

MRF 2023.301

Miljø- og Fødevarerklagenævnets afgørelse af 26. oktober 2023, j.nr. 20/05550

Stadfæstet kommunes afgørelse om, at 6,3 ha af L's ejendom var omfattet af naturbeskyttelseslovens § 3 på grundlag af besigtigelse og luftfotos, og afvist, at undtagelsen for grøn støtte under EU's landbrugsordninger fandt anvendelse, da den beskyttede natur ikke var opstået som følge af forpligtelser efter disse EU-ordninger, men som følge af L's egne valg. Uden betydning, at arealet i kommuneplanen var udlagt som ferieby.

Efter henvendelse fra landmanden L om § 3-status af 6,13 ha af L's landbrugsarealer meddelte Thisted Kommune i april 2020 efter besigtigelse, at arealet, der i 2013 var registreret af Naturstyrelsen, var omfattet af § 3 som hede-, eng- og mo-seområde. L påklagede afgørelsen og gjorde bl.a. gældende, at arealet i perioden 1964-2004 havde været enten dyrket eller afgræsset, at arealet i 2004 var bortforpagtet til forpagter, der fik braklægningsstøtte, og at L fra 2008-2019 fik braklægningsstøtte under EU's landbrugsordninger. Endvidere anførte L, at arealet i både den tidligere og gældende kommuneplan var planlagt som ferieby i byzone. Miljø- og Fødevarerklagenævnet fandt på grundlag af luftfotos ikke grundlag for at tilsidesætte kommunens vurdering af, at arealet var omfattet af § 3. Nævnet lagde herved til grund, at arealet havde været i drift i perioden 1970-1999, men i 2002 fremtrådte med flere naturfarver og mere variation. Senere luftfotos viste bl.a. tegn på høslet, men ingen tegn på omlæg-

ning. Brune områder bredte sig, hvilket efter nævnets opfattelse indikerede udbredelse af hedearter. På denne baggrund var det nævnets vurdering, at den nordlige del af arealet opfyldte kriterierne for beskyttet fersk eng, og den sydlige del opfyldte kriterierne for beskyttet hede. Afgørende herfor var bl.a., at der havde udviklet sig et karakteristisk dyre- og planteliv. Herefter afviste nævnet L's indsigelse om, at arealet var undtaget fra § 3-beskyttelsen i medfør af naturtypebekendtgørelsens § 2, idet den beskyttede natur ikke var opstået som følge af forpligtelser ved enkeltbetalings- eller grundbetalingsordningen, men som følge af L's egne valg ved driften, da L efter de to støtteordninger ikke var forpligtet til en bestemt driftsform i mere end et år ad gangen, og at L hvert år kunne have valgt at omlægge arealet til en anden afgrøde end græs og dermed have undgået, at arealet udviklede sig til beskyttet natur. På denne baggrund tiltrådte nævnet kommunens registrering af arealet som § 3-beskyttet natur.

Kommentar: Efter afgørelsen vil EU-braklægningsstøtte ikke kunne sidestilles med MVJ-aftaler, fordi landmanden har mulighed for at ændre driften på en måde, der hindrer, at et areal vokser ind i § 3-beskyttelsen. Denne forståelse af EU's landbrugsstøtte og braklægning i forhold til naturbeskyttelseslovens § 3 forekommer tvivlsom, da de danske MVJ-aftaler heller ikke er betinget af, at driften fører til, at et areal vokser ind i § 3-tilstand, hvorfor der efter en umiddelbar vurdering synes at være tale om modstrid med det EU-retlige ækvivalensprincip. Se i øvrigt i modsat retning Højesterets dom i U 2017.3184 H om krav om tilbagebetaling af EU's landbrugsstøtte til naturpleje af et areal beliggende i Natura 2000-område, fordi arealet ikke var tilstrækkelig afgræsset, og arealerne dermed ikke opfyldte krav om tæt og lav plantedække, hvor Højesteret afviste, at der kunne tages hensyn til Natura 2000-beskyttelsen, hvilket ligeledes er svært forenelig med EU-Domstolens fortolkning af habitatdirektivets art. 6.

Stadfæstelse af afgørelse om registrering af beskyttet natur i Thisted Kommune

20/05550

Miljø- og Fødevareklagenævnet har truffet afgørelse efter naturbeskyttelseslovens § 3, stk. 2, nr. 1 og nr. 4, jf. § 78, stk. 1,[1] samt naturtypebekendtgørelsens § 2, stk. 1.[2]

Miljø- og Fødevareklagenævnet stadfæster Thisted Kommunes afgørelse af 3. april 2020 om registrering af et areal på matr. nr. [M1] Klitmøller Huse, V. Vandet, på adressen [A1], 7700 Thisted, som beskyttet natur.

Det indbetalte klagegebyr tilbagebetales ikke.

Miljø- og Fødevareklagenævnets afgørelse er endelig og kan ikke indbringes for anden administrativ myndighed, jf. § 17, stk. 1, i lov om Miljø- og Fødevareklagenævnet[3] og gebyrbekendtgørelsens § 2, stk. 6.[4] 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 Fødevareklagenævnet, 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 Fødevareklagenævnet.

1. Klagen til Miljø- og Fødevareklagenævnet

Afgørelsen er den 29. april 2020 påklaget til Miljø- og Fødevareklagenævnet af ejendommens ejer, der er repræsenteret ved advokat.

Klager har navnlig anført, at

- arealet ligger i byzone,
- arealet er omfattet af en kommuneplanramme, og kommunen arbejder på at udlægge arealet til ferieboliger,
- arealet ikke er vokset ind i beskyttelsen efter naturbeskyttelseslovens § 3, og luftfotos dokumenterer ikke, at der ikke er sket omlægning, og
- klager har modtaget offentlig støtte til driften.

Klagepunkterne er nærmere uddybet i afsnit 2.3.

