

Returadresse:

Land By og Kultur, Land og Vand
Smed Sørensens Vej 1, 6950 Ringkøbing



Sagsbehandler
Ivan Thesbjerg
Direkte telefon
99 74 14 03
E-post
ivan.thesbjerg@rksk.dk
Dato
10. august 2022
Sagsnummer
22-015334

Orientering til grundejere på Holmsland Klit indenfor sommerhusområder, der er lokalplanlagt efter 1992

Hermed en orientering til alle grundejere (hovedejere – orienter venligst også eventuelle medejere) i sommerhusområderne, som er lokalplanlagt efter 1. juli 1992.

Som det formentlig vil være kendt af mange af jer, har spørgsmålet om sagsbehandlingen af sommerhuse opført inden for ovennævnte sommerhusområder været til behandling i Ankestyrelsen. Sagen blev oversendt fra Miljø- og Fødevarerklagenævnet til Ankestyrelsen den 20. januar 2020 efter en klage fra Danmarks Naturfredningsforening.

Den 8. april 2022 er der kommet en udtalelse fra Ankestyrelsen (vedhæftet), som har udtalt følgende:

"Ankestyrelsen vurderer, at det er ulovligt, at Ringkøbing-Skjern Kommune ikke foranlediger, at flere sommerhusområder beliggende på Holmsland Klit og et sommerhusområde beliggende i Hvide Sande på arealer omfattet af naturbeskyttelseslovens § 3, stk. 2, lovliggjort.

Ankestyrelsen vurderer på den baggrund, at Ringkøbing-Skjern Kommune skal træffe afgørelser om lovliggørelse af byggeri i de omhandlede områder.

Vi beder byrådet i Ringkøbing-Skjern Kommune om inden to måneder at oplyse, hvad vores udtalelse giver byrådet anledning til herunder, hvordan byrådet vil foranledige lovliggørelse som ovenfor nævnt."

Ringkøbing-Skjern Kommunes svar på ovennævnte høring er vedhæftet.

Kommunen skal altså nu i gang med at sagsbehandle de ca. 600 sager efter Naturbeskyttelseslovens bestemmelser. Det vil sige, at det skal vurderes, om der kan meddeles dispensation til sommerhuse med tilhørende indkørsel, parkeringsarealer, udhuse, terrasser, legepladser m.v. Vurderingerne skal foretages ud fra den natur, der var på grunden på det tidspunkt, hvor huset og tilhørende anlæg blev bygget og anlagt. Det er en meget stor og tidskrævende opgave, og vi håber på jeres forståelse af, at opgaven kan komme til at vare flere år.

Her følger en lille rettesnor for, hvad du som sommerhusejer kan forvente, der skal til vedrørende din sommerhusgrund:

Sommerhussagerne fordeler sig overordnet i 5 kategorier:

1. Sommerhus opført før 1992: her kræves ingen behandling efter naturbeskyttelseslovens §3
2. Sommerhus opført før 1992 og der er foretaget tilbygninger/terrasseanlæg m.v. efter 1992: tilbygninger/terrasseanlæg kræver behandling efter naturbeskyttelseslovens §3



3. Sommerhus med/uden tilbygninger opført efter 1992: kræver behandling efter naturbeskyttelseslovens §3
4. Ubebygget grund, hvor der ønskes opført et sommerhus med evt. tilbygninger/terrasseanlæg: kræver dispensation efter naturbeskyttelseslovens §3
5. Sommerhuset eller grunden ligger ikke i område, der er beskyttet af naturbeskyttelseslovens §3: her kræves ingen behandling efter naturbeskyttelseslovens §3

Uanset hvilken kategori dit sommerhus tilhører, vil du modtage et brev fra Ringkøbing-Skjern Kommune, når vi har gennemgået eller behandlet sagen.

Situationen kan være fastlåst for de af jer, som måtte stå i en aktuel salgssituation, hvor der er tilkøbt en ejendomsmægler. Kommunen vil derfor efter ansøgning imødekomme disse sager og opprioritere dem, så behandlingen af sagerne kan fremskyndes. Det kræver blot, at henvendelsen om opprioritering er påført navnet på det ejendomsmæglerfirma, der sidder med salget af det pågældende sommerhus.

Eventuelle spørgsmål vedrørende ovenstående kan sendes til natur@rksk.dk

Venlig hilsen

Ivan Thesbjerg
Afdelingsleder

Orientering om indsamling af personoplysninger.

I forbindelse med sagsbehandlingen opbevarer Ringkøbing-Skjern Kommune personoplysninger om dig. Efter databeskyttelsesforordningens artikel 13 og 14 skal vi give dig en række oplysninger, når vi modtager personoplysninger fra dig.

Land, By og Kultur skal i den forbindelse oplyse dig om følgende:

1. Vi er den dataansvarlige – hvordan kontakter du os?
2. Kontaktoplysninger på databeskyttelsesrådgiveren.
3. Formålene og retsgrundlaget for behandlingen af dine personoplysninger.
4. Kategorier af personoplysninger.
5. Modtagere eller kategorier af modtagere.
6. Hvor dine personoplysninger stammer fra.
7. Opbevaring af dine personoplysninger.
8. Retten til at trække samtykke tilbage.
9. Dine rettigheder
10. Klagemulighed til Datatilsynet

Her kan du se en nærmere uddybning i forhold til de oplysninger, vi skal give dig: rksk.dk/oplysningspligt-matrikler



Ringkøbing-Skjern kommune
Ved Fjorden 6
6950 Ringkøbing

**Tilsynsudtalelse om sommerhusområder i Ringkøbing-Skjern
Kommune - kommunens sagsnr. 21-025348**

Ankestyrelsen modtog den 20. januar 2020 en henvendelse fra Miljø- og Fødevareklagenævnet om kommunens praksis vedrørende beskyttet natur i flere sommerhusområder.

