

Artikel

83

Er det forbudt at placere bænke, bålpladser og legeredskaber inden for strandbeskyttelseslinjen?

– med kommentarer til Natur- og Miljøklagenævnets praksis

Af professor, dr.jur. Peter Pagh

Efter forarbejderne til naturbeskyttelseslovens § 15, stk. 1 skal forbuddet mod at foretage ændringer i tilstanden inden for strandbeskyttelseslinjen fortolkes på samme måde som den tidligere naturfredningslovs § 46, hvorefter forbuddet omfattede placering af bygninger, skure, campingvogne, hegn og master samt beplantning og terrænændringer. Med udgangspunkt i en ny afgørelse om bænke og flere andre sager belyser artiklen, hvordan Natur- og Miljøklagenævnet gradvist har tillagt forbuddet i § 15, stk. 1 et videre indhold, end der ses støtte for i motiverne, så forbuddet efter nyere praksis også omfatter skilte, legeredskaber, bålpladser og ændret anvendelse af bygninger. Afslutningsvis argumenteres for de retssikkerhedsmæssige betæneligheder ved en sådan udvidende fortolkning af en indgribende forbudsregel, ligesom der stilles spørgsmål ved nytten af at bruge offentlige ressourcer på sådanne bagateller.

Princippet om offentlighedens adgang til at færdes langs strandbredden kom ind i dansk ret med den første naturfredningslov i 1917, men fik med ændringen af naturfredningsloven i 1937 karakter af et generelt forbud mod nyt byggeri samt mod hegn og beplantning, der kunne genere udsigten, inden for de nærmeste 100 meter fra strandkanten,¹ hvor enkelte kyststrækninger dog blev undtaget fra for-

buddet.² Ved den mere omfattende ændring af naturfredningsloven i 1969 ved lov nr. 194 af 18. juni 1969 om naturfredning blev forbuddet mod byggeri inden for strandbeskyttelseslinjen på baggrund af betænkning nr. 467/1967 om naturfredning udvidet til et forbud mod skure, campingvogne og terrænændringer samt et generelt forbud mod beplantning og hegn.³ Reglerne blev videreført som § 15 i naturbeskyttelsesloven, og med den såkaldte kystzonenlov i 1994 blev strandbeskyttelseslinjen udvidet til 300 meter, og der blev samtidigt nedsat en kommission til mere præcist at fastlægge strandbeskyttelseslinjen. Efter at Kommissionens arbejde var afsluttet, blev § 15 på ny ændret i 2004, men uden at der skete ændringer af det generelle forbud i naturbeskyttelseslovens § 15, stk. 1, der i dag lyder:

»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.«

Som det fremgår, anfører første led i § 15, stk. 1 et forbud mod ændringer i tilstanden af strandbredder

1. Lov nr. 140 af 7. maj 1937 om naturfredning § 25.

2. De undtagne kyststrækninger er som hovedregel fortsat undtaget fra forbuddet, som det fx fremgår af UfR 2005.2191 H om Helsingør Strandpark, hvor dette dog i første omgang var overset af kommunen, hvilket fik Højesteret til at ophæve lokalplanen.

3. Lov nr. 194 af 18. juni 1969 § 46.

og andre arealer inden for strandbeskyttelseslinjen, mens andet led forbyder hegn, campingvogne og lignende, og tredje led forbyder udstykning. Da placering af hegn og campingvogne vil have karakter af en ændring af arealets tilstand, kan andet led umiddelbart forekomme overflødig, men forklaringen er, at første led efter motiverne ikke omfatter enhver tilstandsændring, men alene tilsigter at modsvare den tidligere naturfredningslovs § 46's forbud mod at placere bygninger, skure og master samt beplantning og terrænændringer, som det uddybes nedenfor. Uanset dette har Natur- og Miljøklagenævnet anlagt en udvidende fortolkning af § 15, stk. 1, som det senest fremgår af sag om trip trap bænke i Gilleleje.

1. Afgørelsen om trip-trap bænkene

Sagen om trip trap-bænkene startede som mange af disse sager med, at Naturstyrelsen opdagede, at et hotel havde opsat to bænke ca. 20 meter fra bygningerne i en afstand af 55 meter fra vandet, så hotellets gæster kunne nyde udsigten. Bænkene var forholdsvis store med en længde på 3 meter og en højde på 1,70 meter. Efter at forholdet var påtalt, ansøgte hotellet om lovliggende dispensation. Naturstyrelsen meddelte dispensation med henvisning til, at bænkene var placeret under 20 meter fra bebyggelsen, og at hotellet havde været beliggende dette sted i over 100 år. Som det så ofte sker i disse sager, blev dispensationen påklaget af Danmarks Naturfredningsforening, der gjorde gældende, at bænkene var dominerende i landskabet. I Natur- og Miljøklagenævnets afgørelse⁴ blev denne »alvorlige« sag behandlet af det samlede nævn, der om retsgrundlaget udtalte:

»Naturbeskyttelseslovens § 15, stk. 1, indeholder et *generelt forbud mod at foretage ændring i tilstanden af arealer inden for strandbeskyttelseslinjen*, herunder foretage bebyggelse, udstykning, matrikulering og arealoverførsel, hvorved der fastlægges skel. Formålet med bestemmelsen er at sikre en friholdelse af strandene og de umiddelbart bagvedliggende kystområder *mod indgreb, der ændrer den nuværende tilstand og anvendelse*. Efter naturbeskyttelseslovens § 65, stk. 1, kan der kun i særlige tilfælde meddeles dispensation fra strandbeskyttelseslinjen. [...] Det fremgår af *lovbemærknin-*

gerne til ændring af naturbeskyttelsesloven i 1994 – »kystloven« – at det i overensstemmelse med hidtidig praksis vil 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. Ifølge vejledningen sigtes der endvidere til bl.a. stier og mindre parkeringsarealer. Der forudsættes, at anlægget placeres og udføres under hensyntagen til den omgivende natur. (mine fremhævelser)

