

MRF 2023.174

Miljø- og Fødevarerklagenævnets afgørelse af 6. juni 2023, j.nr. 22/12071 og 22/12088

Ændret kommunes afslag på dispensation til opsætning af 70 m langt og 2,5 m højt dyrehegn i § 3-beskyttet mose i Naturnationalpark Gribskov, da der var tale om et særligt tilfælde, som kunne begrunde dispensation efter § 65, idet nævnet lagde Naturstyrelsens væsentlighedsvurdering af ansøgningen om tilladelse til naturnationalparken til grund.

Naturstyrelsen ansøgte den 15. juli 2021 Hillerød Kommune om dispensation fra naturbeskyttelseslovens § 3 til opsætning af et 70 meter langt og 2,5 meter højt dyrehegn som en del af afgrænsningen af Naturnationalpark Gribskov, der ifølge Miljøstyrelsens tilladelse til naturnationalparken skal afgrænses af et hegn med en samlet længde på cirka 22 km for at holde de store græssende dyr som elge og kronhjorte inde i parken. Mosen, der i MiljøGIS er registreret som "ikke nærmere vurderet skovbevokset tørvemose", er som den øvrige del af Naturnationalpark Gribskov beliggende i Natura 2000-området nr. 133, Gribskov, hvis udpegningsgrundlag bl.a. er skovbevokset tørvemose og arterne grøn buxbaumia, skæv vindelsnegl, bæklampret, sumpvindelsnegl, stor kærguldsmed og stor vandsalamander. I forbindelse med kommunens behandling af ansøgningen om dispensation fra § 3 fremsendte Naturstyrelsen den 27. marts 2022 udarbejdede væsentlighedsvurdering efter habitatbekendtgørelsens § 6, stk. 1, af etablering af Naturnationalpark Gribskov, hvor det var konkluderet, at etablering af naturnationalparken ikke ville have væsentlig skadelig virkning på Natura 2000-områdets udpegningsgrundlag. Af Naturstyrelsens væsentlighedsvurdering fremgik bl.a., at det berørte moseareal var kortlagt som skovbevokset tørvemose, men at der ikke var foretaget en tilstandsvurdering af naturtypen i området, og den nationale bevaringsstatus for naturtypen var vurderet som stærkt ugunstig, hvilket måtte sammenholdes, at der i Natura 2000-området var kortlagt ca. 146 ha skovbevokset tørvemose og 61 ha inden for naturnationalparken, og at denne naturtype ifølge Natura 2000-plejeplanen ville blive plejet via udlæg af urørt skov, bevarelse af store træer til henfald samt ophør af afvanding. Hillerød Kommune meddelte den 6. oktober 2022 afslag

på dispensation fra naturbeskyttelseslovens § 3 til de 70 meter hegn, hvilket kommunen begrundede med, at der var tvivl om det faglige grundlag for at etablere et 2,5 meter højt og 22 km langt hegn, og at der manglede en undersøgelse af alternative placeringer. Afslaget blev påklaget af Naturstyrelsen og Danmarks Naturfredningsforening, der gjorde gældende, at begrundelsen for kommunens afslag var usaglig og mangelfuld, og at Miljøstyrelsen den 20. maj 2022 havde givet tilladelse til etablering af naturnationalparken og samtidig havde truffet afgørelse om, at etablering af naturlig hydrologi kunne gennemføres uden miljøvurdering, og idet klagerne tillige henviste til Naturstyrelsens væsentlighedsvurdering efter habitatbekendtgørelsens § 6, stk. 1. Med henvisning til Naturstyrelsens efterfølgende besigtigelse gjorde styrelsen tillige gældende, at alternative placeringer af denne strækning af hegnet ville påvirke mere beskyttet natur end det ansøgte tracé. Miljø- og Fødevarerklagenævnet lagde indledningsvis til grund, at en naturforbedrende funktion af et indgreb kan begrunde dispensation fra forbuddet mod tilstandsændringer i naturbeskyttelseslovens § 3. Herefter lagde nævnet til grund, at den omhandlede mose havde klart forringede naturværdier, og at hegnet ville have en naturforbedrende funktion, men at § 3 skal administreres i overensstemmelse med habitatbekendtgørelsen § 6. Med henvisning til Naturstyrelsens væsentlighedsvurdering, som kommunen havde tiltrådt, fandt nævnet, at dispensation fra § 3 til hegnet ikke ville medføre væsentlig påvirkning af udpegningsgrundlaget for Natura 2000-området og ikke vil medføre beskadigelser eller ødelæggelser af yngle- og rasteområder for bilag IV-arter. Med henvisning hertil ændrede nævnet kommunens afslag til en dispensation fra § 3.

Kommentar: Afgørelsen illustrerer, hvordan Miljø- og Fødevarerklagenævnets stadfæstelse af Miljøstyrelsens tilladelse til Naturnationalpark Gribskov og afgørelse om, at tilladelsen ikke kræver miljøkonsekvensvurdering, bl.a. fordi Naturstyrelsens væsentlighedsvurdering var tilstrækkelig, ifølge

MRF 2023.174

*klagenævnet kan få betydning for de mange tilladelser og dispensationer, som efterfølgende skal indhentes for at realisere Miljøstyrelsens tilladelse til Naturnationalpark Gribskov (se **MRF 2023.169 Mfk** og **MRF 2023.173 Mfk**). Selv om klagenævnet i afgørelsen anerkendte, at dispensationen fra § 3 er omfattet af habitatbekendtgørelsens § 6, er der ikke megen realitet i nævnets prøvelse, når den sammenholdes med andre sager, hvor der traditionelt som minimum kræves en konkret væsentlighedsvurdering. Så uanset at det er rimeligt oplagt, at kommunens begrundelse for afslaget måtte føre til ophævelse af afslaget, vil det efter almindelig praksis føre til hjemvisning, jf. f.eks. **MRF 2021.173 Mfk**, **MRF 2022.99 Mfk** og **MRF 2023.67/2 Mfk**, men sammenhold **MRF 2023.147 Mfk** og **MRF 2023.165 Mfk**.*

Ændring af afslag på dispensation til opsætning af hegn i beskyttet mose i Naturnationalpark Gribskov i Hillerød Kommune

22/12071, 22/12088

Miljø- og Fødevarerklagenævnet har truffet afgørelse efter naturbeskyttelseslovens § 3, stk. 2, nr. 2, jf. § 65, stk. 2, jf. § 78, stk. 1.[1]

Miljø- og Fødevarerklagenævnet ændrer Hillerød Kommunes afgørelse af 6. oktober 2022 om afslag på dispensation til at opsætte hegn på en cirka 70 m lang strækning i beskyttet mose på matr. nr. [PN1] Sdr. Gribskov, Nødebo, til en dispensation.