2. Sagens oplysninger

2.1 Ejendommen og området

Klagesagen omhandler et areal på ca. 6,13 ha på matr. nr. [M1] Klitmøller Huse, V. Vandet, [5] som udgør en landbrugsejendom på i alt 7,81 ha. Ejendommen ligger lige syd for Klitmøller. Syd for det omhandlede areal forløber [A1], og vest for arealet ligger en campingplads.

Ifølge Danmarks Miljøportal blev det omhandlede areal på matr. nr. [M1] første gang registreret som beskyttet fersk eng i 2013 på baggrund af Naturstyrelsens (nu Miljøstyrelsen) besigtigelse den 29. maj 2013.[6] Desuden fremgår det af miljøportalen, at der er registreret arealer med beskyttet hede øst og nord for det omhandlede areal.[7] På miljøportalen findes fire notater fra besigtigelser af det omhandlede areal fra henholdsvis Miljøstyrelsens besigtigelse i 2013, Thisted Kommunes besigtigelser den 16. maj 2019 og den 30. marts 2020. Det fremgår af Thisted Kommunes besigtigelsesnotat fra 2019,[8] at kommunen anførte hovednaturtypen til hede og bemærkede, at arealet havde karakter af græshede mod syd og eng i den nordlige del, der var mere fugtig og artsrig end den sydlige. Af notaterne fra 2020 fremgår det, at kommunen besigtigede arealets sydlige og nordlige del, som kommunen begge anførte som hede, idet kommunen bemærkede om det nordlige areal, at det var mosaik af hede og eng.[9],[10] Dertil fremgår det, at kommunen i 2020 udførte besigtigelsen af det sydlige areal med grundigheden "Intensiv" og det nordlige areal med grundigheden "Ekstensiv". Besigtigelsesrapporterne fra kommunens besigtigelser i 2020 indeholder desuden to fotos af den nordlige del og et enkelt foto af den sydlige del.

På miljøportalen fremgår det endvidere af topografisk kort, at der er grøfter på arealets nordlige del.

Arealet var på tidspunktet for Thisted Kommunes afgørelse omfattet af kommuneplanramme 8.R.3, Vangså, [A1], i kommuneplan 2017-2029 for Thisted Kommune. Kommuneplanrammen udlagde rammeområdet til rekreativt område, nærmere bestemt feriecentre, feriehotel/kollektiv ferieby eller campingplads. I den nugældende kommuneplan 2021-2033 er arealet udlagt til et lignende formål, jf. ramme nr. 8.R.3.[11] Det fremgår desuden af den gældende kommuneplanramme, at den planlagte zonestatus er byzone, og at store dele af området henligger i § 3.

Arealet er ikke registreret i Plandata.dk som byzone eller sommerhusområde og er ikke omfattet af en lokalplan.[12]

Jordbundstypen i området med det omhandlede areal udgøres af flyvesand.[13]

Nærmeste Natura 2000-område, nr. 25 Vangså Hede, ligger lige syd for det omhandlede areal, på modsatte side af [A1].

2.2 Den påklagede afgørelse

Thisted Kommune har den 3. april 2020 truffet afgørelse om, at det omhandlede areal på matr. nr. [M1] Klitmøller Huse, V. Vandet, er omfattet af naturbeskyttelseslovens § 3 som beskyttet hede og eng. Kommunen har i afgørelsen anført, at afgørelsen er truffet på baggrund af klagers forespørgsel om § 3-status.

Thisted Kommune har ved afgørelsens begrundelse lagt vægt på arealets aktuelle tilstand sammenholdt med luftfotos, beliggenhed, jordbund mv. Kommunen har underbygget afgørelsens begrundelse med en analyse af luftfotos fra perioden 1945-2019. Om den hidtidige drift på ejendommen, har kommunen i afgørelsen vurderet, at der ikke er dokumentation for en aftale med en offentlig myndighed, som kan undtage arealet fra naturbeskyttelseslovens § 3.

Ifølge Thisted Kommunes afgørelse har klager oplyst til kommunen, at arealet i perioden 1964-2004 skiftevis har været dyrket med korn, hø og halm, og at det har været afgræsset med køer, heste og får efter høst. Dertil fremgår det, at klager har oplyst, at jorden har været bortforpagtet i perioden 2004-2008 til en forpagter, der fik braklægningsstøtte. Endvidere har kommunen anført, at der ifølge klager i denne periode har gået køer på arealet, og afgrøder og græs er blevet slået ned i hele perioden. Ifølge afgørelsen har klager desuden oplyst, at klager har fået braklægningsstøtte fra 2008-2019, og i den forbindelse er græsset blevet slået ned to gange hvert år. Dertil fremgår det, at klager har oplyst, at jorden er vendt i 2008, 2010 og 2013, og at der blev sået kløver.

Thisted Kommune har i afgørelsen oplyst, at klager har indsendt dokumenter, som viser, at klager i perioden 2009-2014 har søgt støtte til afgrødekode nr. 264, "Græs og kløvergræs uden norm". I perioden 2015-2019 har klager, ifølge afgørelsen, anmeldt arealet med afgrødekode nr. 276, "Permanent græs og kløver uden norm". Hertil har kommunen oplyst, at "permanent" betyder, at afgrøden altid er græs, og at de to afgrødetyper, klager har søgt til, begge giver mulighed for omlægning. Kommunen har desuden om afgrødekode 264 anført, at der kan omlægges hvert år med frit valg af næste afgrøde, og at marken automatisk overgår til afgrødekode 276, permanent græs, efter 5 år i træk med afgrødekode 264. For at undgå at arealet overgår til permanent græs, skal der ifølge kommunen anvendes en anden afgrødekode ved omlægning mindst hvert 5. år.

