



NATUR- OG  
MILJØKLAGENÆVNET

Rentemestervej 8  
2400 København NV  
Telefon: 72 54 10 00  
nmkn@nmkn.dk  
www.nmkn.dk

30. maj 2012 • J.nr.: NMK-33-01051 • Ref.: ARS

## **AFGØRELSE**

### **i sag om Guldborgsund Kommunes renovering af Marinestationen på Gedser Odde med henblik på senere anvendelse til natur- og historieformidling**

Natur- og Miljøklagenævnet har truffet afgørelse efter planlovens § 58, stk. 1, nr. 4<sup>1</sup>.

Natur- og Miljøklagenævnet kan ikke give medhold i klagen over Guldborgsund Kommunes vurdering af, at renoveringen af Marinestationen på Gedser Odde kan ske uden tilvejebringelse af lokalplan og uden landzonetilladelse.

Natur- og Miljøklagenævnets afgørelse er endelig og kan ikke indbringes for anden administrativ myndighed, jf. § 17 i lov om Natur- og Miljøklagenævnet<sup>2</sup>. Eventuel retssag til prøvelse af afgørelsen skal være anlagt inden 6 måneder, jf. planlovens § 62, stk. 1.

Afgørelsen er truffet af formanden på nævnets vegne, jf. § 9 i lov om Natur- og Miljøklagenævnet.

---

<sup>1</sup> Lovbekendtgørelse nr. 937 af 24. september 2009 med senere ændringer

<sup>2</sup> Lov nr. 483 af 11. maj 2010 om Natur- og Miljøklagenævnet

## **Klagen til Natur- og Miljøklagenævnet**

DN Guldborgsund v/Sven Aabolt Christensen har den 14. februar 2012 klaget til Natur- og Miljøklagenævnet over, at Guldborgsund Kommune den 1. februar 2012 har tilkendegivet, at renoveringen af Marinestationen på Gedser Odde sker inden for eksisterende rammer og ikke kræver landzonetilladelse eller dispensation fra naturbeskyttelseslovens strandbeskyttelseslinje.

## **Sagens oplysninger**

*Historie.* Gedser Odde har, siden der under 2. Verdenskrig af besættelsesmagten blev bygget militære anlæg på Gedser Odde, været hjemsted for bebyggelse og anlæg. I efterkrigsårene og til åbning af Østeuropa indgik området som et forsvarsanlæg, og der blev i disse år bygget radartårn og nye bygninger, dels i 1940'erne og dels i 1960'erne. Mange af de tilbageblevne anlæg fra 2. Verdenskrig er forsvundet i havet med den kraftige kysterosion, der særligt finder sted på den nordlige del, hvor den sidste bygning tilhørende Forsvaret blev revet ned i 2011. Kun mandskabsbygningen opført i 1968 står tilbage. Denne bygning ejes af Guldborgsund Kommune og ligger på lejet grund tilhørende Gjedsergaard. Lejemålet løber til august 2023 med et års opsigelse, det vil sige 1. august 2024. Lejekontrakten giver mulighed for indretning af toiletter, kiosk, cafeteria, udstilling, museum, information, overnatningsmulighed og eventuelt helårsbeboelse.

Gedser Odde ligger i det åbne land og er ikke omfattet af kommuneplanens rammer. Gedser Odde er beliggende inden for strandbeskyttelseslinjen. Med hensyn til de bygningsmæssige forhold på Gedser Odde indgår stedet i de udpegede kulturmiljøer udpeget af Storstrøms Amt i 2002, hvori det hedder, at Marinestationen er sårbar over for funktionstømning, og bygningerne er sårbare over for væsentlige ændringer af arkitektur og omgivelser.

Gedser Odde har været offentligt tilgængeligt område siden 1990, og Guldborgsund Kommune ønsker at bevare muligheden for, at området er offentligt tilgængeligt. Kommunen ønsker derfor at understøtte stedet med faciliteter som offentlige toiletter, mulighed for en overdækket facilitet, hvor besøgende kan nyde madkurven, og ikke mindst få områdets natur, miljø og historie m.v. formidlet. Faciliteter hertil ønskes indrettet i eksisterende bygning.

