

MRF 2023.206

Miljø- og Fødevarerklagenævnets afgørelse af 7. juli 2023, j.nr. 22/01062

Stadfæstet kommunes påbud med henvisning til naturbeskyttelseslovens § 3 og miljøbeskyttelseslovens § 27 om ophør af tilskudsfordring af ænder med korn på 1,1 ha § 3-sø beliggende i Natura 2000-område, da tilskudsfordringen var væsentligt udvidet siden 2007.

Sagen omhandlede en § 3-beskyttet sø i Natura 2000-område nr. 136 beliggende på E's ejendom i Kattinge By, hvorfra E foretog tilskudsfordring af ænder. Søen havde et areal på ca. 11.850 m² og var registreret som omfattet af naturbeskyttelseslovens § 3. Lejre Kommune havde ved tilsyn fundet tegn på, at der foregik tilskudsfordring af ænder i og ved den omhandlede sø. Det var forinden ved NOVANA-overvågning af søen i 2007 blevet konstateret, at der foregik tilskudsfordring i form af udlægning af franskbrød i et trådbur langs søen, hvilket, efter kommunens vurdering, havde pågået i en længere årrække. I december 2021 meddelte Lejre Kommune med henvisning til miljøbeskyttelseslovens § 27 og naturbeskyttelseslovens § 3 påbud om, at E skulle ophøre med tilskudsfordring, således at tilskudsfordring på søen og brinken skulle standses og begrænses til ét sted ved søen, og at foder i nærheden af søen skulle opbevares i lukkede kasser. E havde i forbindelse med partshøringen oplyst, at E havde foretaget fodring siden overtagelse af ejendommen i 2006, og at dette ligeledes var sket før E's overtagelse. Kommunen lagde på baggrund af besigtigelsen til grund, at der var sket en væsentlig forøgelse i tilskudsfordringen i og omkring søen, og at omfanget af fodringen dermed udgjorde en dispensationskrævede tilstandsændring efter naturbeskyttelseslovens § 3 og i øvrigt var i strid med miljøbeskyttelseslovens § 27. Kommunen begrundede afgørelsen med, at omfanget af fodring

i den konkrete sag ville forringe levevilkårene for søens organismer som følge af øget udledning af næringsstoffer. Påbuddet blev påklaget af E, der navnlig anførte, at der manglede dokumentation for, at tilskudsfordringen medførte forøgelse af næringsstoffer i søen, og at påbuddet ikke var sagligt begrundet. I forbindelse med klagesagen bemærkede kommunen, at tilskudsfordring, uanset om det var i eller ved siden af søen, ville medføre udledning af næringsstoffer i vandet. Miljø- og Fødevarerklagenævnet (formanden) bemærkede indledningsvis, at påbud efter naturbeskyttelseslovens § 73, stk. 5, ikke kan påklages til nævnet, jf. § 78, stk. 1, men at nævnet i praksis har anset sig for kompetent til at prøve, om der er tale om et ulovligt forhold, hvorefter nævnet tog stilling til, om tilskudsfordringen udgjorde en dispensationskrævede tilstandsændring efter § 3. Nævnet fandt ikke anledning til at tilsidesætte kommunens vurdering af, at tilskudsfordring udgjorde en dispensationskrævede tilstandsændring, da den konstaterede tilskudsfordring ikke havde karakter af sædvanlig drift, idet der ved besigtigelsen i 2007 kun var ét bur ved søen, og da tilskudsfordringen med korn afveg væsentligt fra det tidligere oplyste. Nævnet stadfæstede herefter kommunens påbud efter naturbeskyttelseslovens § 73, stk. 5, og fandt med henvisning hertil ikke grund til at tage stilling til, om tilskudsfordringen tillige var i strid med miljøbeskyttelseslovens § 27.

