søterritoriet, hvor det skulle afsluttes med en pælerække med sten foran. For at komme fra stranden ud i vandet, skulle der etableres tre granittrapper over pælerækken. Danmarks Naturfredningsforenings lokalkomite mente, at det ville være et kraftigt indgreb i naturværdierne. Naturklagenævnet udtalte, at kysten allerede var påvirket af menneskelig indgriben i form af stensætningen, at stranden på tegningerne var indpasset i området og at etablering af stranden tilgodeser det almene friluftsliv. Naturklagenævnet fandt på den baggrund, at der var særlige omstændigheder, der talte for en dispensation.

Naturklagenævnet giver i deres afgørelse tilladelse til, at der kan foretages ændringer inden for strandbeskyttelseslinjen. Om dispensationen til at anlægge en strand medfører, at kystlandskabet bliver skæmmet er tvivlsomt. I denne afgørelse er det nærmere en ændring, som medfører at flere får glæde af naturen, uden området mister sit æstetiske udtryk. Det der gør, at sagen skiller sig ud fra den foregående sag er, at sagen omhandler et areal, der i forvejen er præget af menneskelig indgriben. Denne faktor for altså afgørende betydning for afgørelsens udfald.

172C - Ringkjøbing Amt gav en dispensation fra strandbeskyttelseslinjen til råstofindvinding delvist indenfor strandbeskyttelseslinjen. Det ønskedes at indvinde rødler, der af den i området forekomne kvalitet, er relativt sjælden. DN påklagede afgørelsen til NKN.

Flertallet i Naturklagenævnet fandt, at der ikke var tilstrækkelig begrundelse for, at gravningerne skulle foretages indenfor strandbeskyttelseslinjen og ændrede på den baggrund amtets afgørelse til et afslag.

Naturklagenævnet giver i afgørelsen ikke dispensation til at indvinde rødler inden for strandbeskyttelseslinjen, da rødler findes andre steder, og det derfor ikke er nødvendigt at inddrage dele af strandarealet. I sagen foreligger altså intet særligt tilfælde, hvorfor afgørelsen lander på et afslag.

12.1 Sammenfatning

Naturklagenævnet har ved deres afgørelser en klar prioritering af faktum i afgørelser. I nævnets skøn ses der først og fremmest på, hvorvidt et givent projekt vil medføre en ændring af naturen af en væsentlig karakter – hvis dette er tilfældet, kan projektet ikke tillades. Ændringer af mindre karakter kan dog tillades såfremt, at ændringerne medfører, at en større del af befolkningen får adgang til naturen, eller det på anden vis har en samfundsmæssig interesse.

Generelt er der tale om samfundsmæssige interesser, når et projekt vil medføre en bedre adgang til naturen, hvilket normalt vil medføre dispensation. Naturens egne interesser sættes dog over almenhedens adgang dertil. Et anlæg må derfor ikke medføre for store ændringer af naturens tilstand.

Der indgår i skønnet, om strandarealerne fremstår som uberørt natur, eller om det i forvejen bærer præg af menneskelig indgriben. Ved uberørt natur, vil der være tildens til en mere restriktiv sagsbehandling. I tråd med dette, bemærkes det, at selv en petanquebane på et strandareal, er af en terrænændringskarakter, der ligger ud over, hvad der bør dispenseres for.

Igennem behandlingen af afgørelserne fremgår det, at anlæg der har bestået i en lang årrække, kan få dispensation fra strandbeskyttelseslinjen grundet passivitet fra henholdsvis amt og miljøcenters side.

Det blev bl.a. lagt til grund i sagen om boldbanerne, der havde bestået i over 25 år. Der er dog forskel på, om et anlæg har eksisteret i en lang årrække, eller blot i kortere tid. Anlæg, der er opført indenfor en forholdsvis snæver tidshorisont, er anderledes behandlet.

I afgørelsen, hvor der var opført en jordvold om en ejendom, blev det skønnet, at der ikke forelå nogen særlig begrundelse for opførelsen, hvorfor det blev krævet ført tilbage til den oprindelige stand. Dvs. at en jordvold i et sommerhusområde, ikke er af ligegyldig

betydning, og samtidigt at den afskærmende effekt, den medfører ikke kan lægges til grund for, at der er tale om et særligt tilfælde. Sagen viste ydermere, at god tro ikke kan lægges til grund for en lovliggende dispensation

Det kan gennem behandlingen konkluderes, at strandbeskyttelseslinjen føres meget restriktiv, hvad angår terrænændringer.

13. Rest/diverse

Den sidste gruppe indeholder de resterende sager fra Naturklagenævnet Orienterer, som ikke oplagt passede ind i andre kategorier.

44 - I 1990 blev en lokalplan med udlæg til parcelhusbebyggelse gennemført. Lokalplanområdet rakte ind over strandbeskyttelseslinjen. Amtet havde i denne forbindelse givet dispensation fra strandbeskyttelseslinjen. Naturklagenævnet ændrede amtets afgørelse, da der ikke ligger en særlig begrundelse for dispensationen. Desuden vurderedes det, at en dispensationsafgivelse vil have betydning for den fremtidige administration af beskyttelseslinjen.

Naturklagenævnets afslag på dispensationen følger den meget restriktive praksis omkring strandbeskyttelseslinjen. Det faktum, at et område, som er omfattet af strandbeskyttelseslinjen, inddrages til bymæssigt formål i en lokalplan medfører ikke, at strandbeskyttelseslinjens bestemmelser tilsidesættes.

136 - Vestsjælland Amt havde givet dispensation til etablering af en minigenbrugsstation inden for strandbeskyttelseslinjen, i et område der dog i en lokalplan var udlagt til havneformål og dermed forbunden virksomhed. Denne dispensation påklagede DNS lokalkomite. Naturklagenævnets ni medlemmer udtalte at i forhold til forarbejderne til § 15, stk. 2, nr. 5, at en minigen-

brugsstation ikke var omfattet af havneformål og dermed forbunden virksomhed. Fem af nævnets medlemmer stemte dog for en dispensation i forhold til NBL § 65, stk. 3. De resterende fire medlemmer mente, at den ville forringe de landskabelige og rekreative værdier, og at der ikke var dokumentation for den ikke kunne ligge andre steder.

At et område er udlagt til havneformål og dermed forbunden virksomhed i en lokalplan, medfører ikke, at opførelsen er undtaget af strandbeskyttelsen. Dette er på trods af, at havneanlæg og de andre arealer, der ved lokalplan er udlagt til havneformål ikke er omfattet af lovens bestemmelser. Nævnet var enige om, at en genbrugsstation ikke er omfattet af undtagelsen, og dermed ikke forbunden virksomhed, hvorfor det krævede en dispensation. Der blev dog i afgørelsen givet dispensation til genbrugsstationen med uenighed i nævnet.

13.1 Sammenfatning

NKO indeholder andre afgørelser med relevans for lokalplaner, som er behandlet i de øvrige kategorier. De to sager er således ikke de eneste, der pointerer, at lokalplaner ikke har indvirkning på strandbeskyttelseslinjens administration.

I afgørelsen 253A blev der givet afslag til, at et område, som var udlagt til sommerhusområde i en lokalplan, kunne udstykkes, da der ikke var tale om et særligt tilfælde. I to andre sager, afgørelserne 228 og 283, kunne der ikke opnås dispensation til opførsel af sommerhuse i allerede eksisterende sommerhusområder. Dette viser yderligere, at lokalplanen ikke kan lægges til grund som et særligt tilfælde på trods af, at området i forvejen er præget af menneskelig indgriben i form af adskillige sommerhuse.

Netop betydningen af menneskelig indgriben bliver vægtet i andre sager i skønnet om en given sags særlige karakter. I afgørelse nr. 402A gives afslag på dispensation fra strandbeskyttelseslinjen til at anlægge en kunstig strand. Begrundelsen var, at ændringen af områdets tilstand ville være et væsentligt indgreb i naturen. Modsat blev der i afgørelse nr. 402B givet dispensation til en anden kunstig strand. Her var det den i forvejen menneskelige indgriben i form af et stensætning, der blev lagt til grund for, at ændringen i naturtilstanden kunne accepteres. Begrundelsen blev underbygget med, at en strand havde rekreative værdier for offentligheden. I sagen var det altså ikke lokalplanen, der resulterede i dispensationen, men de rekreative hensyn og værdier sammen med det faktum, at området allerede var præget af menneskelig indgriben, der blev lagt til grund.