Kommunen har som begrundelse for at vælge en løsning, hvor bygningen bliver renoveret, før der tages stilling til endelig anvendelse, anført, at bygningen i den nuværende tilstand ikke virker fremmende på oplevelsen for besøgende på Danmarks og Skandinaviens sydspids. Kommunen har et stærkt ønske om, at besøgende skal have en god oplevelse på dette unikke sted, hvorfor det haster med at få bygningen sat i stand.

Projektet omkring tiltag på Gedser Odde indgår i den igangværende områdefornyelse for Gedser by og Gedser Odde, "Gedser – Mennesker og Natur i Bevægelse – et områdefornyelsesprogram for Gedser By og Odde", der er udarbejdet i samarbejde med borgergrupper og interessenter. Programmet blev vedtaget af Byrådet den 15. januar 2009, og der er meddelt tilsagn fra Velfærdsministeriet den 15. marts 2009. Områdefornyelsen gennemføres i henhold til Lov om byfornyelse og udvikling af byer og med tilskud under en forsøgsordning om supplerende EU-midler via LAG Guldborgsund. Projektet for Gedser Odde skal være gennemført inden 1. juli 2013, og det er derfor nødvendigt, at der arbejdes med en planlægning, der kan sikre gennemførelsen inden for den fastsatte tidsplan og samtidig sikrer de nødvendige tilladelser.

Af hensyn til virkeliggørelsen af det planlagte projekt, som indgår i områdefornyelsen til kultur- og naturformidlingshus, er det nødvendigt at sikre bygningen med hensyn til bevaring – og dermed muligheden for efterfølgende brug.

Om baggrunden for, at det konkrete projekt først sættes i værk nu, fremgår det, at der har været mange og ofte modstridende interesser for udviklingen på Gedser Odde. Det blev derfor i forbindelse med udarbejdelsen af Helhedsplanen (2009-2010) besluttet, at det projekt, der indgik i områdefornyelsesprogrammet, skulle afvente, at der blev udarbejdet en helhedsplan for Gedser by og odde. Helhedsplanen er en visionsplan, som blev vedtaget af Byrådet i september 2010. Kommunen har på baggrund af Helhedsplanen forhandlet med ejeren af Gedser Odde om muligheden for en aftale omkring realisering af projektet, som det indgår i Helhedsplanen. I efteråret 2011 stod det kommunen klart, at det ikke ville lykkes at få en aftale på plads. Byrådet besluttede derfor i december 2011 at gennemføre det oprindelige projekt, der indgår i områdefornyelsesprogrammet, og som består i etablering af et kultur- og naturformidlingshus indrettet i eksisterende bebyggelse på Gedser Odde, som skal fungere indtil august 2024, hvor kommunens lejemål af arealet udløber.

Kommunen vil sideløbende med, at bygningen bliver renoveret, søge om dispensation fra naturbeskyttelsesloven vedrørende strandbeskyttelseslinjen og om landzonetilladelse til permanent brug af huset til kultur- og naturformidling.

Om omfanget af renoveringsarbejderne på Marinestationen er det oplyst, at der ikke ændres på bygningens yderfacader, bortset fra at en døråbning tilmures i sydvestfacaden. Der er tale om en yderdør, der er tilføjet huset inden for de seneste 15-19 år. En anden ændring består i, at sternbeklædning efter renovering vil fremstå sort i stedet for lysegrå, da bygningen formentlig oprindeligt har haft en mørk farve på sternbeklædning.