I forlængelse heraf har Thisted Kommune ved afgørelsen vurderet, at det ikke kan udledes af klagers oplysninger, at arealet har været omfattet af en aftale, som kan undtage arealet fra beskyttelsen. Dertil har kommunen konstateret, at klager ikke har søgt braklægningsstøtte i perioden 2009-2019, hvor klager har søgt grundbetaling. Kommunen har i den forbindelse henvist til, at grundbetaling ikke fremgår af listen i vejledningen om beskyttede naturtyper, [14] som indeholder de ordninger, pr. oktober 2018, som Landbrugsstyrelsen vurderer som relevante i forhold til naturtypebekendtgørelsens undtagelser om aftaler om særlige driftsformer.

Det fremgår af Thisted Kommunes afgørelse, at arealet første gang blev registreret den 29. maj 2013 som ny/overset natur af Naturstyrelsen (nu Miljøstyrelsen). Kommunen har hertil oplyst, at styrelsen ved den lejlighed beskrev arealet som en natureng med en estimeret god naturtilstand og noterede, at arealet var hegnet til græsning. Desuden fremgår det af afgørelsen, at 30 % af arealet, ifølge styrelsens notat, var relativt upåvirket areal, og 70 % var negativt påvirket areal. Kommunen har ved afgørelsen henvist til, at styrelsen ifølge notatet registrerede arterne almindelig star, vand-pileurt, lav ranunkel, rørgræs, eng-viol, lyse-siv, loppe-star, mælkebøtte, lancet-vejbred, almindelig hønsetarm, almindelig kongepen, almindelig hvene, rød svingel og mark-frytle. Endvidere har kommunen i afgørelsen anført, at tre af de nævnte arter er en såkaldt værdifuld art, at to er fugtigbundsarter, samt at to arter er såkaldte problemarter.

Thisted Kommune har i afgørelsen desuden anført, at kommunen har besigtiget arealet i maj 2019 som led i anden sagsbehandling. Dertil fremgår det, at kommunen ikke traf afgørelse om arealets status i den forbindelse, men udelukkende foretog en vejledende registrering. Kommunen har i den forbindelse anført, at den ved besigtigelsen registrerede en række arter og vurderede, at arealet havde fugtige partier i den nordlige del, mens den sydlige del var mere tør og umiddelbart havde en lavere naturværdi end den nordlige del. Det fremgår, at kommunen på arealets nordvestlige del registrerede almindelig kongepen, fandens mælkebøtte, lav ranunkel, smalbladet kæruld, tigger-ranunkel, revling, almindelig røllike, lyse-siv, almindelig star, næb-star, engkarse, hedelyng, toradet star, rød svingel, almindelig syre, lancet-vejbred, eng-viol og gåsepotentil. Det fremgår dertil, at kommunen ved besigtigelsen noterede, at den sydlige del af arealet stedvist domineredes af sand-star, rød svingel, fløjlgræs og bladmos. Ved samme lejlighed registrerede kommunen følgende arter på arealets sydlige del: almindelig syre, almindelig hvene, en art af mælkebøtte, fløjlgræs, muse-vikke, lyse-siv, almindelig hundegræs, lancet-vejbred, eng-rapgræs, bidende ranunkel, gåsepotentil, almindelig kongepen, tormentil, mark-frytle, almindelig røllike, revling, hedelyng, nyse-røllike og høst-borst.

Ifølge afgørelsen besigtigede Thisted Kommune arealet igen den 30. marts 2020. Ved besigtigelsen konstaterede kommunen, at den nordlige del af arealet havde et struktur- og artsindeks på hhv. 0,69 og 0,57 og et samlet naturindeks på 0,61, hvor et naturindeks på 0,6-0,8 svarer til såkaldt god naturtilstand. Dertil har kommunen anført, at den nordlige del af arealet havde 20 arter typiske for eng, 19 arter typiske for hede, heraf fire værdifulde for eng og fem værdifulde for hede samt tormentil, som er en særlig værdifuld art for begge naturtyper. Kommunen har desuden anført, at kommunen fandt karakteristiske hede- og engarter på den sydlige del af arealet, som var stedvist domineret af sand-star og stedvist af rød svingel, bladmos og fløjlgræs. Det fremgår i den forbindelse, at den sydlige del af arealet, ifølge kommunens beregninger havde et struktur- og artsindeks på hhv. 0,44 og 0,58 og et samlet naturindeks på 0,49, hvor et naturindeks på 0,4-0,6 svarer til en moderat naturtilstand. Desuden fremgår det, at kommunen registrerede fem værdifulde arter og én særlig værdifuld art.

2.3 Klagens indhold

Klager er kommet med bemærkninger til klagesagen henholdsvis den 29. april 2020 og den 18. maj 2020.

Ved bemærkningerne har klager bl.a. anført, at arealet ligger i byzone. Desuden har klager påpeget, at arealet er omfattet af en kommuneplanramme, som fastlægger anvendelsen til feriecenter, ferieby, campingplads eller lign., og at kommunen arbejder med en udviklingsplan, ifølge hvilken arealet planlægges udlagt til ferieboligområde. Klager har i den forbindelse anført, at det i lyset af udviklingsplanen er bemærkelsesværdigt, at kommunen ikke vil udtage arealet fra § 3-beskyttelse.

Klager har herudover anført, at arealet ikke er vokset ind i beskyttelsen efter naturbeskyttelseslovens § 3, og at luftfotos viser, at arealerne har været i omdrift. Ifølge klager dokumenterer luftfotos ikke, at der ikke er sket omlægning, da luftfotos ofte er optaget i foråret/forsommeren, inden marker på vandholdige arealer bliver omlagt, hvilket ofte sker i juni. Klager har anført, at omlægning desuden kan være sket i år, hvorfra der ikke foreligger

luftfotos. Klager har henvist til luftfotos fra 1945, 1954, 1999, 2004, 2010, 2012 og 2016 og bl.a. anført, at matriklen har været i kultur og ikke har udviklet en tilstand, hvor den ligner og går i ét med omgivelserne. Dertil har klager oplyst, at der sandsynligvis er nedfældet gylle i 2004.