Endeligt var der i afgørelse nr. 12 tale om et område, der var lokalplanlagt til golfbane. På trods af lokalplanens bestemmelser, blev der i første omgang nægtet etablering indenfor beskyttelseszonen. Grundet at banen ikke kunne realiseres uden en lille overskridelse, blev

der givet dispensation til etableringen af et enkelt hul indenfor strandbeskyttelseslinjen. Dette bundede til dels i at golfbanen ville give området en væsentlig rekreativ forbedring, og hindringen for offentlighedens færdsel til kysten var meget begrænset.

Det kan konkluderes at en lokalplan ingen betydning har i forhold dispensation fra strandbeskyttelseslinjens bestemmelser. Endvidere kan det konkluderes, at på trods af lovens bestemmelser om, at havneanlæg og havnearealer udlagt i en lokalplan ikke er omfattet, gælder dette dog kun anlæg, der er relevante i havneformål.

14. Praksisændring

I det følgende kapitel vil der blive set på, om der er sket en ændring i praksis over tid. Derigennem vil problemformuleringens underspørgsmål blive besvaret. Underspørgsmålet lyder som følgende:

Følger Naturstyrelsens miljøcentre den tidligere dispensationspraksis, der blev ført under amternes administration?

Spørgsmålet vil blive forsøgt besvaret ud fra en diskussion af den forrige analyse omkring administrationspraksis. Der vil i analysen blive draget paralleller til andre analyser, hvor ændring af administrationspraksis ligeledes har været i fokus.

Igennem analysen i kapitlerne 8-13 har der ikke umiddelbart været nogen praksisændring at konstatere. Afgørelserne er generelt meget klare i, hvad der kan gives dispensation til i forbindelse med tilstandsændringer indenfor strandbeskyttelseslinjen.

I kapitlet omkring §3-beskyttet natur fremgår det, at der ikke har været nogen praksisændring, efter overtagelsen fra amterne til kommunerne. Denne konklusion bunder i, at undersøgelsen ud fra en kvantitativ betragtning viser, at der i både 2006 og 2008 blev givet dispensation til ca. 85% af de ansøgte sager, samt at størstedelen af ansøgningerne omhandlede naturforbedrende projekter.

Denne undersøgelse er derfor et godt eksempel på, at en praksisændring ikke er synlig. §3-serviceeftersynet giver dog kun en indikation af, om der er talen om en praksisændring, men mangler en kvalitativ dokumentation for om det virkelig er tilfældet.

Hvis afgørelserne gennem analysen i kapitlerne 8-13, ligeledes sættes op i en kvantitativ undersøgelse, skabes der en hypotese om, at miljøcentrenes administration statistisk set føres mere restriktivt, end det var tilfældet i amterne - se bilag D.

Resultaterne fra den kvantitative analyse i bilag D er dog ikke pålidelige i forhold til virkeligheden. Dette skyldes til dels datamængden; analysen baseres på et meget begrænset antal afgørelser bestående af næsten 3 afgørelser pr. år. Til sammenligning bruges der i §3-serviceeftersynet 1391 afgørelser fra år 2006 og 1085 afgørelser fra år 2008.

Datamængden i analysen i bilag D er ikke saglig, da en enkelt tilfældig afgørelse vil kunne give store udslag i statistikken. Dette er modsætningsvis ikke tilfældet i §3-serviceeftersynet.

En anden meget væsentlig faktor, der gør analysen usaglig er, at den datasamling, der er benyttet, ikke hverken repræsenterer den samlede mængde afgørelser truffet i forhold til strandbeskyttelseslinjen, og heller ikke repræsenterer et tilfældigt udpluk heraf, men at datamængden er udvalgt til at belyse Natur- & Miljøklagenævnets praksis.

14.1 Kvalitativ analyse

For at belyse et kvalitativt aspekt i forhold til analysen, vil der på trods af analysens utroværdighed, blive set på de afgørelser, truffet af miljøcentrene, og holde dem op imod sammenlignelige sager. Derved kan det give en indikation af, om der er tale om en praksisændring fra miljøcentrenes side.

Da der ikke har været nogen generel praksisændring at konstatere, er det valgt kun at undersøge afgørelserne, truffet af miljøcentrene, som i første omgang er givet afslag på, og som følge heraf er blevet omgjort af Natur- & Miljøklagenævnet. Der er i den forbindelse tale om fire tilfælde.

Det første tilfælde er i afgørelsen nr. 443. Sagen handler om at udstykke et eksisterende matrikelnummer til en selvstændig ejendom. Der er ikke andre sager i NKO, hvor et amt har taget stilling til et sammenligneligt tilfælde, men da det ud fra lovens ordlyd kan læses, at udstykninger hvorved der ændres skel ikke er tilladt, kan det i tråd med Natur- & Miljøklagenævnets praksis modsætningsfortolkes, at udstykning, der ikke medfører ændring i skel, ikke er omfattet af lovens bestemmelser. Der er derfor nok nærmere tale om en fejlfortolkning af loven fra miljøcenterets side, end der er tale om en decideret praksisændring.

Afgørelse nr. 524C omhandler samme problemstilling som nr. 443, nemlig at der sker matrikulære ændringer, uden ændring af skel. I denne situation var det en arealoverførsel af et selvstændigt matrikelnummer til en anden ejendom. I tråd med den forrige sag, vurderes det, at der nærmere er tale om en fejlfortolkning af loven end en ændring af praksis.

I afgørelse nr. 498 bliver opstilling af en mobil isbod behandlet. Igen indeholder NKO ingen tidligere lignende sager. Naturklagenævnet gav miljøcenteret ret i, at der var tale om et indgreb i området, men skønnede på baggrund af det begrænsede indgreb, at der kunne afgives en dispensation. I sagen findes der ingen tegn på en stramning af praksis.

Afgørelse nr. 523 omhandler sagen om et kræmmermarked, der havde været afholdt i en længere årrække på en parkeringsplads indenfor strandbeskyttelseslinjen. Den nærmeste sag i NKO er den foregående omkring isboden. Der er i denne sag heller ikke grundlag for at konkludere en stramning af praksis, da Naturklagenævnet i bund og grund var enige med miljøcenteret, men at omgørelsen blev gjort på baggrund af passivitet, da der ikke i den lange årrække tidligere var gjort indsigelser.

Der findes altså ikke, i det ovenstående, grundlag for, at der kan observeres en praksisændring efter miljøcentrenes overtagelse af administrationskompetencen fra amterne.

14.2 Sammenligning med rapport om ulovlig skiltning

I en anden analyse omkring ulovlig skiltning i åbent land efter naturbeskyttelseslovens §21 kan der i modsætning til §3-serviceeftersynet konstateres en praksisændring. Denne ændring er dog ikke kommet i forbindelse med strukturreformen, men er et resultat af anderledes lovformulering, efter naturfredningsloven blev erstattet af naturbeskyttelsesloven. I analysen fremgik det, at Naturklagenævnet som rekursinstans for sagsbehandlingen omgjorde en række sager omkring skilte opstillet i bymæssig bebyggelse, men grundet skiltenes størrelse og dominerende udseende, virkede som opstillet i åbent land. Tidligere havde denne type skilte været omfattet af naturfredningsloven. Naturklagenævnet ændrede praksis således, at skilte opstillet i bymæssig bebyggelse, uanset størrelse og indvirkning på omgivelserne, ikke kunne være omfattet af loven, da ordlyden i loven var klar, og at en fortolkning hvor skilte i bymæssig bebyggelse kunne være omfattet, ville være ud over den naturlige forståelse af naturbeskyttelseslovens bestemmelser. På trods af at det af naturbeskyttelseslovens forarbejder fremgik, at skiltene skulle behandles som hidtil, ændrede Naturklagenævnet alligevel praksis.[Klarholt 2011]

Denne praksisændring fremgår tydeligt, når der ses på §21-sager før og efter naturbeskyttelseslovens indtræden.

En form for praksisændring, som den i analysen om naturbeskyttelseslovens §21, kan ikke dokumenteres i analysen i dette projekt.

Når projektets analyse holdes op imod projektet om ulovlig reklameskiltning i åbent land, tyder det på, at der ingen praksisændring jf. §15 er sket.