Dispensationen bortfalder, hvis den ikke er udnyttet senest tre år efter Miljø- og Fødevarerklagenævnets afgørelse, eller ikke har været udnyttet i tre på hinanden følgende år, jf. naturbeskyttelseslovens § 66, stk. 2.

Det indbetalte klagegebyr tilbagebetales.

Miljø- og Fødevarerklagenævnets afgørelse er endelig og kan ikke indbringes for anden administrativ myndighed, jf. § 17, stk. 1, i lov om Miljø- og Fødevarerklagenævnet[2] og gebyrbekendtgørelsens § 2, stk. 6.[3] Eventuel retssag til prøvelse af afgørelsen skal være anlagt inden 6 måneder, jf. naturbeskyttelseslovens § 88, stk. 1.

Afgørelsen er truffet af nævnet, jf. § 1 i lov om Miljø- og Fødevarerklagenævnet, der i overensstemmelse med naturbeskyttelseslovens § 78, stk. 1, har behandlet sagen i den læge afdeling 10, jf. § 3, stk. 1, nr. 10, i lov om Miljø- og Fødevarerklagenævnet.

1. Klagerne til Miljø- og Fødevarerklagenævnet

Hillerød Kommunes afgørelse er den 31. oktober 2022 påklaget til Miljø- og Fødevarerklagenævnet af Naturstyrelsen, som er ansøger (klager 1) og af Danmarks Naturfredningsforening, DN Hillerød (klager 2).

Klager 1 har navnlig anført, at

- begrundelsen for afslaget er mangelfuld og usaglig,
- en dispensation vil være i overensstemmelse med praksis og ikke medføre uønsket præcedens,
- det ansøgte hegn indgår i et samlet projekt til understøttelse af naturen og biodiversitet,
- hegnet alene har en naturforbedrende funktion, og
- kommunen ikke har forholdt sig til konsekvenserne ved en ændret placering af hegnet.

Klager 2 har navnlig anført, at

- begrundelsen for afslaget er mangelfuld,
- der ikke er foretaget en konkret vurdering af hegnets påvirkning af mosen, og
- afslaget er truffet på usagligt grundlag.

Klagepunkterne er nærmere uddybet i afsnit 2.4.

Miljø- og Fødevareklagenævnet har desuden modtaget klager over Miljøstyrelsens tilladelse til etablering af Naturnationalpark Gribskov samt Miljøstyrelsens afgørelse om, at etablering af Naturnationalpark Gribskov ikke er miljøvurderingspligtigt. Nævnet behandler disse klager separat.[4]

2. Sagens oplysninger

1. Ejendommen/området

Den omhandlede cirka 70 m lange hegnstrækning ligger i den nordvestlige del af den statsejede og mere end 1.000 ha store matr. nr. [PN1] Sdr. Gribskov, Nødebo, der er pålagt fredskovspligt. Det berørte areal ligger i Hillerød Kommune, i Gribskov og cirka 350 m sydøst for Kagerup Station. Det ansøgte hegn er langs med og umiddelbart nord for jernbanen.

Det fremgår af Danmarks Miljøportal, Arealinfo,[5] at det omhandlede areal er registreret som beskyttet natur, jf. naturbeskyttelseslovens § 3, i form af mose, og at flere beskyttede vandløb gennemløber arealet. Det registrerede moseareal dækker cirka 2,7 ha. På luftfotos fremstår arealet tilgroet med træer og som en integreret del af Gribskov. Videre fremgår af Arealinfo, at arealet i det væsentlige er et lavbundsareal med svagt terrænfald mod vest,[6] og at jordbunden er ferskvandstørv.[7]

Af miljøportalen (Naturdata) fremgår, at mosearealet på baggrund af Hillerød Kommunes besigtigelse den 8. september 2021 blev betegnet som beskyttet mose i form af mose og kær. [8] I besigtigelsesnotatet har kommunen overordnet beskrevet mosen som skovbevokset mose på ret tør jord og vegetationsmæssigt domineret af store rødgran, enkelte birketræer og stedvis blåtop. Kommunen har desuden angivet, at sphagnum forekom, og at der desuden forekom bølget bunke, stilk-eg/almindelig eg, almindelig røn, ørnebregne, grå star, skovsyre og skovstjerne, hvoraf de tre sidstnævnte er angivet som stjernearter, og ingen som problemarter.[9] Kommunen har ikke oplyst nærmere om hydrologi, drift, naturtilstand, trusler mod naturtilstand mv.

Ifølge miljøportalen indgår det omhandlede moseareal i Natura 2000-område nr. 133, Gribskov, Esrum Sø, Esrum Å og Snævret Skov, med habitatområde nr. 117, Gribskov, og fuglebeskyttelsesområde nr. 108, Gribskov. Natura 2000-området er specielt udpeget for at beskytte skovtyper på både næringsrig, næringsfattig, våd og tør bund og fugle tilknyttet især skov. På udpegningsgrundlaget for habitatområdet er blandt andre naturtypen skovbevokset tørvemose og arterne grøn buxbaumia, skæv vindelsnegl, bæklampret, sumpvindelsnegl, stor kærguldsmed og stor vandsalamander. På udpegningsgrundlaget for fuglebeskyttelsesområdet er blandt andre havørn, fiskeørn, rød glente og rørhøg.

