



RETEN I LYNGBY DOM

afsagt den 15. januar 2025

Sag BS-12553/2023-LYN

A
(advokat Håkun Djurhuus)

mod

Miljø- og Fødevarerklagenævnet
(advokat Kim Christian Højmark)

Denne afgørelse er truffet af dommer Seerup.

Sagens baggrund og parternes påstande

Sagen, der er anlagt den 7. marts 2023, angår en anfægtelse af Miljø- og Fødevarerklagenævnets afgørelse af 7. september 2022, hvorved Kystdirektoratets afslag af 3. februar 2022 på tilladelse til placering af en mobil bådlift blev opretholdt.

A har nedlagt følgende påstande:

Principalt:

Miljø- og Fødevarerklagenævnet tilpligtes at anerkende, at Nævnets afgørelse af 7. september 2022 i Nævnets sag med sagsnr. 22/02810, hvorved Nævnet stadfæstede Kystdirektoratets afgørelse af 3. februar 2022, er ugyldig.

Subsidiært:

Miljø- og Fødevarerklagenævnet tilpligtes at anerkende, at Nævnets afgørelse af 7. september 2022 i Nævnets sag med sagsnr. 22/02810, hvorved Nævnet stadfæstede Kystdirektoratets afgørelse af 3. februar 2022, skal ændres til hjemvisning af sagen til fornyet behandling i Kystdirektoratet.

Miljø- og Fødevarerklagenævnet har nedlagt påstand om frifindelse

Oplysningerne i sagen

Af Miljø- og Fødevarerklagenævnets afgørelse af 7. september 2022 fremgår bl.a.:

"2. Sagens oplysninger

2.1 Ejendommen/området

Den omhandlede bådlift er etableret langs en eksisterende bade- og bådebro ud for Matr. nr. 1 Hellerup. Broen har en længde på ca. 30 m og er etableret i forlængelse af en terrasse, som ligger helt ned til kysten. Ejendommen er beliggende sydøst for Gentoft i den sydlige del af Hellerup og i første række til Nivå Bugt, og i udbygget byzone med flere ejendomme med haver helt ned til kysten. Cirka 175 m nord for ejendommen ligger Hellerup Lystbådehavn, og cirka 150 m syd for ejendommen ligger Tuborg Havnepark. På strækningen mellem de to havne har samtlige syv ejendomme etableret bade- og bådebroer ud for ejendommen.

2.2 Den påklagede afgørelse

Kystdirektoratet har den 3. februar 2022 i medfør af kystbeskyttelseslovens § 16 a, stk. 1, nr. 2, truffet afgørelse om afslag på tilladelse til bådlift ved eksisterende bade- og bådebro ud for Matr. nr. 1 Hellerup. Det fremgår af den påklagede afgørelse, at klager den 11. maj 2021 har ansøgt om tilladelse til den eksisterende bådlift, som er etableret i 2018. Af ansøgningsmaterialet fremgår blandt andet, at bådliften ikke kræver udgravninger eller opfyldninger på søterritoriet, at bådliften alene er opsat fra april til september, og at bådliften efter klagers opfattelse ikke vil påvirke havbund eller andre miljøforhold i forbindelse med optagning i september hvert år. Af ansøgningen fremgår videre, at der er kajaker, robåde, optimistjoller og gummi-både i området, at sejlaktiviteter har været en del af kyststrækningen i over 100 år, og at bådliftens visuelle påvirkning af kystlandskabet ifølge klager vil være minimal.

Kystdirektoratet har i forbindelse med behandlingen af ansøgningen foretaget en besigtigelse af området ved klagers ejendom, herunder den omhandlede bådlift. Af besigtigelsesnotat med fotos fra den 10. juni 2021 fremgår det, at bådliften på besigtigelsestidspunktet var etableret ud for Adresse 1 og at bådliften var i brug med en hejst båd. Derudover var der opsat ramper/bådslisk. I den påklagede afgørelse har Kystdirektoratet endvidere oplyst, at kyststrækningen er bebygget ned til kysten, og at der er flere bade- og bådebroer på den ca. 280 m lange strækning, som mod syd grænser op til Tuborg Strandpark og mod nord op til Hellerup Roklub og Hellerup Havn. Kystdirektoratet har herefter den 7. juli 2021 fremsendt varsel om afslag på bådlift og bådsliske samt varsel om påbud i partshøring hos klager,

som klager den 16. august 2021 har fremsendt bemærkninger til. Klager har navnlig anført, at bådliften ikke er et fast anlæg, og at liften kan anvendes på en måde, så båden i det væsentligste ligger i vandspejlet. Kystdirektoratet har herefter den 3. februar 2022 truffet endelig afgørelse om afslag på tilladelse til bådlift. Kystdirektoratet har anført, at etablering af bådlift på søterritoriet kræver tilladelse fra direktoratet, jf. kystbeskyttelseslovens § 16 a, stk. 1, nr. 2, hvorefter der på søterritoriet kun med tilladelse fra miljø- og fødevareministeren må udføres anlæg eller anbringes faste eller forankrede indretninger eller genstande. Det er Kystdirektoratets vurdering, at bådlifte udgør "faste anlæg" på søterritoriet, og at bådliften derfor kræver tilladelse. Direktoratet har lagt vægt på, at bådlifte er beregnet til at stå opført i en længere periode og er årligt tilbagevendende, samt at bådlifte også efter Miljø- og Fødevareklagenævnets praksis udgør faste anlæg på søterritoriet. Det forhold, at bådlifte står løst på bunden og kun er opført i sommerhalvåret, kan efter direktoratets vurdering ikke føre til et andet resultat. Af den påklagede afgørelse fremgår videre, at Kystdirektoratet som udgangspunkt ikke meddeler tilladelse til etablering af bådlifte langs kysterne, og at denne praksis er baseret på, at bådes placering over vandet vil virke dominerende i landskabet, samt at bådes naturlige placering er i vandet ved en bådebro, et fortøjningsanlæg eller i en lystbådehavn.

