

## Professor dr. Jur. Peter Pagh

Degnehusene 70,  
2620 Albertslund  
tlf.: 43421238/35323127  
email: [peter.pagh@jur.ku.dk](mailto:peter.pagh@jur.ku.dk)

Folketingets Miljø- og Fødevareudvalg  
Christiansborg  
1218 København K

31. januar 2017

### Vedr.: Forslag om ændring af naturbeskyttelsesloven - lovforslag L 122

Jeg tillader mig herved uopfordret at kontakte udvalget i anledning af ovennævnte lovforslag om ændring af ændring af naturbeskyttelseslovens regler om strandbeskyttelseslinjen.

Baggrunden for min henvendelse er, at lovbemærkningernes oplysninger vedrørende de gældende regler efter min opfattelse er misvisende i relation til oplysningerne om, i hvilket omfang den nugældende bestemmelse i naturbeskyttelseslovens § 15, stk. 1 omfatter et forbud mod *ændret anvendelse af eksisterende bygninger*.

I lovbemærkningerne anføres i bemærkningerne til § 1, nr. 2 bl.a.:

”Efter årelang praksis anses også anvendelsesændringer som omfattet af forbuddet, f.eks. ændring af en bygning fra erhverv til boligformål.”

I bemærkningerne til § 1, nr. 4 anføres bl.a.:

”Efter årelang praksis anses også anvendelsesændringer som omfattet af forbuddet, f.eks. ændring af en bygning fra erhverv til boligformål, når den ændrede anvendelse er mere intensiv eller på ikke uvæsentlig måde vil kunne påvirke tilstanden i kystområdet.

Med den foreslåede bestemmelse i § 15, stk. 1, videreføres det nuværende forbud mod tilstandsændringer, der som hidtil er gældende i landzone, byzone og sommerhusområder.”

I bemærkningerne til § 1, nr. 5 anføres bl.a.:

”Efter gældende regler forudsætter ændret anvendelse af overflødiggjorte havnebygninger inden for strandbeskyttelseslinjen forudgående dispensation.”

Lovbemærkningerne giver dermed et indtryk af, at det ligger fuldstændigt fast, at forbuddet i § 15, stk. 1 omfatter ændret anvendelse af eksisterende bygninger, og at dette følger af en årelang praksis.

Hertil må imidlertid for det første oplyses, at der ikke i forarbejderne til naturbeskyttelsesloven fra 1992 eller de omfattende ændringer i 1994 er blot antydningssvis støtte til, at forbuddet skulle omfatte ændret anvendelse af eksisterende bygninger. Tværtimod fremgår det af

bemærkningerne til lovændringen i 1994, at ændret anvendelse af eksisterende bygninger kun kræver tilladelse efter planlovens § 35, hvis ejendommen er beliggende i landzone. Det kan i forlængelse heraf noteres, at der ikke før omkring 2005/2006 ses praksis fra Naturklagenævnet, hvor ændret anvendelse er anset for omfattet af forbuddet i § 15.

For det andet bemærkes, at antagelsen om at § 15 skulle omfatte ændret anvendelse af eksisterende bygninger blev "opfundet" i Skov- og Naturstyrelsens vejledning fra 2000 om 300 meter strandbeskyttelses- og klitfredningszone. Det er med henvisning til denne vejledning, at Naturklagenævnet fra omkring 2005/2006 antog, at ændret anvendelse af eksisterende bygninger er omfattet af forbuddet, uden nævnet på noget tidspunkt har forholdt sig til, at denne udvidelse af forbuddet i § 15, stk. 1 ikke fremgår af forarbejderne til lovteksten.

Det må endvidere oplyses, at denne fortolkning ikke ses at have været prøvet ved domstolene, og at Højesteret i en principiel dom fra 2002 (UfR 2002.1761) lagde til grund, at § 15 omfatter nye bygningsmæssige anlæg, mens ændret anvendelse ikke blev anset for omfattet af naturbeskyttelseslovens § 15, men blev anset for omfattet af planlovens § 35, hvilket er helt i overensstemmelse med sidstnævnte regel.

Det kan således konstateres, at det i lovbemærkningerne anførte om "årelang praksis" refererer til Naturklagenævnets (og senere Natur- og Miljøklagenævnet) praksis i en periode på ca. 10 år. Der mangler i lovbemærkningerne de supplerende væsentlige oplysninger, at den omhandlede praksis ikke har været prøvet af domstolene, og at Naturklagenævnet (og senere Natur- og Miljøklagenævnet) alene har henvist til Skov- og Naturstyrelsens vejledning som grundlag for denne fortolkning. Der mangler endvidere i lovbemærkningerne den væsentlige oplysning, at fortolkningen er anfægtet i en verserende retssag, og at lovbemærkningerne derfor kan læses, som om at Folketinget har tiltrådt den i Natur- og Miljøklagenævnets praksis foretagne udvidelse af forbuddet i § 15, stk. 1 til at omfatte ændret anvendelse af eksisterende bygninger, således at lovbemærkningerne til L 122 tages til indtægt for en verserende retssag.

Det er efter min opfattelse i sig selv et alvorligt problem er, at en statslig styrelse i en vejledning har fortolket et forbud i en lovregel langt ud over, hvad Folketinget har taget stilling til med vidtgående retsvirkninger for borgerne. Det er efter min opfattelse tillige et problem, at Natur- og Miljøklagenævnet blot har henholdt sig til vejledningen og ikke nærmere har forholdt sig til, hvor i lovens forarbejder der skulle være støtte til en sådan udvidet fortolkning, hvilket naturligvis også svækker præjudicen af nævnets praksis.

Men det er efter min opfattelse et endnu større problem, at ministeren ikke i lovbemærkningerne oplyser om disse forhold og heller ikke oplyser, at der verserer en retssag om denne fortolkning. Dette betyder nemlig, at Folketinget ikke har fået en dækkende fremstilling af den gældende retsstilling i forbindelse med overvejelser om ændringer.

Konsekvensen af lovbemærkningerne til L 122 er således, at det såfremt lovforslaget vedtages, fremover i retspraksis kan blive lagt til grund, at Folketinget har tiltrådt, at ændret anvendelse af eksisterende bygninger skal være omfattet af forbuddet i § 15. Dette er naturligvis uproblematisk, hvis det er flertallet i Folketingets opfattelse, at ændret anvendelse af eksisterende bygninger inden for strandbeskyttelseslinjen kræver dispensation fra § 15, men det må så efter min opfattelse i det mindste forudsætte, at Folketinget oplyses om disse konsekvenser, og at Folketinget selv tager stilling til, om Folketinget ønsker at foregribe

udfaldet af en verserende retssag, eller om Folketinget alene ønsker, at § 15 fremadrettet skal omfatte et forbud mod ændret anvendelse af eksisterende bygninger for ikke at foregribe udfaldet af en konkret retssag.

Det kan supplerende oplyses, at jeg i 2015 fik offentliggjort en artikel i Tidsskrift for Miljø om fortolkningen af naturbeskyttelseslovens § 15 TFM 2015.83), og at jeg i forbindelse med den verserende retssag på anmodning af sagsøgerne udarbejdede et responsum om, hvorvidt naturbeskyttelseslovens § 15 finder anvendelse på ændret anvendelse af eksisterende bygninger, og at jeg af sagsøgerne efter forespørgsel har fået tilladelse til at vedlægge dette responsum til Miljø- og Fødevarerudvalget.

