

26. januar 2018
Sagsnr. NMK-500-00705
KlageID: 103692
LINMA-NMKN

AFGØRELSE

i sag om opførelse af ni kædeboliger indenfor strandbeskyttelseslinjen i Hedensted Kommune

Miljø- og Fødevareklagenævnet har truffet afgørelse efter naturbeskyttelseslovens¹ § 65 b, stk. 1, jf. § 15, stk. 1 (strandbeskyttelseslinje).

Miljø- og Fødevareklagenævnet ændrer Kystdirektoratets afgørelse af 23. maj 2016 om dispensation til opførelse af ni række-/kædeboliger inden for strandbeskyttelseslinjen på matr. nr. 64d, Stouby By, Stouby, beliggende Fakkegravvej 31, 7140 Stouby, i Hedensted Kommune, til et afslag.

Miljø- og Fødevareklagenævnets afgørelse er endelig og kan ikke indbringes for anden administrativ myndighed, jf. § 17 i lov om Miljø- og Fødevareklagenævnet². Eventuel retssag til prøvelse af afgørelsen skal være anlagt inden 6 måneder, jf. naturbeskyttelseslovens § 88, stk. 1.

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

**MILJØ- OG
FØDEVAREKLAGENÆVNET**

Toldboden 2
8800 Viborg

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

¹ Lovbekendtgørelse nr. 934 af 27. juni 2017 om naturbeskyttelse.

² Lov nr. 1715 af 27. december 2016 om Miljø- og Fødevareklagenævnet.

Klagen til Miljø- og Fødevareklagenævnet

Afgørelsen er den 17. juni 2016 påklaget til Natur- og Miljøklagenævnet af Danmarks Naturfredningsforening, afdeling Hedensted.

Sagen er pr. 1. februar 2017 overført til Miljø- og Fødevareklagenævnet, jf. lov om Miljø- og Fødevareklagenævnet³ § 24, stk. 6.

Klager har navnlig anført, *at* Kystdirektoratet har tilsidesat formålet med strandbeskyttelseslinjen ved at meddele dispensation til det ansøgte, *at* der ikke foreligger et sådant særligt tilfælde, der kan begrunde en dispensation, og *at* den meddelte dispensation er i strid med klagenævnets praksis.

Sagens oplysninger

Området

Det fremgår af Kystdirektoratets afgørelse, at Fakkegrav Badehotel nedbrændte delvist i november 2012. Ejendommens ejer var herefter i dialog med Naturstyrelsen for at afklare mulighederne for genopførelse og fremtidig anvendelse af bygningerne. Efter flere projektilpasninger forelå der et endeligt projekt den 2. september 2015, som har dannet baggrund for ansøgningen.

Den eksisterende bebyggelse fremtræder som en samlet bygningsmasse og ligger placeret på et plateau umiddelbart over den forholdsvis høje og stejle kystskrænt. Byggeriet ligger i sin helhed inden for den oprindelige 100 meter strandbeskyttelseslinje.

Det eksisterende byggeri på ejendommen udgør ifølge oplysningerne i BBR 2 værelsesfløje, der indeholder 5 lejligheder og et antal ferielejligheder med et samlet boligareal på 865 m² samt restaurant og lignende hotelfaciliteter på 592 m². Til hotellet hører desuden 2 bygninger med et samlet areal på 360 m², der anvendes til mødelokaler og lignende. I dag er der dog ingen drift af hotellet, som fremstår delvist nedbrændt og med bygninger, der ikke har været vedligeholdt i en årrække.

Området er i Hedensted Kommunes kommuneplan udpeget som nyt naturområde, klimahåndteringsområde, kulturmiljø, særlig værdifuldt landskab, kystnærhedszone, skovrejsning uønsket samt omfattet af skovbygelinje. Området er desuden omfattet af kommuneplanramme 3.R.02. Hedensted Kommune har i forbindelse med Kystdirektoratets behandling af sagen oplyst, at kommunen er indstillet på at meddele de fornødne tilladelser til projektet.