Kystdirektoratet har begrundet afslaget på tilladelse til den ansøgte bådlift med, at anvendelse af en bådlift ud for ejendommen vil få båden til at syne langt mere dominerende i modsætning til, hvis den var placeret naturligt i vandet, at etablering og anvendelse af en bådlift vil medvirke til en negativ visuel påvirkning af kystlandskabet på den pågældende kyststrækning, og at bådliften vil kunne virke skæmmende for andre brugere af søterritoriet og naboer. Det er Kystdirektoratets vurdering, at de af ansøger nævnte forhold i ansøgningen ikke kan føre til et andet resultat. Ved vurderingen heraf har direktoratet lagt vægt på, at båden ikke er placeret naturligt i vandet, selvom den kun er beliggende minimalt over vandspejlet, og at der ikke er anført en tungtvejende begrundelse for, at der bør meddeles tilladelse. Kystdirektoratet har på baggrund heraf samlet set vurderet, at der ikke foreligger væsentlige forhold, som medfører, at der kan meddeles tilladelse til det ansøgte projekt. Af den påklagede afgørelse fremgår det afslutningsvis, at Kystdirektoratet ikke har udstedt påbud om fjernelse af bådliften, da direktoratet ikke har dokumentation for, at bådliften og bådslisken aktuelt var etableret på afgørelsestidspunktet. Direktoratet har i den forbindelse anført, at bådlifte og bådsliske efter direktoratets erfaring sædvanligvis nedtages i starten af efteråret. Såfremt bådliften opsættes i strid med direktoratets afgørelse, har direktoratet dog varslet, at der vil blive udstedt et påbud.

...

3. Miljø- og Fødevareklagenævnets bemærkninger og afgørelse

3.1 Miljø- og Fødevareklagenævnets bemærkninger

Efter kystbeskyttelseslovens § 18, stk. 1, kan afgørelser efter § 16 a, stk. 1, nr. 2, påklages til Miljø- og Fødevareklagenævnet, for så vidt angår retlige spørgsmål. Det er et retligt spørgsmål, om Kystdirektoratets afgørelse har hjemmel i loven. Det er ligeledes et retligt spørgsmål, om Kystdirektoratets afgørelse er i overensstemmelse med forvaltningsretlige principper, herunder lighedsprincippet og forbuddet mod skøn under regel. Det er derimod ikke et retligt, men et skønsmæssigt spørgsmål, om et anlæg fremtræder visuelt dominerende i kystlandskab. Sådanne spørgsmål kan derfor ikke påklages til Miljø- og Fødevareklagenævnet. Det følger af kystbeskyttelseslovens § 16 a, stk. 1, nr. 2, at der ikke uden tilladelse fra Kystdirektoratet må udføres anlæg eller anbringes faste eller forankrede indretninger eller genstande på søterritoriet. Miljø- og Fødevareklagenævnet bemærkninger indledningsvis, at en bådlift ifølge fast praksis er omfattet af kystbeskyttelseslovens definition af et anlæg eller en fast eller forankret indretning eller genstand, jf. kystbeskyttelseslovens § 16 a, stk. 1, nr. 2, og at den ansøgte bådlift derfor kræver tilladelse fra Kystdirektoratet. Klager har anført, at Kystdirektoratets afgørelse er i strid med forbuddet mod skøn under regel, og at sagen er utilstrækkelig oplyst, da der ikke er foretaget en besigtigelse forud for den påklagede afgørelse. Forbuddet mod skøn under regel indebærer, at en forvaltning er afskåret fra at erstatte en skønsmæssig regel med en internt opstillet regel, medmindre dette sker af hensyn til masseforvaltning. Miljø- og Fødevareklagenævnet finder, at der ikke kan gives klager medhold i, at forbuddet mod skøn under regel er tilsidesat og at sagen er utilstrækkelig oplyst. Miljø- og Fødevareklagenævnet har ved vurderingen heraf lagt vægt på, at Kystdirektoratet har foretaget en konkret, individuel og faglig vurdering af sagen og har vurderet den ud fra gældende praksis og lovens intentioner. Nævnet har herved lagt vægt på, at det af sagens oplysninger fremgår, at bådliften er placeret ved bådebroen i sommerhalvåret, og at Kystdirektoratet har vurderet, at bådliften vil have en negativ påvirkning af kystlandskabet i den periode, hvor liften er etableret.

Kystdirektoratet har blandt andet foretaget vurderingen på baggrund af en besigtigelse af området og bådliften den 10. juni 2021, hvor der blev optaget fotos af bådliften med en båd i ophejst position. Besigtigelsesnotatet med fotos indgår ifølge sagens oplysninger som bilag til direktoratets partshøring og varsel om påbud af 7. juli 2021. Derudover har direktoratet inddraget oplysninger i ansøgningsmaterialet. Klager har derudover anført, at Kystdirektoratets afgørelse er i strid med lighedsgrundsætningen, da der er meddelt tilladelse til bådlift som klagers langs samme kyst. Den almindelige forvaltningsretlige lighedsgrundsætning indebærer, at ens sager skal behandles på samme måde. Forskelligt udfald af ansøgninger må således