Klager har anført, at arealet kan have været omlagt i 2008/2009, efter forpagtningsaftalens udløb, hvorefter klager har søgt almindelig arealstøtte. Klager har desuden anført, at der har været landbrugsaktivitet i årene 2010 og 2012, som gør udpegningen i 2013 fejlagtig.

Klager har derudover henvist til, at klager har modtaget offentlig støtte til driften i form af enkeltbetaling, grundbetaling, grøn støtte og randzonekompensation.

2.4 Thisted Kommunes bemærkninger til klagen

Thisted Kommune har i sine bemærkninger til klagen henvist til den definition på byzone, som fremgår af vejledning til naturbeskyttelsesloven, hvoraf det fremgår, at en kommuneplanramme ikke er at sidestille med byzone.

Thisted Kommune har desuden anført, at det er praksis at anvende luftfotos til afgørelser af denne type sager, og at afgørelsen er truffet efter de retningslinjer, der findes i vejledningen, og i kraft af afgørelser fra nævnet.

I øvrigt har Thisted Kommune henvist til kommunens afgørelse.

2.5 Nye oplysninger under sagens behandling

Miljø- og Fødevarerklagenævnet har den 8. februar 2022 anmodet klager om at uddybe oplysningerne om driften på arealet i perioden 1975 til 2004.

Klager har i den forbindelse indsendt en tro og love-erklæring af 22. februar 2022 fra en tidligere bruger af ejendommen. Det fremgår af erklæringen, at brugeren havde jorden til rådighed fra 1975 til og med 2004. Endvidere fremgår det, at fra 1980 dyrkede den tidligere bruger hele arealet og vekslede mellem korn, græs og hø, desuden kløver til ensilage samt efterfølgende afgræsning med kreaturer. Dertil fremgår det af erklæringen, at den nuværende ejers ægtefælle havde ca. 200-300 får på dele af arealet fra 1975 til og med 1980, imens den tidligere bruger dyrkede det resterende areal.

I tro og love-erklæringen har den tidligere bruger desuden oplyst, at den nuværende ejers svoger overtog dyrkningen af jorden i 5 år fra 2004, hvorefter den nuværende ejer overtog dyrkningen af jorden i forbindelse med braklægning. Den tidligere bruger har i de efterfølgende 10 år, frem til 2019, slået græsset to gange om året.

3. Miljø- og Fødevarerklagenævnets bemærkninger og afgørelse

Følgende medlemmer af Miljø- og Fødevarerklagenævnet har deltaget i sagens behandling: Rasmus Klim Christensen (formand), fhv. landsdommer Eva Staal og landsdommer Olaf Tingleff samt de læge medlemmer Pelle Andersen-Harild, Lene Hansen, Kristian Pihl Lorentzen og Jens Vibjerg.

3.1 Miljø- og Fødevarerklagenævnets prøvelse

Det fremgår af § 11, stk. 1, i lov om Miljø- og Fødevarerklagenævnet, at nævnet kan begrænse sin prøvelse af en afgørelse til de forhold, der er klaget over.

Miljø- og Fødevarerklagenævnet har i denne klagesag fundet anledning til at behandle følgende forhold:

- 1) om arealet opfylder kriterierne for at være beskyttet natur efter naturbeskyttelseslovens § 3.
- 2) om naturtypebekendtgørelsens § 2, stk. 1, finder anvendelse og arealet dermed undtaget fra naturbeskyttelseslovens § 3.

Efter nævnets vurdering er der ikke med klagen i øvrigt fremkommet forhold, der kan føre til ændring af Thisted Kommunes afgørelse.

3.2 Miljø- og Fødevarerklagenævnets bemærkninger

3.2.1 Indledende bemærkninger

Efter naturbeskyttelseslovens § 3, stk. 2, nr. 1 og nr. 4, må der ikke foretages ændringer i tilstanden af bl.a. heder og ferske enge, når sådanne naturtyper enkeltvis, tilsammen eller i forbindelse med naturlige søer på over 100 m², er større end 2.500 m² i sammenhængende areal.

Kriterier for beskyttelse af natur omfattet af naturbeskyttelseslovens § 3 fremgår bl.a. af registreringsvejledningen^[15] og vejledningen om beskyttet natur.^[16] Det er bl.a. afgørende for, om et areal er omfattet af naturbeskyttelseslovens § 3, hvorvidt der har udviklet sig et dyre- og planteliv, der er karakteristisk for beskyttet natur. På grund af den naturlige dynamik kan arealer over en årrække "vokse" sig henholdsvis ind eller ud af § 3-beskyttelsen. Naturbeskyttelseslovens § 3 omfatter de arealer, der til enhver tid opfylder lovens kriterier for at være en beskyttet naturtype.^[17]

Det fremgår bl.a. af registreringsvejledningen, at begrebet hede dækker over en udyrket landstrækning med mager jordbund, oftest bevokset med lyng og forskellige andre mindre buskvækster. Hedevegetationen er lavt-voksende med forekomst af dværgbuske.^[18] De dværgbuske, som især forekommer på danske hedearealer, er følgende: Hedelyng, revling, klokkelyng, tyttebær, blåbær, mosebølle, hede-melbærris, krybende pil og arter af planteslægten visse. I nogle typer af hede udgør græsser, halvgræsser, laver og mosser det dominerende element i plantevæksten, hvor der stadig er islæt af dværgbuske. Især kan følgende græsarter udgøre det dominerende element i plantevæksten: Bølget bunke, fåresvingel, tandbælg, blåtop, sandskæg og katteskæg.^[19]

Ifølge vejledningen om registreret natur, skabes ferske enge ved menneskelig påvirkning. Enge kan således være dannet ved slåning eller græsning af naturlige kærsamfund eller ved fældning af elle-, aske-, birke, eller piledominerede sumpskove med efterfølgende slåning eller græsning.^[20] Den menneskelige påvirkning med slåning, græsning og evt. omlægning og gødsning kan være mere eller mindre intensiv, hvorved der kan dannes såkaldte naturenge

og kulturrenge. Naturenge er generelt artsrige og indeholder en række sjældnere og fåtallige plante- og dyrearter, mens kulturrenge ofte vil være mindre artsrige end naturenge og ikke indeholder sjældne arter.