15. Konklusion

I de foregående kapitler er der diskuteret en række afgørelser, hvorunder den praksis, der knytter sig til strandbeskyttelseslinjen, er central. I det følgende besvares det første spørgsmål fra problemformuleringen, som er: **Hvordan er administrationspraksis for forvaltningen af strandbeskyttelseslinjen?**

Således vil praksis for dispensation i forhold til strandbeskyttelseslinjens bestemmelser blive udledt.

Når der tages stilling til, om der kan gives en dispensation til det ansøgte, går den første vurdering på om det er en specielt tilfælde og om en dispensation vil kunne få en uønsket præcedensskabende effekt. Vurderes det ansøgte således, at være et specielt tilfælde sådan der ikke kan skabes præcedens som følge heraf, er den største hindring på vejen til en dispensation forceret. Det efterfølgende vil således omhandle, hvornår der er et specielt tilfælde og ikke mindst, hvornår det er vurderet, at der ikke har været særlige tilfælde.

Som følge af analysen er der følgende kategorier, som ansøgningen kan falde ind under, disse er som tidligere nævnt; *matrikulær ændring, bygningsmæssig ændring, hegning og skiltning, campingvogne og lignende, terrænændringer samt rest/diverse.*

En kommune eller privatperson, der ønsker at frastykke en helårsbolig og derefter give offentligheden adgang til den resterende ejendom, er ikke en særlig omstændighed. Det er ej heller muligt, at frastykke helårsboligen for derefter at afhænde de resterende jorde, hvis det kan forventes at erhververen

af restejendommen kan have behov for en helårsbolig i tilknytning restejendommen, som det f.eks. er tilfældet med en campingplads. I vejledningen til strandbeskyttelseslinjen fremgår, at der kan ske matrikulære ændringer, når jorderne kan drives erhvervs-mæssigt. Hvornår jorde kan drives erhvervs-mæssigt er således ikke angivet. Til en ejendom på 1,1 ha blev der ikke givet dispensation til en tilføjelse af 2,58 ha, dermed må et areal skulle være større end 3,68 ha, for at kunne arealoverføres efter lovens hensigter. Endvidere er det heller ikke et særligt tilfælde, når det ønskes at frastykke grunden, hvorpå et sommerhus er beliggende, når grunden hidtil har været lejet. I et tilfælde er der givet dispensation til udstykning af et sommerhus inden for strandbeskyttelseslinjen. Der var på ét matrikelnummer to selvstændige sommerhuse. Ejendommen i sagen kunne opdeles på to måder; en hvor strandbeskyttelseslinjen blev overskredet med syv meter, og en hvor nogle på matrikelnummeret beliggende fortidsminder ville konflikte med opdelingen. Er der foretaget en sammenlægningen, som resultat af ydre omstændigheder, som f.eks. naturgenopretning, kan der godt ske retablering, dvs. genudstykning af de sammenlagte matrikelnumre. Det er interessant fordi der i denne sammenhæng er tale om et særligt tilfælde. Begrundelsen er ligeledes, at der formentligt ikke vil komme ændringer i tilstanden, da de naturlige skel stadig eksisterer. Ikke alene naturlige skel, kan bruges som begrundelse for en udstykning. Der skal helt særlige omstændigheder til, som f.eks. naturgenopretninger. Dette kommer til ud-

tryk, da der i en sag gives afslag på udstykning af en sommerhusgrund fra en landbrugsejendom. Ejendommen har været naturligt opdelt i en lang årrække, men dette kan ikke begrunde en dispensation fra strandbeskyttelseslinjen til udstykningen. Heller ikke udstykning af et naturområde fra en landbrugsejendom, der skal sikre spejdere og andres adgang til naturområdet, kan dispenseres. Modsat udstykning, er der givet dispensation til sammenlægning af matrikelnumre, hvilket i mange tilfælde kan have en positiv effekt på naturen, i og med det fjerner behovet for bygninger på de enkelte matrikelnumre. Arealoverførsler og udstykninger kan udføres indenfor strandbeskyttelseslinjens bestemmelser, såfremt dette ikke medfører ændringer i skel. Dvs. at disse ændringer ikke er omfattet af forbuddet, og derfor ikke kræver dispensation.

Når praksis for bebyggelse skal fastlægges, er det væsentligt om det er sommerhuse eller helårshuse, eftersom der er en væsentlig forskel i hvad der dispenseres for. Det er ikke muligt at erstatte fire små huse med et stort af samme størrelse som de fire tilsammen, da det store hus da vil være skæmmende i området, eftersom det er væsentlig større end, hvad normen for området er. At en grund i en lokalplan er udlagt til sommerhusområde, har ingen betydning i forhold til strandbeskyttelseslinjen, eftersom det stadig kræver tilladelser eller dispensationer fra andre myndigheder end kommunalbestyrelsen jf. planlovens § 16 stk. 2. Det tillægges altså ingen værdi at området er udlagt i en lokalplan, i forhold til at opnå dispensation.

Der gives normalt dispensation når et sommerhus, nedrives og erstattes af et nyt, når det har omtrent samme placering, størrelse og karakter. Det kræves blot at det eksisterende hus ikke er forfaldent og derfor ikke kan tillægges værdi. Det tyder dog på, at der kan dispenseres til en genopførelse af en bygning, der tidligere er revet ned, såfremt soklen stadig er intakt.

Der gives ved sommerhuse dispensation til mindre udvidelser til at forbedre de sanitære forhold. I en enkelt afgørelse er nævnt, at naturklagenævnet vil være indstillet på at give en dispensation til en udvidelse på max. 4 m², af en anden afgørelse fremgår, at en forøgelse af det bebyggede areal med 17 m² er betydeligt mere end der tillades, i en tredje afgørelse fremgår at en udvidelse på 13,5 m² er omfattende, en udvidelse på 12 m² omtales som en ikke uvæsentlig udvidelse. Konklusionen må derfor lyde på, at en udvidelse af sommerhuse kun kan ske i det omfang, at det har til formål at forbedre de sanitære forhold til en tidsvarende standard, og udvidelsens størrelse er omkring 4 m².

For helårshuse synes at gælde en mindre restriktiv tilgang. Også ved helårshuse er det muligt at få dispensation til nedrivning og nyopførelse inden for det hidtidige byggefelt. Naturklagenævnet giver efter konkret vurdering dispensation til udhuse og carporte på max. 20 m². Ligeledes kan der i forbindelse med erstatningsbyggeri på landbrugsejendomme gives dispensation til huse op til 250 m², på betingelse af, at det eksisterende byggefelt benyttes. Generelt for alt bebyggelse inden for strandbeskyttelseslinjen er, at Naturklagenævnet fører den praksis, at det ikke skal være nemmere at opnå dispensation, hvis byggeriet er tilendebragt, end hvis det ikke var påbegyndt. Naturklagenævnet handler således efter, at det ikke skal være nemmere at få tilgivelse end tilladelse. Desuden handles der ud fra, at hvis en bygning kan placeres udenfor strandbeskyttelseslinjen, gives der ikke dispensation for en mindre overtrædelse af linjen.

Indretning af bolig i overflødiggjorte landbrugsbygninger og i den forbindelse en udvidelse på 24 m², kunne ikke opnå dispensation, hvilket normalt ville kunne lade sig gøre i landzonen uden for strandbeskyttelseslinjen. Det konkluderes, at strandbeskyttelseslinjens restriktive praksis, ikke tager hensyn til over-

fløddiggjorte bygninger i landbruget.

Hvis et landbrugsareal udnyttes erhvervs-mæssig på en måde der kræver et hegn, kan der opsættes selv hegn som virker skæmmende i landskabet, såfremt det sløres ved tilplantning.

Der kan opnås dispensation til opstilling af en salgsbod indenfor strandbeskyttelseslinjen. Dispensationen kræver at salgsboden ikke medfører markant flere besøgende i området, end der ellers ville have gjort. Således skal det forstås at en dispensation til en mobil salgsbod på parkeringspladsen i forbindelse med en velbesøgt attraktion forventeligt kan få dispensation, hvorimod mobile salgsboder på en parkeringsplads i områder der har meget få besøgende, hvor opstillingen medfører en betydelig forøgelse af tilstrømning af mennesker, ikke får dispensation. Ydermere kræves for en dispensation, at salgsboden ikke er væsentligt dominerende i området.