kunne begrundes i relevante forskelle i de enkelte sager. Saglig forskelsbehandling kan f.eks. skyldes ændring i praksis eller forskel på påvirkning på forskellige kyster eller dele heraf. Miljø- og Fødevareklagenævnet finder, at Kystdirektoratet ved behandlingen af den ansøgte bådlift ikke har tilsidesat lighedsgrundsætningen. Nævnet har lagt vægt på, at direktoratet har meddelt afslag på tilladelse til den ansøgte bådlift efter at have foretaget en konkret vurdering af forholdene i sagen, herunder vurderet den konkrete visuelle påvirkning af området samt inddraget andre saglige hensyn. Nævnet har videre lagt vægt på, at der efter det oplyste ikke er meddelt tilladelse til eventuelle øvrige bådlift i området, og at de af direktoratet fremsendte sager, hvor der er meddelt tilladelse til bådlift, efter nævnets vurdering ikke er sammenlignelige med den konkrete sag.”

Parternes anbringender

A har i sit påstandsdokument påberåbt følgende anbringender:

”Til støtte for den nedlagte principale påstand gøres det gældende, at afgørelsen savner hjemmel og derfor skal tilsidesættes som ugyldig. Både Nævnet og Kystdirektoratet har lagt til grund, at en mobil bådlift er et fast anlæg, som er omfattet af tilladelseskravet i kystbeskyttelseslovens § 16 a, stk. 1 nr. 2. Dette bestrides. Det følger af legalitetsprincippet, at et krav om tilladelse kræver klar og sikker hjemmel i lovgivningen. Det kan ikke anføres, at fordi noget, i dette tilfælde en bådlift, ikke klart er undtaget fra tilladelseskrav, er dette ensbetydende med, at der er et tilladelseskrav. Et krav om tilladelse til opstilling af en mobil bådlift, placeret periodevis og løst på søterritoriet, ville således skulle kunne udledes klart af kystbeskyttelseslovens § 16 a, stk. 1, nr. 2, som både Kystdirektoratet og Nævnet påberåber sig som hjemmel, for at være gældende. Det følger af kystbeskyttelseslovens § 16 a, stk. 1, nr. 2, at der på søterritoriet kun efter tilladelse må *”udføres anlæg eller anbringes faste eller forankrede indretninger eller genstande”*. Det fremgår af Kystdirektoratets afgørelse, at en bådlift ifølge Kystdirektoratet, er omfattet af tilladelseskravet i kystbeskyttelseslovens § 16 a, stk. 1, nr. 2, fordi der er tale om et *”anlæg”* ... Denne forståelse af bestemmelsen understøttes imidlertid hverken af bestemmelsens ordlyd, hvor forståelsen af *”anlæg”* må følge den almindelige forståelse af ordet og derved være et større bygningsværk eller et teknisk system til produktion eller forsyning. Forståelsen understøttes heller ikke af lovens forarbejder, hvor fortolkningen af kystbeskyttelseslovens § 16 a, og hvad denne omfatter, ikke behandles nærmere. Ligeledes ses der ikke at foreligge retspraksis om fortolkningen af, hvorvidt mobile bådlift placeret periodevis løst på søterritoriet er omfattet af tilladelseskravet i bestemmelsen. Der er således intet, der understøtter, at en mobil bådlift, der periodevis og løst placeres på søterritoriet, er omfattet af tilladelseskravet i kystbeskyttelseslovens § 16 a, stk. 1, nr. 2. Det skal her til yderligere bemærkes, at i det omfang, statens højhedsret over søterrito-

riet er fastsat ved lov, er det denne lov, der er gældende, jf. også princippet om *lex specialis*. Statens højhedsret over søterritoriet kan derefter hverken påberåbes som selvstændig hjemmel for, at den mobile bådlift skulle være omfattet af et tilladelseskrav eller som begrundelse for, at kystbeskyttelseslovens § 16 a, stk. 1, nr. 2, skal fortolkes mere udvidende, end hvad ordlyd og forarbejder tilsiger. På baggrund af ovenstående gøres det gældende, at den mobile bådlift ikke er omfattet af noget tilladelseskrav efter kystbeskyttelseslovens § 16 a, stk. 1, nr. 2, eller som følge af statens højhedsret over søterritoriet. Der er er således ikke hjemmel i lovgivningen til at kræve tilladelse til bådliften, og både Kystdirektoratets afslagsafgørelse og Nævnets stadfæstelse heraf er således truffet uden hjemmel. Retsvirkningen af den manglende hjemmel er ugyldighed.

Anbringender til støtte for den subsidiære påstand om hjemvisning

Til støtte for den subsidiære påstand gøres det gældende, at Nævnets og Kystdirektoratet i praksis administrerer et forbud mod bådlift til privat brug, hvilket er i strid med kystbeskyttelseslovens § 16 a, stk. 1, nr. 2. Det gøres endvidere gældende, at Nævnets stadfæstelse af Kystdirektoratets afgørelse er ugyldig som følge af, at Kystdirektoratet ved sagens behandling har sat skøn under regel og har tilsidesat forvaltningslovens begrundelseskrav. Det gøres yderligere gældende, at der i afgørelsen er lagt vægt på forhold, som ikke sagligt kan forfølges efter kystbeskyttelsesloven § 16 a, stk. 1, nr. 2.