Det omhandlede moseareal er registreret som "ikke nærmere vurderet skovbevokset tørvemose", jf. Miljøgis.[10] Denne naturtype er vegetationsmæssigt domineret af birk, skovfyr eller rødgran og forekommer på relativ næringsfattig, sur bund med højt grundvandsspejl. Ofte er birk første art i successionen, f.eks. ved tilgroning af hængesæk, hedemoser eller fattigkær.[11]

Ifølge basisanalysen[12] er skovbevoksede tørvemoser inden for Natura 2000-området ikke nærmere vurderet i forhold til naturtilstand mv. I Gribskov forekommer naturtypen hovedsageligt spredt. Der er kortlagt ikke ubetydelige arealer med habitatnaturtyper i Natura 2000-området; hver af skov-habitatnaturtyperne forekommer med væsentligt mere end 100 ha. De lysåbne naturtyper er betydeligt mindre udbredte i området, men forekommer dog med i hvert fald flere hektar. Om habitatarterne grøn buxbaumia, skæv vindelsnegl, bæklampret, stor kærguldsmed, sumpvindelsnegl og stor vandsalamander kan udledes af analysen, at ingen af arterne er registreret i eller i forbindelse med den omhandlede registrerede mose. Heller ikke fuglene på udpegningsgrundlaget ses at være registreret i eller i forbindelse med arealet.

2. Den påklagede afgørelse

2.2.1 Det ansøgte projekt

Hillerød Kommune har truffet afgørelse på baggrund af Naturstyrelsens ansøgning af 15. juli 2021, der indeholder Naturstyrelsens væsentlighedsvurdering af 25. marts 2022, som omfatter vurdering af forskellige aktiviteter i forbindelse med etablering af Naturnationalpark Gribskov.

Naturstyrelsen har ansøgt om dispensation til opsætning af et hegn på en cirka 70 m lang strækning i beskyttet mose. Det omhandlede hegn er del af afgrænsningen af Naturnationalpark Gribskov, der skal udgøres af et hegn med en længde på cirka 22 km, som har til formål at holde eksisterende og udsatte store græssende dyr som elge, kronstyr, stude, dådyr, rådyr m.fl. i området.[13]

Det ansøgte hegn ønskes opsat parallelt med og nord for en jernbane. Der er tale om et vildthejn med en højde på 2,5 m bestående af trådnet af stål monteret på træpæle af akacie- eller robinietræ med en diameter på 14-17 cm, hvor pælene placeres med en indbyrdes afstand på ca. 5 m. Ifølge ansøgningen bliver pælene nedrammet med traktormonteret pæledrammer, og kun undtagelsesvist vil det være nødvendigt at grave pæle ned, hvis der er mange sten i jorden.

Trådnettets maskestørrelse er 5 cm x 10 cm, og fugle, insekter og mindre pattedyr vil kunne komme igennem hegnet. Trådnettet fastgøres ikke til jordoverfladen, hvorfor mindre dyr vil kunne grave/mase sig under hegnet. For den samlede hegnstrækning på ca. 22 km vil passage af hegnet derudover kunne ske via vildtpassager, der omfatter dels 25 "mindre porte", som etableres ved eksisterende/kendte dyreveksler, dels 15 steder, hvor hegnet går hen over grøfter, og hvor dyr kan passere direkte under hegnet (nede i grøfterne).[14]

Ifølge ansøgningen bliver hegnet forsynet med to el-tråde på indersiden, så dyrene ikke presser hegnet i stykker. Det fremgår imidlertid af ansøgers væsentlighedsvurdering, at en strømførende tråd ikke vil være nødvendig.[15]

Hegnet etableres i et maksimalt 5 m bredt tracé, der ryddes for eventuelle træer og buske m.v. og holdes ryddet i driftsfasen. Træer med spættehuller eller hulheder fældes ikke. Ved etableringen af hegnet anvendes køreplader på blød/våd jordbund. Et spor langs hegnets inderside holdes åbent for tilsyn (1-2 gange om måneden) og vedligeholdelse. Ansøger forventer, at rydningen af tracéet tager 2 måneder, at opsætningen af hegnet varer 3-4 måneder, og at hegnet har en levetid på 15-20 år.

2.2.2 Ansøgers væsentlighedsvurdering

Naturstyrelsen har i marts 2022 foretaget en Natura 2000-væsentlighedsvurdering, der indeholder vurdering i forhold til påvirkningen af dels Natura 2000-område N133 og dets udpegningsgrundlag, dels yngle- og rasteområder for arter opført på habitatdirektivets bilag IV. Styrelsen har nærmere gennemgået og vurderet udpegningsgrundlagets naturtyper og arter i relation til projektets indhold og potentielle påvirkninger. Styrelsen har på den baggrund vurderet, at etableringen af naturnationalpark Gribskov som helhed medfører potentielle naturmæssige påvirkninger som følge af hegning, herunder forstyrrelse, arealinddragelse samt barrierevirkning for dyr og planters spredning.[16] Det er styrelsens konklusion, at etablering af naturnationalparken - herunder hegning og rewilding - ikke vil være i strid med de overordnede eller konkrete bevaringsmålsætninger for Natura 2000-området, og at projektet ikke vil forringe forholdene for områdets udpegningsgrundlag.

Det fremgår af væsentlighedsvurderingen, at det berørte moseareal er kortlagt som skovbevokset tørvemose, og at Naturstyrelsen har vurderet, at påvirkningen af naturtypen ved rydning af hegnstracé og inddragelse af areal ved opsætning af hegnspæle er uvæsentlig. Ifølge styrelsen består habitatnaturtypen skovbevokset tørvemose generelt af vådbundskov med dominerende vegetation af birk, skovfyr eller rødgran, sphagnummosser forekommer som regel, jordbunden er sur, og grundvandsstanden er høj. Dertil har styrelsen oplyst, at der i habitatområdet er kortlagt cirka 146 ha skovbevokset tørvemose, herunder 61 ha inden for naturnationalparken. Ifølge styrelsen er der ikke foretaget en tilstandsvurdering af naturtypen i området, og den nationale bevaringsstatus for naturtypen er vurderet som stærk ugunstig. Endvidere har styrelsen anført, at naturtypen i området - i henhold til Natura 2000-plejeplanen - vil blive plejet via udlæg af urørt skov, bevarelse af store træer til henfald samt ophør af afvanding.