Naturbeskyttelseslovens § 3 sonderer ikke mellem natureng og kulturreng. Begge typer ferske enge er beskyttet, hvis de opfylder lovens kriterier herom. Naturenge er relativt fugtige, aldrig eller sjældent omlagte ferske enge med græsning eller høslæt, og en dominans af vilde græsser og urter. Kulturrenge er ferske enge, som regelmæssigt bliver omlagt, navnlig for at sikre bedre græsningsmuligheder. Almindelige dyrkede marker og kulturgræsmarker, som omlægges hyppigere end hver 7.-10. år, eller hvor der flere gange inden for denne periode høstes mellemafgrøder, betragtes ikke som ferske egne i lovens forstand.[21]

Ved omlæg forstås normalt pløjning eller fræsning med efterfølgende jordbehandling m.v. og tilsåning med græs eller en ny mellemafgrøde samt gødsning og sprøjtning.[22]

Det er ikke afgørende for beskyttelsen, om et areal er særligt fugtigt eller lavt beliggende, idet disse kriterier nærmere må ses som karakteristika, der ofte, men ikke nødvendigvis, gør sig gældende for engarealer. Det, der normalt vil være udslagsgivende for spørgsmålet om registrering er den tilstedeværende botanik og arealets driftshistorie.

Miljø- og Fødevarerklagenævnet tillægger luftfotos betydelig vægt ved vurderingen af, om et areal er omfattet af naturbeskyttelseslovens regler, hvis det på baggrund af fotomaterialet er muligt at foretage en fagligt forsvarlig vurdering af arealets tilstand.

3.2.2 Ad 1) Miljø- og Fødevarerklagenævnets vurdering af beskyttelsesstatus

Miljø- og Fødevarerklagenævnet finder, at der ikke er grundlag for at tilsidesætte Thisted Kommunes vurdering af, at det omhandlede areal er beskyttet natur og omfattet af naturbeskyttelsesbeskyttelseslovens § 3.

Miljø- og Fødevarerklagenævnet har ved afgørelsen gennemgået tilgængelige luftfotos fra perioden 1970-2021.[23] I den forbindelse henviser nævnet til to vejledninger.[24],[25] På baggrund af luftfotos har nævnet vurderet, at det omhandlede areal fremstår i drift i perioden 1970-1999. Nævnet har i den forbindelse vurderet, at arealet ikke opfyldte beskyttelseskriterierne for fersk eng i 2004, idet det blev drevet intensivt frem til 1999. På luftfoto fra 2002 fremstår arealet efter nævnets vurdering med flere naturfarver og mere variation; der ses mørke striber, både hvor der ifølge kort er grøfter og andre steder, og nævnet tolker de mørke partier som fugtige. Luftfoto fra 2004 viser efter nævnets tolkning arealet som vissengult med striber efter kørsel og høslæt. På luftfotos fra 2006-2009 fremstår arealet gulbrunt med striber, og der er efter nævnets vurdering ingen tegn på omlægning, gødsning eller isåning. Fotos fra årene 2010 og 2011 viser det sydlige areal som mere grønt end det nordlige, på fotos fra 2012-2016 fremstår hele det omhandlede areal med gulbrune farver uden tegn på omlægning, gødsning eller isåning. Fotos fra 2017-2021 viser efter nævnets vurdering tegn på høslæt men ingen tegn på omlægning og at brune områder breder sig, hvilket nævnet tolker som udbredelse af hedearter.

På baggrund af ovennævnte er det Miljø- og Fødevarerklagenævnets vurdering, at luftfotos ikke viser nogen form for omlægning, gødsning eller isåning af den nordlige del af det omhandlede areal i perioden efter 2002, det sige i ca. 18 år før Thisted Kommunes afgørelse. For den sydlige del af arealet har nævnet vurderet, at arealet kan være omlagt, isået kløver og

gødsket i 2010, at luftfotos for de øvrige år ikke viser tegn på omlægning, isåning eller gødskning, og at arealet fremstår med grå/gule/brune naturfarver på luftfotos fra 2004-2009 og 2014-2021.

Den nordlige del af arealet

Miljø- og Fødevarerklagenævnet vurderer, at den nordlige del af det omhandlede areal opfylder kriterierne for at være beskyttet fersk eng. Herved har nævnet lagt vægt på, at luftfotos ikke viser tegn på omlægning, gødskning eller isåning efter 2002. Nævnet har dertil lagt vægt på Thisted Kommunes besigtigelser af lokaliteten i 2019 og 2020, hvor kommunen i 2020 bl.a. registrerede 22 plantearter, herunder syv stjernearter og én 2-stjerneart.[26] Desuden har nævnet lagt vægt på, at fotos fra kommunens besigtigelse i 2020 efter nævnets vurdering viser den nordlige del af arealet som et næringsfattigt naturareal med lang kontinuitet.

Miljø- og Fødevarerklagenævnet henviser i øvrigt til, at et areal kan have karakter af eng, jf. naturbeskyttelseslovens § 3, uanset om der er sket pleje eller omlægning af arealet, og i princippet uanset, om der er sket nedfældning af gylle. Det afgørende er således, om der på arealet har udviklet sig et dyre- og planteliv, der er karakteristisk for beskyttet natur, ligesom det i forhold til ferske enge har betydning, om der er sket omlægning eller dyrkning af mellemafgrøder hyppigere end hvert 7.-10. år.