Nævnets og Kystdirektoratets praksis om forbud mod private bådlift er i strid med kystbeskyttelseslovens § 16 a, stk. 1, nr. 2

Til støtte for den subsidiære påstand gøres det gældende, at Nævnets og Kystdirektoratets praksis i relation til afgørelser om bådlift er i strid med kystbeskyttelseslovens § 16 a, stk. 1, nr. 2, da der ikke er hjemmel i loven til at administrere et forbud mod private bådlift. I perioden 2011 til 2022, har Kystdirektoratet i alt, på landsplan, meddelt tilladelse til tre bådlift ... Disse tre sager omhandler bådlift etableret i forbindelse med erhverv eller foreninger, hhv. en bådvirksomhed ..., en havn ... og en vandskiklub ... I alle øvrige sager, herunder alle sager om bådlift til privat brug, har Kystdirektoratet således givet afslag på tilladelse. Som eksempel herpå ses blandt andet de 14 afslag som er givet til bådlift på strækningen mellem Hellerup og Helsingør ... og afslaget i nærværende sag ... Det fremgår således klart af praksis, hvorefter der over 11 år alene er givet i alt tre tilladelser, at Kystdirektoratet i realiteten administrerer kystbeskyttelseslovens § 16 a, stk. 1, nr. 2 som et egentligt forbud mod opstilling af bådlift til privat brug. Der er intet grundlag for, hverken i ordlyden af kystbeskyttelseslovens § 16 a, stk. 1, nr. 2, eller i forarbejderne til bestemmelsen (LFF nr. 127 af 25. januar 2006, Forslag til lov om ændring af lov om kystbeskyttelse), at bestemmelsen skal administreres som et forbud mod opstilling af bådlift til privat

brug. Det fremhæves, at kommuner efter ... kystbeskyttelseslovens § 16 a, stk. 1, nr. 2, behandler ansøgninger om tilladelser til etablering af bade- og bådebroer. Kommunernes praksis efter bestemmelsen ses at være væsentlig anderledes end Kystdirektoratets, og der meddeles i stor udstrækning tilladelser til etableringen af private bade- og bådebroer, både på kyststrækningen mellem Hellerup og Helsingør og andre steder i Danmark. Der ses ikke af forarbejderne til bestemmelsen (LFF nr. 127 af 25. januar 2006, Forslag til Lov om ændring af lov om kystbeskyttelse) at være nogen saglig begrundelse for denne væsentlige forskel i myndighedernes administration af bestemmelsen. Det gøres på den baggrund konkluderende gældende, at Kystdirektoratets og Nævnets praksis i relation til administration af ansøgninger om tilladelser til bådflifte til privat brug i realiteten er et forbud mod disse, og at kystbeskyttelseslovens § 16 a, stk. 1, nr. 2 ikke hjemler et sådant forbud.

Kystdirektoratet har sat skøn under regel og ikke foretaget konkret og individuel vurdering af det ansøgte

Til støtte for den subsidiaire påstand gøres det yderligere gældende, at Nævnets afgørelse er ugyldig, da Kystdirektoratet ved sagens behandling har sat det pligtmæssige skøn under regel og derudover ikke har foretaget en individuel og konkret vurdering af det ansøgte. At skøn ikke må sættes under regel indebærer, at der ikke uden særlig hjemmel alene må lægges vægt på ét kriterie, hvis det betyder, at andre saglige kriterier udelukkes. Af Kystdirektoratets administrationsgrundlag ... fremgår følgende om Kystdirektoratets praksis for tilladelser til bådflifte og hvilke kriterier, der skal lægges vægt på ved behandling af ansøgninger om tilladelse til bådflifte:

"Praksis:

Det er Kystdirektoratets praksis, at der som udgangspunkt ikke gives tilladelse til at etablere bådflifte langs kysterne, idet Kystdirektoratet finder, at bådes placering over vandet vil virke dominerende i landskabet, samt at bådes naturlige placering er i vandet. Dog kan bådflifte etableres i havne." (Understreget her).

Det fremgår således klart, at Kystdirektoratet som udgangspunkt giver afslag på tilladelse, medmindre der er tale om bådflifte i en havn. Yderligere fremgår dog af administrationsgrundlaget ... at Kystdirektoratet skal inddrage følgende kriterier "i Kystdirektoratets helhedsvurdering af det konkrete projekt":

"Vurderingskriterier:

- *Formål*
- *Landskabelige forhold*
- *Beskyttede områder og arter*
- *Sikkerhed*

Formålet med bådliften vil indgå i vurderingen, hvor der bl.a. vil blive lagt vægt på, hvorvidt bådliften ønskes anvendt til privat eller erhvervsmæssig brug eller ønskes placeret i et havneområde, ud for et industriområde eller ud for en uberørt kyststrækning.

Det vil blive vurderet, hvorvidt bådliften vil være til gene for eventuelle grundejere, naboejendomme eller generelle brugere af området.

De landskabelige forhold vil have stor betydning for vurderingen. Udgangspunktet er at bådlift er unødvendige og virker dominerende i landskabet. Det vil blive vægget positivt, såfremt bådliften placeres i en havn.

Der vil blive lagt vægt på, om områdets flora og fauna vil blive påvirket af projektet, herunder om projektet kan gennemføres uden at skade udpegningsgrundlaget for Natura 2000-områder eller yngle- og rasteområder for bilag IV-arter."