Baggrunden for etablering af hegnet er ifølge væsentlighedsvurderingen, at der etableres helårsgræsning med brug af store og forskellige planteædende pattedyr - som udgangspunkt uden brug af tilskuds fodring. Styrelsen forventer, at biodiversiteten derved over tid bliver forbedret i kraft af større biologisk variation forårsaget af planteæderne. Også skabelse af mere naturlig hydrologi og forekomst af mere dødt ved bidrager til øget diversitet. Ændringerne er ifølge styrelsen nødvendige, idet tilgroning er en betydelig udfordring i Gribskov, hvor især birk og rødgran hurtigt koloniserer lysåbne arealer. Styrelsen har oplyst, at der i Gribskov ses spor efter græssende hjortearter, men selv hvor hjortenes græsningstryk er størst, er trykket langt fra nok til at understøtte en dynamisk vekselvirkning mellem skoven og de lysåbne arealer. Videre har styrelsen anført, at rådyr og elg har udpræget "browser"-adfærd - de æder blade, skud, grene m.m. af vedplanter - hvilket er særligt vigtigt i skovlandskaber. Rådyrenes græsningseffekt er dog ubetydelig sammenlignet med elgens.

Ifølge Naturstyrelsen vil hegnet omkring naturnationalparken potentielt påvirke en meget lille del af naturtypen skovbevokset tørvemose i området. Det understøttes ifølge styrelsen af, at antallet af træer, der skal fældes i forbindelse med etablering af hegnet minimeres og kun vil omfatte små/mindre træer, og at hegnet føres uden om gamle og biologisk værdifulde træer med hulheder, råd, skader og lignende. Styrelsen har anført, at Miljøstyrelsen anbefaler, at der i skovbevokset tørvemose generelt sker fjernelse af rødgran, især hvor disse forekommer i ensartede plantninger, og at fjernelse af enkelttræer med mere lys til følge lokalt kan påvirke den karakteristiske flora positivt.

Naturstyrelsen har endvidere i væsentlighedsvurderingen vurderet det samlede naturnationalparkprojekts påvirkninger af bilag IV-arter.[17] Styrelsen har undersøgt forekomster af bilag IV-arter i nærområdet ud fra registreringer i en række artsportaler[18] indtil 3 km fra naturnationalparken. Styrelsen har beskrevet arters levemåde, yngle- og rasteområder mv. ud fra en række kilder – herunder håndbog om arter på habitatdirektivets bilag IV, diverse forvaltningsplaner mv. På den baggrund har styrelsen vurderet, at de relevante arter i forhold til projektet er spidssnudet frø, springfrø, stor vandsalamander, markfirben, stor kærguldsmed, grøn mosaikguldsmed, bæver og visse arter af flagermus. Styrelsen har vurderet generelt, at områdets økologiske funktionalitet i forhold til arterne vil opretholdes ved projektets gennemførelse – herunder ved hegningen. Det er desuden styrelsens vurdering, at der for visse arter vil ske en forbedring, og at der således ikke vil være en negativ påvirkning af funktionaliteten.

2.2.3 Hillerød Kommunes afgørelse

Hillerød Kommune har den 6. oktober 2022 givet afslag på dispensation til opsætning af hegn i beskyttet mose på matr. nr. [PN1] Sdr. Gribskov, Nødebo. Afgørelsen er truffet efter naturbeskyttelseslovens § 65, stk. 2, jf. § 3, stk. 2.

Det fremgår af afgørelsen, at sagen er behandlet i Hillerød Kommunes Natur, Miljø og Klimaudvalg på et møde den 4. oktober 2022, hvor udvalget besluttede at meddele afslag til den ansøgte opsætning af hegn i beskyttet mose.

I afgørelsen har Hillerød Kommune henvist til ansøgningsmaterialet, projektbeskrivelsen og væsentlighedsvurderingen, som kommunen har inddraget i sagens behandling.[19]

Som begrundelse for afgørelsen har Hillerød Kommune anført, at mosens er omfattet af naturbeskyttelseslovens § 3, der har til formål at beskytte blandt andet mosens, da den er af afgørende betydning for den biologiske mangfoldighed og for den landskabelige variation. Ifølge afgørelsen har kommunen vurderet, at etablering af hegnet i sig selv ikke vil medføre en væsentlig negativ påvirkning af den beskyttede mose. Ved vurderingen har kommunen lagt vægt på, at hegnspælene nedrammes, at det berørte areal – med hegnspæle og tracé – har en lille udbredelse, og at der derfor er tale om en meget begrænset påvirkning af mosens. I afgørelsen har kommunen desuden anført, at forstyrrelser af mosens jordbund vil være begrænset til selve tracéet, og efter kommunens vurdering vil påvirkninger i anlægsfasen være meget lokale, midlertidige og kortvarige. Der er endvidere lagt vægt på, at der vil blive anvendt køreplader eller lettere grej efter behov for at minimere påvirkningen af våd natur med blød bund. Det er desuden kommunens vurdering, at mosens naturkvalitet ikke bliver påvirket væsentligt ved opsætning af hegnet.

I begrundelsen for afgørelsen har Hillerød Kommune endvidere anført, at Natur, Miljø og Klimaudvalget, i beslutningen om at meddele afslag, særligt har lagt vægt på, at der er sået tvivl om det faglige grundlag for, om det er nødvendigt at etablere et 2,5 m højt og 22 km langt hegn for at understøtte en øget biodiversitet.

Hillerød Kommune har i afgørelsen oplyst, at kommunen den 17. august 2021 besigtigede den berørte mose sammen med ansøger. Ved besigtigelsen konstaterede kommunen, at mosens fremstod som skovmose tilgroet i rødgran og birk, at bundvegetationen var sparsom og bestod af blåtop og stedvist tørvemos, og at der tillige forekom arterne grå star, skovsyre og skovstjerne.

Om forholdet til internationale naturbeskyttelsesområder og bilag IV-arter har Hillerød Kommune i afgørelsen blandt andet anført, at der ikke blev observeret bilag IV-arter ved besigtigelsen, og at der ifølge ansøgers væsentlighedsvurdering ikke er registreret relevante bilag IV-arter i nærheden af hegnstracéet. Ifølge afgørelsen er det kommunens vurdering, at da der meddeles afslag til opførelse af hegn i mosen, vil dette ikke have betydning for arter og naturtyper på Natura 2000-områdets udpegningsgrundlag og for bilag IV-arter.