I forbindelse med terrænændringer skal der ligeledes foreligge et særligt tilfælde, for at dispensation fra strandbeskyttelseslinjen kan afgives. En jordvold til afskærmning omkring et sommerhus var ikke en særlig begrundelse for dens lovliggørelse. Etablering af baner hvor der er lavet mindre indgreb på naturen, hvad enten det er til petanque eller fodbold, kan ikke opnå dispensation. Det er dog muligt at opnå dispensation til en mindre overskridelse, hvis alle andre muligheder hvor strandbeskyttelseslinjen ikke overtrædes er meget uhensigtsmæssige. Dette var tilfældet, da etableringen af en golfbane, medførte at ét hul, samt et rough-areal lå indenfor linjen. Det er også muligt at opnå dispensation til etablering af en kunstig sandstrand, dette kræver dog at der ikke fjernes natur. Der er givet dispensation til at etablere en strand i områder, hvor der allerede var foretaget menneskelig indgriben.

Hovedspørgsmålet er blevet besvaret i det foregående, hvor administrationspraksis er blevet belyst både generelt og ligeledes i for-

hold til kategorierne i kapitlerne 8-13.

Udover foregående spørgsmål indeholdt problemformuleringen også et underspørgsmål: **Følger Naturstyrelsens miljøcentre den tidligere dispensationspraksis, der blev ført under amternes administration?**

Der vil i det følgende være en kort udredning af svaret på underspørgsmålet.

Miljøcentrenes afgørelser er sammenlignet tidligere afgørelser, for at danne et billede af hvorvidt praksis var ændret. Det resultat blev sammenlignet med to undersøgelser, som omhandlede henholdsvis kommunernes praksis i forhold til § 3-områder og et tidligere udarbejdet projekt angående skiltning i det åbne land. I undersøgelserne kunne der i det ene ikke ses en praksisændring, og i den anden undersøgelse var der en tydelig praksis ændring. Ud fra den udførte analyse, er der ingen tegn på, at miljøcentrene fører en anden praksis ens amterne gjorde.

16. Kildeliste

Bøger:

[Basse 1989] Basse, E. M.(red.) 1989, Regulering og styring – en juridisk teori- og metodebog, København: G·E·C Gad

[Basse 2006] Basse, E. M.(red.) 2006, Miljøretten 2, 2. udg., København: Jurist- og Økonomforbundets forlag

[Berg 2007] Berg, B. 2007, Almindelig forvaltningsret, 3. udg., København: Forlaget Thomson A/S

[Blume 2009] Blume, P. 2009, Juridisk Metodelære, 5. udg., København: Jurist- og Økonomforbundets forlag

[Evald 2005] Evald, E. 2005, At tænke juridisk, 3. udg., København: Nyt juridisk forlag

[Evald 2009] Evald, E. 2009, At tænke juridisk, 3. udg., København: Nyt juridisk forlag

[Indenrigs- og Sundhedsministeriet 2005] Indenrigs- og Sundhedsministeriet 2005, Kommunalreformen – kort fortalt, København: Indenrigs- og Sundhedsministeriet

[Klarholt 2011] Klarholt, A. 2011, Reklameskiltning i åbent land, Aalborg Universitet

[Miljø- og Energiministeriet 1995] Miljø- og Energiministeriet(red.) 1995, RETLIGT SET – synsvinkler på arealanvendelseslovgivningen, København: Miljø- og Energiministeriet

[Miljøministeriet, Center for Koncernforvaltning 2007] Miljøministeriet, Center for Koncernforvaltning 2007, Danmarks nye miljøcentre, København: Miljøministeriet, [online] Tilgængelig på: <http://www.dn-esbjerg.dk/Gr%C3%B8n%20r%C3%A5d%202009/DKs%20Miljocentre.pdf> sidst tilgået: 7. juni 2011

[Nielsen og Tvarnø 2008] Nielsen, R. Tvarnø, C. D. 2008, Retskilder og Retsteorier, 2. udg., København: Jurist- og Økonomforbundets forlag

[Revsbech 1999] Revsbech, K. 1999, Lærebog i miljøret, 2. udg., København: Jurist- og Økonomforbundets forlag

[Wegener 2000] Wegener, M. 2000, Juridisk Metode, 3. udg., København: Jurist- og Økonomforbundets forlag

[§ 3-teamet, By- og Landskabsstyrelsen, Miljøministeriet 2010] § 3-teamet, By- og Landskabsstyrelsen, Miljøministeriet 2010, Administrationspraksis af naturbeskyttelseslovens § 3 – en undersøgelse af amternes og kommunernes § 3-administration i hhv. 2006 og 2008, [online] Tilgængelig på: http://www.naturstyrelsen.dk/NR/rdonlyres/4A0C4743-8902-4389-9FEB-1C684466C883/117406/Administrationspraksisafnaturbeskyttelseslovens3_e.pdf sidst tilgået:

6. juni 2011

Artikler:

[anonym 2005] anonym 2005, Ledende artikel: Kommunal miljøfælde, Morgenavisen Jyllands-Posten, 13. januar 2005, s. 8

[www.dn.dk] Danmarks Naturfredningsforening 2011, Ellemann misinformerer om §3, [online] (29. marts 2011) Tilgængelig på: www.dn.dk/Default.aspx?ID=25322 sidst tilgået: 7. juni 2011

[Guldbrand 2010] Guldbrand, B. 2010, Skov ved gravhøje og sø, Landsbyerne, 17. August 2010, s. 4

[Jensen 2005] Jensen, K. A. 2005, Miljøet lades i stikken, Fyens Stiftstidende, 28. februar 2005

[Jensen 2011] Jensen, M. M. 2011, DN afviser rosende rapport, Danske Kommuner, [online] (22. februar 2011)

[Jerking 2010] Jerking, A. 2010, Ny styrelse betyder farvel til miljøcentre, Altinget | Miljø, [online] (16. august 2010) Tilgængelig på: <http://www.alinget.dk/miljoe/printartikel.aspx?id=113764> sidst tilgået: 7. juni 2011

[Nørby 2011] Nørby, E. 2011, Nyt og gammelt i konflikt på Moesgård, Morgenavisen Jyllands-Posten Århus, 13. februar 2011, s. 8

[Petersen 2011] Petersen, N. V. 2011, Shelterplaner på standby, Fyens Stiftstidende, 17. februar 2011, s. 17

[Skjoldan 2011a] Skjoldan, J. 2011, Tryggevælde Å-stien sendes i klagenævnet, Dagbladet, 5. februar 2011, 2. sektion s. 11

[Skjoldan 2011b] Skjoldan, J. 2011, Dispensation på et tyndt grundlag, Dagbladet, 1. marts 2011, 2. sektion s. 9

[Skov- & Naturstyrelsen 1993] Skov- & Naturstyrelsen 1993, Vejledningen til naturbeskyttelsesloven, København: Miljøministeriet

[Rasmussen 2011] Rasmussen, P. 2011, Som at sætte ræven til at vogte gæs, Fyens Stiftstidende, 8. februar 2011, s. 18

[Rehling] Rehling, D., Reformbehovet er i hovedstaden, [online] Indenrigsministeriet, Tilgængeligt på: <http://www.statensnet.dk/pligtarkiv/fremvis.pl?vaerkid=744&repid=0&filid=24&iarkiv=1> sidst tilgået: 7. juni 2011

[Østergaard 2005] Østergaard, M. 2005, Ny på tinge: Kommunalreformen og Det Halve Kongerige, Morgenavisen Jyllands-Posten Århus, 3. april 2005, 6. sektion s.7

Internetsider:

[www.domstol.dk] Danmarks domstole, Organisationsdiagram, [online] Tilgængelig på: www.domstol.dk/om/organisation/organisationsdiagram/Pages/default.aspx sidst tilgået: 7. juni 2011

[dn.dk] Danmarks Naturfredningsforening, DN 100 år, [online] Tilgængelig på: www.dn.dk/Default.aspx?ID=23820 sidst tilgået: 6. juni 2011

[www.kommunefakta.dk] Kommunefakta, Nøgle tal for Samsø Kommune, [online] Tilgængelig på: www.kommunefakta.dk/kommune/vis_kommune.asp?knr=741&p=samsoe sidst tilgået: 7. juni 2011