Det fremgår yderligere af administrationsgrundlaget ..., at en ansøgning om tilladelse til bådlift skal belyse bådliftens udformning, dimensioner og materialevalg, om bådliften er permanent eller sæsonudlagt, bådliftens position og om bådliften placeres ud for ansøgers egen matrikel er relevante elementer at lægge vægt på. Yderligere fremgår det, at bådliftes placering ikke må være til gene for havnedrift, og at placeringen ikke må medføre væsentlige gener for naboejendomme. Hvis bådliften ønskes placeret tæt ved naboejendomme, fremgår det, at det kan være behov for samtykkeerklæring fra naboerne. Slutteligt fremgår, at bådliftens placering for så vidt muligt skal tage hensyn til kystlandskabet, hvorfor det i videst muligt omfang skal undgås, at bådlift placeres ud for en uberørt kyststrækning uden andre anlæg eller konstruktioner. Det må på baggrund heraf antages, at disse forhold alle udgør kriterier, der skal inddrages og lægges vægt på ved Kystdirektoratets behandling af ansøgning om tilladelse til bådlift, i det omfang de nævnte kriterier er saglige. Hvis der på trods heraf alene lægges vægt på ét kriterie, og de andre saglige kriterier derved udelukkes, er der tale om, at skønnet, uden lovhjemmel, er sat under regel. Det fremgår af Kystdirektoratets afgørelse, som Nævnet har stadfæstet, at Kystdirektoratet har givet afslag på tilladelse med følgende begrundelse ...:

"Det er Kystdirektoratets praksis, at der som udgangspunkt ikke gives tilladelse til at etablere bådlift langs kysterne. Denne praksis er baseret på, at bådets placering over vandet vil virke dominerende i landskabet, samt at bådets naturlige placering er i vandet ved en bådebro, et fortøjningsanlæg eller i en lystbådehavn.

Ved en konkret vurdering af ansøgningen har vi lagt vægt på, at en anvendelse af en bådlift ud for ejendommen vil få båden til at syne langt mere dominerende i

modsætning til, hvis båden placeres i vandet. Derved vil etablering og anvendelse af en bådlift få en negativ visuel påvirkning af kystlandskabet på den pågældende kyststrækning. Endvidere vil den kunne virke skæmmende for generelle brugere af søterritoriet og naboer.” (Understreget her).

Der er således ved afgørelsen alene lagt vægt på, at der som udgangspunkt ikke kan gives tilladelse til bådlift, fordi bådes naturlige placering er i vandet og en placering over vandet vil virke dominerende i landskabet. Det fremgår ikke af afgørelsen, at Kystdirektoratet har inddraget nogen af de andre saglige kriterier, der ifølge Kystdirektoratets administrationsgrundlag skal lægges vægt på. Det ses således at Kystdirektoratet ved afgørelsen, uden lovhjemmel, alene har lagt vægt på ét kriterie, og udelukket alle andre kriterier. Kystdirektoratet har herved ulovligt sat skøn under regel, og Nævnet burde som følge heraf have ophævet Kystdirektoratets afgørelse som ugyldig. Det skal hertil yderligere bemærkes, at Kystdirektoratet i perioden 2011 til 2022 har givet afslag på tilladelser til bådlift på kysten mellem Hellerup og Helsingør i yderligere 14 sager ... Det ses af afgørelserne, at der i de 14, med nærværende sag 15, sager er væsentlige forskelle på de landskabelige forhold, bådlifternes udformninger og dimensioner, bådliftenes løftehøjde, omkringliggende havnedrift, afstand til naboer og mange andre af de saglige kriterier, der ifølge Kystdirektoratets administrationsgrundlag skal inddrages ved vurderingen af, om en bådlift skal tillades. På trods heraf ses det i samtlige afgørelser, at Kystdirektoratet giver afslag på tilladelse til bådlift med den begrundelse, at der er tale om et dominerende anlæg som vil medvirke til en negativ visuel påvirkning på kystlandskabet. Dette er således det eneste hensyn og kriterie, der lægges vægt på i samtlige afgørelser om private bådlift. Alle øvrige kriterier udelukkes således af vurderingen, hvorfor der er tale om, at Kystdirektoratet i sin praksis om private bådlift uden lovhjemmel har sat skøn under regel. Dette indebærer samtidig, at Kystdirektoratet ikke har foretaget konkrete og individuelle afvejninger og vurderinger i de enkelte sager, og dermed ikke foretaget en konkret og individuel vurdering af det ansøgte. Nævnets afgørelse skal på den baggrund ophæves som ugyldig. Yderligere skal det bemærkes, at Nævnet i sin afgørelse, som begrundelse for, at Kystdirektoratet har foretaget en konkret og individuel vurdering anfører:

”Kystdirektoratet har blandt andet foretaget vurderingen på baggrund af en besigtigelse af området og bådliften den 10. juni 2021, hvor der blev optaget fotos af bådliften med en båd i ophejst position.” (understreget her).

Det skal bemærkes, at Kystdirektoratets besigtigelse ikke har haft betydning for Kystdirektoratets afgørelse, da Kystdirektoratet allerede den 21. oktober 2020, altså over 7 måneder inden besigtigelsen, varslede, at Kystdi-

rektoratet forventede at træffe afgørelse om afslag på tilladelse til bådliften ...

Afgørelsen er ugyldig, da begrundelseskravene ikke er opfyldt

Til støtte for den subsidiaire påstand gøres det gældende, at forvaltningslovens krav til en afgørelses begrundelse ikke er opfyldt. Af forvaltningslovens § 24, stk. 1 og 2 fremgår følgende:

”§ 24 En begrundelse for en afgørelse skal indeholde en henvisning til de retsregler, i henhold til hvilke afgørelsen er truffet. I det omfang, afgørelsen efter disse regler beror på et administrativt skøn, skal begrundelsen tillige angive de hovedhensyn, der har været bestemmende for skønsudøvelsen.

Stk. 2. Begrundelsen skal endvidere om fornødent indeholde en kort redegørelse for de oplysninger vedrørende sagens faktiske omstændigheder, som er tillagt væsentlig betydning for afgørelsen.” (Understreget her).