Resumé

Ankestyrelsen vurderer, at det er ulovligt, at Ringkøbing-Skjern Kommune ikke foranlediger, at flere sommerhusområder beliggende på Holmsland Klit og et sommerhusområde beliggende i Hvide Sande på arealer omfattet af naturbeskyttelseslovens § 3, stk. 2, lovliggjort.

Ankestyrelsen vurderer på den baggrund, at Ringkøbing-Skjern Kommune skal træffe afgørelser om lovliggørelse af byggeri i de omhandlede områder.

Vi beder byrådet i Ringkøbing-Skjern Kommune om inden to måneder at oplyse, hvad vores udtalelse giver byrådet anledning til herunder, hvordan byrådet vil foranledige lovliggørelse som ovenfor nævnt.

Sagens oplysninger

Den 20. januar 2020 oversendte Miljø- og Fødevareklagenævnet en klage fra Danmarks Naturfredningsforening til Ankestyrelsen.

Det fremgik af klagen, at Ringkøbing-Skjern Kommune den 11. oktober 2019 sendte et orienteringsbrev ud til ca. 1.300 interessenter vedrørende flere sommerhusområder beliggende på Holmsland Klit.

8. april 2022

J.nr. 20-3438

Ankestyrelsen
7998 Statsservice

Tel +45 3341 1200

ast@ast.dk
sikkermail@ast.dk

EAN-nr:
57 98 000 35 48 21

Åbningstid:
man-fre kl. 9.00-15.00

Sommerhusområderne er omfattet af 11 lokalplaner, der er vedtaget i årene 1994-1999. Et enkelt er beliggende i Hvide Sande, hvor lokalplanen er vedtaget i 2013.

Ifølge kommunens oplysninger er i alt 210 sommerhuse og omkring 380 til- og ombygninger opført i perioden, fra dispensationskravet blev indført den 1. juli 1992, til 2018, hvor kommunen ændrede sin praksis.

Følgende fremgår blandt andet af kommunens orienteringsbrev:

”Din sommerhusgrund blev med vedtagelsen af lokalplan [...] overført til sommerhusområde. Da lokalplanen først er vedtaget efter Naturbeskyttelseslovens vedtagelse d. 1. juli 1992, medfører det, at området, som udgangspunkt, er omfattet af Naturbeskyttelseslovens § 3 om beskyttet natur. Ifølge praksis fra Miljø- og Fødevarerklagenævnet betyder det konkret, at alle ændringer af naturens tilstand i disse områder kræver en dispensation fra Naturbeskyttelseslovens § 3. Denne praksis har ikke været fulgt i Ringkøbing Amt og senere i Ringkøbing-Skjern Kommune af forskellige grunde, som er beskrevet nedenfor. Den tidligere praksis er nu ændret og vil fremover leve op til klagenævnets fortolkning af lovgivningen.

[...]

2. Bagudrettet må det konstateres, at det i relation til såvel større som mindre byggearbejder i tiden frem til udgangen af 2018 er lagt til grund, at beskyttelsen efter Naturbeskyttelseslovens § 3 ikke var gældende for denne type projekter. Det blev i konsekvens heraf indirekte besluttet, at dispensation fra § 3 ikke var nødvendig.

På denne baggrund har Ringkøbing-Skjern Kommune overvejet, om der skal ske genoptagelse af alle disse sager med henblik på afklaring af, om der i den enkelte sag kan være tale om et ulovligt forhold og hvordan lovliggørelse kan ske. Det er kommunens vurdering, at der hverken er pligt til eller grundlag for at igangsætte en sådan genoptagelse. På denne baggrund har Ringkøbing-Skjern Kommune besluttet ikke at genoptage behandlingen af nedenstående sager:

- Sager, hvor kommunen har meddelt byggetilladelse til et projekt, og hvor kommunen eller amtet ikke har vurderet, at naturområderne har været omfattet af Naturbeskyttelseslovens

§ 3, selv om områderne ikke var lokalplanlagt som sommerhusområde pr. 1. juli 1992, jf. naturtypebekendtgørelsens § 1.

- Tilfælde, hvor der er opført småbygninger m.v. uden byggetilladelse, men hvor der heller ikke har været krav om byggetilladelse eller anmeldelse i henhold til bygningsreglementets bestemmelser herom. Kommunen eller amtet har således ikke været direkte involveret i disse sager, men efter den hidtidige praksis ville sådanne småbygninger heller ikke være anset som omfattet af Naturbeskyttelseslovens § 3.

Det er Ringkøbing-Skjern Kommunes opfattelse, at kommunens vurdering og beslutning om, at der ikke er tale om ulovlige forhold i forhold til naturbeskyttelseslovens § 3, ikke kan påklages til Miljø- og Fødevareklagenævnet. Det skyldes, at der er tale om et spørgsmål om håndhævelse. Kommunens beslutning kan dog indbringes til Ankestyrelsen, der i så fald vil vurdere om kommunen har holdt sig inden for lovgivningen. Hvis dette skulle ske, vil du blive orienteret herom.”

Kommunen vejledte i orienteringsbrevet om, at alle ændringer i de områder, der var omfattet af naturbeskyttelseslovens § 3, stk. 2, fremover ville kræve dispensation fra kommunen.

Kommunen orienterede videre om, at kommunen var i gang med at overveje, hvilke naturforbedrende tiltag der skulle til for at rette op på de skete skader, og at kommunen ville afholde udgifter til eventuelle naturforbedrende tiltag.

