

MRF 2023.80

Miljø- og Fødevarerklagenævnets afgørelse af 28. februar 2023, j.nr. 21/11323

Ophævet og hjemvist Holbæk Kommunes afgørelse om § 3-registrering af 4,4 ha som biologisk overdrev, uanset arealet var registreret som biologisk overdrev på Miljøportalen, da det ikke kunne udelukkes, at der havde været ekstensiv drift frem til 2011, og der derfor ikke var sikkerhed for, at der på hele arealet havde indfundet sig en sammenhængende og veludviklet overdrevsvegetation.

I Miljøportalen var 4,4 ha af landmanden L's marker ved Bybjerg vejledende registreret som biologisk overdrev. Efter henvendelse fra L i 2021, om arealet var omfattet af § 3, foretog Holbæk Kommune besigtigelse og traf i september 2021 afgørelse om, at de 4,4 ha var biologisk overdrev omfattet af § 3 på baggrund af den fundne vegetation. L påklagede afgørelsen til Miljø- og Fødevarerklagenævnet, hvor L gjorde gældende, at arealet ikke havde henligget uden omdrift i de 30-50 år, som er forudsætning for, at et areal kan klassificeres som biologisk overdrev, og henviste til Natur- og Miljøklagenævnets afgørelse i MAD 2013.1214 Nmk. Miljø- og Fødevarerklagenævnet (formanden) lagde til grund, at naturbeskyttelseslovens § 3 fra 1992 oprindeligt alene omfattede historiske overdrev, hvilket der dog ikke var taget højde for i myndighedernes registrering i 1990'erne, hvor biologiske overdrev ligeledes blev registreret som § 3. Loven blev ændret ved lov 2004/454, så biologiske overdrev blev omfattet af § 3 med virkning fra 1. oktober 2004, hvor det i forarbejderne var anført, at den

allerede gennemførte registrering af biologiske overdrev ville blive lagt til grund for administrationen af biologiske overdrev, men forudsat, at intensiv opdyrkning er opgivet for mindst 30-50 år siden. I bl.a. MAD 2013.1214 Nmk har nævnet dog lagt til grund, at der kan ske nyregistrering af biologiske overdrev på arealer, der har henligget udyrket i mindre end 30 år. I den konkrete sag tilsluttede nævnet sig kommunens vurdering af, at arealets skrånende terræn og beliggenhed grænsende op til beskyttet strandeng understøttede, at overdrevsvegetation kunne have indfundet sig relativt hurtigt, og at det omhandlede areal på grundlag af luftfotos siden 2002 havde henligget uden intensiv drift. Nævnet kunne derimod ikke udelukke, at der i perioden 2002 til 2011 havde været ekstensiv drift i form af f.eks. såning og gødsning. Nævnet fandt på denne baggrund, at der ikke var sikkerhed for, at der på hele arealet havde indfundet sig en sammenhængende og veludviklet overdrevsvegetation. Sagen var derfor ikke oplyst tilstrækkelig, hvorfor kommunens afgørelse blev ophævet og hjemvist.

Kommentar: Afgørelsen illustrerer, at Miljøportalens registrering af § 3-arealer er vejledende, og at kommunerne skal foretage en konkret vurdering i hvert enkelt tilfælde. Afgørelsen understreger tillige, at amternes registrering af biologiske overdrev i 1990'erne ikke nødvendigvis var korrekt, hvilket har selvstændig betydning, fordi biologiske overdrev først blev omfattet af § 3 i 2004. Selv om nævnet i tidligere afgørelser har afvist, at et areal nødvendigvis skal have henligget udyrket i mere end 30 år, viser afgørelserne i bl.a. MAD 2013.1214 Nmk og senere i MAD 2016.214 Nmk, hvor arealerne havde henligget udyrket i 17 og 18 år, at registrering som § 3 kan ophæves, når naturtilstanden er moderat, hvilket også kan få betydning i den foreliggende sag.