Da Kystdirektoratet ikke har udøvet et pligtmæssigt skøn ved vurderingen af det ansøgte, har direktoratet selvsagt heller ikke angivet de hovedhensyn, der har været bestemmende for skønsudøvelsen, eller anført en kort redegørelse for de oplysninger, der reelt er tillagt væsentlig betydning for afgørelsen. I relation til retsvirkningen af disse begrundelsesmangler henvises til den kommenterede forvaltningslov, 2. udgave ved Niels Fenger, side 647 ... Den manglende iagttagelse af forvaltningslovens § 24, som har karakter af en garantiforskrift, er en væsentlig mangel ved Kystdirektoratets afgørelse, som Nævnet også af denne grund burde have ophævet. Dette medfører, at Nævnets afgørelse skal tilsidesættes som ugyldig.

Der er lagt vægt på hensyn, der ikke lovligt kan forfølges efter kystbeskyttelseslovens § 16 a, stk. 1, nr. 2

Til støtte for den subsidiaire påstand gøres det yderligere gældende, at Kystdirektoratet, og dermed Nævnet, har lagt vægt på hensyn, som ikke lovligt kan forfølges efter Kystbeskyttelsesloven § 16 a, stk. 1, nr. 2. Nævnet har blandt andet begrundet stadfæstelsen af Kystdirektoratets afgørelse med, at Kystdirektoratet har vurderet, at bådliften vil have en negativ påvirkning af kystlandskabet i den periode, hvor liften er etableret. Som det fremgår tydeligt af både nærværende sag ... samt de øvrige afgørelser om bådlift ... , begrundet Kystdirektoratet også generelt disse med, at brug af bådlift får både til at syne mere dominerende, end hvis de placeres i vandet, og at bådlift vil have negativ visuel påvirkning af kystlandskabet. Det gøres gældende, at hensyn til påvirkning af kystlandskabet ikke er et hensyn, der kan varetages lovligt i henhold til kystbeskyttelseslovens § 16 a, stk. 1, nr. 2. Der er intet grundlag overhovedet, hverken i ordlyden af kystbeskyttelseslovens § 16 a, stk. 1, nr. 2, eller i forarbejderne til bestemmelsen

(LFF nr. 127 af 25. januar 2006, Forslag til lov om ændring af lov om kystbeskyttelse), for at det skulle være tilfældet. Det afhænger af fortolkning af den relevante lov, herunder særligt lovens formålsbestemmelse, hvorvidt et hensyn lovligt kan varetages ved forvaltningens administration af loven. Der er dog enighed mellem parterne om, at kystbeskyttelseslovens formålsbestemmelse, § 1, ikke er relevant for den nærmere fortolkning af lovens § 16 a, da kystbeskyttelseslovens § 1 er afgrænset til at fastlægge formålet med kystbeskyttelse. Opstilling af en mobil bådlift er ikke omfattet af § 1. Kredsen af lovlige hensyn, der kan varetages ved administrationen af kystbeskyttelseslovens § 16 a, skal således alene fastlægges på baggrund af en fortolkning af § 16 a. Baseret på en ordlydsfortolkning må det afgørende hensyn ved administration af bestemmelsen være hensynet til "søterritoriet". Danmarks søterritorium udgøres af et ydre og indre territorielt farvand, jf. lov nr. 200 af 7. april 1999 om afgrænsning af søterritoriet, § 1. Søterritoriet omfatter hverken kyster eller kystlandskaber. Det følger af forarbejderne til kystbeskyttelseslovens § 16 a (LFF nr. 127 af 25. januar 2006, Forslag til lov om ændring af lov om kystbeskyttelse), de almindelige bemærkninger, afsnit 2.3, at "Bestemmelsen svarer til § 2 i lov om havne og § 22 a i lov om elforsyning." Det skal bemærkes, at Klima- Energi- og Forsyningsministeriet, i praksis Energistyrelsen, heller ikke varetager hensyn til påvirkning af kystlandskabet ved administrationen af elforsyningslovens § 22 a, da det ikke er intentionen med elforsyningsloven, herunder § 22 a, at varetage hensyn til kystlandskabet. Der er intet grundlag overhovedet, hverken i ordlyden af kystbeskyttelseslovens § 16 a, stk. 1, nr. 2, eller i forarbejderne til bestemmelsen, for at landskabelige hensyn er saglige hensyn i forbindelse med dens forvaltning. Det gøres herefter fortsat gældende, at Kystdirektoratet, og dermed Nævnet, ved afgørelsen har forfulgt hensynet til påvirkningen af kystlandskabet, hvilket ikke er et hensyn, der lovligt kan varetages efter kystbeskyttelsesloven § 16 a. Konkluderende gøres det gældende, at Kystdirektoratet, og dermed Nævnet ved dets stadfæstelse af Kystdirektorats afgørelse, har forfulgt et hensyn, som ikke lovligt kan varetages efter kystbeskyttelseslovens § 16 a, stk. 1, nr. 2. Kystdirektoratets, og dermed Nævnets stadfæstelsesafgørelse er dermed behæftet med en væsentlig, materiel mangel, og retsvirkningen heraf er ugyldighed. Nævnet har under skriftvekslingen anført ..., at det er et skønsmæssigt spørgsmål, hvorvidt et anlæg fremtræder visuelt dominerende i kystlandskabet, og at Nævnet alene har kompetence til at efterprøve retlige spørgsmål. Det bemærkes hertil, at det er et retligt spørgsmål, hvorvidt Kystdirektoratet i afgørelsen har lagt vægt på hensyn, der ikke lovligt kan forfølges efter kystbeskyttelseslovens § 16 a, stk. 1, nr. 2, og at dette spørgsmål derfor kan efterprøves – og burde have været efterprøvet - af Nævnet."