Herefter lagde nævnet enstemmigt lagde til grund, at

»det ansøgte ligger inden for strandbeskyttelseslinjen og på trods af, at *bænkene er flytbare, forudsætter bibeholdelse af dem – på grund af deres størrelse og deres permanente opstilling hele året – dispensation efter naturbeskyttelsesloven*. Det er Natur- og Miljøklagenævnets vurdering, at bænkene – uanset de kan anvendes af forbigående – ikke falder indenfor, hvad der kan forstås som mindre anlæg til fremme af friluftsliv og turisme. Ligeledes finder nævnet ikke, at opstillingen kan betegnes som »arealmæssigt begrænsede udvidelser« af eksisterende virksomheder. Dels er bænkene opstillet indenfor den »oprindelige strandbeskyttelseszone«, og dels er der ikke tale om, at de er nødvendige for virksomheden.« (min fremhævelse).

Efter således at have lagt til grund, at de to bænke var omfattet af forbuddet i § 15, stk. 1 på grundlag af lovbemærkningerne til ændring af naturbeskyttelseslovens § 15 i 1994, ophævede et flertal på 7 af nævnets medlemmer dispensationen med bemærkning om, at bænkene kunne accepteres, hvis de blev rykket længere tilbage i landskabet, mens mindretallet på tre medlemmer ville meddele dispensation med henvisning til Naturstyrelsens begrundelse.

Som det fremgår, anvendte Natur- og Miljøklagenævnet i afgørelsen et argumentationsmønster, der følger følgende skabelon. Først anføres, at naturbeskyttelseslovens § 15, stk. 1 indeholder et generelt forbud mod tilstandsændringer, der skal sikre mod indgreb, der ændrer den nuværende tilstand og anvendelse. Herefter henviser nævnet til, at dette generelle forbud efter ændringen af loven i 1994 kun undtagelsesvis kan fraviges, hvorefter nævnet afslutningsvis foretager en afvejning af, om der er grundlag for at fravige forbuddet i det pågældende tilfælde.

4. Natur- og Miljøklagenævnets afgørelse af 19. maj 2015, j.nr. NMK-500-00582.

Sammenholdes med lovtæksten, er strukturen i argumentationen velbegrunder. Først må afgøres, om et indgreb inden for strandbeskyttelseslinjen er omfattet af § 15, stk. 1. Hvis dette er tilfældet, må der herefter tages stilling til, om indgrebet er omfattet af en af undtagelserne fra forbuddet i § 15, stk. 4, og hvis dette besvares benægtende, må der tages stilling til, om der i det konkrete tilfælde er grundlag for at fravige forbuddet i § 15, stk. 1 og meddele dispensation efter naturbeskyttelseslovens § 65, stk. 1 for særlige tilfælde.

Mens der ikke er noget at indvende mod strukturen i argumentationskæden, kan det samme ikke siges om indholdet og fortolkningen af anvendelsesområdet for forbuddet i naturbeskyttelseslovens § 15, stk. 1, der ifølge nævnet omfatter forbud mod »indgreb, der ændrer den nuværende tilstand og anvendelse«. Som det belyses nedenfor, er det vanskeligt at finde støtte i forarbejderne til denne udvidende fortolkning af forbuddet i § 15, stk. 1. Da fortolkningen imidlertid ligger på linje med Natur- og Miljøklagenævnets praksis i en række andre sager om strandbeskyttelseslinjen, er der behov for at omtale denne praksis inden en nærmere gennemgang af motiverne til forbuddet mod ændringer i tilstanden inden for strandbeskyttelseslinjen.

2. Natur- og Miljøklagenævnets udvidende fortolkning af § 15, stk. 1

Det er udelukket inden for denne artikels rammer at gennemgå Natur- og Miljøklagenævnets mange sager om strandbeskyttelseslinjen, hvorfor det følgende alene fokuserer på de seneste års praksis i sager, der ikke efter en almindelig sproglig forståelse kan anses for dækket af begreberne bygninger, skure, terrænændringer, beplantning, hegn eller campingvogne. Problemstillingen kan groft opdeles i to dele, nemlig (1) om anvendelsesændringer er omfattet af forbuddet, og (2) om forbuddet omfatter etablering af mindre indretninger som skilte og legeredskaber mv., som ejeren kan etablere uden tilladelse efter byggeloven eller anden reguleringslov.

2.1 Anvendelsesændringer

Som det fremgik ovenfor, lagde Natur- og Miljøklagenævnet i sagen om trip trap-bænken til grund, at § 15, stk. 1 omfatter anvendelsesændringer. En

mere uddybende begrundelse for denne antagelse er anført i MAD 2007.1668 Nkn.

Baggrunden for sagen var, at E fra Forsvaret i 2005 havde erhvervet ejendom ved Sletterhage Fyr med bolig, der var sammenbygget med fyrtårn og maskinhus. Efter ansøgning fik E i januar 2006 landzonetilladelse efter planlovens § 35 til at ombygge maskinhuset til bolig, og denne afgørelse blev ikke påklaget. I juli 2006 påtalte Århus Amt bl.a., at den ændrede anvendelse af maskinhuset krævede dispensation fra naturbeskyttelseslovens § 15, stk. 1, hvilket gav anledning til, at amtet på nærmere vilkår meddelte dispensation efter naturbeskyttelseslovens § 65, stk. 1. Dispensationen blev påklaget af Danmarks Naturfredningsforening, mens ejeren gjorde gældende, at ændret anvendelse ikke var omfattet af forbuddet. Sagen endte med, dispensation blev ophævet (med dissens for god tro), idet Naturklagenævnet med henvisning til den kommenterede Naturfredningslov fra 1973⁵ og ministeriets vejledning om 300 meter strandbeskyttelses- og klitfredningszonen, udtalte, at forbuddet i § 15, stk. 1 mod ændring af tilstanden