Ejendommen er beliggende i Natura 2000-område nr. 78 – Skove langs nordsiden af Vejle Fjord (habitatområde nr. 67 og fuglebeskyttelsesom-

³ Lov nr. 1715 af 27. december 2016 om Miljø- og Fødevareklagenævnet.

råde nr. 45), jf. habitatbekendtgørelsen⁴. Arealerne omkring projektet er ikke kortlagt som habitatnatur, men der er ca. 20 meter til nærmeste naturtype: bøg på muld (9130) med god naturværdi.

Ansøgningen

Fakkegrav Ejendomme ApS (herefter Fakkegrav Ejendomme) har den 2. september 2015 søgt om dispensation fra strandbeskyttelseslinjen til opførelse af ni boliger i form af kædehuse som erstatning for det delvist nedbrændte Fakkegrav Hotel på ejendommen.

Det fremgår bl.a. af ansøgningen, at området ved Fakkegrav Badehotel anvendes til boligformål med mulighed for liberalt erhverv. Området er ikke omfattet af en lokalplan. På arealerne, hvor de eksisterende bygninger fjernes, opføres ni nye boliger som delvist sammenbyggede kædehuse.

Boligerne grupperes i enheder á tre boliger med minimum 2,5 meter mellem enhederne. Boligernes placering og arkitektur tager udgangspunkt i et ønske om at nedtone og opbryde boligmassen, således at disse tilsammen ikke virker skæmmende og markante i landskabet. Det er intentionen, at placeringen og arkitekturen skal være medvirkende til at få boligmassen til at fremstå nedtonet og varieret i skala for dermed at indgå stilfærdigt i det naturskønne område.

Den nye bebyggelse vil ikke ligge nærmere kystlinjen end de eksisterende bygninger på grunden, og boligerne vil i forhold til eksisterende bebyggelse være trukket så langt tilbage fra kystlinjen, som terrænet og adkomstvejen giver mulighed for.

Hver bolig bliver på ca. 200 m² og opføres i 2 etager med tagterrasse over den fremskudte stueetage mod kysten. Mellem de fremskudte stueetager etableres en terrasse på terræn til hver bolig. Til hver boligenhed hører endvidere en garage/udhus på ca. 27,7 m².

Den påklagede afgørelse

Kystdirektoratet har den 23. maj 2016 meddelt Fakkegrav Ejendomme dispensation til det ansøgte som erstatning for det delvist nedbrændte Fakkegrav Badehotel.

Dispensationen er meddelt efter naturbeskyttelseslovens⁵ § 65, stk. 1, jf. § 15 (nu § 65 b, stk. 1, jf. § 15, stk. 1), og er meddelt på en række nærmere fastsatte vilkår.

⁴ Bekendtgørelse nr. 188 af 26. februar 2016 om udpegning og administration af internationale naturbeskyttelsesområder samt beskyttelse af visse arter.

⁵ Lovbekendtgørelse nr. 121 af 26. januar 2017 om naturbeskyttelse.

Kystdirektoratet har henvist til, at Fakkegrav Badehotel ikke har været i drift i en periode på 4 år før branden, idet det ikke har været muligt at finde en forpagter til stedet. Det nuværende bebyggede areal udgør ca. 1050 m², og det samlede boligareal udgør ca. 1817 m². Det projekterede byggeri vil udgøre et bebygget areal på 1.130 m² og have et samlet boligareal på 1799,9 m².