Den sydlige del af arealet

Miljø- og Fødevarerklagenævnet vurderer, at den sydlige del af det omhandlede areal opfylder kriterierne for at være beskyttet hede. Herved har nævnet lagt vægt på Thisted Kommunes besigtigelser af lokaliteten i 2019 og 2020, hvor kommunen bl.a. angav, at sand-star var dominerende og i 2020 registrerede 18 plantearter, herunder fem stjernearter og én 2-stjerneart. Desuden har nævnet lagt vægt på fotos fra kommunens besigtigelse i 2020, som efter nævnets vurdering viser den sydlige del som et naturareal. Nævnet har dertil lagt vægt på, at arealet fremstår som naturareal på luftfotos fra 2004-2009 og igen fra 2014-2021.

Endvidere har Miljø- og Fødevarerklagenævnet lagt vægt på, at Miljøstyrelsen allerede i 2013 vurderede, at hele lokaliteten opfyldte kriterierne for at være beskyttet eng, så selvom der har været sået kløver på den sydlige del i 2010, så har delarealet formentlig bibeholdt en vis naturkvalitet. I den forbindelse har nævnet lagt vægt på, at jordbunden i området er flyvesand, da eventuel tilført gødning på næringsfattig flyvesand hurtigt vil blive vasket ud, hvorfor de nøjsomme hedearter relativt hurtigt vil kunne klare sig på arealet. Nævnet har dertil inddraget, at der er hede på tre sider af lokaliteten, hvorfra frø fra hedeplanterne let kan indvandre.

Miljø- og Fødevarerklagenævnet bemærker, at arealet, jf. Miljøportalen i sin helhed er registreret af Thisted Kommune som fersk eng, men at kommunen kan overveje en eventuel justering af en del af det registrerede areal til naturtypen hede.

3.2.3 Ad 2) Forholdet til naturtypebekendtgørelsens § 2, stk. 1

Spørgsmålet er, om det omhandlede areal er undtaget fra naturbeskyttelseslovens § 3 i medfør af naturtypebekendtgørelsens § 2.[27]

Der er med hjemmel i naturbeskyttelseslovens § 5, stk. 1, fastsat regler i naturtypebekendtgørelsen om, at naturbeskyttelseslovens § 3, ikke skal gælde for visse naturtyper, der er dannet som følge af særlige driftsformer efter aftale med offentlige myndigheder.

Naturtypebekendtgørelsens § 2, stk. 1, har følgende ordlyd:

”§ 2. Søer, moser og lignende, heder, strandenge og strandsumpe samt ferske enge og biologiske overdrev, der er dannet, fordi der efter aftale med en offentlig myndighed i en nærmere angiven periode er gennemført en særlig driftsform på et areal, herunder braklægning og/eller pleje af dette, er undtaget fra bestemmelserne i naturbeskyttelseslovens § 3, medmindre andet er bestemt i aftalen. Undtagelsen gælder indtil et år efter aftaleperiodens udløb.”

Bestemmelsen i § 2, stk. 1, omhandler den situation, at en naturtype dannes, *fordi* der er indgået en aftale om en særlig driftsform.

Aftale om pleje og lignende, der indebærer, at områder kan vokse sig ind under den generelle beskyttelsesordning, indgås normalt med myndighederne efter reglerne om naturforvaltning i naturbeskyttelseslovens kapitel 8 samt i henhold til EU-ordninger, hvor der ydes et økonomisk tilskud til en ændret driftsform af et areal. I vejledningen henviser Miljøstyrelsen til aftaler indgået i henhold til bekendtgørelse om tilskud til miljøvenlige jordbrugsforanstaltninger udstedt i medfør af lov om visse landdistriktsrelaterede tilskudsordninger.[28]

Undtagelsen gælder indtil et år efter aftaleperiodens udløb. Det betyder, at lodsejer skal inddrage naturarealet i omdrift, inden der er gået et år, hvis denne vil undgå, at arealet bliver omfattet af beskyttelsen efter naturbeskyttelseslovens § 3.[29]

Klager har i forbindelse med sagen indsendt dokumentation for, at klager har modtaget randzonekompensation i 2013 og 2014 for 0,69 ha.

Klager har desuden indsendt dokumentation for, at klager har modtaget støtte efter enkeltbetalingsordningen henholdsvis grundbetalingsordningen i perioden 2009-2019. Arealet var i perioden anmeldt som ”Græs og kløver uden norm” (2009-2014) og ”Permanent græs og kløver uden norm” (2015-2019).

Randzonekompensation

Efter den nu ophævede randzonestrøelse, der gjaldt i perioden 2012-2016, måtte der ikke i landzone ske dyrkning mv. i en randzone på indtil 10 m fra bredden af visse åbne vandløb og søer, idet der dog måtte dyrkes vedvarende græs uden gødsning eller sprøjtning.[30]

De obligatoriske randzoner i medfør af randzonestrøelsen var støtteberettigede under enkeltbetalingsordningen, hvis reglerne i ordningen i øvrigt var opfyldt.[31] Det var desuden muligt at få tilskud til randzonearealer, der ved lovens ikrafttræden var udnyttede landbrugsarealer. Man kunne bl.a. søge om kompensation til randzoner, der levede op til betingelserne for støtte i enkeltbetalingsordningen.[32]

Enkeltbetalingsordningen

Det fremgår af § 4, stk. 1, i bekendtgørelse, nr. 1514 af 22. december 2004 om direkte støtte til landbrugere efter enkeltbetalingsordningen, at landbrugere, der ønskede at modtage støtte efter denne ordning, hvert år skulle indsende en ansøgning til Direktoratet for FødevarerErhverv (nu Landbrugsstyrelsen).