Miljø- og Fødevarerklagenævnet har i sit påstandsdokument påberåbt følgende overordnede anbringender:

”Til støtte for påstanden om frifindelse gøres det overordnet gældende, at Miljø- og Fødevareklagenævnets afgørelse af 7. september 2022 ... er lovlig og gyldig. Miljø- og Fødevareklagenævnet har med rette ikke givet sagsøger medhold i sin klage over Kystdirektoratets afgørelse af 3. februar 2022 om afslag på tilladelse til bådlift ud for eksisterende bade- og bådebro ved Matr. nr. 1 · Hellerup, beliggende Adresse 1 , 2900 Hellerup i Gentofte Kommune. Der henvises i det hele til nævnets begrundelse. Afgørelsen er ikke truffet på et mangelfuldt eller fejlagtigt grundlag, og den er ikke behæftet med fejl eller mangler, som medfører, at afgørelsen er ugyldig. Nævnet har truffet afgørelse i overensstemmelse med sin kompetence, jf. lov om Miljø- og Fødevareklagenævnet.1 Miljø- og Fødevareklagenævnets afgørelse er truffet i medfør af kystbeskyttelseslovens § 16 a, stk. 1, nr. 2, jf. § 18, stk. 1, hvorefter nævnet har hjemmel til at efterprøve retlige spørgsmål. Det er et retligt spørgsmål, om Kystdirektoratets afgørelse har hjemmel i loven. Det er ligeledes et retligt spørgsmål, om Kystdirektoratets afgørelse er i overensstemmelse med forvaltningsretlige principper, herunder lighedsprincippet og forbuddet mod skøn under regel. Det er derimod ikke et retligt, men et skønsmæssigt spørgsmål, om et anlæg fremtræder visuelt dominerende i kystlandskabet. Prøvelsen under retssagen er afgrænset tilsvarende. Der er ikke under nærværende retssag fremkommet væsentlige nye oplysninger af betydning for sagen.”

Parterne har under hovedforhandlingen nærmere redegjort for deres opfattelse af sagen.

Det retlige grundlag

Kystbeskyttelsesloven (lovbekendtgørelse nr. 705 af 29. maj 2020) indeholder bl.a. følgende regulering:

”§ 16 a. På søterritoriet må der til andre formål end kystbeskyttelse kun efter tilladelse fra miljøministeren

- 1) foretages inddæmning eller opfyldning,
- 2) udføres anlæg eller anbringes faste eller forankrede indretninger eller genstande,
- 3) anbringes fartøjer, der agtes anvendt til andet end sejlads, eller
- 4) foretages uddybning eller gravning.

Stk. 2. Stk. 1 gælder ikke for anlæg m.v. på søterritoriet, der er etableret efter anden lovgivning.

Stk. 3. På strandbredder og andre kyststrækninger, hvor der ikke findes sammenhængende grønsvær eller anden sammenhængende landvegetation, og på arealer, der ligger inden for en afstand af 100 m fra, hvor denne

vegetation begynder, må der til andre formål end kystbeskyttelse kun efter tilladelse fra miljøministeren

- 1) etableres faste anlæg, som også etableres på søterritoriet, eller
- 2) graves, bores, pumpes, suges eller foretages nogen form for terrænændring.

Stk. 4. Der kan i forbindelse med meddelelse af tilladelse efter stk. 1 og 3 stilles vilkår, herunder om sikkerhedsstillelse for udgifter til fjernelse af de nævnte anlæg, vedligeholdelse og godkendelse af overdragelse m.v.

Stk. 5. Vilkår for tilladelse efter stk. 1 og 3 kan tinglyses på ejendommen for ejerens regning.

...

§ 18. Afgørelser efter loven, der er truffet af kommunalbestyrelsen eller miljøministeren, eller efter bemyndigelse fra miljøministeren, jf. § 18 c, stk. 1, kan påklages til Miljø- og Fødevareklagenævnet, som behandler sagen i den læge afdeling, jf. § 3, stk. 1, nr. 9, i lov om Miljø- og Fødevareklagenævnet, for så vidt angår retlige spørgsmål, jf. dog stk. 2 og 3.

Stk. 2. Afgørelser efter stk. 4, § 2 a, stk. 3, §§ 19 a-19 c, § 19 d, stk. 1, § 19 e, § 19 g, stk. 4, og § 22 kan ikke påklages til anden administrativ myndighed.

Stk. 3. Afgørelser efter § 3, stk. 1, i sager, der er igangsat efter § 1 a, kan i deres helhed påklages til Miljø- og Fødevareklagenævnet, som behandler sagen i den læge afdeling, jf. § 3, stk. 1, nr. 9, i lov om Miljø- og Fødevareklagenævnet.

Af forarbejderne til kystbeskyttelseslovens § 16 a (Folketingstidende 2005-06, Tillæg A, side 3764) fremgår i lovforslagets almindelige bemærkninger bl.a.:

"2.3. Visse anlæg på søterritoriet

Efter statens højhedsret kræves der tilladelse ved etablering af faste anlæg på søterritoriet. Statens højhedsret varetages af transport- og energiministeren og er delegeret til Kystdirektoratet, jf. bekendtgørelse nr. 1051 af 16. december 1999 om henlæggelse af opgaver til Kystinspektoratet, som på nærmere vilkår træffer afgørelse om etablering af visse faste anlæg på søterritoriet, der ikke er omfattet af anden lov. Efter lovens § 20, stk. 2, straffes den, der uden tilladelse etablerer visse anlæg eller anbringer visse genstande m.v. på søterritoriet, med bøde.