»kan sprogligt set omfatte enhver disposition, der udgør en afvigelse fra de bestående forhold, herunder ændret anvendelse af eksisterende bebyggelse. [...] Naturklagenævnet har tidligere [...] lagt til grund, at ændret anvendelse kan udgøre en tilstandsændring, der forudsætter en dispensation fra strandbeskyttelseslinjen, når der er tale om en anden og for naturen mere belastende form for anvendelse. På baggrund af ovenstående og idet der ikke er anført forhold som giver anledning til at fravige den hidtidige fortolkning, finder nævnet, at ændret anvendelse af eksisterende bebyggelse efter en konkret vurdering kan være omfattet af naturbeskyttelseslovens § 15, stk. 1. I nærværende sag indrettes beboelse i et tidligere maskinhus, der ikke før har været anvendt til beboelse. Efter maskinhusets ibrugtagning til beboelse fremstår bygningen som en selvstændig boligenhed uden tilknytning til fyrmesterboligen. Henset hertil og under hensyn til kystområdets særlige karakter, finder nævnet, at der er tale om en sådan ændring af den bestående tilstand, at det forudsætter en dispensation fra naturbeskyttelseslovens § 15, stk. 1.«

Som det fremgår, lagde Naturklagenævnet vægt på, at »ændring af tilstand« sprogligt kan omfatte en-

5. Se *Viggo Nielsen, Bo Brix, Veit Koester og Ole Plougmann: Naturfredningsloven – almindelig fremstilling og kommentarer, 1973, s. 257.*

hver disposition og dermed også ændret anvendelse af en bygning. Nævnet så herved bort fra, at § 15 anfører »arealer«, og at der ikke er noget i § 15's begrundelse eller forhistorie, der understøtter, at reglen begrænser ændret anvendelse af bygninger. Det er således påfaldende, at heller ikke ændringen i 1994 understøtter en sådan udvidende fortolkning af forbuddet. Den samme retsopfattelse som i MAD 2007.1668 Nmk er imidlertid lagt til grund i andre sager, jf. fx MAD 2013.426 Nmk, hvor nævnet fandt, at ændret status fra sommerhus til helårsbeboelse er omfattet af forbuddet i § 15 og herefter ophævede dispensationen fra § 15. Denne forståelse er ligeledes forudsætningsvis lagt til grund af landsretten i MAD 2014.398 V, hvor tiltrådt nævnets afvisning af lovliggørende dispensation til, at campingplads kunne ændre anvendelse af et areal inden for strandbeskyttelseslinje fra boldbane til overnatningspladser. Dommen er dog uden præjudice for svaret, da der ikke i sagen blev rejst spørgsmål ved, om § 15 omfatter ændret anvendelse.

2.2 Bænke, legeredskaber, bålpladser, skilte, fliser og havemøbler

I de senere år foreligger der en del sager, der har omhandlet indretninger, som normalt udføres uden at ulejlige offentlige myndigheder. Nedenfor bringes en kort oversigt over nyere praksis, hvor tillige er medtaget enkelte byrets- og landsretsdomme, der har tiltrådt nævnets afgørelser, henholdsvis lagt denne til grund i straffesager om overtrædelse af naturbeskyttelseslovens § 15.

MAD 2007.122 Ø: Efter Naturklagenævnet havde afvist lovliggørende dispensation til trappe og bænkesæt og påbud om at fjerne dette ikke var fulgt, blev ejeren idømt bøde og månedlige tvangsbøder.

MAD 2012.2706 B: Ikke grundlag for at underkende Natur- og Miljøklagenævnets afslag på lovliggørende dispensation til granittrappe, der var opført til erstatning for udtjent trætrappe, da dette ikke kun anses for vedligeholdelse af eksisterende trappe.

MAD 2012.2709 B: Ikke grundlag for at underkende Natur- og Miljøklagenævnets afslag på lovliggørende dispensation til fodboldmål, sandkasse, bålplads, basketballnet og legeredskaber opført inden for strandbeskyttelseslinjen.

MAD 2012.419 Ø: Ejer idømt bøde og tvangsbøder for ikke at efterkomme påbud om at fjerne stensætning, trappe og låge, der var etableret inden for strandbeskyttelseslinjen uden dispensation.

MAD 2013.619 Nmk: Opstilling af havemøbler i sommerhalvåret på fællesareal inden for strandbeskyttelseslinjen fandtes omfattet af § 15, stk. 1, men dispensation med henvisning til at dette var sket i mange år og havde beskeden landskabspåvirkning, men dissens for afslag.

MAD 2013.1153 Nmk: afslag på lovliggørende dispensation til skilt om færdselsret på 15 x 60 cm, fordi skiltet var skæmmende for landskabet, idet nævnet dog bemærkede, at hvis »teksten på den ansøgte skiltning males og/eller fræses på den horisontale flade af ét af trappens nederste trin, vil der være tale om et underordnet forhold, som ikke kræver dispensation.«

MAD 2013.1603 Ø: Skrænttrappe, tangdæk, skilte på skrænten og stolper langs skræntkanten fandtes ulovligt opført og afvist dispensation fra strandbeskyttelseslinjen.

MAD 2013.2846 Nmk: Afslag på retlig lovliggørelse af granitbænk inden for strandbeskyttelseslinjen med henvisning til præcedensvirkning, men dissens.

MAD 2013.2848 Nmk: Lovliggørende dispensation fra strandbeskyttelseslinjen til bibeholdelse af sandkasse pga. beskeden størrelse samt til stentrappe pga. placering samt til bålplads, fordi den havde været upåtalet i 28-30 år, men afslag på dispensation til bænke/borde, uanset disse er flytbare.

MAD 2014.35 NMK: Afslag på dispensation fra strandbeskyttelseslinjen til trampolin og til placering af skilt om, at næste 200 meters græsareal er privat have.

MAD 2014.39 Nmk: Stadfæstet afslag på dispensation fra strandbeskyttelseslinjen til terrasse og bord-bænkesæt på grundejerforenings ubebyggede grund.