3. Sagens forhistorie

2.3.1 Politisk behandling i Hillerød Kommune

På møde den 16. august 2022 indstillede direktionen blandt andet til Hillerød Kommunes Natur, Miljø og Klimaudvalg, at udvalget tog orientering om udkast til bestemte myndighedstilladelser vedrørende naturnationalparken til efterretning, herunder et udkast til dispensation fra naturbeskyttelseslovens § 3 til opsætning af ca. 70 m hegn i beskyttet mose. Udkastet var vedlagt som bilag til dagsordenspunktet. Det fremgår af beslutningsprotokollen, at et flertal af udvalget besluttede at stemme imod indstillingen vedrørende dispensation med den begrundelse, at projektet som helhed ikke gavner de berørte naturtyper og heller ikke har en positiv effekt på områdets naturkvalitet.

På møde den 4. oktober 2022 besluttede Hillerød Kommunes Natur, Miljø og Klimaudvalg at meddele afslag på dispensation efter naturbeskyttelseslovens § 3 til at opføre hegnet gennem den beskyttede mose. I sagsfremstillingen fremgik det om baggrunden, at byrådet på møde den 24. november 2021 besluttede, at skabelsen af naturnationalparker indeholder flere spændende elementer, men opfatter det planlagte 2,5 m høje og 20 km lange hegn som en voldsom og problematisk indgriben, som byrådet ikke kan bakke op om, da der er sået tvivl om det faglige grundlag for, om det er nødvendigt for at understøtte en øget biodiversitet. Af sagsfremstillingen fremgik det desuden, at kommunens forvaltning havde udarbejdet udkast til afslag på dispensation, som havde været i høring hos Naturstyrelsen, der i sit høringssvar oplyste, at styrelsen havde besigtiget lokaliteten for at genoverveje et eventuelt alternativt hegnstracé. Styrelsen havde konkluderet, at et alternativt hegnstracé, der ikke krydser den beskyttede mose, ikke var muligt, og styrelsen fastholdt derfor sin ansøgning af den 15. juli 2022.

2.3.2 Hillerød Kommunes udkast til dispensation

Et udkast til dispensation fra naturbeskyttelseslovens § 3 til opsætning af hegn i beskyttet mose på matr. nr. [PN1] Sdr. Gribskov, Nødebo, var bilag til Hillerød Kommunes møde i Natur, Miljø og Klimaudvalget den 16. august 2022. I udkastet fremgik følgende vilkår for dispensationen:

- At etableringen af hegnet udføres som beskrevet i ansøgningsmaterialet.
- Af hensyn til plante- og dyrelivet skal etableringen af hegnet gennemføres inden for perioden 1. september – 1. marts.
- At der i anlægsfasen, efter behov, anvendes køreplader og/eller lettere grej, ved etablering af hegnstracé gennem våd natur med blød bund.
- Museum Nordsjælland skal kontaktes i god tid inden gravearbejde for etablering af hegnspæle, hvis der er risiko for at støde på fortidsminder.

Om begrundelsen for dispensationen fremgik det af udkastet, at forvaltningen i Hillerød Kommune vurderede, at etablering af hegnet ikke vil medføre en væsentlig negativ påvirkning af den beskyttede mose, herunder mosens naturkvalitet. Herved lagde forvaltningen vægt på, at hegnspælene vil blive nedrammet og at et lille areal vil blive berørt af hegnstracé og hegnspæle. Dertil fremgik det, at forvaltningen vurderede, at påvirkninger i anlægsfasen vil være lokale, kortvarige og af midlertidig karakter. Herved lagde forvaltningen vægt på, at der vil blive anvendt køreplader eller lettere grej efter behov for at minimere påvirkning af våd natur med blød bund. Ifølge udkastet lagde forvaltningen også vægt på, at projektet som helhed vil understøtte et ekstensivt græsningstryk til fordel for lysåbne naturtyper, og at hegnet dermed vil være et naturforbedrende tiltag.

Om forholdet til Natura 2000 og bilag IV-arter anførte Hillerød Kommunes forvaltning i udkastet til dispensation, med henvisning til Naturstyrelsens væsentlighedsvurdering, at forvaltningen var enig i styrelsens vurdering af, at Natura 2000-området og dets udpegningsgrundlag ikke påvirkes væsentligt af hegnet, hverken i anlægs- eller driftsfasen. Forvaltningen lagde ved vurderingen vægt på, at der ikke vil være en arealinddragelse af habitatnaturtyper, der berøres/passeres af hegnet, og at der ikke vil ske fjernelse af træer, som har betydning for naturtypers opretholdelse og funktionalitet, herunder for iboende arter. Ifølge forvaltningens udkast er arealet, hvor hegnspæle etableres, meget begrænset og udgør ikke en væsentlig inddragelse af habitatnaturtyper. Forvaltningen anførte, at hegnet ikke passerer gennem lysåbne habitatnaturtyper, men gennem visse kortlagte skov-habitatnaturtyper – ca. 1.400 m bøg på mor, 1.200 m bøg på muld og 400 m skovbevokset tørvemose. Forvaltningen vurderede, at hegnet ikke vil påvirke naturtyperne væsentligt, idet bl.a. det inddragne areal udgør en ganske lille del af naturtyperne, og selve opsætningen af hegn kun tager kort tid og ikke vil forstyrre jordbunden væsentligt. Videre anførte forvaltningen i udkastet, at afstanden fra hegnet til følsomme arter generelt er stor, og henviste til, at det er Naturstyrelsens vurdering, at hvor afstanden er kortere – herunder især til fugle – bliver arter ikke forstyrret i anlægsfasen, da anlæg sker i perioden 1. september til 1. marts, det vil sige uden for fuglenes ynglesæson.

Dertil vurderede Hillerød Kommunes forvaltning samlet set og på baggrund af Naturstyrelsens væsentlighedsvurdering, at arter på udpegningsgrundlaget heller ikke bliver påvirket af hegnets etablering, tilsyn og vedligehold.