Kommentar: Den præcise ordlyd af kommunens påbud fremgår ikke af klagenævnets afgørelse, men hvis kommunen har ment, at miljøbeskyttelseslovens § 27 om forurening af vandmiljøet er overtrådt, vil lovliggørelse kræve et påbud efter miljøbeskyttelseslovens § 69, hvilket efter loven og fast praksis ikke kan påklages til nævnet. Uanset at nævnet fortolker klageadgang efter naturbeskyttelseslovens § 73, stk. 5, anderledes, burde nævnet derfor have forholdt sig til dette forhold, jf. også kommentaren til **MRF 2022.87 Mfk**. Formuleringen af nævnets afgørelse, hvorefter nævnet ”stadfæster Lejre Kommunes afgørelse af 14. december 2021 vedrørende påbud om ophør af tilskudsfordring af ænder i § 3-beskyttet sø”, efterlader flere spørgsmål om, hvad nævnet egentlig har afgjort. Klagenævnet kan (efter nævnets egen udlægning af sin kompetence) ikke tage stilling til indholdet i påbud efter § 73, stk. 5, men alene til, om der er et ulovligt forhold. Nævnet burde have præciseret, at der ikke kan klages over påbud efter miljøbeskyttelseslovens § 69, men at afslag på tilladelser efter miljøbeskyttelseslovens § 28, stk. 1, kan påklages, og hvis dette ikke er fremgået af det forudgående forløb, vil dette

*normalt føre til ophævelse og hjemvisning fra nævnets side. Mht. sagens problem, nemlig om ænder og andre fugles kvælstofpåvirkning af vandmiljøet som følge af fugleekskremitter og dermed, om forøgelse af fuglebestanden medfører øget kvælstofpåvirkning, vil dette tillige begrunde en vurdering af, om begrænsninger i fodring kan påvirke beskyttelsen af vilde fugle. Dette gælder især, når der som her er tale om et Natura 2000-område og et nærliggende fuglebeskyttelsesområde, hvor det kan overvejes, om et påbud om ophør med hidtidig fodring kan kræve en væsentlighedsvurdering efter habitatbekendtgørelsens § 6, når afgørelsen er begrundet med naturbeskyttelseslovens § 3 og miljøbeskyttelseslovens § 27. Problemstillingen var endvidere fremme i en straffesag mod et havbrug, hvor det blev afvist, at der kunne modregnes for muslingeopdræt, hvilket under vidneafhøringen bl.a. blev begrundet med, at "hvis edderfuglene spiser muslingerne, skal man sikre sig, at edderfuglene spiser mere, end de ellers ville have spist, og så skal man sørge for, at edderfuglene flyver et andet sted hen og laver lort" (Retten i Horsens dom af 7. december 2023 (**MRF 2023.292 B**)).*

Stadfæstelse i sag om påbud om ophør af tilskudsfordring af ænder i Lejre Kommune

22/01062

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

Miljø- og Fødevarerklagenævnet stadfæster Lejre Kommunes afgørelse af 14. december 2021 vedrørende påbud om ophør af tilskudsfordring af ænder i § 3-beskyttet sø på matr. nr. [PN1] Kattinge By, Herslev, beliggende [A1], 4000 Roskilde.

Lejre Kommune fastsætter en ny frist for påbuddets efterkommelse.

Det indbetalte klagegebyr tilbagebetales ikke.

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 formanden på nævnets vegne, jf. § 8 i lov om Miljø- og Fødevarerklagenævnet.

1. Klagen til Miljø- og Fødevarerklagenævnet

Afgørelsen er den 8. januar 2022 påklaget til Miljø- og Fødevarerklagenævnet af ejendommens ejer.

Klager har navnlig anført, at

- Lejre Kommune ikke har dokumenteret, at mængden af andefoder er forøget fra tidligere og at fodringen har medført tilstandsændring i søen,
- påbuddet er usagligt og formuleret på en måde, der gør det umuligt at efterleve, og
- påbuddet ikke er lovligt.