MAD 2014.40 Nmk: Stadfæstet afslag på dispensation fra strandbeskyttelseslinjen til at befæste tidligere hjulspor, der var kørt op efter lovlig ombygning af sommerhus.

MAD 2014.149 Nmk: Dispensation fra § 15 til udskiftning af trappe.

MAD 2014.157: Afslag på lovliggørende dispensation til trappe og højbede.

MAD 2014.166 Nmk: Stadfæstet afslag på dispensation til bibeholdelse af gelænder til trappe ved stejl skrænt, da gelænder ikke nødvendigvis for at bekæmpe bjørneklo.

MAD 2015.25 B: Byretten tiltrådte Natur- og Miljøklagenævnets afslag på lovliggørende dispensation til en fliseterasse, da terrassen havde karakter af »en ændring af de arealmæssige tilstande som omfattes af naturbeskyttelseslovens § 15, stk. 1«.

Som det fremgår af dette korte sammendrag af praksis, forudsætter Natur- og Miljøklagenævnet, at sandkasser, legeredskaber, bålpladser og bænke ikke kan etableres inden for strandbeskyttelseslinjen, medmindre Naturstyrelsen har meddelt dispensation. Afgørelsen i MAD 2014.40 Nmk og MAD 2015.25 B må endvidere betyde, at hvis man lægger fliser inden for strandbeskyttelseslinjen, skal man først ansøge Naturstyrelsen om dispensation, da fliser er en befæstning. Det samme gælder, hvis man vil opsætte gelænder til en i forvejen eksisterende trappe, jf. MAD 2014.166 Nmk, uden at det gør en forskel, om trappen er stejl. Og efter nævnets afgørelse i MAD 2013.619 Nmk skal man også søge Naturstyrelsen om dispensation, hvis man ikke vil sætte havemøblerne ind hver aften, men lade dem stå ude hele sommerhalvåret. Tilsvarende restriktive praksis er anlagt i relation til mindre skilte, jf. MAD 2013.1153 Nmk og MAD 2014.35 Nmk, uanset at det må have krævet en kikkert for at opdage skiltets skæmmende virkning på landskabet.

Alle de anførte afgørelser har det til fælles, at Natur- og Miljøklagenævnet ikke har forholdt sig nærmere til motiverne til naturbeskyttelseslovens § 15, stk. 1, men blot henviser til forbuddet mod tilstandsændringer suppleret af en henvisning til forarbejderne til ændringen i 1994 og/eller Miljøministeriets vejledning.

Som det imidlertid fremgår af analysen nedefor, er det meget vanskeligt at finde støtte i forarbejderne til den fortolkning af naturbeskyttelseslovens § 15, stk. 1, som Natur- og Miljøklagenævnet har lagt til grund i de ovennævnte afgørelser.

3. Fortolkning af § 15, stk. 1 efter forarbejderne

Den gældende naturbeskyttelseslovs § 15, stk. 1 forbyder efter ordlyden, at der inden for strandbeskyttelseslinjen »foretages ændringer i tilstanden [...], etableres hegn, placeres campingvogne og lignende« samt foretages udstykning, matrikulering eller arealoverførsel, hvorved der fastlægges skel.

Når bortses fra at strandbeskyttelseslinjen blev ændret i 1994 som følge af en udvidelse af strandbeskyttelseslinjen til normalt 300 meter og ordlyden i 2004 blev ændret efter linjen var endeligt fastlagt af strandkommissionen, er der ikke sket ændringer af indholdet af forbuddets formulering siden 1992, hvor reglen blev begrundet således:

Bestemmelsen *svarer indholdsmæssigt til naturfredningslovens § 46, stk. 1, men er omformuleret redaktionelt og tydeliggjort*. Basislinien for beskyttelsen er landvegetationen, d.v.s. at forstrand, rørskov, strandeng og lign. hører til strandbredden. *Forbudet mod at foretage ændringer i tilstanden af strandbredder mv., indebærer i overensstemmelse med opregningen i den gældende lovs § 46, stk. 1, fortsat, at der ikke må placeres bebyggelse (bygninger, skure, master mv.), 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 – mine fremhævelser).

Som det fremgår, tilsigtede den ændrede formulering af forbuddet i § 15 ingen realitetsændring i indholdet af forbuddet i forhold til den tidligere naturfredningslov § 46, stk. 1, hvorefter der ikke måtte »*placeres bygninger, skure, campingvogne og lignende, opstilles master, foretages ændringer i terræn eller henlægges affald og lignende*« eller »*foretages beplantning eller hegning, bortset fra hegning på land- og skovbrugsejendomme*« eller »*foretages udstykning, hvorved der fastlægges skel*«.

Formuleringen af den tidligere naturfredningslovs § 46, stk. 1 svarede til forslaget i betænkning 467/1967 om naturfredning og udgjorde en udvidelse i forhold til den tidligere naturfredningslovs § 25, der ikke omfattede skure, master og campingvogne og lignende, og hvorefter forbuddet mod hegn og beplantning var begrænset til de tilfælde, hvor hegn og beplantning var »til hinder for den fri udsigt fra vejen.«⁶ Denne udvidelse af forbuddet inden for strandbeskyttelseslinjen blev i betænk-

6. Betænkning 467/1967 om naturfredning, s. 412.

ningens afsnit om, hvilke konstruktioner der er omfattet af forbuddet, begrundet således:

»Byggeliniebestemmelsen har i øvrigt allerede i sin definition givet anledning til en række tvivlsspørgsmål. Lovens tekst anvender ordene »opføres bygninger eller anbringes andre til beboelse, udsalgssteder eller lignende bestemte indretninger«. Det er klart efter denne ordlyd, at *sommerhuse eller huse til helårsbeboelse, kiosker eller iskiosker* falder ind under bestemmelsen. Omvendt fremgår af § 25, stk. 1, 2. pkt., at hegn, beplantning og lignende ikke kræver tilladelse, jf. også UfR 1962.409, hvorefter et *raftehegn* [...] ikke fandtes at være en beboelse eller noget dermed ligestillet formål bestemt indretning.«