[www.mim.dk A] Miljøministeriet 2010, Service-eftersyn af § 3-naturen, [online] (1. februar 2010) Tilgængelig på: http://www.mim.dk/Nyheder/Pressemeddelelser/2010/20100201_paragraph3.htm sidst tilgået: 6. juni 2011

[www.mim.dk B] Miljøministeriet 2011, Kommunerne passer på naturen, [online] (21. februar 2011) Tilgængelig på: http://www.mim.dk/Nyheder/Pressemeddelelser/20112102_kommuner_passer_paa_naturen.htm sidst tilgået: 6. juni 2011

[www.nmkn.dk] Natur- & Miljøklagenævnet 2011, Forside, [online] Tilgængelig på: www.nmkn.dk sidst tilgået: 30. maj 2011

[www.sns.dk] Skov- og Naturstyrelsen, Vejledning om 300 m strandbeskyttelses- og klitfredningszonen, [online] Tilgængelig på: www.sns.dk/landskab/strandbeskyt/Indhold.htm sidst tilgået: 6. juni 2011

[Strandbeskyttelseskommissionen 2001] Strandbeskyttelseskommissionen 2001, Strandbeskyttelseskommissionens Beretning 2001, København: Miljøministeriet

Lovgivning:

[Kvalitetsstyringsloven] Lov om et kvalitetsstyringssystem for den kommunale sagsbehandling på natur- og miljøområdet, nr 506 af 07/06/2006, Miljøministeriet

[Naturbeskyttelsesloven 1992] Lov om naturbeskyttelse, nr 9 af 03/01/1992, Miljøministeriet

[Naturbeskyttelsesloven 1994] Lov om ændring af lov om planlægning og lov om naturbeskyttelse, nr 439 af 01/06/1994, Miljøministeriet

[Naturbeskyttelsesloven 2009] Bekendtgørelse af lov om naturbeskyttelse, nr 933 af 24/09/2009, Miljøministeriet

[Naturfredningsloven 1937] Lov om Naturfredning, nr 140 af 07/05/1937

[Cirkulære om naturfredningsloven 1969] Cirkulære om naturfredningsloven, nr 245 af 22/11/1969

[Naturfredningsloven 1984] Bekendtgørelse af Lov om naturfredning, nr 530 af 10/10/1984, Miljøministeriet

[Bekendtgørelse om revision 2005] Bekendtgørelse om revision af den kommunale og regionale inddeling og om forpligtende kommunale samarbejder, nr 656 af 29/06/2005, Indenrigs- og Sundhedsministeriet

Bilag A - Strukturreformen

Følgende afsnit bygger på rapporten [Indenrigs- og Sundhedsministeriet 2005].

I juni 2004 blev regeringen og Dansk Folkeparti enig om en reformering af den offentlige sektors struktur, strukturaftalen, som byggede på denne tidligere nedsatte strukturkommissions betænkning. Strukturreformen ledte til at der i efteråret 2004 blev uarbejdet 50 lovforslag, som blev sendt i høring 1. december. 24. februar 2005 blev lovforslagene fremsat i Folketinget, lovforslagene var endeligt vedtaget midt i juni 2005.

Strukturreformen medførte de hidtidige 271 kommuner blev til bare 98 kommuner. At antallet af kommuner blev reduceret skyldtes,

at det i strukturaftalen var anbefalet at kommuner skulle have et indbyggertal på omtrent 30.000, endvidere måtte der ikke være nogen kommuner med mindre end 20.000 indbyggere. Det var dog muligt at lave kommuner mindre end 20.000 indbyggere såfremt kommunen indgik et forpligtende samarbejde med en nabokommune sådan at indbyggertallet blev over 30.000 borgere. Denne mulighed udnyttede syv kommuner, heriblandt er Samsø Kommune, som pr. 1. januar 2008 havde et befolkningstal på 4085[www.kommunefakta.dk], som følge deraf samarbejder de således med hhv. Odder og Århus Kommune.[Bekendtgørelse om revision 2005]

I forbindelse med reformeringen af den offentlige sektor blev amterne nedlagt, og i den



Figur A1: Figuren viser vejen til strukturreformen [Indenrigs- og Sundhedsministeriet 2005, s. 11]

forbindelse fik kommuner overført opgaverne omkring miljøgodkendelser og tilsyn, naturbeskyttelse og vandløb.

Regionerne fik den mere generelle planlægning, såsom planlægning for udkantsområder, landdistrikter og råstofplanlægning.[Indenrigs- og Sundhedsministeriet 2005, s. 28]

”Staten varetager generelt de opgaver, som ikke hensigtsmæssigt kan uddelegeres til kommuner og regioner.”[Indenrigs- og Sundhedsministeriet 2005, s. 28]

Af disse opgaver er blandt andet administrationen af strandbeskyttelseslinjen og klitfredningen.[Indenrigs- og Sundhedsministeriet 2005, s. 31] Den statslige forvaltning af nævnte opgaver blev placeret i syv nyoprettede miljøcentre.

Bilag B - Miljøcentre

Miljøcentrene blev oprettet, som led i strukturreformen, til varetagelse af natur og miljø opgaverne, som staten overtog efter amternes nedlæggelse. De nye miljøcentre blev placeret i Aalborg, Nykøbing Falster, Odense, Ribe, Ringkøbing, Roskilde og Århus.

”Alle miljøcentre varetager følgende opgaver:

- Opgaver efter miljømålsloven
 - herunder ansvaret for vand- og Natura 2000-planer
- Vand- og naturovervågningen
- Opgaver efter naturbeskyttelsesloven
- Overvåge kommunernes godkendelser og tilladelser til at etablere, udvide eller ændre et husdyrbrug
- Tilsyn med kommunale spildevandsanlæg
- Godkendelse efter vandløbsloven af regulativer for de vandløb, der tidligere var amtsvandløb.

Miljøcenter i Roskilde, Odense og Århus har desuden følgende opgaver:

- Vurderinger af virkninger på miljøet (VVM-opgaver)
- Tilsyn med kommune- og lokalplaner
- Opgaver efter miljøbeskyttelsesloven

Tilladelse til klappning af optaget havbunds-materiale og tilsyn hermed. [Miljøministeriet, Center for Koncernforvaltning 2007, s. 4] Pr. 1. januar 2011 blev By- og Landskabsstyrelsen sammenlagt med Skov- og Naturstyrelsen, den nye styrelse fik navnet Naturstyrel-

sen. I forbindelse med sammenlægningen af de to styrelser til én, er sket en række ændringer i opbygningen af organisationen, blandt andet er Miljøcentrene under By- og Landskabsstyrelsen og Skov- og Naturstyrelsens lokale enheder, de tidligere Statskovsdistrikter, blevet til Naturstyrelsens lokale enheder. [Jerking 2010]