Ophævelse af afgørelse om registrering af beskyttet overdrev i Holbæk Kommune

21/11323

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

Miljø- og Fødevareklagenævnet ophæver Holbæk Kommunes afgørelse af 9. september 2021 om registrering af beskyttet overdrev på [matr.nr.1] og [matr.nr.2], beliggende [adresse1].

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

1. Klagen til Miljø- og Fødevareklagenævnet

Afgørelsen er den 16. september 2021 påklaget til Miljø- og Fødevareklagenævnet af ejendommens ejer, der er repræsenteret ved advokat.

Klager har navnlig anført, at

- Holbæk Kommunes afgørelse er i strid med naturbeskyttelseslovens formål,
- arealet indtil for 11 år siden har været intensivt dyrket med årlig omlægning og gødskning, og
- kommunens besigtigelsesnotat er mangelfuldt.

Klagepunkterne er nærmere uddybet i afsnit 2.3.

2. Sagens oplysninger

2.1 Ejendommen/området

Det omhandlede areal er beliggende på [matr.nr.1] og [matr.nr.2] i den nordlige del af Holbæk Kommune, ca. 1,3 km fra Bybjerg. Ejendommene er på hhv. ca. 8 ha og 26,1 ha.

Det fremgår af Danmarks Miljøportal,[4] at det omhandlede areal er vejledende registreret som beskyttet overdrev, jf. naturbeskyttelseslovens § 3. Registreringen dækker et areal på ca. 4,4 ha. Det tilstødende areal mod sydøst er registreret som beskyttet strandeng.

Arealet ligger på et skrånende terræn, med et terrænfald mod sydøst og sydvest.[5]
Jordbunden er henholdsvis saltvandssand, moræneler og saltvandsgrus.[6]

Nærmeste Natura 2000-område er nr. 155 Udby Vig, der ligger ca. 2,6 km vest for arealet.

2.2 Den påklagede afgørelse

Holbæk Kommune har den 9. september 2021, på forespørgsel fra klagers repræsentant, truffet afgørelse om registrering af beskyttet overdrev, beliggende på [matr.nr.1] og [matr.nr.2].

Holbæk Kommune har på baggrund af luftfotofortolkning, oplysninger fra lodsejer og foretagne besigtigelser vurderet, at det omhandlede areal er beskyttet overdrev.

Det fremgår af afgørelsen, at Holbæk Kommune har foretaget besigtigelse af arealet den 29. januar 2021 og igen den 18. juni 2021 med henblik på at vurdere vegetationen på arealet. Kommunen har i den forbindelse beskrevet, at arealet har moderat naturtilstand,[7] og er med et godt strukturindeks.[8] Kommunen konstaterede, at arealet var domineret af stivhåret ranunkel, lancet-vejbred, almindelig røllike. Derudover fandt kommunen forekomst af almindelig kællingetand, musevikke, gul snerre og almindelig knopurt. Ved besigtigelsen i januar blev der yderligere konstateret almindelig kongepen og almindelig kamgræs.

Holbæk Kommune har vurderet, at arealet har været opdyrket indtil 2010, hvorefter arealet blev inddraget i en fold og afgræsset af kreaturer. Kommunen har vurderet, at arealets beliggenhed på en sydvendt skråning og strandengen, der grænser op til arealet, har haft betydning for, at der relativt hurtigt har udviklet sig overdrevsvegetation på arealet.

2.3 Klagens indhold

Klager har anført, at Holbæk Kommunes afgørelse af 9. september 2021 er i strid med naturbeskyttelseslovens formål, idet der i kommunens vurdering ikke taget hensyn til bl.a. klagers interesser og ejendommens fremtidige anvendelsesmuligheder.

Klager har videre anført, at arealet ikke har henligget uden omdrift i de i loven forudsatte 30-50 år, som det typisk tager, førend et område kan have udviklet sig til et overdrev i lovens forstand. Ifølge klager har det omhandlede areal været intensivt dyrket indtil for 11 år siden, hvor arealet har været omlagt årligt og er blevet gødsket og sprøjtet. Arealet har siden været afgræsset, folden er løbende gødsket og sprøjtet, og der er taget slet til dyrene.