Ankestyrelsen bad den 4. juni 2021 Ringkøbing-Skjern Kommune om en udtalelse på baggrund af henvendelsen fra Danmarks Naturfredningsforening.

Vi bad byrådet om at redegøre for de tiltag, som kommunen har iværksat som følge af, at kommunen indtil den 11. oktober 2019 ikke har fulgt Miljø- og Fødevareklagenævnets praksis efter naturbeskyttelseslovens § 3, herunder hvilke overvejelser kommunen havde gjort sig om at genoptage kommunale afgørelser om dispensation fra naturbeskyttelseslovens § 3.

Endvidere bad vi kommunen om at redegøre for, hvilket retligt grundlag der efter kommunens opfattelse er for at bevare ulovligt opførte bygninger i det omhandlede område.

Vi bad endelig kommunen redegøre for baggrunden for, at kommunen ikke i stedet for sit orienteringsbrev til organisationer og sommerhusejere af 11. oktober 2019 har truffet en egentlig afgørelse i forvaltningsretlig forstand.

Ankestyrelsen modtog den 12. november 2021 en udtalelse fra Ringkøbing-Skjern Kommune.

Det fremgår af kommunens udtalelse, at kommunen havde haft den opfattelse, at områder, der forud for den 1. juli 1992 var udlagt som såkaldte aftaleområder (områder, der efter aftale med Miljøministeriet var udlagt i foreløbige rammer forud for de senere kommuneplaner) til sommerhusbebyggelse, før de formelt blev overført til egentlige sommerhusområder med de respektive lokalplaner fra 1994 til 1999, kunne anses for at være udlagt til sommerhusområder før 1. juli 1992, og at sommerhusbebyggelse i områderne på den baggrund ikke krævedes dispensation.

Kommunen havde således den opfattelse, at de omfattede sommerhusområder var undtaget fra reglen i planlovens § 34, stk. og stk. 3, idet de var udlagt som såkaldte aftaleområder efter den dagældende kommuneplanlovs § 15, stk. 2.

Danmarks Naturfredningsforening gjorde imidlertid i efteråret 2018 kommunen opmærksom på, at Miljø- og Fødevarerklagenævnet havde truffet en afgørelse over for Thisted Kommune, hvori denne retsopfattelse blev underkendt.

Det var på den baggrund, at kommunen udsendte sin orienteringsskrivelse den 11. oktober 2019.

Det fremgår desuden af udtalelsen, at kommunen til brug for udarbejdelsen af orienteringsbrevet blev opmærksom på, at Naturklagenævnet i en afgørelse fra 1995 fandt, at de omhandlede arealer "ligger i et område som Miljøministeren har accepteret som eksisterende, fastlagt sommerhusområde".

Miljø- og Fødevarerklagenævnet har imidlertid i syv afgørelser om dispensation fra naturbeskyttelseslovens § 3, stk. 2 vurderet, at

områderne ikke kunne anses for eksisterende sommerhusområder den 1. juli 1992, men nævnet har imidlertid fundet, at der forelå sådanne særlige tilfælde, at der kunne gives dispensation.

I tre tilfælde har nævnet hjemvist sagen til kommunens vurdering af, om en dispensation var i strid med habitatbekendtgørelsens § 10, da man ikke kunne udelukke at der var tale om levesteder for markfirben.

Det fremgår af udtalelsen, at det på den baggrund, er kommunens opfattelse, at der ikke er grund til at gennemgå og eventuelt genoptage de mange gamle sager, da resultatet sandsynligvis vil blive det samme.

I forhold til Ankestyrelsens spørgsmål om lovliggørelse har kommunen henvist til værdispildsbetragtninger, som vi må forstå det. Desuden henviser kommunen til, at kommunen har truffet stiltiende - ulovlige - afgørelser om, at de omhandlede arealer ikke var/er omfattet af naturbeskyttelseslovens § 3, stk. 2 men, at hvis man gennemgik sagerne, ville resultatet ikke blive et andet.

I forhold til Ankestyrelsens anmodning om en redegørelse for, at Ringkøbing-Skjern Kommune ikke i stedet for sit orienteringsbrev til organisationer og sommerhusejere af 11. oktober 2019 har truffet en egentlig afgørelse i forvaltningsretlig forstand, fremgår følgende af kommunens udtalelse:

”Det er Ringkøbing-Skjern Kommunes opfattelse, at kommunen har truffet afgørelse om ikke at genoptage behandlingen af de i perioden behandlede ca. 590 afgjorte byggesager i relation til forholdet til NBL § 3.

Orienteringsbrevet udgjorde sammen med baggrundsnotatet en orientering til de berørte ejere herom.

Ringkøbing-Skjern Kommune finder, at begrundelsen for ikke at genoptage sagerne følger af baggrundsnotatet, der som nævnt var vedlagt, jf. forvaltningslovens § 22. Ringkøbing-Skjern Kommune fandt endvidere, at grundejerne med den skete orientering fik ”fuldt medhold”, hvorfor orienteringsbrevene ikke indeholdt klagevejledning, jf. forvaltningslovens § 25.

Ringkøbing-Skjern Kommune kan dog konstatere, at Miljø- og Fødevarerklagenævnet desuagtet vurderer, at der ikke er truffet afgørelse i forvaltningslovens forstand, hvilket kommunen tager til

efterretning, medmindre Ankestyrelsen er uenig deri."

Reglerne

Sommerhusområder på arealer, der er beskyttede naturtyper

Følgende fremgår af naturbeskyttelseslovens § 3, stk. 2:

"§ 3 [...]