Med venlig hilsen

Peter Pagh



# Professor dr. Jur. Peter Pagh

Degnehusene 70,  
2620 Albertslund  
tlf.: 43421238/35323127  
email: [peter.pagh@jur.ku.dk](mailto:peter.pagh@jur.ku.dk)

## Notat vedrørende

### Anvendelsesændringer Randkløvevej, Bornholm og forbuddet mod tilstandsændringer inden for strandbeskyttelseslinjen

\*\*\*\*\*

Nedenstående notat er udarbejdet efter anmodning fra advokat Kristine Zeest Leth, der har bedt mig om at udarbejde et juridisk responsum om, hvorvidt forbuddet mod tilstandsændringer i naturbeskyttelseslovens § 15, stk. 1 omfatter *ændret anvendelse af eksisterende bygninger*, og hvis dette er tilfældet, hvilke anvendelsesændringer der er omfattet af forbuddet, herunder om det omfatter anvendelse af udhus til lejlighedsvis overnatning, henholdsvis hvilken betydning det har, at udhuset tidligere har været anvendt til overnatning i lyset af kontinuitetsbrudsreglen i naturbeskyttelseslovens § 66, stk. 2.

#### Indhold:

1. Natur- og Miljøklagenævnets afgørelse af 18. december 2015
2. Baggrunden for sagen
3. De juridiske spørgsmål
4. Omfatter naturbeskyttelseslovens § 15, stk. 1 ændret anvendelse af bygninger?
  - 4.1 Natur- og Miljøklagenævnets praksis
  - 4.2 Forarbejderne til § 15, stk. 1.
    - 4.2.1 Ændring af undtagelserne i 1994
    - 4.2.2 Ændring af undtagelserne i 2004
    - 4.2.3 Sammenfattende om forarbejderne til § 15
  - 4.3 Skov- og Naturstyrelsens vejledning fra 2000
  - 4.4 Sammenfattende om forbuddet i § 15, stk. 1 omfatter ændret anvendelse af bygninger
5. Hvilke anvendelsesændringer kan være omfattet af § 15
6. Hvordan skal begrebet 'ændret anvendelse af bygning' fortolkes?

## 1. Natur- og Miljøklagenævnets afgørelse af 18. december 2015

Baggrunden for anmodningen er, at der verserer en retssag om gyldigheden af Natur- og Miljøklagenævnets afgørelse af 18. december 2015 (NMK-500-00507), hvor et flertal i nævnet stadfæstede Naturstyrelsens afslag på dispensation fra strandbeskyttelseslinjen til, at et udhus på 13,5 m<sup>2</sup> opført i 1930'erne kan anvendes til lejlighedsvis overnatninger med følgende begrundelse:

"Naturbeskyttelseslovens § 15, stk. 1, indeholder et generelt forbud mod at foretage ændringer i tilstanden af arealer inden for strandbeskyttelseslinjen. Formålet med bestemmelsen er at sikre en friholdelse af strandene og de umiddelbart bagvedliggende kystområder mod indgreb, der ændrer den nuværende tilstand og anvendelse. Det følger af Natur- og Miljøklagenævnets praksis, at ændret anvendelse af eksisterende bebyggelse kan udgøre en tilstandsændring, der forudsætter dispensation, når der er tale om en anden og for naturen mere belastende anvendelse. Efter naturbeskyttelseslovens § 65, stk. 1, kan der kun i særlige tilfælde meddeles dispensation fra strandbeskyttelseslinjen. Der kan således 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. I vurderingen af, om der foreligger et særligt tilfælde, indgår en bedømmelse af det ansøgte påvirkning af det beskyttede område samt begrundelsen for ansøgningen. [...]

Naturstyrelsen har meddelt lovliggørende dispensation til at anvende det store anneks som gæstehus. Dispensationen er meddelt på vilkår om, at gæstehuset alene kan anvendes til lejlighedsvis overnatninger i tilknytning til enfamiliehuset på ejendommen, og at vilkåret indebærer, at gæstehuset ikke udgør en selvstændig boligenhed. Styrelsen har lagt vægt på, at bygningen er opført på en beliggenhed *og med en ydre fremtræden, der ikke umiddelbart ligner et typisk udhusbyggeri*. Sammenholdt med klagers forklaring om, at huset har været anvendt til lejlighedsvis brug som gæstehus/anneks, samt fremsendte billeder, finder styrelsen ikke at kunne afvise, at bygningen er opført som gæstehus og har været anvendt som sådan i en længere årrække.

Et flertal på 7 af nævnets medlemmer finder ikke, at det, *uanset at der er visse lighedspunkter mellem de to udhuse, kan lægges til grund, at det lille udhus har været anvendt til beboelse på samme måde som det store. Flertallet lægger bl.a. vægt på, at det lille udhus fremstår som et typisk udhus og således ikke har samme ydre fremtræden som det store, der er opført hævet over det omkringliggende terræn, med stensætning ved terrassespring, overdækket indgang, blomsterkasser og en mindre fliseterrasse ud for den ene gavl. Flertallet finder på denne baggrund og efter en samlet vurdering ikke, at der er tale om et sådant særligt tilfælde, der kan begrunde en dispensation. Hertil kommer hensynet til fremtidige lignende sager." (mine fremhævelser)*

## 2. Baggrunden for sagen

Baggrunden for Natur- og Miljøklagenævnets afgørelse var, at ejeren af matr. nr. 183 b og matr. nr. 183 c i august 2015 ansøgte Naturstyrelsen om dispensation fra naturbeskyttelseslovens § 15, stk. 1 til en renovering med udskiftning af facade på to udhuse, hvoraf det ene på 28,7 m<sup>2</sup> er placeret på matr. nr. 183 b, hvor der tillige er et sommerhus, og det andet udhus på 13,5 m<sup>2</sup> er placeret på matr. nr. 183 c, hvor der ikke er anden bebyggelse. Naturstyrelsen meddelte afslag den 31. januar 2014, hvilket ejeren rettidigt påklagede til Natur- og Miljøklagenævnet. Ejeren anmodede herefter Naturstyrelsen om at genoptage sagen, idet ejeren bl.a. henviste til, at begge udhuse tidligere havde været anvendt til beboelse, hvilket gav anledning til, at Naturstyrelsen ved afgørelse af 9. april 2014 genoptog ansøgning vedrørende det store udhus på 28,7 m<sup>2</sup>, mens Naturstyrelsen afviste at genoptage sag vedrørende det lille udhus, uden Naturstyrelsen særskilt forholdt sig til, at ejeren frafaldt ansøgning om renovering af det lille udhus og alene anmodede om dispensation til

statusændring fra udhus til gæstehus uden bygningsmæssige ændringer. Ejeren påklagede herefter rettidigt Naturstyrelsens afslag vedrørende statusændring af det lille udhus (samt afslag på carport). Natur- og Miljøklagenævnet lagde i afgørelsen indledningsvis til grund, at de to udhuse i BBR var registreret som "udhuse", samt at der i det store udhus er køkken, tørkloset og brændeovn, mens der i det lille udhus er tørkloset og el.