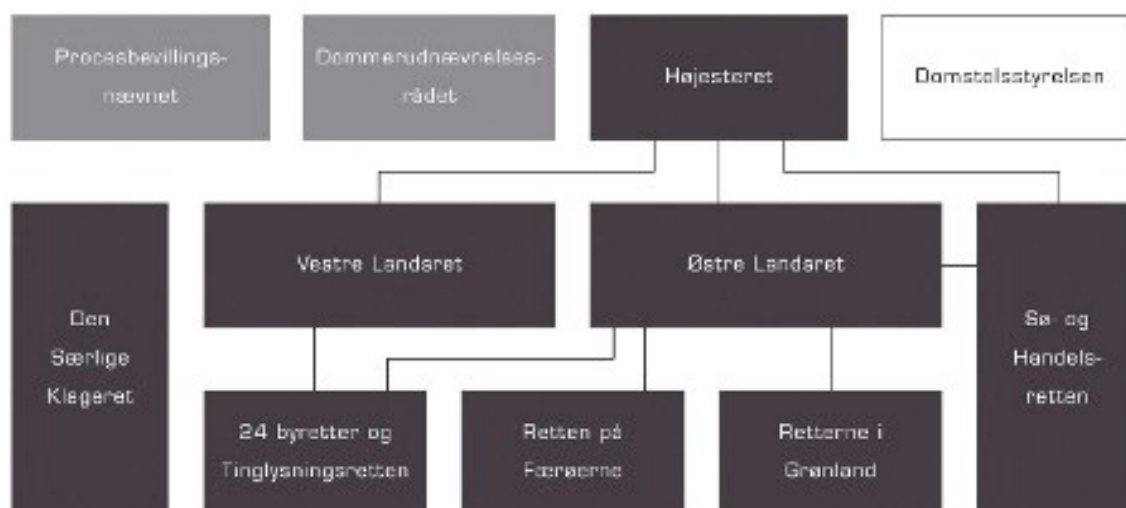
Bilag C - Juridisk baggrunds forståelse

Retssystemet

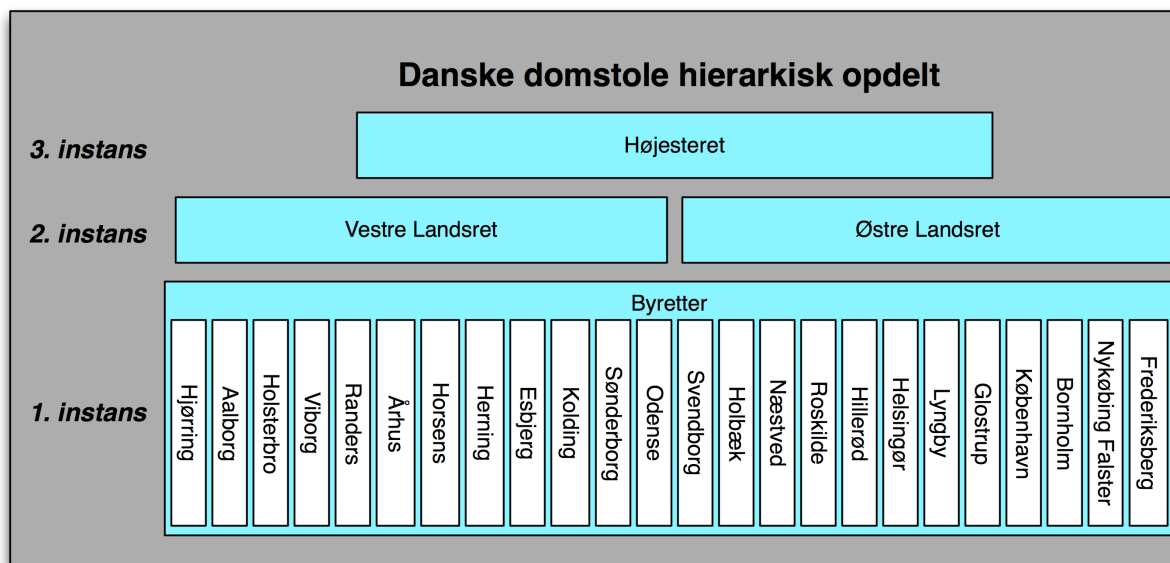
Retssystemet i Danmark er betegnet som et demokratisk retssystem [Evald 2005, s. 8], hvilket indikerer at retssystemet har bånd til det politiske system. Dette bånd kan ses i tredelingen af magten i den udøvende, dømmende og lovgivende, den udøvende ligger ved regeringen, den dømmende ved domstolene og den lovgivende ved folketinget. Efter som det er folketinget der laver lovene, som domstolene administrerer, medfører det at retssystemet er demokratisk.

De eneste, som træffer afgørelser, der har relevans i nærværende projekt, er de 24 byretter, østre og vestre landsret samt højesteret.

Domstolsstyrelsen har lavet følgende diagram over domstolenes opbygning - se figur C1.



Figur C1: Domstolsstyrelsens diagram over organisationsopbygningen.[www.domstol.dk]



Figur C2: Danmarks byretter, Østre og Vestre Landsret, samt Højesteret

En given sag vil som udgangspunkt starte i byretten; hvis den bliver anket, gå til en af de to landsretter og om muligt derefter til højesteret - se figur C2. At en afgørelse, dom, kommer fra højesteret, vil den ofte blive tillagt større præjudikatværdi end en dom afsagt af hhv. landsretten eller byretten, men det er dog ikke en selvfølge efter som flere faktorer spiller ind.

Juridisk metode

I det følgende vil der komme den generelle forståelse af den juridiske metode, som projektets metode baserer sig på. Gennem bilaget vil metoden til, hvordan man i en retlig konflikt finder frem til en løsning, generelt blive beskrevet. Denne metode benytter sig af forskellige lovmæssige principper og fortolkningsregler, som ligeledes vil blive beskrevet med henblik på at benytte disse i projektets analyse. Med baggrund i bilaget, vil projektets analyse resultere i, at lovens rammer bliver belyst, hvoraf problemformuleringens spørgsmål kan besvares.

Den juridiske metode er en generel forståelse af det retlige systems opbygning og virke. Med baggrund i den juridiske metode, kan retlige konflikter løses ved at sammenholde jus og faktum. Ved at benytte juridisk metode, kan man derved komme omkring de relevant

aspekter i det juridiske system, for at opnå en retfærdig afgørelse.

Med baggrund i [Evald 2005] og [Blume 2009] giver sagens præmisser (jus og faktum) sagens resultat (afgørelsen). Det vil sige, at grundstrukturen for en retlig afgørelse er som følger.

1. Jus (valg af regel)
2. Faktum (valg af fakta)
3. Retlig afgørelse (valg af konklusion/ resultat)

Jus + Faktum = Retlig afgørelse

Figur C3: Grundstrukturen i juridisk metode

Som det står i figur C3, ser det meget simpelt ud, hvilket dog ikke altid er tilfældet. Problemerne knytter sig ofte til hvilken jus der skal anvendes, til at løse problemerne er der nogle juridiske principper [Blume 2009, s. 126].

I det følgende vil begreberne fra metoden blive forklaret. Der vil primært blive lagt vægt på "valg af jus", da forståelsen af det lovmæssige perspektiv, er det relevante for løsningen

af projektets problemstilling.

Valg af jus

Jus er betegnelsen for den regel, der bliver valgt i forbindelse med at finde en afgørelse. Når den jus sagen skal bygges på skal udvælges, er der flere retskilder at vælge i mellem. I Danmark og det øvrige Norden, opdeles retskilderne af de fleste i fire hovedgrupper, lovgivning og andre generelle regler, retspraksis, sædvane og "forholdets natur"[Evald 2009, s. 18]. De mest anvendte hovedgrupper er således lovgivning og andre generelle regler og retspraksis, derfor vil kun disse to blive gennemgået i det følgende. Da projektet omhandler administrative afgørelser, vil der ligeledes komme en generel beskrivelse af administrativ praksis.

Systemets retskilder er omfattet af retssystemets prioriteringsregler. Det betyder at retskilderne har en prioriteringsrækkefølge for hvilken retskilde, der har prioritet foran de øvrige retskilder [Evald 2009]. Som eksempel herpå kan nævnes, at lovgivningen har prioritet foran de øvrige retskilder og skal derfor tillægges størst vægt i en afgørelse. [Evald 2009]

Lovgivning og andre generelle regler

Der vil ofte, i en retlig konflikt, kunne findes lovgivning til hjælp for den ene part, mens den anden del af lovgivningen kan være til fordel for den modsatte part. Ligeledes kan en part i en sag finde underbygning i flere love, og derfor er det nødvendigt at have nogle værktøjer således, at den bedst egnede regel anvendes. Sådanne værktøjer er de tre principper; *lex superior*, *lex specialis* og *lex posterior*.

Der viser sig i praksis, at være tilfælde hvor principperne ikke entydigt siger hvilken lov, der er mest fordelagtig eller er den "rigtige". Når det ikke er entydigt hvilken lov, der skal anvendes, skal *Lex superior* tillægges den

største betydning. Værre er det, når valget står mellem *Lex specialis* og *Lex posterior*. De to principper er ligestillede, og valget bør derfor falde på den mest rimelige afgørelse. I dette tilfælde bringes forarbejderne normalt frem. Valget bør efter studering af forarbejderne, falde på den regel, der i situationen stemmer bedst overens med lovgivers intentioner. [Blume 2009, s. 177]

Lex superior betyder, at den hierarkiske opbygning skal følges. Altså siger princippet, at Grundloven går forud for loven, og loven går forud for lovens forskrifter. Princippet betyder derfor at retskilderne ikke må stride imod øvre retskilder, men siger intet om ligestillede retskilder.

Lex specialis siger, at en lov, der er specialiseret indenfor det pågældende område, går forud for en generel lov. Princippet kan derfor bruges i tilfælde, hvor der er tvister mellem to ligestillede love eller forskrifter til love.