I forlængelse heraf har klager henvist til NKO nr. 238 fra 1. november 2001, hvoraf fremgår, at det ud fra almindelige retssikkerhedssynspunkter er en undtagelse, at arealer der ikke er overdrev i historisk forstand omfattes af naturbeskyttelseslovens § 3. Endvidere har klager bemærket, at Natur- og Miljøklagenævnet i en tidligere afgørelse har vurderet,[9] at et areal ikke var omfattet af naturbeskyttelseslovens § 3 som overdrev med den begrundelse, at arealet kun havde været uden intensiv drift i 18 år.

Klager har endvidere anført, at Holbæk Kommunens besigtigelsesnotat ikke indeholder de korrekte oplysninger. Ifølge klager er arealet domineret af hvidkløver, hvilket ikke fremgår af kommunens besigtigelsesnotat.

2.4 Holbæk Kommunes bemærkninger til klagen

Holbæk Kommune har i bemærkninger af 6. oktober 2021 oplyst, at det omhandlede areal indeholder mange næringskrævende arter, herunder hyrdetaske, ager-tidsel samt hvidkløver. Kommunen har endvidere bemærket, at der ses hvidkløver på billeder i kommunens besigtigelsesnotat, der fremgår af Danmarks Miljøportal.

Kommunen har videre oplyst, at denne sag ikke er sammenlignelig med den af klager anførte afgørelse NMK-510-00425, idet forskellige forhold gør sig gældende, bl.a. vedrørende terræn, afgræsning og placering i forhold til anden beskyttet natur.

Holbæk Kommune har i bemærkninger af 19. september 2022 præciseret, hvor fotos fra kommunens besigtigelse af 18. juni 2021 er taget og i hvilken retning. Kommunen har den 22. september 2022 oplyst, at arealet i den nordøstlige ende er tørt og domineret af stivhåret ranunkel, lancet-vejbred, almindelig kongepen og røllike. Arealets vestlige del er ligeledes domineret af stivhåret ranunkel.

3. Miljø- og Fødevareklagenævnets bemærkninger og afgørelse

3.1 Miljø- og Fødevareklagenævnets bemærkninger

3.1.1 Det retlige grundlag

Det følger af naturbeskyttelseslovens § 3, stk. 2, nr. 4, at der ikke må foretages ændringer i tilstanden af biologiske overdrev, når det alene eller sammen med andre beskyttede naturtyper udgør mere end 2.500 m².

Med Miljøministeriets cirkulære nr. 128 af 13. juli 1993 om registrering af beskyttede naturtyper, blev det pålagt amterne at foretage en førstegangsregistrering af de naturtyper, der er omfattet af naturbeskyttelseslovens § 3. Registreringen af naturtyperne er vejledende og således ikke i sig selv afgørende for, om et areal er beskyttet efter lovens § 3. Den bindende afgørelse af, om et areal er omfattet af § 3, træffes af kommunen (før 1. januar 2007 af amtet) efter en konkret vurdering.

Kriterier for beskyttelse af natur omfattet af naturbeskyttelseslovens § 3 fremgår bl.a. af registreringsvejledningen og vejledningen om beskyttet natur.^[10]

På grund af den naturlige dynamik kan arealer over en årrække vokse sig henholdsvis ind i eller ud af § 3-beskyttelsen. Naturbeskyttelseslovens § 3 omfatter de arealer, der til enhver tid opfylder lovens kriterier for at være en beskyttet naturtype.

Biologiske overdrev findes på veldræned, vedvarende tørbundsarealer med lysåben urtevegetation uden anden kulturpåvirkning end græsning eller slåning. Overdrev findes ofte på stærkt kuperede arealer som skrænter langs kysten eller langs ådale. De kan dog også findes på jævnt terræn. Såfremt arealet tidligere har været dyrket intensivt, skal den intensive drift – med omlægning og intensiv anvendelse af gødning, pesticider og evt. kalkning – være opgivet over en længere årrække for, at der kan være udviklet et biologisk overdrev.