Kystdirektoratet har henvist til, at der som udgangspunkt ikke kan meddeles dispensation til opførelse af ny bebyggelse indenfor strandbeskyttelseslinjen, men at der dog efter administrativ praksis normalt meddeles dispensation til at genopføre bebyggelse efter nedrivning eller anden fjernelse, forudsat den eksisterende bebyggelse ikke er så forfalden, at den ikke repræsenterer nogen værdi af betydning, dvs. er en egentlig ruin. Det er endvidere en forudsætning, at det nye byggeri opføres med omtrent samme placering, størrelse og karakter som det fjernede, ligesom det er en betingelse, at den nye bebyggelse anvendes til samme formål som hidtil. Hvis en bebyggelse er gået hændeligt til grunde ved brand eller lignende, vurderes bebyggelsens tilstand i forhold til situationen før branden.

Kystdirektoratet har anført, at såfremt disse forhold ikke er opfyldt, skal en ansøgning om at erstatte eksisterende byggeri med nyt som udgangspunktet behandles, som om der var tale om nybyggeri, dvs. som om der ikke fandtes bebyggelse på stedet.

Kystdirektoratet har i den forbindelse vurderet, at der i den aktuelle sag umiddelbart er tale om nybyggeri, idet det ansøgte byggeri opføres med en anden udformning og i et vist omfang til anden anvendelse end det eksisterende. Ansøgningen skal derfor i udgangspunktet behandles som om, der var tale om nyopførelse af ni boliger.

Det er imidlertid Kystdirektoratets opfattelse, at det bør tillægges betydelig vægt, at der i overensstemmelse med praksis umiddelbart ville kunne forventes meddelt dispensation til genopførelse af Fakkegrav Badehotel i den hidtidige udformning med fem boliger, et antal ferielejligheder, restauration, mødelokaler og garager, og at sagens behandling derfor må tage udgangspunkt i, at den nu delvist nedbrændte bebyggelse eksisterer.

På den baggrund er det Kystdirektoratets vurdering, at der vil være grundlag for at meddele dispensation til at erstatte det eksisterende, delvist nedbrændte byggeri med ni boliger som ansøgt.

Kystdirektoratet har ved vurderingen lagt vægt på en afgørelse fra Naturklagenævnet⁶ om, at der ikke kunne meddeles dispensation til at tage et eksisterende maskinhus i brug til boligformål, da den ændrede anvendelse medførte en tilstandsændring, der krævede dispensation. Naturklage-

⁶ Bilag 6 – Naturklagenævnets afgørelse af 11. september 2007, MAD2007.1668.

nævnet fandt ikke grundlag for at meddele dispensation, da ibrugtagen af maskinhuset til boligformål ville indebære en uhensigtsmæssig privatisering af området.

Kystdirektoratet har henvist til, at der, i lyset af denne afgørelse, flere gange er meddelt dispensation til ændret anvendelse af boliglignende institutioner, såsom feriekolonier, lejrskoler og lignende, til egentlig beboelse, idet den ændrede anvendelse hverken vil indebære udvendige bygningsmæssige ændringer eller større belastning for naturen og området. Ingen af disse afgørelser er påklaget til Natur- og Miljøklagenævnet.

Kystdirektoratet har henvist til, at der i det hidtidige badehotel fandtes fem lejligheder fra 25 m² til 165 m². De nu ansøgte boliger er hver på ca. 200 m², og der er derfor tale om en vis udvidelse i forhold til de eksisterende boliger.

Det er Kystdirektoratets vurdering, at der kan meddeles dispensation til udvidelse af de eksisterende boliger inden for rammerne af de eksisterende værelsesfløje, og at der ville have været grundlag for at meddele dispensation til indretning af nye selvstændige boliger i den resterende del af hotelbebyggelsen, forudsat indretningen ville ske inden for de eksisterende bygningsmæssige rammer og i den del af bebyggelsen, der i forvejen anvendes til boliglignende formål. Kystdirektoratet har også herved taget udgangspunkt i Naturklagenævnets ovennævnte afgørelse og vurderer at yderligere fire boliger ikke vil indebære større belastning eller øget privatisering af området end den, der knyttede sig til den hidtidige anvendelse til bolig og hotelformål.