Lex posterior siger, at den ældre lov viger fra den yngre lov. Princippet kan derfor ligestillet benyttes til at løse tvister mellem to love.

[Evald 2009]

Retspraksis

Et af formålene med den juridiske metode er, at der skal være lighed for loven. For at sikre dette, kan tidligere afgørelser drages til grund for domsafsigelser. Retsafgørelser har en prioriteret rækkefølge. Ved brug af tidligere retsafgørelser i jus, tillægges domme fra Højesteret større værdi end domme fra landsretterne. Ligeledes tillægges domme fra Højesteret og landsretterne naturligt mere værdi end byretternes domsafsigelser. Det har ligeledes en værdi, hvis der er afsagt mange ligelydende domme. [Evald 2005, s. 44]

Administrativ praksis

Administrativ praksis er den praksis, en of-

fentlig forvaltning skaber som følge af en række afgørelser. En forvaltningspraksis vil normalt ikke blive benyttet i forbindelse med en retsafgørelse, men kan blive anvendt når to resultater er ligevægtige. I sådanne tilfælde vil det resultat, der stemmer overens med den administrative praksis, blive den endelige afgørelse.¹ At retten vil følge den tidligere administrationspraksis indebærer dog, at forvaltningen ikke i mellemtiden har ændret deres praksis med baggrund i en anden ligeså rigtig eller en mere rigtig fortolkning [Wegener 2000, s. 109]. Når dommerne i en sag skal vurdere, hvor meget værdi, de tillægger den administrative praksis, indgår det i deres vurdering, om det er praksis foretaget af et nævn, samt hvordan det nævn er sammensat. Nævn, som har en jurist som nævnsformand, vil ofte blive tillagt mere vægt end et nævn, hvor formanden ikke er jurist. Samme princip gælder, når formanden er dommer, og værdien øges des højere en instans dommeren er fra. Ligeledes har det værdi, når der i nævnet sidder dommere og andre jurister. Et nævn som Natur- & Miljøklagenævnet, hvis formand har en juridisk eksamen og deslige har to medlemmer, som også er medlem af Højesteret, har således god kvalitet i deres afgørelser rent juridisk. [Wegener 2000, s. 113]

Domstolene er således ikke bundet af den administrative praksis, det er derimod den forvaltning, der træffer afgørelserne, samt adressatmyndighederne. Til at hjælpe med at udbrede kendskabet til de afgørelser Naturklagenævnet træffer, findes NKO, Naturklagenævnet orienterer, som er en række afgørelser af principiel betydning. Disse principielle afgørelser hjælper således til at vejlede i hvilken praksis der skal anvendes i hhv. kommuner og miljøcentre. [Wegener 2000, s. 113]

1 Morten Wegener henviser til følgende citat af Poul Spleth fra 1965 ”hvis to forståelser af loven har nogenlunde lige meget for sig, vælger man den, som administrationen har fulgt” [Wegener 2000, s. 109]

Fortolkningsregler

I det følgende vil komme en gennemgang af de forskellige fortolkningsregler, der benyttes til forståelsen af lovbestemmelser.

Lovtekster kan være vanskelige at forstå, og mange tilfælde naturligvis ikke direkte nævnt i lovgivningen. For at der kan træffes afgørelser ud fra lovgivningen, er det derfor nødvendigt at benytte fortolkningsregler for at undersøge hvorvidt et givent tilfælde er omfattet af en specifik lovbestemmelse. Normalt vil man benytte fortolkningsreglerne, beskrevet individuelt, suppleret med andre fortolkningsregler. [Evald 2005, s. 34]

Ordlydsfortolkning

Ordlydsfortolkningen benyttes som udgangspunkt til forståelsen af en lovregel [Evald 2005, s. 34]. I ordlydsfortolkningen, som også indgår i det der kaldes *præciserende fortolkning* [Blume 2009, s. 178], benyttes til fastlæggelse af den naturlige sproglige forståelse af lovtekstens indhold. Problemer med forståelse af lovtekster opstår tit i, at sproget i mange henseender kan være flertydigt. Denne fortolkning benyttes derfor til at komme så tæt på lovens mening, som det er muligt ud fra lovformuleringen.

Formålfortolkning

Med i den *præciserende fortolkning* indgår også formålsfortolkningen [Blume 2009, s. 178]. Denne fortolkning anvendes til at inddrage formålet med den pågældende lov. Fortolkningsreglen kan midlertidigt opdeles i to dele. Den ene del er den objektive formålsfortolkning, som tager udgangspunkt i formålet med den samlede lovtekst i modsætning til ordlydsfortolkningen, der kun ser på den enkelte omhandlende paragrafs bestemmelse – altså benyttes den objektive formålsfortolkning til at inddrage §1 i en given lov.

Den anden del, den subjektive formålsfortolkning, benyttes til at inddrage lovens forarbej-

der. Forarbejderne til en lov har den styrke, at der som oftest heri er beskrevet, hvad folketinget mener med lovens bestemmelser. Ved at benytte forarbejderne i fortolkning af loven, kommer man derfor nærmere de intensioner, som lovens bestemmelser var tiltænkt. Der er dog ulemper ved at give forarbejderne retskildemæssig betydning. Forarbejderne er ikke kundgjort i Lovtidende, og forventes derfor ikke at være kendt af borgerne [Evald 2005, s. 36]. Af hensyn til retssikkerheden, skal forarbejderne derfor benyttes med varsomhed af landets domstole. [Blume 2009, s. 93]

Analogifortolkning

Analogifortolkningen benyttes hvor en lovtekst er udtømmende. I en sådan situation kan man ud fra en juridisk saglig begrundelse fortolke, at et tilfælde, der ikke er nævnt i loven, f.eks. noget ulovreguleret, men har paralleller til de i lovteksten omtalte tilfælde, kan omfattes af loven [Blume 2009, s. 181]. Når der er tale om, at der kan drages paralleller mellem tilfælde, således at en analogifortolkning kan benyttes, kræver det, at det kan begrundes, at der sammenlignelighed mellem tilfældene samtidigt med, at der er et hul i lovgivningen i forhold til det usagte tilfælde [Evald 2005, s. 38].

Modsætningsfortolkning

Denne fortolkning er det modsatte til analogifortolkningen, nemlig at lovbestemmelsen er klart formuleret, hvilke tilfælde, der er lovlige. I en sådan situation kan det modsætningsvis fortolkes, at f.eks. et tilfælde, der ikke er omfattet af lovteksten, ikke er lovligt. Modsætningsfortolkningen sætter derfor ind, når en analogifortolkning kan afvises [Blume 2009, s. 182]

Efterarbejder

Efterarbejder er udtalelser fra folketinget eller ministeren omkring lovens intentioner, efter de er vedtaget. Efterarbejder bliver normalt brugt af de administrative myndigheder, der er underlagt forvaltningen af den omhandlende

lov. Efterarbejderne bliver dog normalt ingen retlig betydning overfor domstolene. [Evald 2005, s. 39]

Valg af faktum

For at nå til en retlig afgørelse ved brug af juridisk metode, skal der udvælges et faktum, som passer sammen med den regel, der skal vælges. Faktum er altså den konkrete hændelse, som en afgørelse skal træffes på baggrund af.

Valg af retlig afgørelse

Den retlige afgørelse baseres på det valgte faktum og regel. Den retlige afgørelse bliver baseret på en vurdering af de fremkomne præmisser fra sagsparterne, hvoraf afgørelsen falder på den juridisk bedst begrundede. Dette er måden, det fungerer på i domstolene.

Ved en administrativ afgørelse, såsom en afgørelse truffet af Natur- & Miljøklagenævnet, kan de inddrage den information, som de finder nødvendig for at træffe den korrekte afgørelse. Det vil dermed sige, at de ikke er bundne af de samme krav som domstolene, der kun må træffe deres afgørelse på de beviser, der er fremkommet, samt at de kun kan tage stilling til de påstande, der er fremsat i sagens indledning.

Bilag D - Kvantitativ analyse af NKO-afgørelser

Efter at have gennemgået afgørelserne i NKO omhandlende strandbeskyttelseslinjen, og der i ikke har fundet nogen ændring af praksis, undersøges hvilke konsekvenser strukturreformen medførte for administrationen af strandbeskyttelseslinjen. Det vil derfor blive undersøgt om miljøcentrene følger samme praksis som amterne gjorde, eller hvorvidt der er strammet op eller lempet på praksis.

samme antal dispensationer som amterne gjorde, skulle de have givet 3-4 dispensationer, de har dog kun givet 1, og der skulle have været givet afslag i 5 sager.