De vegetationsmæssige kriterier indebærer, at der på det pågældende areal skal have indfundet sig en sammenhængende overdrevsvegetation. Vegetationen er i reglen tæt og danner en sammenhængende grønsvær. Der er mange typiske blomsterplanter og græsser, og forekomsten af arter er i høj grad afhængig af jordbunden og den geografiske placering. Et biologisk overdrev kan således rumme mange typiske arter, eller være domineret af enkelte typiske overdrevsarter. Der kan endvidere findes et naturligt islæt af træer og buske, som tåler nogen græsning, f.eks. tjørn eller rose.

Naturbeskyttelsesloven fra 1992 omfattede oprindeligt kun historiske overdrev samt kystskrænter, som var beskyttet af naturbeskyttelseslovens § 3 som overdrev.[11] Det vil sige arealer, der som "udmark" lå uden for vangene i landsbyfællesskabets tid, og som traditionelt blev brugt til græsning for husdyrene og eventuelt også til høslæt. Der er typisk tale om tørbundsarealer, der aldrig eller kun sjældent har været pløjet op, og som helt overvejende har været udnyttet som græsningsarealer.

Efter ændringen af naturbeskyttelsesloven i 2004 (L146) er alle biologisk overdrev med virkning fra 1. oktober omfattet af beskyttelsen i § 3, stk. 2, nr. 4.[12]

Den allerede gennemførte registrering af de beskyttede biologiske overdrev vil blive lagt til grund for administrationen af den foreslåede beskyttelse af biologiske overdrev, idet det dog præciseres i lovbemærkningerne, at intensiv opdyrkning skal være opgivet for mindst 30-50 år siden.

Med intensiv opdyrkning henvises til omlægning/oppløjning af det pågældende areal med flerårig dyrkning af afgrøde eller med intensiv anvendelse af hjælpestoffer som gødsning og pesticider og evt. kalkning. Der skelnes således mellem intensiv opdyrkning og ekstensiv drift af overdrev med græsning, høslæt, evt. rydning af træ- og buskopvækst og ukrudt forstået som pletvise bevoksninger med vegetation, som ikke er egnet til græsning, f.eks. tidsler.

Det følger af nævnets praksis, jf. bl.a. NoMO nr. 112 fra juni 2013, at der kan ske nyregistrering af biologiske overdrev på arealer, der har henligget udyrket i mindre end 30 år.[13]

Formuleringen om, at et biologisk overdrev skal have henligget udyrket i mindst 30-50 år er fortolket i et ministersvar af 13. april 2004, som er afgivet under lovforslagets udvalgsbehandling efter spørgsmål fra Dansk Botanisk Forening. Heri anføres:

"Angivelsen i lovbemærkningerne af, at intensiv opdyrkning skal være opgivet for mindst 30-50 år siden, er indsat for at præcisere, at der som efter hidtidig praksis skal gå længere tid, før et areal har udviklet sig til et overdrev. Der vil således som altovervejende hovedregel ikke have indfundet sig en sammenhængende overdrevsvegetation på et areal, førend det har henligget uden intensiv opdyrkning i mindst 30-50 år. Der er imidlertid ikke tale om en lovregel, men om et bidrag til fortolkning af, hvad der skal forstås ved et biologisk overdrev. Bestemmelsen udelukker således ikke, at et areal helt undtagelsesvist vil kunne udvikle overdrevsvegetation på lidt mindre end 30 år og dermed være omfattet af beskyttelsen."

3.1.2 Arealets beskyttelsesstatus

Miljø- og Fødevarerklagenævnet konstaterer indledningsvis, at en betydelig del af de på arealet registrerede plantearter er angivet som naturtypiske arter i DCE's registreringskemaer for overdrev.[14] Nævnet kan endvidere tilslutte sig kommunens vurdering af, at arealets skrånende terræn og beliggenhed grænsende op til beskyttet strandeng understøtter, at

overdrevsvegetation kan have indfundet sig relativt hurtigt. På baggrund af en gennemgang og tolkning af luftfotos har Miljø- og Fødevareklagenævnet endvidere vurderet,[15] at det omhandlede areal siden 2002 har henligget uden intensiv drift – herunder omlægning – dvs. gennem 20 år. Det kan ikke udelukkes, at der i perioden 2002 til 2011 har været ekstensiv drift i form af f.eks. isåning og gødskning.