Det er på den baggrund Kystdirektoratets vurdering, at det vil være i overensstemmelse med Natur- og Miljøklagenævnets praksis og med formålet med strandbeskyttelseslinjen at meddele dispensation til at erstatte det eksisterende, delvist nedbrændte byggeri med ni boliger som ansøgt, idet bygningsmassen og byggeriets påvirkning af landskabet ikke herved forøges.

Kystdirektoratet er enig i Hedensted Kommunes vurdering af, at det ansøgte på grund af afstand til de kortlagte habitatnaturtyper, projektets udformning og den tidligere anvendelse af stedet ikke i sig selv, eller i forbindelse med andre planer og projekter, kan påvirke Natura 2000-området væsentligt, og at det ansøgte ikke vil ødelægge eller beskadige leve- eller voksesteder for de arter, der indgår i udpegningsgrundlaget.

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

Klagen

Danmarks Naturfredningsforening Hedensted (DN) har den 17. juni 2016 påklaget afgørelsen.

DN har navnlig anført, at hovedformålet med strandbeskyttelseslinjen, som er at sikre en generel friholdelse af kystområderne mod ændringer af tilstanden og anvendelsen, er tilsidesat ved dispensationen.

DN mener desuden, at der vil blive tale om en ændret anvendelse ved at opføre private boliger, hvor der tidligere har ligget et hotel, til trods for, at et hotel også varetager en form for beboelsesformål. DN anfører, at projektet vil indebære en øget privatisering af området, der vil ændre områdets karakter og øge belastningen af det.

DN mener heller ikke, at den mindre tilbagemykning af bygningerne, kan føre til, at der meddeles dispensation til det ansøgte.

Det er DNs opfattelse, at det ansøgte projekt får en væsentligt anderledes, ydre fremtoning, idet de moderne bygninger vil fremstå som markante i landskabet, og de private terrasser, som vender mod vandet, vil give området en mere privat karakter, hvilket en sikring af offentlighedens adgang ikke ændrer på.

DN er desuden uenig i, at det er i overensstemmelse med Natur- og Miljøklagenævnets praksis eller med formålet med strandbeskyttelseslinjen, at der er meddelt dispensation til at opføre boliger med et andet anvendelsesformål, en anden udformning samt en anden karakter. DN mener derfor, at ansøgningen skal betragtes som en nyopførelse af 9 helårsboliger og mener ikke, at der foreligger en særlig begrundelse, der kan medføre dispensation fra det generelle forbud i naturbeskyttelseslovens § 15, stk. 1.

Endelig har DN henvist til NoMO nr. 31, hvor Naturklagenævnet ændrede Miljøcenter Odenses dispensation fra strandbeskyttelseslinjen til opførelse af en ny bolig og garage til erstatning for en eksisterende bolig, der skulle nedrives, til et afslag, idet Naturklagenævnet i det konkrete tilfælde på baggrund af besigtigelsen og de fremlagte projekttegninger m.v. fandt, at det ansøgte nybyggeri ville have en væsentlig negativ indvirkning på oplevelsen af det meget fine kyst- og naturlandskab på stedet. DN mener, at de samme overvejelser bør gøre sig gældende i denne sag.

Bemærkninger til klagen

Kystdirektoratet har den 2. august 2016 fastholdt sin afgørelse uden yderligere bemærkninger.

Den 22. august 2016 har Land & Plan A/S indsendt bemærkninger på vegne af Fakkegrav Ejendomme og har navnlig anført, at der forud for branden ikke alene var hotel og restaurationsvirksomhed på ejendommen, men endvidere fem helårsboliger.

Der er bl.a. henvist til, at området bliver åbnet mere op for offentligheden, end det tidligere har været, at tilbagerykningen af byggeriet er op til 18 meter nogle steder, og at det ansøgte projekt er mindre iøjnefaldende end det eksisterende byggeri.