Den administrative praksis i forbindelse med [...] behandling af dispensationsansøgninger har som udgangspunkt haft, at *ethvert anlæg* var omfattet af bestemmelsen. Udover de nævnte bygninger har man ment at måtte kræve dispensationsansøgninger ved etablering af en række konstruktioner, såsom *toiletter eller toiletafskærmninger, badehuse, garager, rensningsanlæg, skydevolde og fiskedamme*. Anlæggelsen af f.eks. underjordiske og skjulte garageanlæg er ligeledes anset omfattet af forbuddet, jf. herved VL dom af 16. marts 1962 [...]. Efter lovens formulering har man ikke ment, at den opfattende opstilling af el-master og lign. [...] Da disse *master* i høj grad vil kunne påvirke et kystlandskab, har man fundet det naturligt at de også omtales i lovteksten. En direkte omtale af broanlæg, [...] der vil kræve også andre myndigheders tilslutning, *eller om lettere anlæg, badebroer* og lign. [...] har man ikke fundet nødvendig.

Medens som nævnt administrationen af strandbyggelinien har anlagt en vid fortolkning af bestemmelsen, således at *alle konstruktioner* er blevet anset for omfattet af den, giver lovteksten *ingen hjemmel for en kontrol med, hvordan der i øvrigt disponeres mht. bebyggelsesfri bælte* [...]. *Det har således stået frit at foretage opfyldninger på kysterne, herunder anlæggelse af lossepladser, ligesom afgravninger kan foretages undertiden med forringelse af stranden til følge*. I betragtning af vores kysters rekreative betydning [...] finder man, at der for hele den del af strandbyggelinien omfattede zone også bør gælde en kontrol, ikke alene med hvad der opføres og anlægges, men også med *ændringer i terræns tilstand, beplantning* mv. svarende til, hvad der gælder [fortidsmindebeskyttelseslinjen].

Et særligt problem [...] udgør de moderne *campingformer* [...]. Etablering af standtelte, der i den moderne udformning kan gøre det ud for en regulær beboelse, eller opstilling af campingvogne, vil kunne have samme virkning landskabeligt og afspærringsmæssigt som opførelsen af en egentlig bebyggelse. [...] Spørgsmålet om den landskabelige kontrol med camping er generelt, men må betegnes som særligt accentueret ved vore kystarealer, og specielt dem søværts strandbyggelinien [...]. I denne forbindelse må anføres, at overfredningsnævnet i en kendelse, der blot forbød byggeri, har udtalt, at denne ikke afskar opstilling af en campingvogn, idet man herved lagde vægt på, at det drejede sig om place-

ring af en indregistreret campingvogn, og idet man forudsatte, at der ikke var tale om permanent anbringelse, etablering af installationer eller lignende. [...] efter Kommissionen opfattelse [er der derfor] anledning til ved indføjeelse af en særlig bestemmelse i loven at søge undgået enhver form for camping søværts strandbyggelinien. Man har overvejet, om en ordning som den engelske med mulighed for en kortere opstilling af campingvogne eller lignende, skulle være at foretrække, men har fundet, at den ville medføre så vanskelige fortolkningsproblemer, at et generelt forbud mod opstilling af campingvogne og telte inden for strandbyggelinien må foretrakkes.« (Bet. 467, s. 226-227 – mine understregninger)

Som det fremgår, blev det ved udformningen af naturfredningslovens § 46, stk. 1 lagt til grund, at begrebet »bebyggelse« omfatter alle anlæg, men ikke master, hegn, campingvogne og standtelte og heller ikke terrænændringer og beplantning, da ingen af disse indretninger fandtes at kunne anses for bebyggelse. Heraf følger med andre ord, at oprensningen af forbudte indretninger og konstruktioner i den daværende § 46, stk. 1 er udtryk for en *udtømmende angivelse af, hvilke indretninger der er forbudt*.

Sammenholdes dette med motivudtalelserne til naturbeskyttelseslovens § 15 fra 1992, omfatter forbuddet i naturbeskyttelseslovens § 15 ikke enhver tilstandsændring, men er begrænset til et forbud mod at placere bygninger, skure, master, hegn, campingvogne og lignende samt mod beplantning, terrænændringer og udstykninger, idet det sidste blev udvidet til også at omfatte matrikulering eller arealoverførsel.

Heraf følger for det første, at forbuddet i § 15 ikke omfatter ændringer, der skyldes unndladelser, da reglen kun omfatter noget, der »foretages«. Reglen indebærer ingen handlepligt. For det andet følger, at reglen ikke griber ind i bestående forhold, der var etableret, før forbuddet i § 15 trådte i kraft. For det tredje omfatter forbuddet ikke nedrivning, skovfældning eller fjernelse af planter eller andre indretninger inden for strandbeskyttelseslinjen, medmindre der er tale om terrænændringer. Disse tre begrænsninger af forbuddets anvendelsesområde er der almindelighed enighed om,⁷ og Natur- og

7. Se *Veit Koester*: Naturbeskyttelsesloven med kommentarer, 2009, s. 194.

Miljøklagenævnets praksis er også i overensstemmelse hermed, jf. fx MAD 2011.1255 Nmk, hvor nævnet afviste, at træfældning var omfattet af forbuddet i § 15.

Som det imidlertid fremgår af de ovennævnte citater fra Natur- og Miljøklagenævnets afgørelse i sagen om trip trap-bænkene, antager Natur- og Miljøklagenævnet, at forbuddet i § 15, stk. 1 ikke er begrænset til de forskellige typer ændringer, der var anført i naturfredningslovens § 46, stk. 1, så forbuddet i naturbeskyttelseslovens § 15, stk. 1 omfatter »indgreb, der ændrer den nuværende tilstand og anvendelse«. Tilsvarende har nævnet i andre afgørelser antaget, at forbuddet i § 15, stk. 1 kan udstrækkes til andre beskedne konstruktioner som en sandkasse eller andre mindre legeredskaber. Som det indirekte fremgår af begrundelserne, begrundes nævnet denne udlægning med lovbemærkningerne til ændringen af naturbeskyttelseslovens § 15 i 1994 med den såkaldte kystlov, hvorimod nævnet forbigår lovbemærkningerne fra 1992 og de forudgående forarbejder.

