



Kammeradvokaten

Vimmelskiftet 47
DK-1161 København K

Telefon: 33 15 20 10
Telefax: 33 15 61 15

mail@kammeradv.dk
www.kammeradv.dk

Dato: 12. juni 2006

J.nr.: 40-2031 HS/SGJ/PUG/al

Sendt pr. e-mail hkw@sns.dk/mwi@sns.dk og med alm. post

Skov- og Naturstyrelsen

Landsplanområdet

Att.: Henrik Knuth-Winterfeldt

Haraldsgade 53

2100 København Ø

J.nr. sns-145-00017 - udlæg af sommerhusområder i internationale naturbeskyttelsesområder

Skov- og Naturstyrelsen har ved brev af 17. maj 2006 anmodet om min vurdering af, om undtagelsesbestemmelsen i planlovens § 5 b, stk. 3, finder anvendelse i internationale naturbeskyttelsesområder.

Baggrunden for styrelsens henvendelse er, at der er rejst tvivl om styrelsens fortolkning af bestemmelserne i planlovens § 5 b, stk. 2 og 3, i forbindelse med, at styrelsen har afvist Haderslev Kommunes ønske om at udlægge et sommerhusområde på Aarø.

I den anledning skal jeg bemærke følgende:

1. Sagens baggrund

Skov- og Naturstyrelsen har afslået at efterkomme Haderslev Kommunes ønske om at udlægge et sommerhusområde på Aarø, hvilket forudsætter, at Aarø medtages i et landsplandirektiv for udvidelse af sommerhusområder i kystnærhedszonen efter planlovens § 5 b, stk. 2. Styrelsens afslag er begrundet i, at undtagelsesbestemmelsen i § 5 b, stk. 3, ikke finder anvendelse i internationale naturbeskyttelsesområder. Aarø ligger i sin helhed inden for et sådant beskyttelsesområde.



Til støtte herfor har styrelsen henvist til, at § 5 b, stk. 2, som stk. 3 er en undtagelse til, ikke nævner forbudet mod udlæg af sommerhusområder i internationale naturbeskyttelsesområder, samt at det af forarbejderne til disse lovbestemmelser udtrykkeligt fremgår, at der ikke kan udlægges sommerhusområder i internationale naturbeskyttelsesområder.

2. Det retlige grundlag

2.1 Reglerne om internationale naturbeskyttelsesområder

Bekendtgørelse nr. 477 af 7. juni 2003 om afgrænsning og administration af internationale naturbeskyttelsesområder (habitatbekendtgørelsen) implementerer bl.a. bestemmelser i EF's fuglebeskyttelsesdirektiv (direktiv 79/409/EØF af 2. april 1979 med senere ændringer) og EF's habitatdirektiv (direktiv 43/92/EØF af 21. maj 1992 med senere ændringer).

Bekendtgørelsens § 3, stk. 2, nr. 1, fastslår bl.a., at der i internationale naturbeskyttelsesområder ikke må udlægges nye arealer til sommerhusområde.

Ifølge bekendtgørelsens § 7, stk. 1, kan fravigelse af forbudet i § 3, stk. 2, nr. 1, kun ske, når der foreligger bydende nødvendige hensyn til væsentlige samfundsinteresser, herunder af social eller økonomisk art, fordi der ikke findes nogen alternativ løsning. I internationale naturbeskyttelsesområder, der indeholder prioriterede naturtyper og/eller dyre- eller plantearter, kan fravigelse som nævnt i § 7, stk. 1, som har betydning for områdernes prioriterede naturtyper eller arter, dog kun ske, når der foreligger bydende nødvendige hensyn til menneskers sundhed og den offentlige sikkerhed eller væsentlige gavnlige virkninger på miljøet, eller efter udtalelse fra Europa-Kommissionen andre bydende nødvendige hensyn til væsentlige samfundsinteresser, jf. § 7, stk. 2.

Fravigelse af de nævnte forbud skal i øvrigt ske i overensstemmelse med bestemmelserne i EF-habitatdirektivets artikel 6, herunder reglerne om nødvendige kompensationsforanstaltninger og meddelelse til Europa-Kommissionen, jf. § 7, stk. 3. I bekendtgørelsens § 7, stk. 4 og 5, er der fastsat yderligere kompetence- og procedureforskrifter.