Kommunens forvaltning anførte i den sammenhæng blandt andet om forholdet til specifikke arter, at hegnet vil være af uvæsentlig betydning for arten grøn buxbaumia, da rydninger som følge af hegnet har et så begrænset omfang, at hegnslinjens egnethed som levested for arten

ikke vil ændres. Der er ikke kortlagt levesteder for stor vandsalamander i nærheden af hegnslinjen, og arten kan passere hegnet. Dertil anførte forvaltningen, at havørn har redetræ i stor afstand (1 km) til hegnet, at fiskeørn har nærmeste redeplads ca. 200 m fra hegnslinjen og i forbindelse med jernbanen, hvor der også nu forekommer et hegn, samt at rød glente, hvepsevåge og sortspætte har yngleforekomster i forbindelse med hegnslinjen, og at der ikke fældes for arterne egnede yngletræer. I forhold til rødrygget tornskade anførte forvaltningen, at den har buskads som levested, at sådanne kun forekommer i meget begrænset omfang i forbindelse med tracéet og kun vil blive fældet i yderst begrænset omfang. Endvidere anførte forvaltningen, at en række arter ikke er registreret i naturnationalparken: stor kærguldsmed, skæv vindelsnegl, sumpvindelsnegl, bæklampret, rørhøg, plettet rørvagtel, isflugl og hedelærke.

Ifølge udkastet til dispensation var Hillerød Kommunes forvaltning desuden enig i Naturstyrelsens væsentlighedsvurdering, hvad angår styrelsens vurdering af, at projektet/hegningen ikke vil medføre beskadigelser eller ødelæggelser af den økologiske funktionalitet for bilag IV-arters yngle- og rasteområder. Forvaltningen anførte som baggrund blandt andet, at der ikke fældes træer, som udgør yngle- eller rasteområder for arterne, og at arterne kan passere hegnet.

4. Klagernes indhold

Klager 1 og klager 2 har begge anført, at begrundelsen for Hillerød Kommunes afgørelse om afslag er mangelfuld og usaglig, og at afgørelsen ikke er begrundet i de beskyttelseshensyn, der skal varetages efter naturbeskyttelseslovens § 3. Klagerne har desuden anført, at den af kommunen anførte begrundelse om naturnationalparkens hensigtsmæssighed ikke kan begrunde afslaget på dispensation fra § 3. Efter klagernes opfattelse er det en mangel, at kommunens afslag ikke indeholder en konkret vurdering af påvirkningen af den berørte mose.

Klager 1 har henvist til baggrunden for og formålet med etablering af Naturnationalpark Gribskov, herunder, at regeringen i juni 2020 indgik en aftale med en række partier om at igangsætte forberedelsen af naturnationalparken, og at der er sket inddragelse af offentligheden og relevante kommuner. Hertil har klager oplyst, at projektbeskrivelsen for Naturnationalpark Gribskov i august 2021 blev politisk godkendt af miljøministeren og aftalekredsen. I forlængelse heraf har klager 1 henvist til, at Miljøstyrelsen den 20. maj 2022 har givet tilladelse til naturnationalparkens etablering efter naturbeskyttelseslovens § 61 a, stk. 1-2 og § 61 c, og truffet afgørelse om, at etablering af naturlig hydrologi kan gennemføres uden miljøvurdering. På den baggrund har klager 1 vurderet, at det ikke kan indgå i Hillerød Kommunes vurdering efter naturbeskyttelseslovens § 3, om placeringen og hegningen af naturnationalparken er hensigtsmæssig.

Klager 2 har anført, at der er truffet en politisk afgørelse om etablering af naturnationalparker, som kommunen må rette sig efter.

Klager 1 har henvist til Natura 2000-væsentlighedsvurderingen for Naturnationalpark Gribskov og derudover anført, at Hillerød Kommunes afgørelse mangler en vurdering af naturtypen på den berørte strækning, en vurdering af, om det ansøgte medfører en afgørende tilstandsændring og om indgrebet har naturforbedrende funktion. Derudover har klager 1 anført, at kommunen ikke har forholdt sig til det oplyste om konsekvenserne ved en ændret linjeføring af hegnet. I den sammenhæng har klager 1 oplyst, at tørvemosen er kortlagt første gang i 2006 og senest genkortlagt i 2016, og at det ansøgte hegn bliver placeret på en svag

hævning i terrænet, hvor mosevegetationen er mindre udbredt. Det er klager 1's opfattelse, at der er fagligt belæg for at fastslå, at græsning og dermed hegning har en naturforbedrende funktion.

Klager 1 har, henset til formålet med naturbeskyttelsesloven, formålet med nationalparker og klagenævnspraksis[20], anført, at det påklagede afslag bør ændres til en dispensation. Efter klager 1's opfattelse er en dispensation til det ansøgte hegn i overensstemmelse med den restriktive praksis, da indgrebet alene har en naturforbedrende funktion med henblik på at opretholde og udvikle området naturtyper, og da en dispensation ikke vil medføre uønsket præcedens.

Om konsekvenserne af alternative linjeføringer har klager 1 anført, at klager under Hillerød Kommunes behandling af sagen oplyste til kommunen, at klager havde genbesigtiget den aktuelle lokalitet og genovervejede et alternativt hegnstracé. Det var klagers konklusion, at et alternativt hegnstracé uden for den beskyttede mose ikke er en relevant mulighed og faktisk vil påvirke mere beskyttet natur end det ansøgte tracé. Klager har dertil anført, at en ændret linjeføring vil medføre:

- Krydsning af [yderligere] fem vandløb beskyttet af § 3.
- Afsnøring af godt 2,2 ha mellem jernbanen og hegnet.[21] Området vil tiltrække vildtet, som skal krydse banen og dermed kan udgøre en øget fare for togtrafikken.
- Forlængelse af hegnslinjen med ca. 800 m.
- Den beskyttede mose følger jernbanen på ca. 200 m. Mosens afgrænsning ligger ved foden af jernbaneskråningen, og det er fysisk ikke muligt at opsætte hegn på jernbaneskråningen.