DN har den 15. september 2016 fastholdt sin klage og bl.a. tilføjet, at den nye bygningsmasse på ni boliger er en betydelig ændring af det pågældende område, og fastholder dermed, at byggeriet bør anses som nybyggeri, idet der de sidste 8 år ikke har været nogen form for brug af området.

Supplerende oplysninger

Ansøger har den 8. september 2017 på nævnets forespørgsel redegjort yderligere for ejendommens anvendelse som helårsbeboelse. Ansøger har i den forbindelse oplyst, at der i hvert fald siden 2005 i dele af to af hotellets bygninger, foruden hoteldriften, har været indrettet fem lejligheder til helårsbeboelse. Lejlighederne har både været udlejet til hotellets medarbejdere og personer uden tilknytning til hotellets drift.

Miljø- og Fødevareklagenævnets bemærkninger og afgørelse

I sagens behandling har deltaget Miljø- og Fødevareklagenævnets medlemmer: Thomas Steensen (formand), Pelle Andersen-Harild, Peter Buhl, Norman Cleaver, Knud Matthiesen og Jens Vibjerg.

Miljø- og Fødevareklagenævnet har i forbindelse med sagens behandling besigtiget ejendommen.

Naturbeskyttelseslovens § 15, stk. 1, indeholder et generelt forbud mod at foretage ændring i tilstanden af arealer inden for strandbeskyttelseslinjen, herunder foretage bebyggelse, udstykning, matrikulering og arealoverførsel, hvorved der fastlægges skel.

Formålet med bestemmelsen er at sikre en friholdelse af strandene og de umiddelbart bagvedliggende kystområder mod indgreb, der ændrer den nuværende tilstand og anvendelse.

Efter Natur- og Miljøklagenævnets praksis, der forudsættes videreført i Miljø- og Fødevareklagenævnets praksis, blev der almindeligvis meddelt dispensation fra strandbeskyttelseslinjen til at genopføre ny bebyggelse efter nedrivning af ældre bebyggelse. Det er en forudsætning, at det genopførte har ca. samme størrelse, placering og udformning som den tidligere bebyggelse. Det er endvidere en betingelse, at der er tale om samme anvendelse. Ved større ombygninger eller opførelse af bygninger med anden anvendelse end den eksisterende har nævnet lagt til grund, at der er tale om nyopførelse.

Det følger af naturbeskyttelseslovens § 15 a, stk. 2, at en bolig, uanset forbuddet i § 15, stk. 1, kan genopføres på en lovligt eksisterende sokkel, hvis boligen har samme dimensioner som den bolig, den erstatter.

Det følger af bemærkningerne⁷ til ændringsloven, der trådte i kraft 10. juni 2017, at bestemmelsen i § 15 a, stk. 2, indebærer, at en bolig uden dispensation fra strandbeskyttelseslinjen kan genopføres på fundamentet fra en lovligt etableret boligbebyggelse, hvis der er tale om en bygning af tilsvarende størrelse og udformning som den tidligere.

Hvis der ønskes genopført en bolig, der er større end den tidligere bygning eller med en anden placering eller udformning end hidtil, forudsætter dette, at der ansøges herom, og at der meddeles dispensation hertil.⁸

Da reglerne er trådt i kraft efter Kystdirektoratets afgørelse, skal det indledningsvis vurderes, om der er tale om genopførelse, da dette medfører, at det ansøgte kan opføres uden krav om dispensation fra strandbeskyttelseslinjen.

Miljø- og Fødevareklagenævnet lægger efter det oplyste i ansøgningsmaterialet til grund, at boligerne vil få et bebygget areal, som er større end det eksisterende byggeri. Endvidere fremgår det af ansøgningen, og det påviste i forbindelse med nævnets besigtigelse af ejendommen, at boligerne kun delvist vil blive opført, hvor hotellets bygninger ligger og har ligget. Hertil kommer, at boligerne har andre dimensioner end det eksisterende badehotel, og at udformningen og karakteren af det ansøgte er væsentligt anderledes end den eksisterende bebyggelse.