	Dispensation	Afslag	I alt	Antal år
Miljøcentre	1	7	8	3
Amter	17	23	40	14
Samlet	18	30	48	17

Tabel D1: Fordeling af dispensationer og afslag mellem miljøcentre og amter

I tabel D1 fremgår, at på de 14 år amterne havde myndighedsadministrationen over strandbeskyttelsen er 40 af afgørelserne præsenteret i NKO, og på de 3 år der er gået under miljøcentrenes administration 8. Beregnes det gennemsnitlige antal afgørelse pr. år fås, at der ved amterne i gennemsnit var 2,86 afgørelser i NKO pr. år, dette giver, at der på de 3 år miljøcentrene har haft administrationen, skulle være 8,57 afgørelser i alt, hvilket er i god overensstemmelse med, at der er 8 sager. Det ses dog tydeligt at Miljøcentrene har givet markant færre dispensationer, hvori- mod der procentvis er givet langt flere afslag. Skulle miljøcentrene procentvis have givet

I tabel D2 ses det af de afgørelser, der er offentliggjorte i NKO, at miljøcentrene giver afslag på en større del af sagerne, end amterne gjorde, hvilket kan tyde på en strengere praksis af miljøcentrene. At der er flere afslag kan også skyldes sagernes karakter, det er også derfor begrænset, hvor god en generalisering der kan laves på baggrund af 3 års sager mod amternes 14 år.

	Dispensation	Dispensation ift. Amt	Afslag	Afslag ift. Amt
Miljøcentre	1	3,64	7	4,93

Tabel D2: Miljøcentrenes

	Dispensation stadfæstet	Dispensation omgjort	Dispensationer givet i alt
Amterne	6	11	17
Miljøcentrene	0	1	1

Tabel D3: Forholdet mellem myndighedernes omgørelse og stadfæstelse af dispensationer

At amterne havde en mere lempelig tilgang end miljøcentrene har nu, ses i tabel D3 af de 17 dispensationer amterne gav, blev 11 af dem omgjort til et afslag. Miljøcentrene har du kun givet en dispensation, som dog blev omgjort. At miljøcentrets kun har givet en dispensation, som endda blev omgjort, synes mærkeligt, eftersom de burde følge den hidtidige praksis.

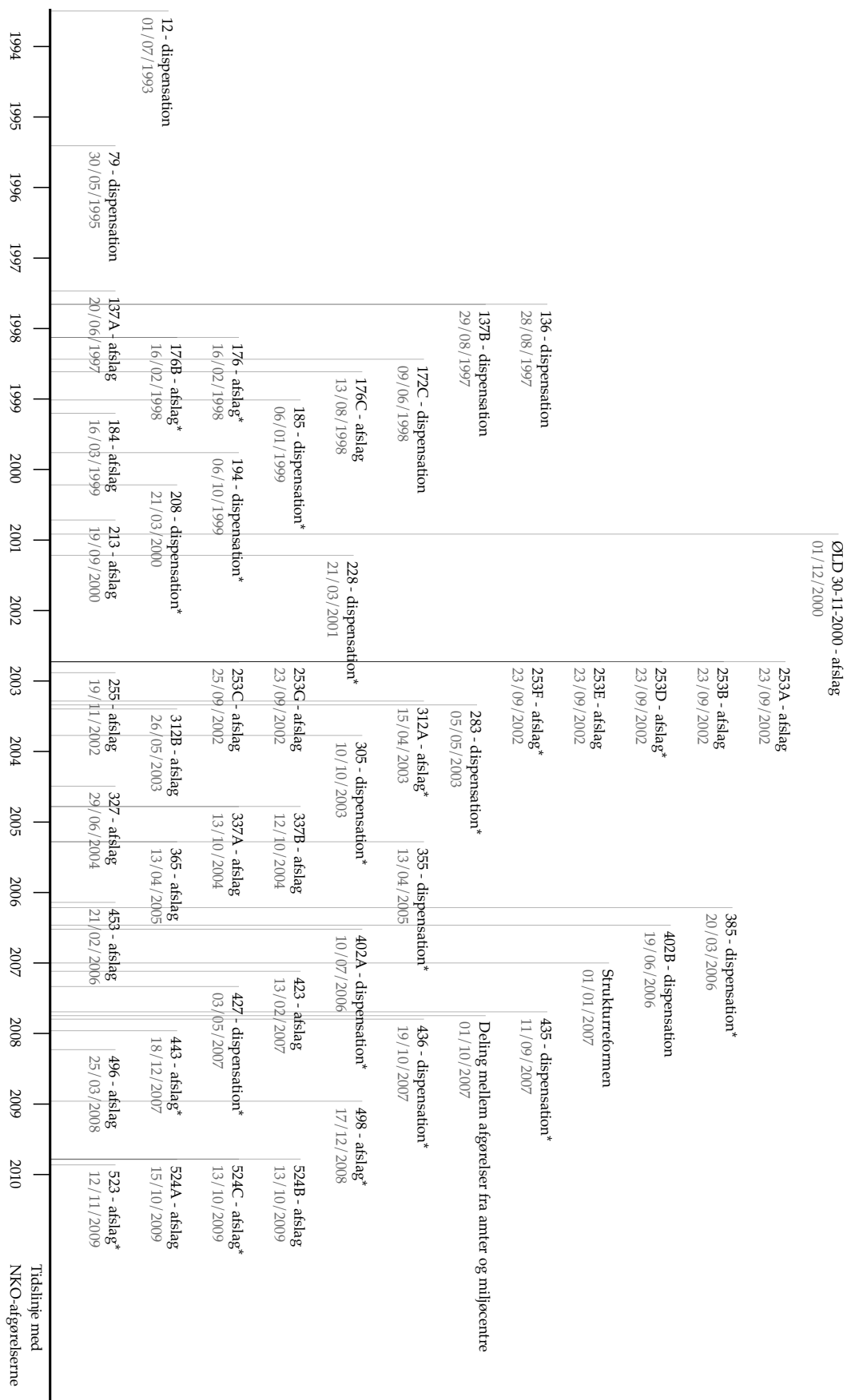
statistik, men det må forventes, at hvis det fremover er tilfældet, at Natur- & Miljøklagenævnet omgør størstedelen af miljøcentrenes afgørelser fra afslag til dispensation, at der fra miljøcentrenes side vil komme en lempelse af deres praksis, da det som beskrevet i [Berg 2007, s. 177] er et krav, at førsteinstans følger den praksis, der er lagt ved rekursinstansen.

	Afslag stadfæstet	Afslag omgjort	Afslag i alt
Amterne	18	5	23
Miljøcentrene	3	4	7

Tabel D4: Forholdet mellem myndighedernes omgørelse og stadfæstelse af afslag på dispensation

Som det fremgår af tabel D4, har miljøcentrene altså i alt givet afslag på dispensation i 7 sager, hvoraf de 4 er blevet omgjort af Naturklagenævnet. Amterne fik kun deres afslag omgjort 5 gange ud af i alt 23 sager, hvilket sammenholdt med det forrige skema leder til den tro, at amterne har givet dispensation, når sagen har været på kanten af, hvad der gives dispensation til, hvorimod miljøcentrene giver afslag.

Efter gennemgangen af afgørelserne, fremgår det, at strandbeskyttelseslinjen føres meget restriktivt og har gjort det siden bestemmelsernes indtræden i den danske lovgivning. Der er intet, der tyder på, at Naturklagenævnet har ændret praksis, hvorfor det ud fra det foregående afsnit omkring det tidsmæssige perspektiv kan konkluderes, at miljøcentrene kører en strengere praksis end amterne gjorde. Den strengere praksis giver sig udtryk ved, at amterne overvejende fik deres dispensationer omgjort til afslag, hvorimod det forholder sig omvendt ved miljøcentrene, der giver afslag, men bliver omgjort til dispensation. Om miljøcentrenes hensigter er at stramme praksis, eller om der er tale om indkøringsproblemer er svært at sige efter kun tre års



Figur 1D: Tidslinje med benyttede NKO-afgørelser. D. 1/10-2007 er en af gruppen estimeret dato, der deler afgørelser fra hhv. amter og miljøcentre