5. Hillerød Kommunes bemærkninger til klagerne

Hillerød Kommune har den 9. november 2022 oplyst til Miljø- og Fødevareklagenævnet, at kommunen ikke har yderligere bemærkninger til klagerne.

På Miljø- og Fødevareklagenævnets foranledning har Hillerød Kommune den 10. marts 2023 fremsendt kommunens udkast til dispensation til opsætning af det ansøgte hegn i beskyttet mose, som var vedlagt i bilag til møde i kommunens Natur, Miljø og Klimaudvalg den 16. august 2022. Ved samme lejlighed har kommunen - vedrørende kommunens bemærkninger til udkastet til dispensation - henvist til protokollen fra det pågældende udvalgsmøde.

3. Miljø- og Fødevareklagenævnets bemærkninger og afgørelse

Følgende medlemmer af Miljø- og Fødevareklagenævnet har deltaget i sagens behandling: Klaus Meinby Lund (formand), fhv. landsdommer Eva Staal og landsdommer Olaf Tingleff samt de læge medlemmer Lene Hansen, Kristian Pihl Lorentzen, Maria Temponeras og Jens Vibjerg.

1. Miljø- og Fødevareklagenævnets bemærkninger

3.1.1 Om beskyttet natur

Efter naturbeskyttelseslovens § 3, stk. 2, nr. 2, må der ikke foretages ændringer i tilstanden af bl.a. moser og lignende, når sådanne naturtyper enkeltvis, tilsammen eller i forbindelse med naturlige søer på over 100 m², er større end 2.500 m² i sammenhængende areal.

Efter naturbeskyttelseslovens § 65, stk. 2, kan der i særlige tilfælde meddeles dispensation fra forbuddet i § 3.

Det følger af bemærkningerne til naturbeskyttelsesloven, at der skal foreligge særlige omstændigheder, før der kan meddeles dispensation til foranstaltninger, som ændrer tilstanden i de beskyttede naturtyper, når ændringerne er væsentlige eller i strid med ønsket om at opretholde de pågældende naturtyper som sådanne, idet reglerne er udtryk for en generel samfundsmæssig interesse i, at de beskyttede naturtyper opretholdes.[22] En væsentlig jordbrugs- eller anden almindelig økonomisk interesse er således ikke i sig selv tilstrækkelig til at begrunde en dispensation. Der må, for at et indgreb i områdets tilstand eventuelt kan accepteres, tillige være tale om et område, som ud fra naturbeskyttelsesmæssige hensyn vurderes som uden særlig interesse, eller om et indgreb, der i sig selv ikke skønnes at medføre nogen afgørende forrykning af tilstanden i området. Derudover forudsættes det, at en dispensation ikke vil skabe en uheldig og uønsket præcedens for den fremtidige administration af § 3-beskyttelsen i området.

Det beror på et konkret skøn, om der er et tilstrækkeligt grundlag for at meddele dispensation fra naturbeskyttelseslovens § 3. Ifølge naturbeskyttelseslovens bemærkninger vil bl.a. specielle samfundsmæssige, særligt nationale og kulturhistoriske interesser kunne medføre en forskydning af den vægt, der tillægges de naturbeskyttelsesmæssige hensyn, som lovens § 3 tilsigter at varetage.

En særlig omstændighed, der kan begrunde dispensation, kan ifølge lovbemærkningerne f.eks. være, at et ansøgt indgreb har en naturforbedrende funktion.

Miljø- og Fødevarerklagenævnets praksis er i overensstemmelse med lovbemærkningerne restriktiv.

3.1.2 Miljø- og Fødevarerklagenævnets vurdering

Miljø- og Fødevarerklagenævnet lægger i sagen til grund som ubestridt, at placeringen af det ansøgte hegn er i beskyttet mose, der er omfattet af naturbeskyttelseslovens § 3, stk. 2, nr. 2.

Miljø- og Fødevarerklagenævnet finder, at der er tale om et sådant særligt tilfælde, der kan begrunde en dispensation til det ansøgte.

Miljø- og Fødevarerklagenævnet har lagt vægt på, at den omhandlede mose har klart forringede naturværdier på grund af bl.a. tilgroning, og at hegnet vil muliggøre græsning i mosen, der vil begrænse tilgroning og forbedre naturtilstanden. Nævnet har endvidere lagt vægt på, at hegnet har en naturforbedrende funktion, og at hegnet i sig selv kun vil påvirke mosen i ubetydeligt omfang, både i anlægs- og driftsfasen. Endvidere har det indgået i nævnets vurdering, at alternative linjeføringer uden for mosen ikke er mulige, og at der er tale om et projekt af samfundsmæssig interesse.

Dispensationsmuligheden i § 65, stk. 2, skal endvidere administreres under hensyntagen til internationale forpligtelser, herunder habitatdirektivet.[23]

Det følger af habitatbekendtgørelsens[24] § 6, stk. 1, jf. § 7, stk. 2, nr. 1, at før der kan meddeles dispensation fra naturbeskyttelseslovens § 3, skal der foretages en vurdering af, om projektet i sig selv eller i forbindelse med andre planer og projekter kan påvirke et Natura 2000-område væsentligt. De projekter, der omfattes af kravet om vurdering, er projekter, som ikke direkte er forbundet med eller nødvendige for Natura 2000-områdets forvaltning.

Det følger endvidere af habitatbekendtgørelsens § 10, stk. 1, nr. 1 og 2, jf. § 7, stk. 2, nr. 1, at der ikke kan gives dispensation fra naturbeskyttelseslovens § 3, hvis det ansøgte kan beskadige eller ødelægge yngle- eller rasteområder i det naturlige udbredelsesområde for de dyrearter, der er optaget i habitatdirektivets bilag IV, litra a, eller ødelægge de plantearter, som er optaget på habitatdirektivets bilag IV, litra b i alle livsstadier. Vurderingen skal fremgå af afgørelsen, jf. bekendtgørelsens § 10, stk. 2.

Miljø- og Fødevarerklagenævnet finder, at en dispensation i den konkrete sag er i overensstemmelse med habitatbekendtgørelsen.