Af § 23 i bekendtgørelse, nr. 1514 af 22. december 2004 følger det, at støtteansøgere efter enkeltbetalingsordningen hvert år havde pligt til at udtage 8 % af landbrugsarealet med produktion af afgrøder til konsum og foder. Denne pligt ophørte ved støtteåret 2008.[33]

Efter § 27, stk. 2 og stk. 3, i bekendtgørelse, nr. 1514 af 22. december 2004 modsætningsvist, må et permanent græsareal tages i drift og omlægges, hvis det samlede areal på nationalt plan ikke er faldet til under en fastlagt grænse, svarende til det samlede areal med permanent græs i 2003.

Ved § 31, stk. 2, i bekendtgørelse nr. 821 af 23. juli 2004 om direkte støtte til landbrugere efter enkeltbetalingsordningen ophævedes bekendtgørelse nr. 104 af 18. februar 2003 om ydelse af støtte til producenter af visse markafgrøder (hektarstøtteordningen).

Det fremgår af artikel 44, stk. 2, i Rådets forordning (EF) nr. 1782/2003,[34] at der ved "støtteberettiget hektar" forstås ethvert landbrugsareal på bedriften, der er udlagt som agerjord og permanente græsarealer, undtagen arealer med permanente afgrøder eller skov, eller som anvendes til ikke-landbrugsaktiviteter.

Permanente græsarealer var ifølge vejledning til enkeltbetalingsordningen arealer, hvorpå der uafbrudt var dyrket græs eller grøntfoder i 5 år eller mere. [35] Dette gjaldt ifølge vejledningen også, selvom arealet havde været pløjet inden for 5 års-perioden, hvis det herefter igen var tilsået med græs eller grøntfoder. Hvis der derimod inden for 5-årsperioden havde været sået en anden afgrøde end græs eller grøntfoder, betragtedes arealet ikke som permanent græs, men som "græs i omdrift".

Grundbetalingsordningen, herunder "grøn støtte"

Grundbetalingsordningen afløste med virkning fra 2015 enkeltbetalingsordningen.

[36] Landbrugere, der ønsker at modtage støtte efter ordningen, skal hvert år indsende en ansøgning til NaturErhvervsstyrelsen.[37]

Støtten kan søges til arealer, som udnyttes landbrugsmæssigt i støtteåret med udførelsen af en årlig landbrugsaktivitet, herunder græs i omdrift og permanent græs.[38]

"Omdriftsarealer" og "permanent græs" defineres på samme måde som under enkeltbetalingsordningen,[39] og reglerne omkring opretholdelse af permanente græsarealer er ligeledes opretholdt.[40]

Landbrugsstyrelsen har oplyst, at det samlede areal af permanent græs på intet tidspunkt siden ordningen blev indført i 2005 har været i risiko for at udløse generelle restriktioner.[41]

Klagers genopdykningsret

Miljø- og Fødevarerklagenævnet finder, at det beskyttede areal ikke er omfattet af naturtypebekendtgørelsens § 2, uanset at klager har opnået støtte efter enkeltbetalingsordningen og grundbetalingsordningen til græs i omdrift eller permanent græs.

Miljø- og Fødevarerklagenævnet har vurderet, at den beskyttede natur ikke er opstået som følge af forpligtelser efter enkeltbetalings- eller grundbetalingsordningen, men som følge af klagers egne valg i forhold til driften af arealet. Ved vurderingen henviser nævnet til, at landbrugeren efter de to støtteordninger ikke var forpligtet til en bestemt driftsform i mere end et år ad gangen. Nævnet bemærker, at klager fra 2008, hvor EU suspendede udtagningsforpligtelsen, hvert år kunne have valgt at omlægge arealet til en anden afgrøde end græs og dermed have undgået, at arealet udviklede sig til beskyttet natur. I den sammenhæng har nævnet inddraget det forhold, at arealets karakter af permanent græs efter § 27, stk. 2 og stk. 3, i bekendtgørelse nr. 1514 af 22. december 2004 ikke har forhindret genopdyrkning. Dertil har nævnet konstateret, at tildeling af støtte efter de to omtalte støtteordninger ikke udgør en aftale om miljøvenlige jordbrugsforanstaltninger (MVJ-aftale) eller lignende tilsagnsbaserede støtteordninger, som løber over flere sæsoner. På den baggrund finder nævnet, at klager ikke har indgået en aftale med en myndighed som forudsat for at opnå genopdyrkningsret efter naturtypebekendtgørelsens § 2, stk. 1.

For så vidt angår det areal, som klager har modtaget randzonekompensation for i 2013 og 2014, bemærker Miljø- og Fødevarerklagenævnet, at dyrkningsforbuddet fulgte direkte af lov om randzoner. Der var således ikke tale om, at klager havde indgået en aftale med en offentlig myndighed om en bestemt driftsform.

Den omstændighed at Thisted Kommune overvejer eventuelt at udvikle området til ferieformål eller lign., har efter Miljø- og Fødevarerklagenævnets opfattelse ikke betydning for vurderingen efter naturbeskyttelseslovens § 3 eller naturtypebekendtgørelsens § 2.

3.3 Miljø- og Fødevarerklagenævnets afgørelse

Miljø- og Fødevarerklagenævnet stadfæster Thisted Kommunes afgørelse af 3. april 2020 om registrering af et areal på matr. nr. [M1] Klitmøller Huse, V. Vandet, på adressen [A1], 7700 Thisted, som beskyttet natur.

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

[2] Bekendtgørelse nr. 695 af 3. juni 2023 om beskyttede naturtyper.

[3] 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.

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

[5] Miljø- og Fødevarerklagenævnet har målt arealets størrelse på kort.

[6] <https://naturereport.miljoportal.dk/712396>.

[7] <https://arealinformation.miljoportal.dk/html5/index.html?viewer=distribution>.