Miljø- og Fødevareklagenævnet finder dog, som sagen foreligger oplyst, at der ikke er tilstrækkelig sikkerhed for, at der på hele det omhandlede areal har indfundet sig en sammenhængende og veludviklet overdrevsvegetation.

Miljø- og Fødevareklagenævnet har herved lagt vægt på, at der ved Holdbæk Kommunes besigtigelser af 29. januar 2021 og 18. juni 2021 er fundet karakteristisk overdrevsvegetation, men at det ikke fremgår klart, hverken af den påklagede afgørelse eller kommunens besigtigelsesnotat fra 18. juni 2021, om overdrevsvegetationen var udbredt og sammenhængende på hele arealet. Fotos af vegetationen fra besigtigelsen viser efter nævnets vurdering ikke med sikkerhed, at de fotograferede arealer har en sammenhængende overdrevsvegetation, idet fotoene viser dominans af forskellige plantearter på de enkelte fotos samt at arealerne fremstår med forskellige strukturer.

På denne baggrund finder Miljø- og Fødevareklagenævnet, at den påklagede afgørelse skal ophæves. Nævnet bemærker, at der ikke hermed er taget stilling til, om der forekommer beskyttet overdrev på arealet, herunder en eventuel afgrænsning heraf, hvorfor nærværende afgørelse ikke er til hinder for, at kommunen træffer en ny afgørelse på baggrund af en fornyet besigtigelse af arealet.

3.2 Miljø- og Fødevareklagenævnets afgørelse

Miljø- og Fødevareklagenævnet ophæver Holbæk Kommunes afgørelse af 9. september 2021 om registrering af beskyttet overdrev på [matr.nr.1] og [matr.nr.2], beliggende [adresse1].

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

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

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

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

[5] Terrænet falder ca. 5,5 m.

[6] Jf. jordartskort 1:25.000, GEUS.

[7] Naturtilstand på 3 på en skala fra 1-5.

[8] Strukturindekset er beregnet til 0,78 på omhandlede areal.

[9] NMK-510-00425.

[10] Vejledning om registrering af beskyttede naturtyper, Miljøministeriet, Skov- og Naturstyrelsen, 1993.

[11] Se Naturklagenævnet Orienterer (NKO) nr. 238.

[12] Lov nr. 454 af 9. juni 2004 om ændring af lov om naturbeskyttelse m.fl.

[13] F.eks. NMK-510-00317, NMK-510-00395 og NMK-510-00425.

[14] <https://ecos.au.dk/fileadmin/ecos/Temasider/Raadgivning/pgf3-overdrev105.pdf>
(<https://ecos.au.dk/fileadmin/ecos/Temasider/Raadgivning/pgf3-overdrev105.pdf>).

[15] Luftfotos fra 1945, 1954, 1995, 1999, 2002, 2004, 2006, 2008, 2010, 2012, 2014, 2016, 2018, 2020 og 2021 som kan ses på Danmarks Miljøportal, <https://miljoportal.dk/> (<https://miljoportal.dk/>). Luftfotos fra 2005, 2009, 2011, 2013, 2015, 2017, 2019 og 2022 fra Holbæk Kommunes hjemmeside. Luftfotos fra 1974, 1978, 1982, 1986, 1989, 1992, 1993, 1994, 1995, 1999, 2002 og 2011 som kan ses på "Danmark Set fra Luften". Skråfotos fra 2017, 2019 og 2021 som kan ses på <https://skraafoto.kortforsyningen.dk/> (<https://skraafoto.kortforsyningen.dk/>).

Sag:

21/11323

Dato:

28. februar 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>)