### **3. De juridiske spørgsmål**

De juridiske spørgsmål, som jeg er blevet bedt om at belyse, omfatter for det første det generelle juridiske spørgsmål om, hvorvidt forbuddet mod tilstandsændringer i naturbeskyttelseslovens § 15, stk. 1 omfatter ændret anvendelse af bygninger. For det tilfælde, at det lægges til grund, at forbuddet i § 15, stk. 1 omfatter ændret anvendelse af bygninger, er det andet spørgsmål, hvilke anvendelsesændringer der er omfattet af forbuddet, herunder om det omfatter anvendelse af udhus til lejlighedsvis overnatning, henholdsvis hvilken betydning det har, at udhuset tidligere har været anvendt til overnatning i lyset af kontinuitetsbrudsreglen i naturbeskyttelseslovens § 66, stk. 2.

Disse spørgsmål belyses i det følgende.

### **4. Omfatter naturbeskyttelseslovens § 15, stk. 1 ændret anvendelse af bygninger?**

Svaret på dette spørgsmål er afhængig af, hvilke retskilder der lægges til grund for besvarelsen, som det uddybes nærmere nedenfor, og som jeg i øvrigt har belyst i artikel i Tidsskrift for Miljø, 2015.83.

Hvis spørgsmålet besvares efter forarbejderne til naturbeskyttelseslovens § 15, stk. 1, er der ikke holdepunkt for, at reglen omfatter ændret anvendelse af bygninger. Hvis der lægges vægt på forarbejderne til naturbeskyttelseslovens § 15, stk. 4, nr. 6 om mindre vedligeholdelsesarbejder, er der derimod en vis støtte til, at forbuddet i § 15, stk. 1 omfatter anvendelsesændringer i forbindelse med større bygningsmæssige ændringer, som det uddybes nedenfor.

Hvis spørgsmålet besvares på baggrund af Skov- og Naturstyrelsens Vejledning om 300 meter strandbeskyttelses- og klitfredningszone fra 2000, omfatter forbuddet mod tilstandsændringer i klitfredede arealer efter naturbeskyttelseslovens § 8 ændret anvendelse af bygninger, og formuleringen i vejledningen kan ved en udvidet fortolkning føre til, at dette også gælder for strandbeskyttelseslinjen, hvilket ligeledes uddybes nedenfor.

Hvis spørgsmålet besvares efter Natur- og Miljøklagenævnets praksis (og tidligere Naturklagenævnets praksis), ses der frem til ca. 2005/2006 ikke eksempler i nævnets praksis på, at ændret anvendelse af bygninger uden væsentlige bygningsmæssige ændringer er blevet anset for

omfattet af forbuddet i naturbeskyttelseslovens § 15, stk.1, men herefter har nævnets praksis ændret sig, således at anvendelsesændringer af bygninger efter nævnets nyere praksis er omfattet af forbuddet i § 15, stk. 1, som det særskilt uddybes nedenfor.

#### 4.1 Natur- og Miljøklagenævnets praksis

Ændret anvendelse af eksisterende bygninger blev i Natur- og Miljøklagenævnets praksis (og tidligere Naturklagenævnets praksis) frem til ca. 2005/2006 ikke anset for omfattet af forbuddet i naturbeskyttelseslovens § 15, stk. 1, når der ikke var tale om væsentlige bygningsmæssige ændringer. Derimod er der enkelte eksempler på, at anvendelsesændringer er indgået ved vurdering af om bygningsmæssige ændringer er omfattet af forbuddet i § 15, stk. 1, jf. fx MAD 1999.1111 Nmk, hvor ombygning af tidligere redskabsskur til fritidshus fandtes omfattet af forbuddet i § 15, stk. 1, hvilket nævnet begrundede med, at

*”selv mindre ombygninger af lovligt opførte driftsbygninger til landbrug, skovbrug og fiskerierhvervet med henblik på indretning og anvendelse til beboelse findes at kræve dispensation fra naturbeskyttelseslovens § 15, når ændringen på ikke uvæsentlig måde vil kunne påvirke tilstanden i kystområdet.” (min fremhævelse).*

Som det fremgår, er det ombygningen, der udgør grundlaget for, at anvendelsesændringen har betydning, og herefter ændrede nævnet amtets afslag på dispensation til en tilladelse på nærmere vilkår.

I MAD 2006.2168 Nkn om udnyttelse af loftsetage til beboelse i ejendom beliggende inden for *klitfredningslinjen* antog nævnet lidt mere vidtgående med henvisning til Skov- og Naturstyrelsens vejledning om kiltfrednings- og strandbeskyttelseslinjen, at anvendelsesændringer kan være omfattet af forbuddet. Herefter afviste nævnet dog i det konkrete tilfælde, at ”en begrænset udvidelse af boligarealet fra 55 til 84 m<sup>2</sup>” ved inddragelse af loftsrum og den herved forudsatte ændrede anvendelse var af en karakter, der var omfattet af forbuddet i § 8, stk. 1, hvormed nævnet underkendte Skov- og Naturstyrelsen, som havde afslået at meddele dispensation. Tilsvarende underkendte Naturklagenævnet i MAD 2008.2272 Nkn Miljøministeriets afslag på dispensation fra naturbeskyttelseslovens § 15, stk. 1 til at inddrage en 11 m<sup>2</sup> altan til beboelse, men til forskel fra afgørelsen i MAD 2006.2168 Nkn antog Naturklagenævnet i MAD 2008.2272 Nkn, at inddragelsen af altanen til beboelse var omfattet af forbuddet i § 15, stk. 1 med henvisning til, at altaner efter bygningsreglementet ikke medregnes i etagearealet er ”det ansøgte – som indebærer en udvidelse af etagearealet og ydre bygningsmæssige ændringer - [...] en tilstandsændring, der kræver dispensation

fra naturbeskyttelseslovens § 15". Men da ændringen ikke ændrede husets ydre fremtræden væsentligt, fandt nævnet, at der kunne meddeles dispensation.

Mere vidtgående antog nævnet i MAD 2007.1668 Nkn, at statusændring fra sommerhus til helårsbeboelse er omfattet af forbuddet i § 15, stk. 1, og samme praksis er fulgt i de senere år. Se fx. NMK-500-00112 (29/9 2011) om ændret anvendelse fra laboratorium til sommerhus, NMK-500-00358 (28/10 2013) om ændret anvendelse af sommerhus til helårsbeboelse, NMK-500-00468 (20/12 2013) om ændret anvendelse af overflødiggjort landbrugsbygning til beboelse og NMK-500-00630 (27/7 2015) om inddragelse af udhus til sommerhus til beboelse.

Herudover er der flere sager, hvor nævnet har gentaget synspunktet om, at ændret anvendelse er omfattet af § 15, stk. 1, men hvor sagerne har omfattet bygningsmæssige ændringer, der uden tvivl må anses for omfattet af § 15, stk. 1, hvorfor disse sager er uden præjudice for det rejste spørgsmål. Som eksempler kan nævnes NMK-500-00205 (18/12 2012) om ombygning af udhus til beboelse og NMK-500-00630 (27/7 2015) om udvidelse af sommerhus inden for klitfredningslinjen ved inddragelse af brænderum.

Foreløbigt sammenfattende har Natur- og Miljøklagenævnets fortolkning af naturbeskyttelseslovens § 15, stk. 1 ændret sig i løbet af de seneste ti år, så nævnet i den nyere praksis anser ændret anvendelse af bygninger for omfattet af forbuddet i § 15, stk. 1, uden at denne ændrede fortolkning kan forklares med lovændringer i de seneste ti år.