Det er på den baggrund Miljø- og Fødevareklagenævnets vurdering, at det ansøgte ikke kan anses som en genopførelse af et eksisterende byggeri, men derimod som nyopførelse, hvorfor det ansøgte ikke er omfattet af undtagelsesbestemmelsen i naturbeskyttelseslovens § 15 a, stk. 2.

Spørgsmålet om dispensation skal derfor behandles efter naturbeskyttelseslovens § 65 b, stk. 1, hvorefter dispensation kun kan meddeles i særlige tilfælde. Der kan derfor kun dispenseres, hvis særlige forhold taler for det, herunder hvis der er tale om et nødvendigt formål, som bør gå forud for den generelle beskyttelsesinteresse, og der ikke ved en dispensation skabes præcedensvirkning i strid med det generelle formål med reglerne. Bestemmelsen administreres i praksis meget restriktivt.

⁷ Forslag nr. 122 af 25. januar 2017 til lov om ændring af lov om naturbeskyttelse (Nye muligheder for visse anlæg og indretninger på klitfredede arealer og inden for strandbeskyttelseslinjen samt inden for sø- og åbeskyttelseslinjen).

⁸ Forslag nr. 122 af 25. januar 2017 til lov om ændring af lov om naturbeskyttelse (Nye muligheder for visse anlæg og indretninger på klitfredede arealer og inden for strandbeskyttelseslinjen samt inden for sø- og åbeskyttelseslinjen) bemærkninger til lovforslagets § 1, nr. 5.

Et flertal i Miljø- og Fødevareklagenævnet finder, at der ikke foreligger særlige omstændigheder, der kan begrunde en dispensation fra forbuddet i naturbeskyttelseslovens § 15, stk. 1, til det ansøgte.

Flertallet lægger efter det oven for anførte til grund, at der er tale om ny-opførelse af boliger, som efter oplysningerne om projektets omfang og udseende vil fremstå markant i kystlandskabet med en meget kystnær og synlig placering inden for den tidligere 100 meter-strandbeskyttelseslinje. Hertil kommer, at projektet vil medføre en ændret anvendelse i forhold til bygningernes hidtidige anvendelse som badehotel, som efter nævnets opfattelse vil indebære en for kystområdet øget belastning. Den omstændighed, at dele af hotellet har været anvendt til helårsbeboelse kan ikke føre til et andet resultat, idet den primære anvendelse af ejendommen hidtil har været drift af badehotel, og idet lejlighederne til dels har været anvendt som medarbejderboliger i tilknytning til hotellets drift. Endelig er det indgået i vurderingen, at en dispensation vil kunne skabe en uheldig præcedensvirkning for tilsvarende ansøgninger.

Mindretallet (Knud Mathiesen og Jens Vibjerg) finder efter en samlet vurdering, at der kan meddeles dispensation til det ansøgte af de grunde, der er anført af Kystdirektoratet.

Miljø- og Fødevareklagenævnets afgørelse

Miljø- og Fødevareklagenævnet ændrer Kystdirektoratets afgørelse af 23. maj 2016 om dispensation til opførelse af ni række-/kædeboliger inden for strandbeskyttelseslinjen på matr. nr. 64d, Stouby By, Stouby, beliggende Fakkegravvej 31, 7140 Stouby, i Hedensted Kommune, til et afslag.

Miljø- og Fødevareklagenævnet beklager den lange sagsbehandlingstid.



Thomas Steensen
Stedfortrædende formand

Afgørelsen er sendt til:

- Danmarks Naturfredningsforening, 8700 Horsens, hedensted@dn.dk
- Kystdirektoratet, Højbovej 1, 7620 Lemvig, kdi@kyst.dk
- Fakkegrav Ejendomme ApS, Højvangsalle 37, 8700 Horsens, jimhorsens@yahoo.dk