Klagepunkterne er nærmere uddybet i afsnit 2.3.

2. Sagens oplysninger

2.1 Ejendommen/området

Det omhandlede areal er beliggende på matr. nr. [PN1] Kattinge By, Herslev nær Kattinge og 3 km vest for Roskilde.

Det fremgår af Danmarks Miljøportal,[4] at omhandlede areal, der udgør ca. 11.850 m² er registreret som § 3-beskyttet sø.

Ejendommen ligger i Natura 2000-område nr. 136 Roskilde Fjord og Jægerspris Nordskov (Habitatområde H120) og grænser mod øst op til Fuglebeskyttelsesområde F105.[5]

2.2 Den påklagede afgørelse

Lejre Kommune har den 14. december 2021 i medfør af naturbeskyttelseslovens § 3 og miljøbeskyttelseslovens § 27, stk. 1, meddelt påbud om at ophøre tilskuds fodring af ænder på og ved den beskyttede sø på matr. nr. [PN1] Kattinge By, Herslev. Kommunen har begrundet påbuddet i, at kommunen under en besigtigelse i andet øjemed, fandt tegn på tilskuds fodring i og ved den omhandlede sø. Påbuddet indeholder vilkår om, at tilskuds fodring på søen og brinken skal standses og begrænses til ét sted i nærheden af søen samt at foder i nærheden af søen skal opbevares i lukkede kasser.

Ved afgørelsen har Lejre Kommune inddraget klagers oplysninger ved høringssvar af 25. oktober 2021, hvorefter klager har fodret og udsat ænder i søen siden han overtog ejendommen i 2006. Ifølge høringssvaret havde tidligere ejer forud for 2006 tillige udsat og fodret ænder i mange år – primært med gammelt brød. Det fremgår desuden af afgørelsen, at klager, ifølge høringssvaret, ikke deltog i besigtigelsen i 2010 samt at klager betvivler indholdet af de observationer, der er foretaget ud fra beskrivelsen i besigtigelsesnotatet.

Den omhandlede sø er ifølge Lejre Kommunes afgørelse registreret som beskyttet og samtidig beliggende i Natura 2000-område nr. 136 og Habitatområde nr. 120. Det fremgår af den påklagede afgørelse, at kommunen ved en besigtigelse af arealet i 2010 konstaterede, at der ikke blev fodret eller udsat ænder i søen. Ifølge kommunen har Naturstyrelsen – i forbindelse med NOVANA overvågning – besigtiget arealet i 2007 og i den forbindelse konstateret, at der fandtes et trådbur med franskbrød til ænder på arealet. Det er på den baggrund kommunens vurdering, at der gennem en længere årrække er blevet tilskuds fodret på det omhandlede areal.

Lejre Kommune har vurderet, at der er sket en væsentlig forøgelse i tilskuds fodringen i og omkring søen. Ifølge kommunen er det nuværende omfang af fodringen en dispensationskrævende tilstandsændring, jf. naturbeskyttelseslovens § 3 og kommunen har bemærket, at klager ikke har ansøgt om dispensation hertil. Kommunen har videre vurderet, at forholdet er i strid med miljøbeskyttelseslovens § 27, stk. 1.

Lejre Kommune har desuden bemærket, at tilskuds fodring vil fastholde et øget antal dyr i søen. Kommunen har i den forbindelse gjort opmærksom på og at fodring direkte i eller tæt på søen bidrager til en øget mængde næringsstoffer, der er med til at forringe levevilkårene for organismer der lever i søen. Det er, ifølge afgørelsen, kommunens vurdering, at fodring i de mængder og med den fremgangsmåde konstateret ved besigtigelsen i 2021, medfører forurening af vandet og ændring af søens tilstand.