Herudover foretages nedrivning af dele af nordvest- og sydøstfacaden. Påskrifter, vist på facadetegning, vil indgå i ansøgningen med hensyn til anvendelsen og realiseres derfor ikke i forbindelse med renoveringen. Hvad angår bygningens indretning, vil der blive ændret på rumopdelingen. I den sydvestlige fløj af bygningen vil rumopdeling blive ændret således, at nogle af de små rum lægges sammen til et større rum, der senere kan anvendes til udstillinger med udgangspunkt i stedets natur og kulturhistorie og baseret på samarbejde med borgergrupper og foreninger. I den nordøstlige fløj vil 3 eksisterende rum blive slået sammen til 1 rum. I den fløj vil der blive indrettet et nyt handicap-toilet, og et eksisterende toilet vil blive istandsat. Der vil være offentlig adgang til toiletterne.

Renoveringsdelen omfatter ikke ændringer af omgivelserne, bortset fra, at belægningen i den indre atriumgård i mindre omfang vil blive trukket få meter ud i landskabet. Det er Guldborgsund Kommunes vurdering, at den planlagte renovering ikke vil kræve dispensation fra naturbeskyttelsesloven, idet projektet ikke ændrer ved husets ydre, bortset fra mindre nedrivninger. Renoveringsprojektet – herunder nedrivninger – er drøftet med Naturstyrelsen, som også har fået tilsendt facadetegninger.

**DN Guldborgsund** har i klagen redegjort for sagens forhistorie og har bl.a. oplyst, at Byrådet den 9. september 2010 vedtog en helhedsplan for området. Helhedsplanen er et skitseprojekt, der bygger på de retningslinjer, kommuneplanen foreskriver, og hvor hele processen frem til den færdige plan involverede lokale interessenter. Forud for vedtagelsen i byrådet blev planen forelagt offentligheden gennem diverse møder og ved en høringsperiode, hvor der var mulighed for at indsende

kommentarer og bemærkninger. Herefter blev ejeren af området indkaldt til forhandlinger i et forsøg på at finde frem til en længerevarende aftale. Der kunne imidlertid ikke opnås enighed om en sådan, hvorefter Guldborgsund Kommune valgte gennem den vedtagne byrådsbeslutning at benytte den udtjente mandskabsbygning til formål, der i kommuneplanen er planlagt for ca. 1 km tættere på Gedser by. Det understreges, at ejeren er imod de ændrede planer.

Det understreges videre, at stedet er et enestående naturområde, hvor man som udgangspunkt aldrig ville kunne få tilladelse til opførelse af en bygning. Når bygningen er der, skyldes det undtagelsen i naturbeskyttelsesloven om forsvarsanlæg. Bygningen er lavet til forsvarsmæssige formål under den kolde krig og er derfor nu overflødig. Den burde fjernes med henvisning til naturbeskyttelseslovens formål om beskyttelse af bl.a. stranden og landskabelige værdier, og der bør ikke indsniges en ganske anden anvendelse alene med henvisning til, at man derved kan nyttiggøre en ellers overflødig bygning – og navnlig ikke, når der ligger en velegnet og disponibel bygning 1 km derfra og uden for strandbeskyttelseslinjen.

Ifølge Gedser Helhedsplan skulle de sidste rester af bebyggelsen, som under den kolde krig blev etableret på Odden, fjernes, og den sydligste del af Gedser Odde skulle henligge som overdrev. Området skulle ifølge planen fremover ligge som et stort åbent område med vide udsigter. Samtidig skulle gården Friisenfeldt udvikles som støttepunkt for stedet, hvor større funktioner kunne indpasses, f.eks. overnatningsmuligheder, undervisningsanlæg, udstilling, teknik m.v., der skal servicere området. Parkering for besøgende skulle etableres på statens areal ved fuglestationen.

Da ejeren ikke er enig i den nu vedtagne plan og ønsker bygningen fjernet, ligesom han ikke ønsker opstilling af kunst i naturen ude på Odden, må det påregnes, at projektet ophører ved lejekontraktens ophør i 2024.

DN begrundes således klagen med, at kommunens beslutning medfører en fuldstændig ændret anvendelse og en renovering af bygningen, der væsentligt overstiger bestemmelserne i naturbeskyttelsesloven om mindre vedligeholdelsesarbejder på bygninger, og at renoveringen dels er i strid med planlovens bestemmelser om bebyggelse i kystnærhedszonen, dels er i strid med såvel naturbeskyttelseslovens bestemmelser om strandbeskyttelseslinjen som planlovens bestemmelser om ændret anvendelse af overflødiggjorte bygninger i landzonen.