Stk. 2 Der må ikke foretages ændringer i tilstanden af

- 1) heder,
 - 2) moser og lignende,
 - 3) strandenge og strandsumpe samt
 - 4) ferske enge og biologiske overdrev,
- når sådanne naturtyper enkeltvis, tilsammen eller i forbindelse med de søer, der er nævnt i stk. 1, er større end 2.500 m² i sammenhængende areal."

Af naturtypebekendtgørelsens § 1 fremgår følgende:

"§ 1. For heder, strandenge og strandsumpe samt ferske enge og biologiske overdrev, der den 1. juli 1992 ligger i byzone eller sommerhusområde, gælder naturbeskyttelseslovens § 3, stk. 2, kun for tilstandsændringer til landbrugsformål."

Følgende fremgår af planlovens § 34, stk. 1 og 3:

"§ 34. Hele landet er opdelt i byzoner, sommerhusområder og landzoner.

[...]

Stk. 3. Sommerhusområder er

- 1) områder, som i en bygningsvedtægt eller en byplanvedtægt er udlagt til sommerhusbebyggelse,
- 2) områder, som i en lokalplan er overført til sommerhusområde, og
- 3) områder, som ved kommunalbestyrelsens beslutning efter § 33, stk. 1, nr. 2, har opretholdt zonestatus som sommerhusområde.

[...]"

Det følger således af de tre bestemmelser sammenholdt, at der ikke må ske ændring af områder, som er omfattet af naturbeskyttelseslovens § 3, stk. 2, til sommerhusområder efter den 1. juli 1992.

Følgende fremgår af dagældende kommuneplanlovs § 15, stk. 2, der blev ophævet den 1. januar 1992:

”§ 15. Bestemmelserne i §§ 2-14 træder i kraft i en kommune ved godkendelsen af en regionplan, der omfatter kommunen.

Stk. 2. Dispositionsplaner og anden planlægning tilvejebragt af kommunalbestyrelsen efter de hidtil gældende regler kan af miljøministeren godkendes som midlertidige rammer for indholdet af lokalplaner.

Stk. 3. Efter forhandling med kommunalbestyrelsen kan miljøministeren samtidig med godkendelse efter stk. 2 foretage de ændringer og tilføjelser, som ministeren finder nødvendige for, at der tilvejebringes fornødne rammer for indholdet af lokalplanlægningen.

Stk. 4. Umiddelbart efter en godkendelse efter stk. 2 foretager kommunalbestyrelsen offentlig bekendtgørelse herom efter regler, der fastsættes af miljøministeren. De godkendte rammer skal være offentligt tilgængelige.

Praksis om anlæg af sommerhusområder i § 15-rammer efter den nu ophævede kommuneplanlov

Følgende fremgår af Natur- og Miljøklagenævnets afgørelse af 10. august 2011, sag NMK-510-00003, om Thisted Kommunes dispensation til opførelse af en garage i klithede:

”NATUR- OG MILJØKLAGENÆVNETS BEMÆRKNINGER OG AFGØRELSE

Efter naturbeskyttelseslovens § 3, stk. 2, nr. 1, må der ikke foretages ændring i tilstanden af heder, når sådan naturtype enkeltvis eller sammen med andre naturtyper er større end 2.500 m².

Det følger af § 1 i bekendtgørelse nr. 1172 fra 2006 om beskyttede naturtyper, at for bl.a. heder, der den 1. juli 1992 lå i byzone eller sommerhusområde, gælder beskyttelsesordningen i naturbeskyttelseslovens § 3, stk. 2, kun for tilstandsændringer til landbrugsformål.

For områder, der efter den 1. juli 1992 er inddraget i sommerhusområde gælder beskyttelsesordningen mod tilstandsændringer i fuldt omfang.

Thisted Kommune har oplyst, at ejendommen blev udlagt til sommerhusområde i 1979 i de daværende § 15-rammer i den tidligere kommuneplanlov. Ejendommens status overgik senere fra landzone til sommerhusområde ved lokalplan 451 S-2 fra marts 2006.

Ifølge planlovens § 34, stk. 3, er sommerhusområder 1) områder, som i en bygningsvedtægt eller en byplanvedtægt er udlagt til sommerhusbebyggelse, og 2) områder, som i en lokalplan er overført til sommerhusområde.

Efter det i sagen oplyste, har der ikke inden den 1. juli 1992 været vedtaget en bygningsvedtægt, byplanvedtægt eller lokalplan, der udlagde området til sommerhusområde.

Natur- og Miljøklagenævnet finder at måtte lægge til grund, at området ved naturbeskyttelseslovens ikrafttræden havde status som landzone, idet tilvejebringelse af midlertidige rammer for lokalplaner efter den tidligere kommuneplanlovs § 15, stk. 2, ikke er tilstrækkeligt til at ændre et områdes status til at være sommerhusområde.

Herefter finder § 1 i bekendtgørelse om beskyttede naturtyper ikke anvendelse. Anlæggelse af den ansøgte garage kræver dermed dispensation fra naturbeskyttelseslovens § 3.

Efter naturbeskyttelseslovens § 65, stk. 3, kan der i særlige tilfælde meddeles dispensation fra forbuddet i § 3.

Det følger af lovens bemærkninger, at der skal foreligge særlige omstændigheder, før der kan meddeles dispensation til foranstaltninger, som ændrer tilstanden i de beskyttede naturtyper, når ændringerne er væsentlige eller i strid med ønsket om at opretholde de pågældende naturtyper som sådanne, idet reglerne er udtryk for en generel samfundsmæssig interesse i, at de beskyttede naturtyper opretholdes. En almindelig økonomisk interesse er således ikke i sig selv tilstrækkelig til at begrunde en dispensation. Der må, for at et indgreb i områdets tilstand eventuelt kan accepteres, tillige være tale om et område, som ud fra naturbeskyttelseshensyn vurderes som uden særlig interesse, eller om et indgreb, der i sig selv ikke skønnes at medføre nogen afgørende forrykning af tilstanden i området. Derudover

forudsættes det, at en dispensation ikke vil skabe en uheldig og uønsket præcedens for den fremtidige administration af § 3-beskyttelsen i området.