I henhold til bekendtgørelsens § 8 kan miljøministeren, uanset bestemmelserne i § 7, i særlige tilfælde og under respekt af EF-habitatdirektivets art. 6 tillade fravigelse af bl.a. § 3, stk. 2.



2.2 Planlovens § 5 b

Der har siden vedtagelsen af sommerhuscirkulæret i 1977 eksisteret et forbud mod udlæg af nye sommerhusområder i de kystnære områder. Ved en lovændring i 1994, jf. lov nr. 439 af 1. juni 1994 om ændring af lov om planlægning m.fl. (beskyttelse af kystområderne), blev forbudet indført i planlovens § 5 b, nr. 3 (nu § 5 b, stk. 1, nr. 3).

På baggrund af en anbefaling fra det i maj 2002 nedsatte Regionplanudvalg, jf. delbetænkningen "Planlægning i kystnærhedszonen" (juni 2003), fremsatte miljøministeren den 31. marts 2004 forslag til ændring af planloven. Ændringsforslaget havde til formål at give miljøministeren beføjelse til i et nærmere defineret omfang at fravige § 5 b, stk. 1, nr. 3, ved at fastsætte regler (landsplandirektiver) for udvidelse af sommerhusområder i kystnærhedszonen, jf. FT 2003-04, tillæg A, s. 7009.

Regionplanudvalget havde bl.a. anbefalet, at udlæg af nye sommerhusgrunde skulle ske ud fra en overordnet landsplanmæssig vurdering af behovet for nye sommerhuse, og at en understøtning af lokaløkonomisk udvikling burde være et væsentligt kriterium. Ifølge forarbejderne til lovforslaget fulgte forslaget op på denne anbefaling, jf. anf. sted, s. 7010.

Det oprindelige lovforslag blev fremsat under overskriften: "Udvidelse af sommerhusområder i kystnærhedszonen", og indeholdt forslag til følgende bestemmelse i § 5 b, stk. 2:

"Miljøministeren kan fastsætte regler efter § 3, stk. 1 og stk. 2, 1. pkt., der fraviger stk. 1, nr. 3, således at eksisterende sommerhusområder inden for kystnærhedszonen, og primært i landets yderområder, kan udvides ved lokalplan, når udvidelsen sker bagved sommerhusområdet og uden for arealer, der er omfattet af § 8 og § 15 i naturbeskyttelsesloven om klitfredning og strandbeskyttelse. Udvidelserne kan ske inden for en ramme af højst 8000 nye sommerhusgrunde i landet som helhed. Ved afgørelsen af hvilke sommerhusområder, der kan udvides, skal ministeren finde det godtgjort, at udvidelsen ikke vil tilsidesætte væsentlige naturbeskyttelses- og landskabelige interesser, og at udvidelsen kan forventes at få en lokal økonomisk effekt."

Forslaget opretholdt klitfrednings- og strandbeskyttelseszonen som forbudszone, idet en udvidelse af sommerhusområder ikke ville kunne ske inden for arealer omfattet af naturbeskyttelseslovens §§ 8 og 15. Forslaget indeholdt imidlertid ikke en tilsvarende bestemmelse om, at udlæg ikke ville kunne finde sted i internationale naturbeskyttelsesområder.



Under overskriften "Beskyttelse af kysterne er en national interesse" var der i forarbejderne om lovforslagets indhold bl.a. anført, jf. anf. sted, s. 7011:

"Beskyttelse af kystområderne er en vigtig national interesse. Lovgivningen for og forvaltningen af de danske kystområder, herunder fastlæggelse af kystnærhedszonen som en planlægningszone og strandbeskyttelseszonen som en forbudszone, reflekterer den høje prioritet som beskyttelse af natur, miljø og landskab har nationalt i disse områder. ...

Med landsplandirektiver kan miljøministeren til varetagelse af landsplanmæssige interesser, herunder sikring af kvaliteten i planlægningen, fastsætte regler for anvendelsen af lovens beføjelser og for indholdet af planlægningen efter loven. Udover de landsplanmæssige interesser har miljøministeren også en række forpligtelser til at varetage internationale natur- og landskabsinteresser."