Det påpeges, at der er tale om en totalt ændret anvendelse af de nu udtjente og overflødiggjorte bygninger, som ikke blot renoveres, men ombygges til det nye formål. DN finder derfor, at der reelt er tale om en helt ny bygning, hvis funktion kommuneplanen gennem rammeudlæg GEDS 02 har planlagt for, og som – hvis en lokalisering yderst på odden skulle kunne realiseres – som forudsætning må kræve et kommuneplantillæg og efterfølgende dispensationer og lokalplan.

Bygningen er placeret inden for strandbeskyttelseslinjen (hvilket ikke er tilfældet med rammeudlæg GEDS 02 til samme formål), hvorfor DN finder, at en ansøgning om dispensation fra denne må være en forudsætning, såfremt der ønskes en så radikal anden funktion i bygningen. Det bemærkes, at Gedser Odde på grund af sin tragtagtige udformning hører til de allervigtigste fugletræklokaliteter i Europa, og Gedser Fuglestation, hvorfra der udøves vigtig videnskabelig forskning i forbindelse med netop de store trækperioder, frygter, at de ønskede aktiviteter på odden vil virke forstyrrende og ødelæggende for såvel fuglenes træk som de afgørende observationer, man kan gøre her.

Planlovens bestemmelser åbner op for ændret anvendelse af overflødiggjorte bygninger i det åbne land – hovedsagelig overflødiggjorte landbrugsbygninger – men DN finder, at den nærværende ændrede anvendelse strider mod lovens ånd og formål, idet lovens undtagelsesbestemmelser aldrig har været tiltænkt tidligere militære anlæg i naturområder, hvilket yderligere skærpes af den omstændighed, at ejeren af jorden, hvor bygningen ligger, har udmeldt, at bygningen ikke indgår i hans fremtidsplaner for området og skal nedrives, når lejemålet med kommunen ophører i 2024.

Endelig er det DN's opfattelse, at man med byrådsbeslutningen ikke har tilgodeset kommuneplanens 4.4.6.8: "Kvaliteten, bæredygtigheden og levedygtigheden i udlæg/udvidelse af kultur- og oplevelsescentre skal undersøges via analyser af behov, økonomi, effekt og målgrupper."

Samlet finder DN, at sagen bør hjemvises til Guldborgsund Kommune, principalt til udarbejdelse af lokalplan og kommuneplantillæg samt ansøgning om dispensation fra strandbeskyttelseslinjen, subsidiært til ansøgning om landzonetilladelse og ansøgning om dispensation fra strandbeskyttelseslinjen.

**Guldborgsund Kommune** har i bemærkningerne til klagen bl.a. oplyst, at der i Helhedsplanen indgår faciliteter på Gedser Odde, såsom bebyggelse til aktiviteter og formidling og shelters svarende til de faciliteter, det nu er hensigten at indrette i eksisterende bygning. Der er således ikke ændret ved intentionen i Helhedsplanen om, at området skal ligge med store vidder. Til klagers henvisning til, at Friisenfeldt ifølge Helhedsplanen skulle udvikles som støttepunkt for stedet, hvor større funktioner kunne indpasses – f.eks. overnatningsmuligheder, undervisning, udstilling, teknik m.v., bemærkes, at den igangværende planlægning ikke ændrer herpå. Friisenfeldt er i privat eje, og derfor er udvikling af planerne for Friisenfeldt ejerens anliggende. Hvad angår det forhold, at ejeren af arealet ikke er enig i den nu vedtagne plan, henvises til, at kommunen har en tinglyst lejekontrakt med ejer om brugen af bygningen, hvori den ønskede anvendelse indgår. Til klagers anbringende om, at parkering ifølge Helhedsplanen skal placeres på Naturstyrelsens areal, bemærkes, at dette ikke er korrekt, idet parkering i Helhedsplanen er vist på landbrugsarealer tilhørende Gjedsergaard/Friisenfeldt.