Ved vurderingen har Miljø- og Fødevarerklagenævnet lagt vægt på, at der med Naturstyrelsens væsentlighedsvurdering og Hillerød Kommunes vurdering, som fremgår af kommunens udkast til dispensation, er foretaget en tilstrækkelig belysning og vurdering af forholdet til Natura 2000-området og bilag IV-arter. Nævnet finder desuden, at der ikke er grundlag for at tilsidesætte kommunens vurdering af, at etablering af det ansøgte hegn i den beskyttede mose ikke vil medføre væsentlig påvirkning af udpegningsgrundlaget for Natura 2000-området og ikke vil medføre beskadigelser eller ødelæggelser af yngle- og raste-områder for bilag IV-arter.

2. Miljø- og Fødevarerklagenævnets afgørelse

Miljø- og Fødevarerklagenævnet ændrer Hillerød Kommunes afgørelse af 6. oktober 2022 om afslag på dispensation til at opsætte hegn på cirka 70 m strækning i beskyttet mose på matr. nr. [PN1] Sdr. Gribskov, Nødebo, til en dispensation.

Dispensationen bortfalder, hvis den ikke er udnyttet senest tre år efter Miljø- og Fødevarerklagenævnets afgørelse, eller ikke har været udnyttet i tre på hinanden følgende år, jf. naturbeskyttelseslovens § 66, stk. 2.

[1] Lovbekendtgørelse nr. 1392 af 4. oktober 2022 om naturbeskyttelse.

[2] Lov nr. 1715 af 27. december 2016 om Miljø- og Fødevarerklagenævnet, som ændret ved lov nr. 900 af 21. juni 2022 om ændring af museumsloven, lov om Miljø- og Fødevarerklagenævnet og forskellige andre love.

[3] Bekendtgørelse nr. 132 af 30. januar 2017 om gebyr for indbringelse af klager for Miljø- og Fødevarerklagenævnet mv.

[4] Miljø- og Fødevarerklagenævnets sagsnr. 22/10849, 22/07411 og 22/07413.

[5] Arealinfo, <https://arealinformation.miljoeportal.dk/html5/index.html?viewer=distribution> (<https://arealinformation.miljoeportal.dk/html5/index.html?viewer=distribution>).

[6] Terrænlavningen med det omhandlede areal har en længde på ca. 300 meter, hvor den højest liggende østlige del ligger i kote ca. 55,5 m, og den lavest liggende vestlige del omtrent 1 m lavere.

[7] Jf. digitalt jordartskort 1:25.000, GEUS, der viser overfladegeologien i 1 meters dybde.

[8] <https://naturereport.miljoeportal.dk/910651>.

[9] Stjerne- og problemarter er beskrevet i en teknisk anvisning fra DCE; <https://mst.dk/media/114434/tekniskanvisningtilfeltregistrering.pdf> (<https://mst.dk/media/114434/tekniskanvisningtilfeltregistrering.pdf>). Det er i den forbindelse anført, at forekomst af karakteristiske arter, stjernearter og problemarter giver et fingerpeg om et areals § 3-status og biologiske tilstand.

[10] <https://miljoegis.mim.dk/spatialmap?profile=natura2000planer3basis2020> (<https://miljoegis.mim.dk/spatialmap?profile=natura2000planer3basis2020>)

[11] <https://novana.au.dk/naturtyper/skove/skovbevokset-toervemose-91d0> (<https://novana.au.dk/naturtyper/skove/skovbevokset-toervemose-91d0>)

[12] <https://mst.dk/media/232742/n133-revideret-basisanalyse-2022-27-gribskov.pdf> (<https://mst.dk/media/232742/n133-revideret-basisanalyse-2022-27-gribskov.pdf>)

[13] Miljøstyrelsens tilladelse af 20. maj 2022 til etablering af Naturnationalpark Gribskov.

[14] Projektbeskrivelse og overordnede retningslinjer for forvaltning af Naturnationalpark Gribskov. Miljøministeriet, Naturstyrelsen. August 2021. Afsnit 2.2.3.

[15] Naturnationalpark Gribskov. Væsentlighedsvurderingen. Naturstyrelsen. Marts 2022. Side 21.

[16] Væsentlighedsvurderingen, side 52.

[17] Læs om bilag IV-arter på Miljøstyrelsens hjemmeside; <https://mst.dk/natur-vand/natur/international-naturbeskyttelse/eu-direktiver/naturbeskyttelsesdirektiver/bilag-iv-arter/> (<https://mst.dk/natur-vand/natur/international-naturbeskyttelse/eu-direktiver/naturbeskyttelsesdirektiver/bilag-iv-arter/>)

[18] Naturdata, naturbasen og DOF-basen.

[19] Hillerød Kommune har henvist til materialet på kommunens hjemmeside. Det kan ses her: https://www.hillerod.dk/ansoegningsmateriale_naturnationalpark.

[20] Klager har henvist til sagerne NMK-510-00524, 21/02323+21/02324 samt NoMO nr. 49.

[21] Klager 1 har oplyst, at klager oprindeligt oplyste til Hillerød Kommune, at lommens areal var 6 ha, og at klagers genopmåling imidlertid viser, at arealet reelt er cirka 2,2 ha.

[22] Lovforslag nr. 70 fremsat den 24. oktober 1991, afsnit 7.

[23] Rådets direktiv 92/43/EØF af 21. maj 1992 om bevaring af naturtyper samt vilde dyr og planter

med senere ændringer.

[24] Bekendtgørelse nr. 2091 af 12. november 2021 om udpegning og administration af internationale beskyttelsesområder samt beskyttelse af visse arter.

Sag:

22/12071, 22/12088

Dato:

6. juni 2023.

Emner:

NBL - beskyttede ...

Miljø- og Fødevareklagenævnet (<https://naevneneshus.dk/start-din-klage/miljoe-og-foedevareklagenaevnet/>) •
Nævnenes Hus • Toldboden 2 • 8800 Viborg • Tlf. nr.: 72 40 56 00 • CVR: 37795526 • mfkn@naevneneshus.dk
(<mailto:mfkn@naevneneshus.dk>)
Tilgængelighedserklæring (<https://www.was.digst.dk/mfkn-naevneneshus-dk>)