Om mulighederne for at udvide sommerhusområder var det om kriterierne herfor bl.a. anført, jf. anf. sted, side 7011f.:

"Udvidelse af sommerhusområder vil blive vurderet ud fra en række kriterier. De væsentlige natur- og landskabsressourcer, som de danske kyster rummer, skal fortsat sikres. Kommende udvidelser af sommerhusområder i kystnærhedszonen kan ikke foregå på arealer, der er omfattet af naturbeskyttelseslovens bestemmelser om klitfrednings- og strandbeskyttelseslinjen jf. §§ 8 og 15. ...

Klitfrednings- og strandbeskyttelseszonen skal således friholdes. Udvidelse af sommerhusområder kan herefter ske i den øvrige del af kystnærhedszonen dvs. mellem beskyttelseslinjen og 3000 m. Sommerhusområder kan ikke udbygges i internationale naturbeskyttelsesområder."

Bemærkningen om, at sommerhusområder ikke kan udbygges i internationale naturbeskyttelsesområder, var som nævnt ikke direkte indeholdt i lovforslagets § 5 b, stk. 2, men forbudet fremgik i forvejen af habitatbekendtgørelsens § 3, stk. 2, nr. 1, jf. ovenfor.

I omtalen af forholdet til anden lovgivning var der i forarbejderne ikke gjort bemærkninger om forholdet til forbudet i habitatbekendtgørelsen. Om strandbeskyttelseszonen var der anført, jf. anf. sted, s. 7012:

"De begrænsninger, som gælder inden for klitfrednings- og strandbeskyttelseslinjerne, opretholdes. Det betyder, at kommende udlæg af sommerhusgrunde i kystnærhedszonen skal ske i overensstemmelse med de bestemmelser om klitfredning og strandbeskyttelse, der er i § 8 og § 15 i lov om naturbeskyttelse. Efter naturbeskyttelsesloven gælder et generelt forbud mod at ændre tilstanden af arealer, der er omfattet af strandbeskyttelse eller klitfredning. Denne beskyttelseszone vil blive respekteret i forbindelse med udstedelse af landsplandirektiver om udlæg af nye sommerhusgrunde."



Under beskrivelsen af forholdet til EU-retten var der i forarbejderne ikke gjort bemærkninger vedrørende de internationale naturbeskyttelsesområder, ligesom det under "vurdering af konsekvenserne af lovforslaget" var anført, at lovforslaget ikke indeholdt EU-retlige aspekter, jf. anf. sted, s. 7015. Begrundelsen herfor er formentlig, at lovforslaget ikke lagde op til en ændring af det i habitatbekendtgørelsen fastsatte forbud mod udlæg af nye arealer til sommerhusområder i de internationale naturbeskyttelsesområder.

I de konkrete bemærkninger til bestemmelsen i § 5 b, stk. 2, var det gentaget, at kommende udvidelser af sommerhusområder i kystnærhedszonen ikke kunne foregå på arealer, der var omfattet af bestemmelserne om klitfredning og strandbeskyttelse i naturbeskyttelsesloven, ligesom det var gentaget, at sommerhusområder ikke kunne udbygges i de internationale naturbeskyttelsesområder.

I forbindelse med 2. behandlingen af lovforslaget fremsatte miljøministeren et ændringsforslag, der gav mulighed for at udlægge sommerhusområder på de 27 små øer, der er omfattet af lov om støtte til de små øsamfund. I en udtalelse til Miljø- og Planlægningsudvalget oplyste miljøministeren bl.a. følgende om baggrunden for ændringsforslaget, jf. FT 2003-04, tillæg B, s. 2035f.:

"Miljøministeren har under udvalgsbehandlingen understreget betydningen af, at de maksimalt 8.000 nye sommerhuse placeres rigtigt i forhold til natur- og landskabsinteresser samt bl.a. tilkendegivet, at nye sommerhusområder skal placeres bagved eksisterende sommerhusområder og uden for strandbeskyttelses- og klitfredningszonen. De små øer har i mange tilfælde krav på særlig bevågenhed på grund af de særlige vilkår, der her gør sig gældende.