- [8] <https://naturereport.miljoportal.dk/877438>.
- [9] <https://naturereport.miljoportal.dk/877635>.
- [10] <https://naturereport.miljoportal.dk/877660>.
- [11] <https://thisted.viewer.dkplan.niras.dk/plan/75#/28976>
(<https://thisted.viewer.dkplan.niras.dk/plan/75#/28976>).
- [12] <https://kort.plandata.dk/spatialmap> (<https://kort.plandata.dk/spatialmap>).
- [13] Jf. digitalt jordartskort 1:25.000, GEUS, der viser overfladegeologien i 1 meters dybde.
- [14] Bilag 5 i Vejledning om naturbeskyttelseslovens § 3-beskyttede naturtyper.
- [15] Vejledning om registrering af beskyttede naturtyper, Miljøministeriet, Skov- og Naturstyrelsen, 1993.
- [16] Miljøstyrelsens vejledning nr. 10226 af 19. december 2019 om naturbeskyttelseslovens § 3-beskyttede naturtyper. Kan ses her: <https://www.retsinformation.dk/eli/retsinfo/2019/10226>.
- [17] Vejledningen om beskyttet natur, kapitel 2, side 10.
- [18] Lovforslag nr. 70 fremsat den 24. oktober 1991, afsnit 3.3.
- [19] Vejledningen om beskyttet natur, side 14.
- [20] Vejledningen om beskyttet natur, afsnit 2.8, side 17.
- [21] Med indførelsen af § 4 i naturbeskyttelsesloven, er der pr. 1. juli 2022 indført et generelt forbud mod sprøjtning, gødskning og omlægning af § 3-beskyttede arealer.
- [22] Registreringsvejledningen, side 21.
- [23] Nævnet har gennemgået følgende luftfotos fra årene: 1970, 1981, 1986, 1987 og 1992, der findes på Flyfotoarkivet, <http://geonord.flyfotoarkivet.dk/> (<http://geonord.flyfotoarkivet.dk/>) samt 1995, 1999, 2002, 2004, 2006, 2008 (forår og sommer), 2009, 2010, 2012 (forår og sommer), 2014, 2015, 2016 (forår og sommer), 2017, 2018 (forår og sommer), 2019, 2020 (forår og sommer) og 2021, der findes på Landbrugsstyrelsens miljøgis, <https://miljoegis.mim.dk/spatialmap?profile=lbst> (<https://miljoegis.mim.dk/spatialmap?profile=lbst>) og 2011 og 2013, der findes på Thisted Kommunes kortinfo, <https://drift.kortinfo.net/Map.aspx?Site=Thisted&Page=Kortopslag>.
- [24] Teknisk anvisning til luftfotoregistrering af ny og overset § 3-natur, DCE, 2012.
- [25] Teknisk anvisning til luftfotoregistrering af tabt § 3-natur, DCE, 2012.
- [26] Stjernearter er beskrevet i en teknisk anvisning fra DCE. 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.
- [27] Bekendtgørelse nr. 695 af 3. juni 2023 om beskyttede naturtyper.
- [28] Vejledningen om beskyttet natur, afsnit 3.4.3.
- [29] Vejledning om beskyttet natur, afsnit 3.4.3.

[30] Lov nr. 591 af 14. juni 2011 om randzoner med senere ændringer.

[31] Bekendtgørelse nr. 1514 af 22. december 2004 om direkte støtte til landbrugere efter enkeltbetalingsordningen, § 24.

[32] Bekendtgørelse nr. 80 af 29. januar 2013 om randzonekompensation til landbrugere samt bekendtgørelse nr. 1100 af 13. september 2013 og nr. 978 af 8. september 2014, begge om nationalt tilskud til obligatoriske randzoner.

[33] Artikel 1 i Rådets forordning (EF) nr. 1107/2007 af 26. september 2007 om fravigelse af forordning (EF) nr. 1782/2003 om fastlæggelse af fælles regler for den fælles landbrugspolitik ordninger for direkte støtte og om fastlæggelse af visse støtteordninger for landbrugere for så vidt angår udtagning for året 2008.

[34] Forordning 1782/2003 af 29. september 2003 om fastlæggelse af fælles regler for den fælles landbrugspolitik ordninger for direkte støtte og om fastlæggelse af visse støtteordninger for landbrugere og om ændring af forordning (EØF) nr. 2019/93, (EF) nr. 1452/2001, (EF) nr. 1453/2001, (EF) nr. 1454/2001, (EF) nr. 1868/94, (EF) nr. 1251/1999, (EF) nr. 1254/1999, (EF) nr. 1673/2000, (EØF) nr. 2358/71 og (EF) nr. 2529/2001.

[35] Vejledning til enkeltbetalingsordningen. Landbrugsreformen 2005. Direktoratet for Fødevarer, Landbrug og Fiskeri.

[36] Indført ved Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) nr. 1307/2013 af 17. december 2013 om fastsættelse af regler for direkte betalinger til landbrugere under støtteordninger inden for

rammerne af den fælles landsbrugspolitik. Senere ændret af andre forordninger.

[37] Jf. § 15 i bekendtgørelse nr. 907 af 29. juli 2014 om direkte støtte til landbrugere efter grundbetalingsordningen m.v. Blev afløst af senere bekendtgørelser, herunder nugældende bekendtgørelse nr. 792 af 2. juni 2022 om direkte støtte til landbrugere efter grundbetalingsordningen m.v., hvor det fremgår af § 3, at der årligt skal indsendes en ansøgning.

[38] Jf. §§ 21 og 27 i bekendtgørelse nr. 907 af 29. juli 2014.

[39] Jf. § 2, stk. 1, nr. 2 og nr. 4, i bekendtgørelse nr. 907 af 29. juli 2014.

[40] Jf. § 38 og § 39 i bekendtgørelse nr. 907 af 29. juli 2014.

[41] Landbrugsstyrelsens faktaark om permanent græs 2022, januar 2022.

Sag:

20/05550

Dato:

26. oktober 2023.

Emner:

NBL - beskyttede ...

Highlight:

 Vis/skjul highlight

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>)