#### **4.2 Forarbejderne til § 15, stk. 1.**

Det fremgår af ordlyden af § 15, stk. 1, at

"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."

Ordlyden af de forbudte foranstaltninger i § 15 svarer til den regel, der blev vedtaget med naturbeskyttelsesloven fra 1992, hvor det i lovbemærkningerne anføres:

"Bestemmelsen svarer indholdsmæssigt til naturfredningslovens § 46, stk. 1, men er omformuleret redaktionelt og tydeliggjort. Basislinien for beskyttelsen er landvegetationen, d.v.s. at forstrand, røskov, strandeng og lign. hører til strandbredden. Forbudet mod at foretage ændringer i tilstanden af strandbredder m.v., indebærer i overensstemmelse med opregningen i den gældende lovs § 46, stk. 1, fortsat, at der ikke må placeres bebyggelse



(bygninger, skure, master m.v.), foretages ændringer i terrænet, beplantning eller hegning, jf. dog stk. 2, nr. 3, nedenfor. Om affaldsdeponering henvises til bemærkningerne til § 16, stk. 2.

Formuleringen, hvorefter der ikke må foretages udstykning, matrikulering eller arealoverførsel, hvorved der fastlægges skel, er foretaget som følge af § 12 i lov nr. 138 af 7. marts 1990 om konsekvensændringer af forskellige love som følge af lov om udstykning og registrering i matriklen. (FT 1991/92, lovforslag L 70 – min fremhævelse).

Efter lovbemærkningerne tilsigtes der således ikke med naturbeskyttelseslovens § 15 en udvidelse af forbuddet i naturfredningslovens § 46, stk. 1, og der er hverken i forarbejderne til den tidligere naturfredningslovs § 46, stk. 1 eller i den efterfølgende praksis vedrørende § 46 eller i lovbemærkningerne fra 1992 støtte til, at naturbeskyttelseslovens § 15, stk. 1 omfatter ændret anvendelse af bygninger. Det kan i forlængelse heraf konstateres, at Natur- og Miljøklagenævnet i intet tilfælde har henvist til forarbejderne til 1992 eller tidligere forarbejder som begrundelse for, at naturbeskyttelseslovens § 15, stk. 1 skulle omfatte ændret anvendelse af bygninger, hvilket må anses for velbegrundet, da der ikke er nogen støtte til fortolkningen i disse retskilder. Det kan i den forbindelse noteres, at der i øvrigt fortsat er enighed om, at fx fældning af træer eller fjernelse af beplantning ikke er omfattet af forbuddet i § 15, stk. 1, selv om sådanne indgreb utvivlsomt har karakter af en tilstandsændring – og i nogle tilfælde kan have negative virkninger på kystlandskabet.

#### ***4.2.1 Ændring af undtagelserne i 1994***

Selv om indholdet af forbuddet i naturbeskyttelseslovens § 15, stk. 1 forblev uændret, blev den geografiske rækkevidde af forbuddet ændret med den såkaldte lov om beskyttelse af kysterne fra 1994, hvor forbudszonen blev udvidet til 300 meter og undtagelserne i § 15, stk. 4 blev ændret, og ændringen i lovbemærkningerne blev forklaret således:

”Bestemmelsen svarer indholdsmæssigt i det væsentlige til naturbeskyttelseslovens § 15, idet der fortsat er forbud mod enhver ændring af tilstanden med de i stk. 4 nævnte undtagelser. [...] Forbudet mod udstykning, matrikulering og arealoverførsel, hvorved der fastlægges skel, er opretholdt, idet det dog forudsættes, at dette fx ikke skal være til hinder for hensigtsmæssige omlægninger af ejendomsstrukturen i jordbrugerhvervene eller for gennemførelse af kystnære naturforvaltningsprojekter [...].

Forbudet mod tilstandsændringer indebærer, at enhver etablering af nybyggeri og udvidelse af eksisterende bebyggelse og andre anlæg kræver en dispensation. Det forudsættes, som udgangspunkt, at den hidtil restriktive administrationspraksis opretholdes i hele 300 m-zonen. [...]

I overensstemmelse med hidtidig praksis vil det endvidere være muligt at etablere mindre foranstaltninger til støtte for friluftslivet og dermed til fremme af turismen. Der vil således som hidtil kunne tillades opstilling af toiletbygninger, informationstavler og skilte samt andre, til opfyldelse af friluftsfunktionen nødvendige, beskedne opholdsfaciliteter. [...]

Den udvidede strandbeskyttelseslinie vil berøre en række ejendomme, herunder landbrugs- og skovbrugsejendomme, der ikke er omfattet af de gældende regler. Muligheden for nybyggeri og tilbygninger til eksisterende ejendomme i landzone er i dag begrænset af bestemmelserne i planloven om landzoneadministrationen. Herefter må der ikke uden tilladelse foretages udstykning, opføres ny bebyggelse eller ske ændringer i anvendelsen af bestående bebyggelse. Byggeri, der er erhvervsmæssigt nødvendigt for den

pågældende ejendoms drift som landbrugs- eller skovbrugsejendom eller for udøvelsen af fiskerierhvervet er dog umiddelbart tilladt efter planlovens § 36, stk. 1, nr. 3), såfremt byggeriet opføres i tilknytning til ejendommens hidtidige bebyggelsesareal. Med undtagelsen i [§ 15, stk. 4] nr. 7 er der ikke ændringer heri, men det kræver dog amtsrådets tilladelse for så vidt angår byggeriets nærmere beliggenhed og udformningen, således at byggeriet i videst muligt omfang indpasses i landskabet.” (FT 1993/94, L 191 – mine fremhævelser).

Som det fremgår, er der ikke støtte i lovbemærkningerne til, at ændringen i 1994 skulle betyde, at forbuddet i § 15, stk. 1 blev udvidet til at omfatte *ændret anvendelse af bygninger*. Det kan tværtimod konstateres, at det alene er i relation til planlovens § 35 om landzonetilladelser, at det er oplyst, at der gælder en regel om tilladelse til ændret anvendelse af bygninger, jf. ”herefter”. Dette indebærer med andre ord, at forbuddet i § 15, stk. 1 må forstås således, at regulering af ændret anvendelse af bygninger sker efter planlovens § 35, og netop ikke efter § 15, stk. 1.

Denne fortolkning bekræftes ligeledes af Naturklagenævnets afgørelse i MAD 2000.751 Nkn, hvor Naturklagenævnet afviste at give landzonetilladelse til at ændre en fritidsbolig, der var beliggende inden for strandbeskyttelseslinjen (20-30 meter fra kysten), til helårsbeboelse. Den omstændighed, at bygningen var beliggende så tæt ved kysten kunne naturligvis indgå i vurderingen efter planlovens § 35, men dette ændrer ikke ved, at den ændrede anvendelse af bygningen alene var omfattet af planlovens § 35 og ikke naturbeskyttelseslovens § 15, stk. 1.