Der er typisk få sommerhusområder på de små øer. I lighed med tidligere lovinitiativer - ikke alene på miljøministerens område - har ministeren derfor fundet det hensigtsmæssigt at fremsætte et ændringsforslag til lovforslaget, der giver mulighed for at udlægge nye sommerhusområder på de 27 små øer, der er omfattet af lov om støtte til de små øsamfund, og alene under forudsætning af, at udvidelsen eller udlægget ikke vil tilsidesætte væsentlige naturbeskyttelses- og landskabelige interesser."

Miljøministeren foreslog undertitlen til lovforslaget ændret til "Udvidelse af eksisterende sommerhusområder i kystnærhedszonen og udlæg af nye sommerhusområder på de små øer", og foreslog samtidig følgende bestemmelser indsat i § 5 b, jf. anf. sted, s. 2038, der senere i uændret form blev vedtaget, jf. lov nr. 455 af 9. juni 2004 om ændring af lov om planlægning:



"*Stk. 2.* Miljøministeren kan fastsætte regler efter § 3, stk. 1, og stk. 2, 1. pkt., der fraviger stk. 1, nr. 3, således at eksisterende sommerhusområder inden for kystnærhedszonen og primært i landets yderområder kan udvides ved lokalplan, når udvidelsen sker bag ved et sommerhusområde og i retning væk fra kysten. Udvidelse af eksisterende sommerhusområder kan alene ske uden for arealer, der er omfattet af §§ 8 og 15 i naturbeskyttelsesloven om klitfredning og strandbeskyttelse og inden for en ramme af højst 8.000 nye sommerhusgrunde i landet som helhed. Ved afgørelsen af, hvilke sommerhusområder der kan udvides, skal ministeren finde det godtgjort, at udvidelsen ikke vil tilsidesætte væsentlige naturbeskyttelses- og landskabelige interesser, og at udvidelsen kan forventes at få en lokal økonomisk effekt.

Stk. 3. Kravene i stk. 2 til placering af nye sommerhusområder kan fraviges på de små øer, hvis det findes begrundet efter en samlet afvejning af naturbeskyttelsesinteresser, landskabelige interesser og den forventede lokaløkonomiske effekt."

Til ændringsforslagene knyttede miljøministeren bl.a. følgende bemærkninger, jf. anførsel:

"Mange små øer, uanset om de ligger i et decideret yderområde eller ej, oplever vanskelige forhold med hensyn til bosætning og beskæftigelse. Derfor er der behov for at se grundigt på, hvordan der kan skabes rammer, som kan forbedre disse forhold på de små øer.

De små øer er defineret som de 27 øer, der er omfattet af lov om støtte til de små øsamfund. For at tilgodese de små øers særlige behov foreslås, at der inden for den samlede ramme på højst 8.000 sommerhusgrunde gives særlige muligheder for at etablere nye sommerhusområder.

Det er en betingelse, at dette sker efter en samlet afvejning af naturbeskyttelsesinteresser, landskabsinteresser og den forventede lokaløkonomiske effekt."

Der er ikke i bemærkningerne til ændringsforslagene taget stilling til, hvorledes undtagelsesbestemmelsen i § 5 b, stk. 3, forholder sig til det i habitatbekendtgørelsen fastsatte (og i forarbejderne til § 5 b, stk. 2, forudsatte) forbud mod udlæg af nye arealer til sommerhusområder i internationale naturbeskyttelsesområder.

På min forespørgsel har Skov- og Naturstyrelsen i e-mail af 8. juni 2006 oplyst, at 13 af de 27 små øer (herunder Aarø) er helt omfattet af internationale naturbeskyttelsesområder, mens 8 af de 27 små øer er delvist omfattet af sådanne områder. Der er således 6 øer, der ikke er omfattet af internationale naturbeskyttelsesområder.



3. Min vurdering

De ved lov nr. 455 af 9. juni 2004 indsatte bestemmelser i planlovens § 5 b, stk. 2 og 3, tager ikke i lovteksten udtrykkelig stilling til, om undtagelsen i stk. 3 også finder anvendelse i internationale naturbeskyttelsesområder.