2.3 Klagens indhold

Klager har anført, at Lejre Kommunes afgørelse ikke har den fornødne kvalitet og at der i øvrigt mangler dokumentation for, at påbuddet sagligt kan begrundes. Ifølge klager vil tilskudsfordring direkte i vandet med gammelt brød og kager afgive væsentligt flere næringsstoffer til søen. På den baggrund har klager anmodet om dokumentation for, at den tilskudsfordring som der pt. foretages, afgiver næringsstoffer til vandet og at mængden af ændrer i søen er forøget. Det er klagers opfattelse, at det modsatte er tilfældet og at vandkvaliteten som minimum er uændret.

Det er klagers opfattelse, at påbuddet ikke er lovligt, og klager har videre anført, at påbuddet ikke er muligt at efterkomme på grund af afgørelsens tvetydige ordlyd.

2.4 Lejre Kommunes bemærkninger til klagen

Lejre Kommune har i bemærkninger til klagen oplyst, at tilskudsfordring af ændrerne må finde sted i det omfang og på samme foderplads, som er sket i en længere årrække. Det er på baggrund af besigtigelserne kommunens opfattelse, at sædvanlig drift er ét fodringssted, hvorfor nuværende tilstand udgør en ændring af den sædvanlige drift. Hertil har kommunen bemærket, at klager ikke har søgt om dispensation til at forøge omfanget af tilskudsfordringen.

Lejre Kommune har videre henvist til besigtigelsesnotatet fra 2007, hvoraf det fremgår, at der var fodring ved et trådbur på land. Fodring direkte i vandet, på brinken og på flåder i vandet, udgør tillige, ifølge kommunens bemærkninger, en tilstandsændring i strid med naturbeskyttelseslovens § 3 og forurening i medfør af miljøbeskyttelseslovens § 27.

Ifølge Lejre Kommunes bemærkninger vil tilskudsfordring – uanset om det er i eller ved siden af søen – medføre at der udledes næringsstoffer i vandet, hvorved søens naturlige balance ændres og tilstanden forringes. Kommunen har bemærket, at næringsstofferne får alger til at vokse, hvorfor lysindfaldet i søen mindskes og vegetationens levevilkår forringes. Endvidere har kommunen gjort opmærksom på, at andefføring og kornspild bruger ilt ved nedbrydning, hvorfor der kan opstå iltsvind som følge af kraftig andefodring. Kommunen har desuden bemærket, at visse planter trives med store mængder lettilgængelig næring, men at tilførsel af næringsstoffer i en sø vil forværre tilstanden af det naturlige dyre- og planteliv.

3. Miljø- og Fødevarerklagenævnets bemærkninger og afgørelse

3.1 Miljø- og Fødevarerklagenævnets prøvelse

Det følger af naturbeskyttelseslovens § 78, stk. 1, at afgørelser om påbud truffet efter lovens § 73, stk. 5, ikke kan påklages til Miljø- og Fødevarerklagenævnet. Nævnet kan dog efter nævnets praksis i sådanne sager prøve, om der er tale om et ulovligt forhold. Nævnets prøvelse i forbindelse med et påbud er således begrænset til at vurdere, om der er foretaget en dispensationskrævende tilstandsændring.^[6] Dermed har nævnet ikke formel kompetence til at prøve klagepunkterne omkring afgørelsens kvalitet, hensigtsmæssighed eller ordlyd.

Miljø- og Fødevarerklagenævnet bemærker, at Lejre Kommune ikke har taget stilling til spørgsmålet om retlig lovliggørelse.

Miljø- og Fødevareklagenævnet har herefter fundet anledning til at behandle, hvorvidt den foretagne tilskudsfordring på matr. nr. [PN1] Kattinge By, Herslev er en dispensationskrævende tilstandsændring, jf. naturbeskyttelseslovens § 3.

3.2 Miljø- og Fødevareklagenævnets bemærkninger

3.2.1 Retsgrundlaget i naturbeskyttelseslovens § 3

Det følger af naturbeskyttelseslovens § 3, stk. 1, at der ikke må foretages ændringer i tilstanden af naturlige søer, hvis areal er på over 100 m².