Praksis er - i overensstemmelse med lovens ordlyd - restriktiv.”

Tilsynsmyndighed

Følgende fremgår af naturbeskyttelseslovens § 73, stk.

”**§ 73.** Kommunalbestyrelsen påser overholdelsen af denne lov og af de regler, der er udstedt efter loven, samt af fredningsbestemmelser.
[...]

Planlovens § 51, stk. 1 og 2, har følgende ordlyd:

”**§ 51.** Kommunalbestyrelsen påser overholdelsen af denne lov og de regler, der er fastsat med hjemmel i loven, samt af bestemmelserne i lokalplaner og i de efter § 68, stk. 2, opretholdte vedtægter og planer m.v.
Stk. 2. Kommunalbestyrelsen påser, at påbud og forbud efter denne lov efterkommes, og at vilkår fastsat i tilladelser, dispensationer m.v. overholdes.
[...]

Følgende fremgår af byggelovens § 16 C, stk. 1 og 2:

”**§ 16 C.** Kommunalbestyrelsen er bygningsmyndighed.
Stk. 2. Kommunalbestyrelsen påser, at påbud efter loven eller regler fastsat i medfør heraf efterkommes, og at vilkår fastsat i tilladelser eller dispensationer, som er meddelt af kommunalbestyrelsen, overholdes.
[...]

Tilsynspligtens indhold

Følgende fremgår af betænkning nr. 981/1983 om håndhævelse af bygge- og planlovgivningen s. 43:

”Et andet spørgsmål er, hvilke reaktioner det skal afføde, at en myndighed gennem sit tilsyn eller på anden måde bliver bekendt med, at der er etableret eller foregår forhold i strid med den

lovgivning, som myndigheden administrerer. Som ovenfor nævnt er kommuneplanlovens § 46 den eneste lovbestemmelse inden for den bygge- og miljøretlige lovgivning, der udtrykkeligt pålægger den administrerende myndighed - her kommunalbestyrelsen - at søge et ulovligt forhold lovliggjort. I bemærkningerne til lovforslaget er udtalt, at denne pligt følger umiddelbart af, at kommunalbestyrelsen er den offentlige myndighed, der som 1. instans påser overholdelsen af byplanlovgivningen, men at det findes hensigtsmæssigt, at loven indeholder en udtrykkelig regel herom. Efter bestemmelsens ordlyd har kommunalbestyrelsen ingen mulighed for blot at henlægge en sag om en konstateret ulovlighed i forhold til kommuneplanloven. Enten skal der meddeles en dispensation til retlig lovliggørelse af forholdet, såfremt en dispensation overhovedet kan meddeles - og i så fald under overholdelse af reglerne om forudgående naboorientering, hvis disse regler finder anvendelse. Eller kommunalbestyrelsen skal udstede påbud til vedkommende ejer og eventuelt bruger om fysisk lovliggørelse af forholdet og derefter - hvis påbudet ikke efterkommes - foranledige sagen indbragt for domstolene. Bestemmelsen må dog formentlig forstås med to begrænsninger. For det første må det være lovligt, at kommunalbestyrelsen undlader at reagere på rene bagatelovertrædelser. For det andet må det formentlig antages i overensstemmelse med miljøministeriets opfattelse, at en retlig lovliggørelse ikke blot kan ske ved dispensation, således som det udtrykkeligt fremgår af lovbestemmelsen, men også kan foretages i en efterfølgende lokalplan."

Tilsynsmyndighedens pligter fremgår nu udtrykkeligt af naturbeskyttelsesloven, planloven og byggeloven.

Det fremgår således af naturbeskyttelseslovens § 73, stk. 4 og 5, at tilsynsmyndigheden skal sørge for, at ulovlige forhold lovliggøres:

"§ 73.

[...]

Stk. 4. Tilsynsmyndigheden påser, at påbud og forbud efter denne lov efterkommes, og at vilkår, der er fastsat i tilladelser, overholdes.

Stk. 5. Tilsynsmyndigheden skal foranledige et ulovligt forhold lovliggjort, medmindre forholdet har underordnet betydning.

[...]"

Tilsvarende fremgår af planlovens § 51:

”§ 51.

[...]

Stk. 3. Kommunalbestyrelsen skal foranledige et ulovligt forhold lovliggjort, medmindre forholdet har underordnet betydning.

Endelig fremgår følgende af byggelovens § 16 C, stk. 1, stk. 2 og stk. 3:

”§ 16 C. Kommunalbestyrelsen er bygningsmyndighed.

Stk. 2. Kommunalbestyrelsen påser, at påbud efter loven eller regler fastsat i medfør heraf efterkommes, og at vilkår fastsat i tilladelser eller dispensationer, som er meddelt af kommunalbestyrelsen, overholdes.

Stk. 3. Bliver kommunalbestyrelsen opmærksom på et ulovligt forhold, skal den søge forholdet lovliggjort, medmindre det er af ganske underordnet betydning.

[...]”

Det fremgår således af de tre lovbestemmelser, at tilsynsmyndigheden har pligt til at foranledige ulovlige forhold lovliggjort, medmindre der er tale om helt bagatelagtige forhold.

Praksis vedrørende bagatelagtige forhold skal bedømmes ud fra en snæver målestok. Vi henviser til Planloven med kommentarer, Helle Tegner Anker m. fl., Jurist- og økonomforbundets forlag 2013 s. 768. Vi henviser også til FOB 1966.23, hvor ombudsmanden fandt, at en overskridelse af byggehøjden med 6 cm. fra 2,50 m. til 2,56 m. krævede en formel dispensation.