Som beskrevet i afsnit 2.2 indeholder forarbejderne til § 5 b, stk. 2, imidlertid en bemærkning om, at sommerhusområder ikke kan udbygges i internationale naturbeskyttelsesområder. Selv om det ikke udtrykkeligt tilkendegives i de pågældende lovbemærkninger, må den nævnte bemærkning efter min opfattelse forstås som en henvisning til det i habitatbekendtgørelsen på baggrund af EF's direktiver indeholdte forbud mod udlæg af nye sommerhusområder i internationale naturbeskyttelsesområder.

Sidstnævnte forbud er imidlertid ikke ubetinget, idet bekendtgørelsens §§ 7 og 8 hjemler adgang til under visse (forholdsvis snævre) betingelser at fravige forbudet. Det er mest nærliggende at forstå bemærkningen i forarbejderne til planlovens § 5 b, stk. 2, på samme måde. Med andre ord har det ikke været hensigten, at § 5 b, stk. 2, skulle udelukke den (begrænsede) adgang til at udlægge sommerhusområder i internationale naturbeskyttelsesområder, som følger af habitatbekendtgørelsen og de bagvedliggende direktiver. Det bemærkes herved, at de nye bestemmelser i § 5 b, som blev indsat ved lov nr. 455 af 9. juni 2004, jo netop havde til formål at udvide mulighederne for at udlægge nye sommerhusområder i de kystnære områder.

Det er altså min vurdering, at § 5 b, stk. 2, uanset den nævnte bemærkning i forarbejderne til denne bestemmelse, ikke generelt udelukker, at der kan udlægges sommerhusområder i internationale naturbeskyttelsesområder.

Og den i forbindelse med 2. behandlingen af lovforslaget tilføjede og senere vedtagne bestemmelse i § 5 b, stk. 3, indskrænker i hvert fald ikke mulighederne for sådanne udlæg i internationale naturbeskyttelsesområder i forhold til bestemmelsen i § 5 b, stk. 2. Undtagelsesbestemmelsen i § 5 b, stk. 3, havde ifølge bemærkningerne til ændringsforslaget til formål at give mulighed for at udlægge nye sommerhusområder på de 27 små øer under forudsætning af, at udvidelsen eller udlægget ikke vil tilsidesætte væsentlige naturbeskyttelses- og landskabelige interesser.

Ikke mindst i lyset af, at 13 af de 27 små øer er helt omfattet, og 8 af de 27 små øer er delvist omfattet, af internationale naturbeskyttelsesområder, er det efter min opfattelse



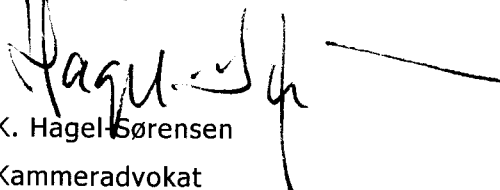
bedst stemmende med intentionen bag ændringsforslaget, at undtagelsesbestemmelsen i § 5 b, stk. 3, også finder anvendelse på arealer i internationale naturbeskyttelsesområder.

Det er på den baggrund min sammenfattende vurdering, at Skov- og Naturstyrelsen ikke kan afvise at medtage Aarø i et landsplandirektiv for udvidelse af sommerhusområder i kystnærhedszonen *alene* med henvisning til, at undtagelsesbestemmelsen i § 5 b, stk. 3, ikke finder anvendelse i internationale naturbeskyttelsesområder.

Derimod vil der skulle foretages en konkret vurdering under inddragelse af de i § 5 b, stk. 3, jf. stk. 2, anførte kriterier. Ministeren skal ved denne afgørelse også påse, om betingelserne i habitatbekendtgørelsen for i givet fald at gøre undtagelse fra forbudet i bekendtgørelsens § 3, stk. 2, nr. 1, og de bagvedliggende EF-direktiver er opfyldt.

Såfremt Skov- og Naturstyrelsen har spørgsmål eller bemærkninger til ovenstående, bedes henvendelse rettet til advokat Stig Grønbæk Jensen.

Med venlig hilsen


K. Hagel Sørensen
Kammeradvokat