Statens højhedsret over søterritoriet, for så vidt angår tilladelser til etablering af ledningsanlæg (rørledninger, sø- og luftledninger m.v.) til energitransport på søterritoriet, er delegeret til Energistyrelsen, jf. § 3 i bekendtgørelse nr. 1335 af 14. december 2005 om Energistyrelsens opgaver og beføjelser.

Da såvel kommuner som borgere har rejst spørgsmål om hjemmelsgrundlaget for den eksisterende praksis, er det fundet hensigtsmæssigt at indskrive bestemmelser om højhedsretten i loven, jf. lovforslagets § 1, nr. 9 (forslaget til § 16 a). Heri foreslås det, at transport- og energiministeren får beføjelse til at træffe afgørelse om etablering m.v. af de nævnte foranstaltninger. Herved sker der ingen reelle ændringer i hidtidig administrationspraksis eller omfanget af Transport- og Energiministeriets kompetence. Samtidig vil der efter kystbeskyttelseslovens bestemmelser kunne gives tilladelse til kystbeskyttelse, der berører både strandbredden og søterritoriet.

Bestemmelsen svarer til § 2 i lov om havne og § 22 a i lov om elforsyning.

Flere anlæg på søterritoriet rækker også ind på strandbredden, f.eks. mindre broanlæg og ophalerramper for småbåde. For at skabe sammenhæng i en tilladelsespraksis foreslås ministerens beføjelser til efter § 16, stk. 1, at meddele tilladelse til kystbeskyttelsesforanstaltninger på strandbredder m.v. udvidet til desuden at omfatte faste anlæg, der også rækker ud på søterritoriet, jf. lovforslagets § 1, nr. 8.”

Der er under sagen redegjort nærmere for administrativ praksis vedrørende tilladelse til placering af bådlift på søterritoriet. Den gennemgåede praksis omfatter afgørelser truffet såvel før som efter indførelsen af § 16 a i kystbeskyttelsesloven.

Rettens begrundelse og resultat

Prøvelsens ramme

Af de grunde, som Miljø- og Fødevarerklagenævnet har anført, tiltræder retten, at nævnets prøvelse i sagen har været begrænset til, om Kystdirektoratets afgørelse har hjemmel i loven, samt om Kystdirektoratets afgørelse er i overensstemmelse med forvaltningsretlige principper, herunder lighedsprincippet og forbuddet mod skøn under regel. Miljø- og Fødevarerklagenævnet har derfor med rette ikke prøvet det skønsmæssige spørgsmål om, hvorvidt den omhandlede bådlift fremtræder visuelt dominerende i kystlandskab. Domstolsprøvelsen i den foreliggende sag er tilsvarende begrænset.

Hjemmelsspørgsmålet

En bådlift som den i sagen omhandlede er efter bevisførelsen en indretning, der hvert år i sommersæsonen placeres på søterritoriet på havbunden, og som i kraft af sin konstruktion og/eller montering ligger fast og ikke driver bort som følge af vind og strøm. Den centrale statslige klagemyndighed på området har i sin administrative praksis både før og efter indførelsen af kystbeskyttelseslovens § 16 a i 2006 bestemt, at placering af bådlift på søterritoriet krævede statens tilladelse. Ved vurderingen af, om tilladelse kunne gives, er der lagt vægt

på bl.a. kystæstetiske hensyn. Ved indførelsen af § 16 a blev det i forarbejderne anført, at der ikke med loven var tilsigtet reelle ændringer i hidtidig administrationspraksis. På den baggrund tiltræder retten, at den i sagen omhandlede bådlift er et anlæg eller en fast eller forankret indretning eller genstand, jf. kystbeskyttelseslovens § 16 a, stk. 1, nr. 2, der kræver statens tilladelse til at blive placeret på søterritoriet i sommersæsonerne.

Kystdirektoratet har truffet sin afgørelse i sagen på baggrund af de oplysninger, der er modtaget fra A , og efter gennemførelse af en besigtigelse af bådliften og det bagvedliggende kystlandskab. Direktoratet har i overensstemmelse med administrativ praksis lagt vægt på bådliftens negative visuelle påvirkning af kystlandskabet samt på, at bådliften kan virke skæmmende for generelle brugere af søterritoriet og naboer. Retten finder, at afgørelsen er truffet på et fyldestgørende oplyst grundlag med inddragelse af saglige kriterier til brug for det konkrete skøn. Retten finder videre, at der ikke er påvist obligatoriske kriterier, som er forsømt inddraget. Endelig finder retten, at afgørelsen er fyldestgørende begrundet, jf. forvaltningslovens § 24.

På den baggrund finder retten, at afgørelsen ikke er behæftet med hjemmelsmangler eller mangler i øvrigt, der helt eller delvis kan føre til afgørelsens ugyldighed. Retten finder det herunder ikke godtgjort, at direktoratet har sat sit skøn under regel. Retten tiltræder således, at Miljø- og Fødevarerklagenævnet har opretholdt Kystdirektoratets afgørelse af 3. februar 2022, og tager derfor Miljø- og Fødevarerklagenævnets frifindelsespåstand til følge.

Sagsomkostninger

Sagsomkostningerne er efter sagens værdi, forløb og udfald fastsat til dækning af advokatudgift inklusive moms med 16.000 kr.

THI KENDES FOR RET:

Miljø- og Fødevarerklagenævnet frifindes.

A skal inden 14 dage til Miljø- og Fødevarerklagenævnet betale sagsomkostninger med 16.000 kr.

Sagsomkostningerne bliver forrentet efter rentelovens § 8 a.