Denne udlægning bekræftes tillige af Højesterets dom i UfR 2002.1761/2 H, hvor Højesteret tiltrådte landsrettens begrundelse for at der ikke var grundlag for at underkende Naturklagenævnets stadfæstelse af amtets påbud om at fjerne en tennisbane, der var beliggende i landzone inden for strandbeskyttelseslinjen. Nævnet havde i forhold til naturbeskyttelseslovens § 15 henvist til, at det 1,90 meter høje hegn rundt om tennisbanen er omfattet af forbuddet mod hegn i § 15, og at anvendelsesændringer kræver tilladelse efter planlovens § 35. Ejeren gjorde i denne sag gældende, at der alene var tale om en anvendelsesændring, hvilket Naturklagenævnet (Kammeradvokaten) imødegik med

”at anlæg af tennisbanen oven på den tidligere ridebane er en ændring, der efter planlovens § 35, stk. 1, kræver tilladelse. Tennisbanen med hegn er efter praksis en bebyggelse, ligesom der ved anlæggelsen er sket ændring i anvendelsen af et ubebygget areal. Da anlægget ikke tjener noget jordbrugsmæssigt formål, finder undtagelsesbestemmelserne i lovens § 36 ikke anvendelse. Også bestemmelserne i planlovens § 35, stk. 3, og § 5 a, stk. 1, viser, at der i områder, der ligger så tæt på kysten, som tilfældet er i denne sag, kun undtagelsesvis kan meddeles tilladelse til etablering af en tennisbane med tilhørende hegn samt til ændret brug af arealet”

Landsrettens begrundelse for at frifinde Naturklagenævnet (der blev tiltrådt af Højesteret) anførte,

at der:

”efter det oplyste om arealets hidtidige anvendelse ved anlæg af tennisbanen og opsætning af trådhegnet [er] sket en sådan ændring af arealet og *dens anvendelse, at etableringen ikke har kunnet ske uden tilladelse efter planlovens § 35* og dispensation efter naturbeskyttelseslovens § 15. Særligt for så vidt angår den sidstnævnte bestemmelse bemærkes, at opsætning af hegnet ikke er omfattet af undtagelsesbestemmelsen i stk. 3, litra 3, da hegnet ikke er en *sædvanlig hegning på en jordbrugsejendom*. De ændringer, som etableringen af tennisbaneanlægget har medført, adskiller sig efter det oplyste, som er bestyrket ved de fremlagte fotos, så markant fra det hidtidige ridebaneanlæg, at landsretten - som sagsøgte - finder, at der er tale om et anlæg, der ikke naturligt hører hjemme i et natur- og kystområde som det, sagsøgerens ejendom er beliggende i. Landsretten finder således, at sagsøgtes afgørelse er truffet i overensstemmelse med intentionerne bag såvel planloven som naturbeskyttelsesloven.” (mine fremhævelser).

Som det fremgår, blev hegnet anset for omfattet af forbuddet i naturbeskyttelseslovens § 15, stk. 1 om hegn, mens den ændrede anvendelse blev bedømt efter planlovens § 35.

#### 4.2.2 Ændring af undtagelserne i 2004

Efter Strandkommissionen havde afsluttet arbejdet med den endelige fastlæggelse af strandbeskyttelses- og klitfredningslinjen, blev naturbeskyttelseslovens §§ 8 og 15 ændret i 2004 i forbindelse med en række andre ændringer af naturbeskyttelsesloven. Ændringerne var først og fremmest begrundet med, at der som følge af den udvidede klitfrednings- og strandbeskyttelseslinje var behov for en mindre udvidelse af undtagelserne fra forbuddet, hvilket blev udtrykt på følgende måde i lovbemærkningerne til ændringen af §§ 8 og 15:

”Efter § 8, stk. 7, i den gældende lov er en række tilstandsændringer generelt undtaget fra forbuddet. I modsætning til arealer omfattet af strandbeskyttelseslinjen har det ikke hidtil været tilladt at opsætte hegn på klitfredede arealer, idet hegning kan medvirke til uheldige aflejringer af sand eller være til gene for udførelsen af dæmningsarbejder. Endvidere har græsning ikke været tilladt, idet græsning kan forårsage forøget risiko for sandflugt, når vegetationen fjernes eller ødelægges. Med den generelle udvidelse af klitfredningslinjen er der nu på nogle strækninger omfattet flere arealer, der er uden klitdannelse, og som udnyttes jordbrugsmæssigt, ligesom det er tilfældet for strandbeskyttelseslinjen.

Det er derfor foreslået, at bestemmelsen, der i forslaget er blevet [§ 8] stk. 5, suppleres med et nyt [§ 8, stk. 5] nr. 3, hvorefter sædvanlige jordbrugshegn på arealer, der hidtil lovligt er udnyttet landbrugsmæssigt, undtages fra forbuddet mod tilstandsændringer. Ligeledes foreslås disse landbrugsarealer fritaget fra forbuddet mod græsning, jf. stk. 5, nr. 2, så de kan anvendes som tilsvarende arealer indenfor strandbeskyttelseslinjen.

Forbuddet mod tilstandsændringer i [§ 8] stk. 1 indebærer, at enhver ændring af tilstanden kun kan ske efter forudgående godkendelse. *Efter de gældende regler antages det dog, at almindelige vedligeholdelsesarbejder som maling, udskiftning af tagplader og vinduer, der ikke indebærer ændring af en bygning, kan ske uden tilladelse. En tilladelse hertil vil blive meddelt, hvis der søges herom. Andre bygningsarbejder, der medfører ændringer i tilstanden, forudsætter derimod tilladelse.*

Med henblik på at klargøre retstilstanden er det i [§ 8] stk. 5, nr. 7, foreslået, at mindre vedligeholdelsesarbejder, der kan ske, uden at bygningshøjden øges, kan udføres uden tilladelse. Det betyder, at undtagelsen omfatter vedligeholdelsesarbejder, der indebærer mindre ændringer, f.eks. udskiftning af vinduer og tag. Undtagelsen gælder alene mindre vedligeholdelsesarbejder, dvs. den omfatter ikke udskiftning af f.eks. små vinduer med panoramavinduer eller ombygning af terrasser til havestuer og lignende. På grund af de særlige beskyttelseshensyn, der gælder ved kysterne, er det præciseret, at bygningshøjden ikke må forøges udover i ubetydeligt omfang. *Undtagelsen omfatter ikke ændringer af en bygning med henblik på ændret anvendelse, til f.eks. ibrugtagning til beboelse, idet ændret anvendelse, herunder ibrugtagning til beboelse, butikserhverv, restaurant eller lignende fortsat forudsættes omfattet af kravet om tilladelse.* Konkrete vilkår om f.eks. placering og udformning af en

bygning, der er knyttet til tidligere afgørelser om dispensation, skal fortsat overholdes. [..]

Forslaget [til ændring af § 15] indeholder en redaktionel ændring af bestemmelsen, således at bestemmelsen så vidt muligt svarer til § 8 om klitfredningslinjen. [..] Om den foreslåede bestemmelse i § 15, stk. 4, nr. 6, om mindre vedligeholdelsesarbejder henvises til bemærkningerne til den tilsvarende bestemmelse vedrørende klitfredningslinjen." (mine fremhævelser)

Som det fremgår, er meningen med de i lovbemærkningerne indeholdte udsagn *om ændret anvendelse af bygninger* at tydeliggøre, at bygningsmæssige ændringer med henblik på ændret anvendelse af bygningerne kan være omfattet af forbuddet i §§ 8 og § 15. Det følger heraf, at det alene er i forbindelse med "ændringer af en bygning med henblik på ændret anvendelse" af bygningen, at forbuddet i §§ 8 og 15 kan omfatte "ændret anvendelse".