Lovliggørelse

Følgende fremgår af betænkning nr. 981/1983 om håndhævelse af bygge- og planlovgivningen s. 20:

”Når der begås en ulovlighed, er det selvfølgelig udgangspunkt for opnåelsen af bygge- og miljølovenes formål, at der - hvis det er fysisk muligt - skal tilvejebringes en lovlig tilstand. Der skal med andre ord ske fysisk lovliggørelse. Men en lovlig tilstand kan som regel også tilvejebringes ved, at den udførte aktivitet godkendes efterfølgende. Der er da sket retlig lovliggørelse. I mange tilfælde er retlig lovliggørelse helt ubetænkelig. Det gælder, når tilladelsen ville være blevet givet, hvis der på korrekt vis var ansøgt på

forhånd. Det savner da mening at kræve fysisk lovliggørelse. Den begåede lovovertrædelse kan i sådanne tilfælde sanktioneres ved bødestraf og eventuelt konfiskation af den ved ulovligheden opnåede fortjeneste. Men krav om fysisk lovliggørelse undlades ofte i videre omfang. Det skyldes en række konkrete momenter, idet der kan blive lagt vægt på bl.a. eventuel god tro, den forløbne tid, størrelsen af udgifterne til fysisk lovliggørelse og det samfundsmæssige værdispild, som en fysisk lovliggørelse vil medføre. Hvis det ulovlige forhold er etableret efter en udtrykkelig myndighedstilladelse, forstærkes tendensen til at afstå fra at kræve fysisk lovliggørelse, selv om tilladelsen var givet ulovligt."

Retlig lovliggørelse

Følgende fremgår af vejledning til bygningsreglementet om lovliggørelse af byggeri:

"Retlig lovliggørelse betyder, at det ulovlige forhold gøres lovligt gennem efterfølgende tilladelse eller dispensation til opretholdelse af tilstanden. Herefter vil tilstanden ikke længere være ulovlig.

Retlig lovliggørelse medfører således, at et byggeri lovliggøres rent formelt, og det betyder, at byggeriet lovliggøres, uden at der sker fysiske ændringer i byggeriet.

Retlig lovliggørelse kan som udgangspunkt alene ske i de tilfælde, hvor det ulovlige forhold ville have været lovligt på opførelsetidspunktet, hvis der forud for opførelsen var ansøgt om tilladelse eller dispensation."

Det følger heraf, at der alene kan ske retlig lovliggørelse af de omhandlede sommerhusbebyggelser, hvis der er mulighed for at dispensere fra reglen i naturbeskyttelseslovens § 3, stk. 2, og hvis betingelserne for at give dispensation er opfyldt.

Dispensation fra naturbeskyttelseslovens § 3, stk. 2

Der kan efter naturbeskyttelseslovens § 65, stk. 2, i særlige tilfælde gives dispensation fra reglen i naturbeskyttelseslovens § 3, stk. 2. En sådan dispensation skal dog respektere reglerne i artikel 6, 12, 13 og 16 i Rådets direktiv 92/43/EØF af 21. maj 1992 med senere ændringer (habitatdirektivet) som beskrevet i bekendtgørelse om udpegning og

administration af internationale naturbeskyttelsesområder samt beskyttelse af visse arter (habitatbekendtgørelsen).

Habitatbekendtgørelsens § 7, stk. 2, og § 10 har følgende ordlyd:

”§ 7 [...]

Stk. 2. Følgende sager efter naturbeskyttelsesloven er omfattet af § 6:

1) Dispensation fra naturbeskyttelseslovens § 3 og § 4, stk. 1, om beskyttede naturtyper m.v., § 8, stk. 1, og afgørelser efter regler udstedt i medfør af § 8, stk. 5, og § 11, stk. 3, om klitfredede arealer, § 15, stk. 1, om strandbeskyttelseslinjen, § 16, stk. 1, om sø- og åbeskyttelseslinjen, § 17, stk. 1, om skovbyggelinjen, § 18, stk. 1, om fortidsmindebeskyttelseslinjen og § 19, stk. 1, om kirkebyggelinjen, jf. naturbeskyttelseslovens § 4, stk. 3, og §§ 65, 65 a og 65 b.”

”§ 10. Ved administration af de i §§ 7 og 8 nævnte bestemmelser kan der ikke gives tilladelse, dispensation, godkendelse mv., hvis det ansøgte kan

- 1) beskadige eller ødelægge yngle- eller rasteområder i det naturlige udbredelsesområde for de dyrearter, der er optaget i habitatdirektivets bilag IV, litra a), eller
- 2) ødelægge de plantearter, som er optaget i habitatdirektivets bilag IV, litra b) i alle livsstadier.

Stk. 2. Vurderingen skal fremgå af de afgørelser, der bliver truffet efter de i §§ 7 og 8 nævnte bestemmelser.”

Sådan vurderer vi sagen

På baggrund af Ringkøbing-Skjern Kommunes oplysninger lægger Ankestyrelsen til grund, at de omhandlede sommerhusområder er ulovlige efter naturbeskyttelseslovens § 3, stk. 2.

Ankestyrelsen lægger også til grund, at Ringkøbing-Skjern Kommune har besluttet ikke at træffe afgørelser om lovliggørelse af bebyggelser mv. i de omhandlede områder.

Ankestyrelsen vurderer, at kommunen herved handler i strid med sin forpligtelse som tilsynsmyndighed efter såvel naturbeskyttelsesloven som planloven og byggeloven til at foranledige ulovlige forhold lovliggjort.