Det fremgår af vejledningen om naturbeskyttelseslovens § 3-beskyttede naturtyper,[7] at der ved vurderingen af, om en foranstaltning kræver dispensation fra naturbeskyttelseslovens § 3, skal lægges vægt på foranstaltningens karakter og især den påvirkning, den har for området, det vil sige, om foranstaltningen indebærer ændringer af området og dermed naturtilstanden. Spørgsmålet, om der kræves dispensation, vil altid bero på en konkret vurdering.[8]

Det fremgår endvidere af vejledningen, at tilskudsfordring – uanset om det sker i eller ved siden af søen – vil medføre, at der udledes næringsstoffer i vandet, hvorved søens naturlige balance ændres, og er derfor dispensationskrævende.[9]

3.2.2 Vurdering af den konkrete sag

Miljø- og Fødevareklagenævnet lægger til grund som uomtvistet, at omhandlede areal på matr. nr. [PN1] Kattinge By, Herslev er beskyttet sø, jf. naturbeskyttelseslovens § 3.

Miljø- og Fødevareklagenævnet finder ikke grundlag for at tilsidesætte Lejre Kommunes vurdering af, at forøgelsen i tilskudsfordring på matriklen er en dispensationskrævende tilstandsændring, jf. naturbeskyttelseslovens § 3. Nævnet har herved vurderet, at den konkrete tilskudsfordring vil næringsberige søen og derved kunne ændre og forringe søens naturværdier. Ved vurderingen har nævnet lagt vægt på fodringens betydelige omfang, som den kommer til udtryk ved kommunens beskrivelser i besigtigelsesnotatet og den ved besigtigelsen optagne fotodokumentation.

Det er Miljø- og Fødevareklagenævnets vurdering, at den konstaterede tilskudsfordring ikke har karakter af sædvanlig drift. Nævnet har herved lagt vægt på, at Naturstyrelsen ved besigtigelsen i 2007 alene fandt ét sted med tilskudsfordring. Endvidere har nævnet lagt vægt på klagers oplysning om, at tidligere ejer alene tilskudsfordrede med brød, og ikke med korn, samt at omfanget af tilskudsfordringen afviger væsentligt fra det tidligere oplyste.

Allerede fordi Miljø- og Fødevareklagenævnet finder, at der er tale om en tilstandsændring i strid med naturbeskyttelseslovens § 3, finder nævnet ikke anledning til at tage stilling til, hvorvidt ændringen er i strid med miljøbeskyttelseslovens § 27, stk. 1.

3.3 Miljø- og Fødevareklagenævnets afgørelse

Miljø- og Fødevarerklagenævnet stadfæster Lejre Kommunes afgørelse af 14. december 2021 vedrørende påbud om ophør af tilskuds fodring af ænder i § 3-beskyttet sø på matr. nr. [PN1] Kattinge By, Herslev, beliggende [A1], 4000 Roskilde.

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

[2] Lov nr. 1715 af 27. december 2016 om Miljø- og Fødevarerklagenævnet.

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

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

[5] <https://mst.dk/media/259319/n136-natura-2000-plan-2022-27-roskilde-fjord-og-jaegerspris-nordskov.pdf> (<https://mst.dk/media/259319/n136-natura-2000-plan-2022-27-roskilde-fjord-og-jaegerspris-nordskov.pdf>)

[6] Se bl.a. NoMo nr. 88 om tilsyn med fredninger, klageadgang til Natur- og Miljøklagenævnet (2012).

[7] Miljøstyrelsens vejledning nr. 40, december 2019 om naturbeskyttelseslovens § 3-beskyttede naturtyper.

[8] Vejledningens afsnit 3.5.1.

[9] Vejledningens afsnit 3.6.16

Sag:

22/01062

Dato:

7. juli 2023.

Emner:

NBL - beskyttede ...

Miljø- og Fødevarerklagenævnet (<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>)