Hertil må bemærkes, at ændringen i 1994 ikke betød en ændring af, hvad der efter § 15, stk. 1 var forbudt, men alene vedrørte en udvidelse af strandbeskyttelseslinjen til 300 meter og nedsættelse af en strandbeskyttelseskommission, samtidig med at nogle af undtagelserne i naturbeskyttelseslovens § 15, stk. 4 blev præciseret. I lovbemærkningerne til ændringen i 1994 anføres:

»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 jordbrugserhvervene 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 toiletbygning-*

er, informationstavler og skilte samt andre, til opfyldelse af friluftsfunktionen nødvendige, beskedne opholdsfaciliteter.

Bestemmelsens forbud mod tilplantning forventes administreret således, at der kan forventes dispensation til skovtilplantning med naturligt hjemmehørende løvtræarter som eg, bøg, birk, ask, el, lind mv. i det omfang det ikke er i strid med konkrete landskabelige hensyn. [...]

Den udvidede strandbeskyttelseslinje 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 såvidt angår byggeriets nærmere beliggenhed og udformningen, således at byggeriet i videst muligt omfang indpasses i landskabet.« (FT 1993/94, L 191 – mine fremhævelser).

4. Konfrontation

4.1 Anvendelsesændringer

Holder man sig til motivudtalelsen til 1994-ændringen, tilsigtes der ikke med lovændringen en ændring af anvendelsesområdet for forbuddet i § 15, stk. 1, der efter lovbemærkningerne i 1994 »indebærer, at enhver etablering af *nybyggeri og udvidelse af eksisterende bebyggelse og andre anlæg* kræver en dispensation.«

Der er således heller ikke i motivudtalelsen til 1994-ændringen nogen støtte til, at de i § 15, stk. 1 anførte forbudte foranstaltninger skulle omfatte »indgreb, der ændrer anvendelsen«, idet udsagnet om tilladelse til ændringer i anvendelsen af bestående bygninger i motiverne vedrører planlovens § 35 og ikke undtagelsen i naturbeskyttelseslovens § 15, stk. 4, nr. 7. Det må derfor afvises, at der i lovbemærkningerne til ændringen i 1994 er støtte for, at forbuddet i § 15, stk. 1 skulle omfatte »anvendelsesændringer«, som forudsat i MAD 2013.426 Nmk og MAD 2014.398 V, hvor antagelsen begrundes med Miljøministeriets vejledning om 300 meter strandbeskyttelseszonen samt den kommenterede naturfredningslov.

De nævnte afgørelser kan sammenlignes med den lidt ældre afgørelse i MAD 2000.751 Nkn, hvor Naturklagenævnet stadfæstede afslag på landzonetilladelse efter planlovens § 35 til ændring af zonestatus fra sommerhus til helårsbeboelse for sommerhus beliggende inden for strandbeskyttelseslinjen. Selv om strandbeskyttelseslinjen indgår som et moment i begrundelsen for afslaget på zonetilladelse efter planloven, indeholder afgørelsen intet om, at ændret anvendelse kræver dispensation fra naturbeskyttelseslovens § 15, stk. 1. Dette er helt i overensstemmelse med lovbemærkningerne til ændringen i 1994, der alene omtaler anvendelsesændringer i relation til planlovens landzoneregler og dermed ikke kræver dispensation fra strandbeskyttelseslinjen til ændret anvendelse.⁸

Så vidt ses, sker skiftet i Naturklagenævnets praksis på grundlag af Miljøministeriets vejledning om den 300 meter strandbeskyttelseslinje, der udkom omkring årtusindskiftet, og hvor det om anvendelsesændringer inden for strandbeskyttelses- og klitfredningszonen anføres:

»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 øget 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 stadsighed været fast antaget i administrativ praksis, at forbudet mod tilstandsændringer ikke omfatter nedrivning af bebyggelse.«

Som det fremgår, sidestiller vedledningen forbudet i naturbeskyttelseslovens § 8 vedrørende klit-

fredningslinjen med forbuddet i § 15 om strandbeskyttelseslinjen. Og selv om det er korrekt, at der i bemærkningerne til ændringen af klitfredningslinjen i § 8 er åbnet for, at forbuddet også omfatter anvendelsesændringer, gælder dette ikke bemærkningerne til § 15.⁹

Det principielle juridiske spørgsmål er, om Miljøministeriet med en vejledning kan udvide en forbudsbestemmelses anvendelsesområde, når det i øvrigt i samme vejledning erkendes, at fjernelse af bygninger ikke er omfattet, selv om dette udgør væsentlige større ændringer af tilstanden, end ændret anvendelse af en bygning. Efter min opfattelse er det oplagt, at dette må besvares benægtende i relation til strandbeskyttelseslinjen, da en sådan ændring må ske ved lov og ikke ved en vejledning, hvorimod der i relation til klitfredningslinjen gør sig særlige hensyn gældende mht. sandflugt, som det korrekt anføres i vejledningen.

En af de første afgørelser, hvor det samlede Naturklagenævn tog stilling til anvendelsesændringer, var MAD 2006.2168 Nkn, der vedrørte inddragelse af loftsetagen i et mindre sommerhus til beboelse beliggende inden for strandbeskyttelseslinjen. Et enigt nævn udtalte i denne sag med henvisning til vejledningen, at ændret anvendelse kan være omfattet af forbuddet mod ændret tilstand i klitfredningszonen, men afviste herefter, at ændringen var omfattet af forbuddet, da det ikke forudsatte ydre bygningsmæssige ændringer. Derimod nåede nævnet som anført ovenfor frem til det modsatte resultat i MAD 2007.1668 Nkn om maskinhuset ved Sletterhøfte Fyr, og siden synes Natur- og Miljøklagenævnet nærmest at have anlagt en udvidende fortolkning af, hvilke anvendelsesændringer der kræver dispensation fra strandbeskyttelseslinjen, så også zoneskift fra sommerhus til helårsbeboelse er omfattet.