Kommunen skal i hvert enkelt tilfælde tage stilling til, om lovliggørelsen skal være retlig eller fysisk eller kombination af de to og meddele afgørelserne til ejerne af ejendommene.

Vi beder om byrådets bemærkninger til vores udtalelse

Ankestyrelsen beder byrådet i Ringkøbing-Skjern Kommune om inden to måneder at oplyse, hvad vores udtalelse giver byrådet anledning til herunder hvordan byrådet vil foranledige lovliggørelse som ovenfor nævnt

Vi offentliggør denne udtalelse på www.ast.dk.

Ankestyrelsens kompetence som tilsynsmyndighed

Ankestyrelsen fører tilsyn med, at kommunerne overholder den lovgivning, der særligt gælder for offentlige myndigheder. Det står i § 48, stk. 1, i kommunestyrelsesloven.

Ankestyrelsen kan udtale sig om lovligheden af kommunale dispositioner eller undladelser. Det står i § 50 i kommunestyrelsesloven.

Venlig hilsen

Maria Juhl Hansen

Kopi er sendt til:

Danmarks Naturfredningsforening

Vi har anvendt:

Lovbekendtgørelse om kommunernes styrelse (kommunestyrelsesloven) nr. 47 af 15. januar 2019

Lovbekendtgørelse om naturbeskyttelse (naturbeskyttelsesloven) nr. 1986 af 27. oktober 2021

Lovbekendtgørelse om planlægning (planloven) nr. 1157 af 1. juli 2020

Lovbekendtgørelse af byggeloven nr. 1178 af 23. september 2016

Dagældende lovbekendtgørelse om kommuneplanlægning
kommuneplanlov/Kommuneplanloven 918 af 22. december 1989. Ophævet
den 1. januar 1992 ved lov om planlægning, lov nr. 388 af 6. juni 1991

Bekendtgørelse om bygningsreglementet 2018 (BR18) bekendtgørelse nr.
1399 af 12. december 2019 med senere ændringer senest ved
bekendtgørelse nr. 2312 af 7. december 2021

Bekendtgørelse om beskyttede naturtyper, bekendtgørelse nr. 1067 af 21.
august 2018

Bekendtgørelse om udpegning og administration af internationale
naturbeskyttelsesområder samt beskyttelse af visse arter, bekendtgørelse
nr. 2091 af 12. november 2021

Returadresse:
Land By og Kultur, Land og Vand
Smed Sørensens Vej 1, 6950 Ringkøbing



Ankestyrelsen
7998 Statsservice

Sagsbehandler
Thea Illum
Direkte telefon
99 74 15 67
E-post
thea.illum@rksk.dk
Dato
8. juni 2022
Sagsnummer
22-010132

Høringssvar – Ankestyrelsens j.nr. 20-3438

Sagen drejer sig om en række sommerhusområder på Holmsland Klit samt et boligområde i Hvide Sande, der er omfattet af i alt 11 lokalplaner. De lokalplanlagte sommerhusområder omfatter alle arealer, som rummer en eller flere beskyttede naturtyper efter § 3 i naturbeskyttelsesloven (NBL). Det kræver dispensation efter NBL § 65, stk. 2, at ændre sådanne arealers tilstand, herunder ved opførelse eller udvidelse af sommerhusbebyggelse.

Efter naturtypebekendtgørelsens § 1 gælder beskyttelsen dog ikke for områder, der pr. 1. juli 1992 havde karakter af sommerhusområder i planlovens forstand.

De pågældende arealer blev først lokalplanlagt som sommerhusområder ved lokalplaner vedtaget efter juli 1992, men havde allerede før 1992 status af såkaldte aftaleområder. Aftaleområder er ikke en lovbestemt områdetype, men er alligevel et begreb, som særligt i relation til kystnærhedsreglerne har været anerkendt i planmæssig henseende, herunder også af de statslige myndigheder og af miljøministeren.

Holmsland Kommune og Ringkøbing Amt fortolkede på denne baggrund naturtypebekendtgørelsen sådan, at aftaleområderne også havde karakter af sommerhusområder i bekendtgørelsens forstand, således at undtagelsen fra NBL § 3 fandt anvendelse. Ringkøbing-Skjern Kommune opretholdt denne praksis efter kommunalreformen i 2007. Det vurderes, at der i perioden er tilladt nyopførelse af i alt ca. 210 sommerhuse samt 380 til- og ombygninger, hvor der således ikke er taget stilling til NBL § 3.

I slutningen af 2018 gjorde Danmarks Naturfredningsforening imidlertid Ringkøbing-Skjern Kommune opmærksom på, at Natur- og Miljøklagenævnet i en konkret sag (fra Thisted), havde fastslået, at et områdes karakter af aftaleområde ikke indebar, at det kunne anses som sommerhusområde pr. 1. juli 1992 i NBL's og naturtypebekendtgørelsens forstand.

Miljø- og Fødevareklagenævnet har også efterfølgende fastholdt denne forståelse af reglerne, bl.a. i nogle nyere sager angående nye tilbygninger mv. i de konkrete sommerhusområder på Holmsland Klit.

Konsekvensen af denne forståelse er, at NBL § 3 gælder for sådanne arealer, selv om de pr. 1. juli 1992 havde karakter af aftaleområder. Med afsæt heri måtte Ringkøbing-Skjern Kommune derfor konstatere, at de opførte sommerhuse samt til- og ombygninger var tilladt i strid med naturbeskyttelsesloven.