Svagheden ved denne fortolkning af motiverne er imidlertid, at lovbemærkningerne om ændret anvendelse knytter sig til en undtagelsesbestemmelse, hvorfor det i sig selv må anses for tvivlsomt, om det på denne måde er muligt at udvide hovedreglen. Mere grundlæggende er problemet, at forbud mod anvendelsesændringer af eksisterende bygninger er et meget vidtgående og erstatningsfrit indgreb i ejerens rådighed over sine bygninger, og at så vidtgående indgreb efter almindelige fortolkningsprincipper normalt må kræve udtrykkelig hjemmel. Dette vil normalt forudsætte, at det direkte fremgik af lovreglen, at ændret anvendelse af bygninger er omfattet af forbuddet, som det fx er tilfældet med planlovens § 35. Alternativt kunne det markeres i lovbemærkningerne, at ændringen i 2004 tilsigtede en udvidelse af forbuddet i § 15, stk. 1, så reglen kan omfatte ændret anvendelse af bygninger.

Hertil kommer det særlige problem, at det alene er i bemærkningerne til § 8, at ændret anvendelse er omtalt, hvilket må sammenholdes med, at ændret anvendelse også forud for ændringen i 2004 kunne være omfattet af forbuddet i § 8, stk. 1. Dette taler for, at henvisning til bemærkningerne til klitfredningslinjen i bemærkningerne til § 15, stk. 4, nr. 6 *ikke* refererer til udsagnet om ændret anvendelse af bygninger, men i stedet tydeliggør, hvad der forstås ved mindre vedligeholdelsesarbejder, og at større bygningsmæssige ændringer som forhøjelse af bygninger eller udvidelse af byggefelt er omfattet af forbuddet i § 15, stk. 1.

Men selv hvis man måtte forlade almindelige fortolkningsprincipper og acceptere, at lovbemærkninger til en undtagelse fra forbuddet mod tilstandsændringer i klitfredningszonen er tilstrækkelig hjemmel til at udvide forbuddet i § 15, stk. 1, er der intet holdepunkt i forarbejderne til

ændringen i 2004 for, at forbuddet i § 15, stk. 1 omfatter ændret anvendelse, der sker uden større bygningsmæssige ændringer.

#### **4.2.3 Sammenfattende om forarbejderne til § 15**

Sammenfattende må det konkluderes, at efter forarbejderne til naturbeskyttelseslovens § 15, stk. 1 er der intet holdepunkt for, at forbuddet mod tilstandsændringer omfatter ændret anvendelse af bygninger. Det må endvidere konkluderes, at ændringen i 1994 af undtagelserne til § 15 heller ikke giver noget holdepunkt for, at § 15, stk. 1 skulle omfatte ændret anvendelse af bygninger, og denne fortolkning bekræftes ligeledes af retspraksis, hvor ændret anvendelse i stedet er blevet bedømt efter planlovens § 35, der indeholder en udtrykkelig regel om, at ændret anvendelse kræver tilladelse.

Hvis man anvender almindelige fortolkningsprincipper gælder det samme for lovændringen af undtagelserne til § 15 i 2004. Hvis det derimod måtte antages, at det er muligt at udvide en forbudsregel til at omfatte ændret anvendelse af bygninger, fordi der i bemærkninger til en ny undtagelsesregel fra strandbeskyttelseslinjen forekommer en generel henvisning til bemærkningerne til en undtagelse vedrørende klitfredningszonen, vil dette kunne begrunde, at ændret anvendelse af bygninger er omfattet af forbuddet i § 15, stk. 1, men *kun* hvis der i forbindelse med den ændrede anvendelse sker større bygningsmæssige ændringer. Selv ved en så udvidende fortolkning, der fraviger almindelige fortolkningsprincipper, er det således ikke muligt at finde støtte til, at § 15, stk. 1 kan omfatte ændret anvendelse, når der ikke sker større bygningsmæssige ændringer.

#### **4.3 Skov- og Naturstyrelsens vejledning fra 2000**

Natur- og Miljøklagenævnet har (som nævnt) begrundet sin fortolkning af naturbeskyttelseslovens § 15, stk. 1 som omfattende ændret anvendelse af bygninger med Skov- og Naturstyrelsens vejledning fra 2000 om 300 m strandbeskyttelses- og klitfredningszone. I denne vejledning er af relevans for den foreliggende problemstilling anført:

”Da forbudet primært retter sig mod tilstandsændringer, forhindrer strandbeskyttelsen/klitfredningen ikke, at en eksisterende tilstand opretholdes, heller ikke selv om opretholdelsen kræver sædvanlig vedligeholdelse. Endvidere kan en byggetilladelse efter byggeloven og en landzonetilladelse efter planloven udnyttes, hvis tilladelsen er meddelt før ikrafttrædelsen af de nye bestemmelser og ikke er udløbet. [..]

Forbudet mod tilstandsændringer omfatter foruden byggearbejder også anbringelse af faste konstruktioner eller indretninger som f.eks. master og antenner. Der må heller ikke anbringes campingvogne eller skurvogne - på klitfredede arealer heller ikke telte og bænke - selv om anbringelsen er *midlertidig*.

Ændret anvendelse af en eksisterende bygning kan være omfattet af forbudet mod tilstandsændringer, selv om der ikke sker en ændring af bygningens ydre fremtræden. Dette gælder navnlig ibrugtagning til beboelse, butikserhverv eller restaurant og lignende. Da klitfredning også har til formål at forebygge sandflugt, vil ændret anvendelse af en

bygning på et areal i klitfredningszonen normalt være en tilstandsændring, der kræver dispensation. Det skyldes, at en ændret anvendelse kan medføre oget slid på det sårbare areal.

Fjernelse af en eksisterende bygning eller anden fast konstruktion er vel en ændring af den hidtidige tilstand, men det har til stadighed været fast antaget i administrativ praksis, at forbudet mod tilstandsændringer ikke omfatter nedrivning af bebyggelse. [..]

For klitfredede arealer vil selv *midlertidige* terrænændringer kræve en forudgående dispensation. [..]

Ny beplantning med træer eller buske er ligeledes en "ændring i tilstanden". [..] Ligesom fjernelse af en bygning ikke er omfattet af forbudet mod tilstandsændringer, er heller ikke fjernelse af eksisterende beplantning omfattet af forbudet. I bekendtgørelse nr. 661 af 13. august 1997 om klitfredning er der dog fastsat forbud mod på klitfredede arealer at fjerne beplantning, der tjener til sandflugtens dæmpning. [..]

Ud fra de videregående hensyn bag klitfredning er det i § 8, stk. 1, yderligere bestemt, at klitfredede arealer ikke må afgræsses." (mine fremhævelser).

Vejledningen er som nævnt fra 2000 og før den i 2004 fastsatte undtagelse for i naturbeskyttelseslovens § 15, stk. 4, nr. 6 for vedligeholdelsesarbejder, hvilket forklarer, hvorfor § 15, stk. 4, nr. 6 ikke er omtalt i vejledningen.