Efterfølgende har **DN Guldborgsund** kommenteret kommunens udtalelse og har bl.a. bemærket, at tegningsmaterialet efter DN's opfattelse klart viser, at der er tale om en gennemgribende ombygning af to selvstændige huse. Endvidere har kommunen undladt at gøre rede for, hvorledes bygningens omgivelser vil blive inddraget i projektet. Således redegøres der ikke for det nære samarbejde med Foreningen for Permanent Skulptur på Gedser Odde eller for, hvorledes man har tænkt sig at indrette parkeringspladser m.m. DN finder det fuldstændigt bagvendt, når kommunen anfører, at man først ønsker at istandsætte bygningen til et formål, man angiver ikke at have gjort sig klart, for derefter at tilkendegive, at man i forbindelse med ændret anvendelse af bygningen agter at søge om landzonetilladelse og dispensation fra naturbeskyttelseslovens § 15, stk. 1, til det formål, man så alligevel klart synes at have. Efter DN's opfattelse er der tale om en situation, hvor kommunen ønsker at foretage en renovering i forbindelse med ændret anvendelse.

Guldborgsund Kommunes Kommuneplan 2009-2021 giver imidlertid ikke mulighed for disse funktioner på odden.

Afslutningsvis bemærker DN, at først Sydfalster Kommune og siden Guldborgsund Kommune har haft omkring 18 år til at planlægge, hvad man ville med den funktionstømte og forfaldne bygning på Gedser Odde. På grund af nogle uforbrugte EU-midler med kort udløbsdato har kommunen nu valgt en hovsaløsning, der senest er blevet undsagt af "Grønt Råd", der er rådgivende forum for kommunalbestyrelsen i Guldborgsund Kommune i spørgsmål vedrørende planlægning og administration af natur- og miljøområdet. DN finder ikke, at kommunens selvskabte tidnød begrundet en tilsidesættelse af almindelig praksis, når det gælder naturbeskyttelseslovens og planlovens bestemmelser, og DN mener derfor, at kommunen bør pålægges at gøre tingene i den rigtige rækkefølge.

### **Natur- og Miljøklagenævnets bemærkninger og afgørelse**

Efter planlovens § 58, stk. 1, nr. 4, kan Natur- og Miljøklagenævnet tage stilling til retlige spørgsmål i forbindelse med en kommunes afgørelser efter planloven. Det er et retligt spørgsmål, dels om den planlagte renovering af Marinestationen på Gedser Odde kræver tilvejebringelse af en lokalplan, dels om renoveringen kan iværksættes uden landzonetilladelse.

Planlovens § 13, stk. 2, pålægger kommunalbestyrelsen at tilvejebringe en lokalplan, før der gennemføres større bygge- og anlægsarbejder. Afgrænsningen af denne lokalplanpligt bestemmes af, om de påtænkte foranstaltninger vil fremkalde væsentlige ændringer i det bestående miljø.

De aktuelle renoveringsarbejder har ikke i sig selv et omfang eller en karakter, der udløser lokalplanpligt efter § 13, stk. 2.

Med hensyn til landzonetilladelse kræves der i landzone som udgangspunkt tilladelse til enhver forandring af de bestående forhold, det være sig ved udstykning, ny bebyggelse eller ændret anvendelse af bygninger og arealer, forudsat at den omhandlede foranstaltning er relevant for de formål, som landzonebestemmelserne skal varetage.

Udtrykket *ny bebyggelse* omfatter også om- og tilbygninger af eksisterende bebyggelse. Krav om tilladelse til ombygning alene forudsætter dog, at byggearbejdet er så væsentligt, at det kan sidestilles med nyopførelse. Om sagen behandles som en ansøgning om ombygning eller en ansøgning om nyopførelse beror efter praksis på en vurdering af, om der – endnu – er værdier af betydning i den eksisterende bebyggelse.