Efter en undersøgelse af den historiske baggrund for den anlagte praksis, sendte Ringkøbing-Skjern

Kommune i oktober 2019 et orienteringsbrev og baggrundsnotat til de ca. 1100 berørte sommerhusejere. Det blev her anført, at der efter kommunens opfattelse løbende var truffet (stiltiende) afgørelser om, at de i perioden opførte sommerhuse og tilbygninger mv., ikke krævede dispensation fra NBL § 3, og at Ringkøbing-Skjern Kommune ikke på nuværende tidspunkt fandt, at der var det fornødne grundlag for at genoptage disse afgørelser vedrørende i tiden frem til 2018 opførte bebyggelser.

Danmarks Naturfredning klagede over Ringkøbing-Skjern Kommunes meddelelse til Miljø- og Fødevareklagenævnet, og sagen blev oversendt til Ankestyrelsen. Ankestyrelsen anmodede kommunen om at besvare nogle konkrete spørgsmål til brug for styrelsens udtalelse. Ringkøbing-Skjern Kommune besvarede spørgsmålene i en redegørelse, der blev fremsendt den 12. november 2021.

Ankestyrelsen har den 8. april 2022 afgivet udtalelse i sagen. Ankestyrelsen udtaler, at Ringkøbing-Skjern Kommune er forpligtet til at behandle de knap 600 sager om nyopførelser og til- og ombygninger efter NBL med henblik på at vurdere, om der i hver enkelt sag er grundlag for at meddele dispensation.

Ankestyrelsen har samtidig bedt Ringkøbing-Skjern Kommune meddele, hvad Ankestyrelsens udtalelse giver byrådet anledning til at foretage sig, herunder hvordan byrådet vil foranledige de ulovlige forhold lovliggjort.

Konklusioner

Udgangspunktet for det videre forløb kan efter vores opfattelse opridses således:

- Ankestyrelsen fandt, at der er tale om ulovlige forhold, som Ringkøbing-Skjern Kommune i sin egenskab af tilsynsmyndighed efter NBL § 3 er forpligtet til at søge lovliggjort. Dette på trods af Naturklagenævnets og Miljøministerens godkendelse af, at der kunne udarbejdes lokalplaner for de pågældende sommerhusområder efter 1. juli 1992.

Ringkøbing-Skjern Kommune vil herefter igangsætte den lovliggørelsesproces, der lægges op til i Ankestyrelsens udtalelse.

Lovliggørelse kan ske enten retligt eller fysisk. Retlig lovliggørelse betyder, at kommunen ”på bagkant” meddeler dispensation fra naturbeskyttelsesloven, således at byggeriet bliver lovligt. Fysisk lovliggørelse betyder, at Kommunen kræver byggeriet, der er opført uden dispensation fra Naturbeskyttelsesloven, revet ned. I overensstemmelse med proportionalitetsprincippet vil Kommunen først afsøge, om der er mulighed for retlig lovliggørelse, inden der skrides til fysisk lovliggørelse.

Ringkøbing-Skjern Kommune vil derfor i første omgang tage stilling til, om der i de enkelte tilfælde kan meddeles dispensation. Som udgangspunkt kan Ringkøbing-Skjern Kommune gøre dette af egen drift ud fra de oplysninger, som Kommunen selv har adgang til. Det kan dog blive nødvendigt i konkrete sager at stille spørgsmål eller indhente oplysninger fra grundejerne.

Det skal i relation til muligheden for retlig lovliggørelse nævnes, at Ringkøbing-Skjern Kommune i en række sager siden 2018 har truffet afgørelse om dispensation fra NBL § 3 til **nye byggerier**. Danmarks Naturfredningsforening har klaget over flere af disse afgørelser. Miljø- og Fødevareklagenævnet har stadfæstet Ringkøbing-Skjern Kommunes dispensationer i ca. halvdelen af sagerne og hjemsendt de resterende til fornyet behandling med henvisning til, at der skal foretages en nøjere vurdering af bilag

IV arter (markfirben). I sidstnævnte afgørelser skriver Miljø- og Fødevarerklagenævnet, at de er sindede at stadfæste en dispensation, hvis der ikke sker en væsentlig negativ påvirkning af markfirben.

Selvom adgangen til at dispensere fra NBL § 3 som udgangspunkt er ganske snæver, kan det udledes af disse afgørelser, at forhistorien og de faktiske forhold for netop disse aftaleområder tillægges vægt ved vurderingen af om dispensation kan meddeles til nye byggerier (til- og ombygninger mv.). Det tillægges betydning, at de berørte grundejere som følge af forhistorien (ofte) har berettigede forventninger om at kunne bygge. Dette skal dog i hver sag afvejes overfor de naturmæssige værdier på stedet, ligesom kommunen skal sikre, at der ikke sker skade på levesteder for beskyttede arter mv.

Det må på grundlag af nævnets praksis i disse sager – om nye forhold – formodes, at Miljø- og Fødevarerklagenævnet vil anlægge en mindst lige så lempelig praksis ved behandling af eventuelle klager, hvor dispensationerne har karakter af lovliggørende dispensationer.

I disse sager gør det sig jo generelt gældende, **at** der er tale om sommerhusbyggerier og til- og ombygninger, som allerede er opført, **at** det er sket af ejerne i god tro og i tillid til, at dispensationer ikke var nødvendige, samt **at** ejerne også i øvrigt har indrettet sig i tillid hertil som følge af den forløbne tid (i nogle tilfælde mere end 30 år).

Derfor må det antages, at der i de fleste - eller alle - tilfælde, vil være grundlag for at meddele lovliggørende dispensationer.

Ringkøbing-Skjern Kommune påtænker således på baggrund af Ankestyrelsens udtalelse, at igangsætte den meget ressourcekrævende sagsbehandling af de ca. 600 sager snarest muligt.

Venlig hilsen

Thea Illum