8. En mellemvariant forelå i MAD 1999.1111 Nkn, der vedrørte dispensation fra strandbeskyttelseslinjen til ombygning af et redskabsskur til sommerhus med udskiftning af døre og vinduer. Det kan diskuteres, om en sådan ombygning kan anses for omfattet af forbuddet i § 15, men da ændringerne krævede byggetilladelse, er det nærliggende at anse ombygningen for omfattet af § 15. Sagen endte med, at et flertal i Naturklagenævnet meddelte dispensation, men uden en nærmere begrundelse.

9. Denne forskel mellem lovbemærkningerne til § 8 og § 15 er ligeledes ignoreret af *Veit Koester*, der ligeledes antager, at naturbeskyttelseslovens § 16 indeholder et forbud mod ændret anvendelse af bygninger inden for å-beskyttelseslinjen – se *Veit Koester: Naturbeskyttelsesloven med kommentarer*, 2009, s. 195 ff.

4.2 Faste og flytbare konstruktioner

Mens der ikke i lovbemærkningerne til ændringen i 1994 er støtte til, at forbuddet i § 15 skulle omfatte ændret anvendelse, indeholder lovbemærkningerne i relation til konstruktioner en vis indirekte støtte til en udvidende fortolkning af § 15, stk. 1. Det anføres således, at der af hensyn til fritidslivet som hidtil vil kunne »tillades opstilling af toiletbygninger, informationstavler og skilte samt andre, til opfyldelse af friluftsfunktionen nødvendige, beskedne opholdsfaciliteter«. Der er ikke tvivl om, at toiletbygninger er bygninger eller anlæg, der er omfattet af forbuddet i § 15, men udsagnet forudsætter, at forbuddet i § 15 også omfatter informationstavler, skilte og andre beskedne opholdsfaciliteter, dvs. indretninger, der ikke efter en normal fortolkning kan anses for byggeri eller anlæg.

Det principielle spørgsmål er herefter, om denne motivudtalelse til en undtagelse i § 15, stk. 4 ved ændringen i 1994 skal tillægges den retsvirkning, at forbuddet i § 15, stk. 1 går videre end, hvad der følger af forarbejderne til § 15, stk. 1, således at forbuddet mod »bebyggelse og andre anlæg« også gælder for skilte. Hvis dette besvares bekræftende, må det nødvendigvis føre til, at også andre ubetydelige indretninger som sandkasser, højbede, legestativer mv. anses for »anlæg«, der er omfattet af forbuddet i § 15, stk. 1.

Går man tilbage til naturfredningslovens § 46, stk. 1, blev det i den kommenterede naturfredningslov anført, at selv om skilte ikke var nævnt i § 46, stk. 1 kunne skilte anses for dækket af »master og lignende«, medmindre skiltet var så lille, at det faldt under bagatelgrænsen, fordi § 46, stk. 1 måtte forstås som en status quo fredning.¹⁰ Denne opfattelse blev imidlertid afvist af den tidligere formand for Overfredningsnævnet og Naturklagenævnet, *Bendt Andersen*, der hertil bemærkede:

»Det er naturligvis rigtigt, at § 46 er meget vidtgående i sit ordvalg, men den kan ikke fortolkes videre end ordene »o. lign.«. Overfredningsnævnet har således ment, at skilte, der ikke kan sidestilles med »master« ikke rammes af forbudet,

[dette gælder] også større skilte end det i den kommenterede udgave s. 259 øverst omhandlede bagatelagtige.«¹¹

Bendt Andersen fastholdt således de almindelige fortolkningsprincipper, hvorefter analogier for indgribende bestemmelser ikke kan fortolkes ud over lovreglens ordlyd og forarbejder, hvilket ligeledes var antaget af Overfredningsnævnet. Hvis forbuddet i naturbeskyttelseslovens § 15, stk. 1 skal tillægges et videre indhold end naturfredningslovens § 46, stk. 1, må det derfor forudsætte, at der i lovbemærkningerne til de senere lovændringer er støtte hertil. Som det imidlertid fremgår af analysen nedefor, er det meget vanskeligt at finde støtte i forarbejderne til den fortolkning af naturbeskyttelseslovens § 15, stk. 1, som Natur- og Miljøklagenævnet har lagt til grund i de ovennævnte afgørelser.

Efter min opfattelse må *Bendt Andersens* udlægning tiltrædes. Spørgsmålet er imidlertid, om angivelsen i forarbejderne fra 1994 til undtagelsen i § 15, stk. 4 alligevel kan begrunde, at § 15, stk. 1 omfatter skilte. Muligheden kan næppe fuldstændigt afvises, men fortolkningen er så usædvanlig, at det i det mindste må kræve, at Natur- og Miljøklagenævnet forklarer, hvorfor nævnet mener, at lovbemærkninger til en undtagelse fra en hovedregel kan medføre den vidtgående udvidelse af hovedregelens anvendelsesområde, som nævnet har lagt til grund i sin praksis. Så vidt ses foreligger der ikke en sådan forklaring i nævnets afgørelser, og argumentation er aldrig prøvet ved domstolene, hvorfor nævnets praksis må tages med et stærkt forbehold.

I alle tilfælde dækker motivudtalelsen fra 1994 ikke havemøbler og flytbare bænke, hvorfor sådanne indretninger ikke kan sidestilles med *anlæg*. Hvis disse mobile indretninger skal være omfattet af § 15, stk. 1, vil det forudsætte, at de kan sidestilles med »campingvogne eller lignende«, der er de eneste mobile indretninger, som er omfattet af forbudsnormen i § 15. En sådan analogislutning er så kreativ, at den normalt er forbeholdt standup-komikere.