Som det fremgår, er det i vejledningen forudsat, at ændret anvendelse af en eksisterende bygning i sig selv kan være omfattet af forbuddet i naturbeskyttelseslovens § 8, stk. 1 og § 15, stk. 1, hvilket vejledningen begrunder med, at ændret anvendelse af en bygning i klitfredningszonen normalt vil medføre en tilstandsændring. Dette kan sammenholdes med, at det tydeligt fremgår af vejledningen, at begrebet tilstandsændring har et andet meningsindhold i § 8 end i § 15, da § 15 ikke forbyder fældning, fjernelse af beplantning eller græsning, mens sådanne ændringer (af gode grunde) er forbudt efter § 8.

Vejledningens tilkendegivelser om, at ændret anvendelse af bygninger kan være omfattet af forbuddet i naturbeskyttelseslovens §§ 8 og 15 rejser flere problemer. For det første må det (som uddybet ovenfor) konstateres, at der ikke i forarbejder eller Naturklagenævnets praksis frem til ca. 2005 er støtte til, at § 15 omfatter ændret anvendelse af bygninger, når der ikke iværksættes bygningsmæssige ændringer. Efter min opfattelse må det afvises, at en vejledning kan udgøre et tilstrækkeligt hjemmelsgrundlag for en så principiel og vidtgående udvidelse af en forbudsregel.

For det andet må der tages hensyn til, at vejledningen er udsendt før den i 2004 gennemførte lovændring, der selv ved en meget udvidet fortolkning af lovbemærkningerne kun giver grundlag for, at forbuddet i § 15 omfatter ændret anvendelse af bygninger, hvis der sker større bygningsmæssige ændringer. Det må på denne baggrund anses for problematisk, at Natur- og Miljøklagenævnets nyere praksis ikke har forholdt sig til, hvorledes lovændringen i 2004 må have betydning for anvendelse af den ældre vejledning.

For det tredje må det konstateres, at der er forskel på forbuddet i §§ 8 og 15, og at der også før 1992 var mulighed for at gribe ind over for ændret anvendelse af eksisterende bygninger i klitfredningszonen, fordi en sådan ændret anvendelse kan have alvorlige følger for de formål, som forfølges med § 8. Det kan på denne baggrund ikke afvises, at forbuddet i § 8 omfatter ændret anvendelse af bygninger af de grunde, der er anført i vejledningen, hvilket i øvrigt illustreres af, at forbuddet i § 8 også omfatter træfældning og fjernelse af beplantning. Det er på denne baggrund mest nærliggende at fortolke udsagnet i vejledningen om ændret anvendelse af bygninger på den måde, at det alene gælder for forbuddet i § 8, men ikke omfatter § 15, stk. 1.

Endelig må det konstateres, at vejledningen ikke angiver en generel regel om, at ændret anvendelse af bygninger er omfattet af forbuddet i §§ 8 og 15, men blot anfører, at dette ”kan” være tilfældet ved ibrugtagning af eksisterende bygninger til beboelse, butik eller restauration, når det kan godtgøres, at en ændret anvendelse medfører en tilstandsændring. Heraf må logisk følge, at den i vejledningen indeholdte udvidelse af forbuddet i § 15 kun gælder, hvis myndigheden har godtgjort en sådan negativ virkning på tilstanden. Det er som følge heraf ikke ejeren, der skal godtgøre, at den ændrede anvendelse ikke medfører en negativ virkning på tilstanden, men derimod myndigheden der som led i den almindelige oplysningspligt skal identificere påvirkningen ved den ændrede anvendelse og godtgøre, at denne påvirkning er skadelig i forhold til de formål, der forfølges med § 15. Det kan konstateres, at Natur- og Miljøklagenævnets nyere praksis ikke opfylder denne betingelse, men i stedet mere generelt har antaget, at § 15 omfatter anvendelsesændringer af bygninger.

Sammenfattende finder jeg det problematisk, at Skov- og Naturstyrelsen med en vejledning udvider indholdet af en forbudsbestemmelse i forhold til forarbejder og daværende praksis. Dette taler for, at der må ses bort fra vejledningens bemærkninger om, at ændret anvendelse af eksisterende bygninger inden for strandbeskyttelseslinjen er omfattet af forbuddet i § 15, stk. 1. Selv hvis man måtte tillægge vejledningens udsagn om ændret anvendelse af eksisterende bygninger betydning, må udsagnet dog fortolkes i lyset af den senere lovændring i 2004 og forskellen mellem forbuddet i § 8 og § 15. Dette må føre til, at forbuddet i § 15 kun omfatter ændret anvendelse af bygninger i forbindelse med større bygningsmæssige ændringer. Hvis man alligevel måtte antage, at vejledningen går forud for lovhjemmel og den senere lovregel, må dette i alle tilfælde føre til, at det

er myndigheden, der skal identificere og godtgøre, hvordan den ændrede anvendelse påvirker tilstanden, hvorfor en udvidet fortolkning af forbuddet i § 15, stk. 1 ikke kan begrundes med en mere ubestemmelig henvisning til mulig præcedens, hvilket i øvrigt ligeledes er forudsat i Naturklagenævnets afgørelse i MAD 2006.2168 Nkn om udnyttelse af loftsetage til beboelse, men ikke i de seneste års praksis.

#### **4.4 Sammenfattende om forbuddet i § 15, stk.1 omfatter ændret anvendelse af bygninger**

Forbud mod ændret anvendelse af eksisterende bygninger må anses for et meget vidtgående indgreb i en ejers råden over den faste ejendom og vil derfor efter almindelige fortolkningsprincipper kræve udtrykkelig lovhjemmel eller i det mindste en meget klar tilkendegivelse i motiverne. Det må lægges til grund, at den tidligere regulering af strandbeskyttelseslinjen i naturfredningslovens § 46, stk. 1 kun omfattede bestemte fysiske varige indgreb som bygninger, hegn, master og beplantning, når bortses fra den særlige regel om udstykning. Frem til 1992 var der således intet holdepunkt for, at ændret anvendelse af eksisterende bygninger i sig selv var omfattet af de restriktioner, som var fastsat inden for strandbeskyttelseslinjen.

Efter forarbejderne til naturbeskyttelseslovens § 15, stk. 1 er der intet holdepunkt for, at forbuddet mod tilstandsændringer omfatter ændret anvendelse af bygninger, og dette gælder også ændringen af undtagelsen i 2004, når der ikke sker større bygningsmæssige ændringer, selv om forbud mod ændret anvendelse af bygninger er en så indgribende regulering, at den må kræve klar hjemmel efter almindelige fortolkningsprincipper. Ændret anvendelse af eksisterende bygninger vil dog i landzone kræve landzonetilladelse efter planlovens § 35, når ændringen ikke er omfattet af undtagelserne i planlovens §§ 36 og 37, jf. ligeledes Højesterets dom i UfR 2002.1761/2 H.

Hvis det derimod antages, at det er muligt at udvide en forbudsregel til at omfatte ændret anvendelse af bygninger, fordi der i bemærkninger til en ny undtagelsesregel fra strandbeskyttelseslinjen forekommer en generel henvisning til bemærkningerne til en undtagelse vedrørende klitfredningszonen, kan lovændringen i 2004 begrunde, at ændret anvendelse af bygninger er omfattet af forbuddet i § 15, stk. 1, men kun hvis der i forbindelse med den ændrede anvendelse sker større bygningsmæssige ændringer. Selv ved en så udvidende fortolkning, der fraviger almindelige fortolkningsprincipper, er det således ikke muligt at finde støtte til, at § 15, stk. 1 kan omfatte ændret anvendelse, når der ikke sker større bygningsmæssige ændringer.