Almindelige reparations- og vedligeholdelsesarbejder på bestående bebyggelse i landzone kræver som udgangspunkt ikke landzonetilladelse. Kun hvis der er tale om mere omfattende istandsættelse, skal tilladelse indhentes.

Om de ydre renoveringsarbejder på Marinestationen er det oplyst, at en døråbning tilmures i sydvestfacaden, sternbeklædningens farvesætning ændres fra lysegrå til sort som oprindeligt, dele af nordvest- og sydøstfacaden nedrives. Indvendigt ændres rumopdelingen. Renoveringsdelen omfatter ikke ændringer af omgivelserne.

Renoverings- og ombygningsarbejderne ses ikke at være så væsentlige, at byggearbejdet kan sidestilles med nyopførelse, der kræver landzonetilladelse.

Spørgsmålet er herefter, om renoveringen af den bestående mandskabsbygning kan betragtes isoleret, eller om renoveringen som påstået af klager skal ses i sammenhæng med en påtænkt, senere ændret anvendelse til natur- og historiefremstillingsaktiviteter – en ændret anvendelse, som klager mener, der bør lokalplanlægges for, men som i hvert fald forudsætter en landzonetilladelse (samt dispensation fra naturbeskyttelseslovens strandbeskyttelseslinje).

Natur- og Miljøklagenævnet er enig i, at en senere indretning af et kultur- og naturformidlingshus i den eksisterende bebyggelse på Gedser Odde som det mindste vil kræve en landzonetilladelse, henset til den betydning for og påvirkning af området, som et væsentligt øget antal besøgende må forventes at foranledige.

Det må også medgives klager, at det havde været hensigtsmæssigt, dersom kommunen – da spørgsmålet om anvendelsen forekommer klarlagt – allerede på nuværende tidspunkt, og inden renovering af bygningen, havde gjort op med problematikken omkring den ændrede anvendelse, og enten gennem en planlægningsproces eller på baggrund af en landzonetilladelse havde fremlagt detaljerede planer for den fremtidige anvendelse af området.

Dette til trods har Natur- og Miljøklagenævnet ikke fundet tilstrækkeligt grundlag for at tilsidesætte Guldborgsund Kommunes vurdering af, at renoveringen og ombygningen i det beskrevne omfang kan ske uden landzonetilladelse – og uden tilvejebringelse af lokalplan. Nævnet finder således, at renoveringsarbejderne ikke i sig selv har planlægningsmæssige eller landskabelige konsekvenser for området, ligesom heller ikke bygningens beliggenhed inden for kystnærhedszonen kan tillægges betydning.

Det skal understreges, at nævnets stillingtagen til renoveringen af bygningen ikke skal betragtes som en foregribelse af udfaldet af en eventuel efterfølgende klagesag om en senere anvendelse og indretning af ejendommens bebyggelse og området omkring denne, herunder med hensyn til spørgsmålet om lokalplanpligt, ligesom Natur- og Miljøklagenævnet ved klage over en meddelt landzonetilladelse vil kunne efterprøve såvel ret som skøn.

En ændret anvendelse kræver tillige dispensation efter naturbeskyttelseslovens § 15 om strandbeskyttelseslinjen. Afgørelse herom vil ligeledes kunne indbringes for Natur- og Miljøklagenævnet til efterprøvelse af såvel ret som skøn.



Lise Marie Buhl  
Ankechef



Anette Roving Skov  
Afdelingsleder

Afgørelsen er sendt pr. e-mail til:

Danmarks Naturfredningsforening i Guldborgsund Kommune  
v/Sven Aabolt  
[sven@aabolt.dk](mailto:sven@aabolt.dk)

Danmarks Naturfredningsforening  
[dn@dn.dk](mailto:dn@dn.dk)

Guldborgsund Kommune  
Natur, Miljø & Plan  
Teknik og Miljø  
[kommunen@guldborgsund.dk](mailto:kommunen@guldborgsund.dk)

Naturstyrelsen  
Birgitte Olsen  
[bigol@nst.dk](mailto:bigol@nst.dk)