Når Natur- og Miljøklagenævnet alligevel har ment, at flytbare bænke og bænkesæt er omfattet, hænger det formentlig sammen med, at der er sket

10. *Viggo Nielsen, Bo Brix, Veit Koester og Ole Plougmann: Naturfredningsloven – almindelig fremstilling og kommentarer, 1973, s. 259*

11. *Se Bendt Andersen: Dansk Miljøret, 3, 1977, s. 206.*

en glidende udvidelse af nævnets fortolkning af, hvilke mobile anlæg der er omfattet af § 15, stk. 1, hvor MAD 1998.1519 Nkn om mobil container på efterskole på Ærø repræsenterer et trin på vejen. Sagen drejede sig om en container, der blev brugt til at opbevare efterskolens surferudstyr. Containeren var på hjul og tre af ugens dage placeret på en parkeringsplads inden for strandbeskyttelseslinjen. Størrelsen af containeren er ikke oplyst, men nævnets flertal fandt, at forholdet var omfattet af forbuddet i § 15, stk. 1, fordi der var tale om en planlagt og regelmæssig opstilling i dagtimerne som led i en organiseret aktivitet, der med »den ansøgte placering vil fremtræde meget markant og skæmmende i kystlandsskabet«, uden at det kunne tillægges betydning, at containeren var placeret på en parkeringsplads. Såfremt containeren havde samme størrelse som campingvogne, må det medgives, at der i forarbejderne er en vis støtte til resultatet, om end det virker noget uforståeligt, at flertallet herefter meddelte afslag på dispensation. Efter min opfattelse må mindretallets afvisning af, at forholdet var omfattet af forbuddet i § 15, stk. 1, dog anses for bedre afstemt med forarbejderne henset til placeringen på en parkeringsplads. Men accepterer man først flertallets votum i sagen fra Ærø om surfercontaineren, er forskellen til mobile bænke og havemøbler begrænset.

Kort sammenfattende synes Natur- og Miljøklagenævnets praksis mht. faste og flytbare konstruktioner præget af den samme glidende udvidelse af anvendelsesområdet for forbuddet i § 15 som ovenfor er belyst mht. »ændret anvendelse«. Det er ikke helt som H.C. Andersens fjer, der blev til 5 høns, men det ligner: – *Det er ganske vist!*

5. Konklusion og perspektiver

Det er efter Natur- og Miljøklagenævnets afgørelser uklart, i hvilket omfang nævnets medlemmer er blevet oplyst om lovbemærkningerne. Afgørelserne giver indtryk af, at oplysning om retsgrundlaget har taget udgangspunkt i Miljøministeriets vejledning om 300 meters linjen og enkelte udpluk fra motiverne til ændringen i 1994, mens der er larmende tavshed om lovbemærkningerne fra 1992, som ikke ses omtalt i en eneste af nævnets afgørelser.

Som analysen ovenfor viser, kan der på grundlag af almindelige fortolkningsprincipper rejses kvalificeret tvivl ved, om Natur- og Miljøklagenævnets udvidende fortolkning af naturbeskyttelseslovens § 15 er korrekt. Ud over de retssikkerhedsmæssige betænkeligheder, som denne udvidende fortolkning rejser, har det imidlertid også en anden selvstændig virkning. Hvis det skal lægges til grund, at etablering af sandkasse, gyngestativ og stationære og flytbare bænke samt ændret anvendelse inden for strandbeskyttelseslinjen kun kan ske efter en forudgående dispensation fra Naturstyrelsen, er der med de mange strandgrunde langs Danmarks mere end 6.000 km kystlinje garanteret beskæftigelse for Naturstyrelsens medarbejdere – og der vil med sikkerhed også være grundlag for mange nye medarbejdere, hvis reglerne effektivt skal håndhæves, hvilket næppe kan klares med budgetudvidelser på 0,8 %.

Problemet er imidlertid, at der er tale om en længerevarende praksis, som er tiltrådt af domstolene. Det kan ganske vist ikke helt udelukkes, at Højesteret vil nå et andet resultat, da Højesteret ikke har taget stilling til de mest vidtgående udlæggninger af § 15, idet dommene i UfR 2002.1761 H om tennisbane med trådhegn og UfR 2006.3004 H om kælder begge vedrørte indretninger, der efter en naturlig sproglig forståelse har karakter af anlæg eller bebyggelse. Og som nævnt ovenfor kan det også anføres, at der tilsyneladende i praksis er sket en gradvis udvidelse af, hvornår forbuddet i § 15, stk. 1 gælder, hvilket gør den seneste praksis mere usikker.

Men med disse begrænsede reservationer er det vanskeligt at forestille sig, at Natur- og Miljøklagenævnet vil ændre praksis, om end man kan håbe, at nævnet fremover vil forholde sig til forarbejderne til naturbeskyttelseslovens § 15, stk. 1 – og ikke kun henvise til forarbejderne til ændringen af undtagelserne i § 15, stk. 4 og give indtryk af, at Miljøministeriets vejledning nærmest har lovs kraft.

Hvis der politisk er ønske om at ændre Natur- og Miljøklagenævnets praksis i relation til strandbeskyttelseslinjen, er den mest nærliggende løsning derfor en lovændring, der præciserer, hvilke ændringer inden for strandbeskyttelseslinjen som kræver dispensation. I sidste ende er det naturligvis en

politisk vurdering, om man mener, at den generelle modstand mod byggeri tæt ved de danske kyster er bedst tjent med, at statslige myndigheder skal ansøges om bænke og andre ubetydelige konstruktioner inden for strandbeskyttelseslinjen, og om en sådan

anvendelse af de statslige ressourcer er hensigtsmæssig. Hvad konklusionen end måtte blive, bør den finde udtryk i lovtekst og ikke overlades til kreativ fortolkning.