Uanset dette har Natur- og Miljøklagenævnet i de senere år med henvisning til Skov- og Naturstyrelsens vejledning fra 2000 fortolket naturbeskyttelseslovens § 15, stk. 1 som et generelt forbud mod ændret anvendelse af eksisterende bygninger. Efter min opfattelse må det afvises, at en vejledning kan gennemføre en så principiel og vidtgående udvidelse af et forbud, og selv hvis vejledningen lægges til grund, er Natur- og Miljøklagenævnet i sin praksis gået ud over, hvad vejledningen giver holdepunkt for.

Jeg er i den sammenhæng opmærksom på, at *Veit Koester* i Naturbeskyttelsesloven med kommentarer (2009) s. 195 anfører, at ændret anvendelse af bygninger er omfattet af forbuddet i §§ 8, 15 og 18 og i øvrigt også mener, at dette gælder for forbuddet i § 17 om skovbyggelinjen (s. 197), hvor *Koester* som primær retskilde henviser til lovændringen i 2004, Skov- og Naturstyrelsens vejledning og praksis, hvor større bygningsmæssig ændring er anset for en tilstandsændring pga. den ændrede anvendelse. Da *Koesters* betragtninger imidlertid er baseret på en sammenblanding af større bygningsmæssige ændringer og ændret anvendelse af bygningen, giver disse betragtninger ikke anledning til at ændre ovennævnte konklusion.

I sidste ende må det naturligvis være op til domstolene, om Skov- og Naturstyrelsens Vejledning fra 2000 kan lægges til grund, og om den kan fortolkes som i Natur- og Miljøklagenævnets nyere praksis.

##### **5. Hvilke anvendelsesændringer kan være omfattet af § 15**

Hvis domstolene måtte lægge til grund, at § 15 ”kan” omfatte ændret anvendelse af bygninger uden bygningsmæssige ændringer, er spørgsmålet, hvilke anvendelsesændringer der er omfattet af forbuddet, herunder om det omfatter anvendelse af udhus til lejlighedsvis overnatning.

Som anført ovenfor kan Skov- og Naturstyrelsens vejledning alene begrunde, at ændret anvendelse af en bygning *kan* være omfattet af forbuddet i § 15, stk. 1. Vejledningen kan derimod ikke begrunde, at enhver ændret anvendelse er omfattet af forbuddet i § 15, stk. 1. Som følge heraf vil forbuddet i § 15, stk. 1 kun omfatte ændret anvendelse af bygninger, når myndigheden har identificeret påvirkningen ved den ændrede anvendelse og kan godtgøre, at denne påvirkning er skadelig i forhold til de formål, der forfølges med § 15. Hvor der er tale om lejlighedsvis

anvendelse af en bygning til overnatning og kortvarige ophold, vil denne betingelse normalt ikke være opfyldt grundet påvirkningens midlertidige karakter. Jeg vil herved henvise til, at forbuddet i § 15 netop retter sig mod mere varige påvirkninger, hvorimod forbuddet mod tilstandsændringer inden for klitfredningszonen efter § 8 også omfatter midlertidige påvirkninger, som det er anført i Skov- og Naturstyrelsens vejledning fra 2000 om midlertidige terrænændringer inden for klitfredningslinjen.

Da selv den mest udvidende fortolkning af Skov- og Naturstyrelsens vejledning og lovændringen i 2004 retskilderne i alle tilfælde forudsætter, at det kun er i nogle tilfælde, at en ændret anvendelse af en bygning kan være omfattet af forbuddet i § 15, må dette nødvendigvis betyde, at Naturstyrelsen som myndighed for strandbeskyttelseslinjen og Natur- og Miljøklagenævnet som rekursorgan med fuld prøvelse må identificere, hvordan den ændrede anvendelse kan påvirke tilstanden inden for strandbeskyttelseslinjen, og at denne påvirkning er skadelig i forhold til de formål, der forfølges med § 15.

Mens denne fortolkning er afspejlet i Naturklagenævnets afgørelse i MAD 2006.2168 Nkn om udnyttelse af loftsetage til beboelse, svarer den ikke til de senere års praksis fra Natur- og Miljøklagenævnet, hvorfor det i sidste ende må være op til domstolene, om man vil følge nævnets nyere fortolkning.

## **6. Hvordan skal begrebet 'ændret anvendelse af bygning' fortolkes?**

Afslutningsvis er det fundet nødvendigt at gøre nogle bemærkninger om begrebet 'ændret anvendelse af en bygning'.

Hvis der er meddelt tilladelse eller dispensation til en bestemt anvendelse af en bygning efter naturbeskyttelsesloven, følger det af naturbeskyttelseslovens § 66, stk. 2, at tilladelsen anses for bortfaldet, hvis den tilladte anvendelse har været afbrudt i mere end tre på hinanden følgende år. Det fremgår imidlertid af retspraksis vedrørende den tilsvarende regel i planlovens § 56, stk. 1, at reglen kun gælder, hvor der er meddelt tilladelse efter naturbeskyttelsesloven (eller evt. efter naturfredningsloven, hvis tilladelse meddelt efter 1975), jf. fx MAD 2001.193 Ø, hvor landsretten afviste, at kontinuitetsbrudsreglen i planlovens § 56, stk. 1 kunne anvendes i forhold til en landzonetilladelse fra 1975, fordi zoneloven ikke på daværende tidspunkt indeholdt regler om

kontinuitetsbrud. I konsekvens heraf og under hensyn til berettigede forventninger kunne en senere ejer i 1998 udnytte en i 1975 meddelte landzonetilladelse til udstykning og opførelse af fire sommerhuse. Det fremgår ganske vist af senere domme, at hvis en landzonetilladelse fra før, der blev indført regler om kontinuitetsbrud af landzonetilladelser, ikke har været udnyttet i næsten 30 år, må tilladelsen normalt anses for bortfaldet på grundlag af passivitetsbetragtninger, jf. MAD 2007.757 Ø, hvor tilladelse bortfaldet efter 27 års passivitet og MAD 2013.2571 Ø, hvor tilladelse bortfaldet efter 28 år.

Så vidt jeg har forstået Natur- og Miljøklagenævnets afgørelse i den foreliggende sag, må det lægges til grund, at det lille udhus har været anvendt til beboelse, og at dette blev påbegyndt i 1930'erne, dvs. på et tidspunkt, hvor en sådan anvendelse ikke krævede tilladelse. Heraf følger med andre ord, at kontinuitetsbrudsreglen i § 66, stk. 2 ikke finder anvendelse i den foreliggende sag.

Efter den ovenfor omtalte retspraksis vil der herefter ikke være tale om ændret anvendelse, hvis det lille udhus har været anvendt til lejlighedsvis overnatning inden for de seneste tyve år. Derimod er udfaldet noget mere usikkert, hvis det lille udhus overhovedet ikke har været anvendt til lejlighedsvis overnatning de seneste 25 år, idet passivitetsbetragtninger i så fald kan få betydning.

*Peter Pagh*

*Den 5. oktober 2016*