

MRF 2024.146

Miljø- og Fødevareklagenævnets afgørelse af 15. maj 2024, j.nr. 23/09776

Etablering af nyt boligområde var ikke et tungtvejende samfundsmæssigt hensyn, der kunne begrunde delvis ophævelse af fredningskendelse fra 1980, uanset at området siden 1980 efter endt råstofindvinding havde ændret karakter, da området fortsat rummede fredningsværdige værdier, som fredningen ydede beskyttelse.

Lejre Kommune fremsatte i marts 2023 fredningsforslag om delvis ophævelse af Overfredningsnævnets kendelse af 24. november 1980 om Hvalsø-Kisserup-fredningen med henblik på realisering af kommuneplanens udpegning af området til boligområde. Med fredningsforslaget ønskedes affredet et areal af fredningen på ca. 1,4 ha, der var beliggende i landzone umiddelbart øst for Kirke Hvalsø by. Af forslaget fremgik bl.a., at området siden 1980, hvor området fremstod som landbrugsjord, væsentligt havde ændret karakter. Siden da var arealet blevet udgravet i forbindelse med råstofindvinding, og senere anvendt som opsamlingssted for overskydende jord fra bygge- og anlægsprojekter. Det fremgik af fredningens § 4, at fredningen ikke var til hinder for grusgravning i de omhandlede arealer, såfremt råstofplanen for hovedstadsområdet førte til, at der skulle indvindes grus fra disse arealer. Til støtte for forslaget om delvis affredning anførte kommunen, at arealet i dag havde karakter af færdiggravet grusgrav uden fredningsmæssig værdi, og at det ikke fremgik af fredningen, hvad der skulle ske med arealet efter endt råstofindvinding. Det var derfor kommunens forståelse af fredningen, at områdets fredningsværdier alene skulle sikres, indtil der opstod behov for råstofindvinding, hvorefter arealet ville miste dets oprindelige fredningsværdier. Fredningsnævnet for Østsjælland traf i april 2023 afgørelse om ikke at ophæve dele af fredning som foreslået af kommunen, idet etablering af nye boliger på arealet ikke kunne betragtes som et tungtvejende samfundsmæssigt hensyn, og da fredningen ikke havde mistet sin betydning, hvorimod ny bebyggelse ville betyde en væsentlig ændring af arealets karakter. Den omstændighed, at området

i dag havde en anden karakter end på fredningstidspunktet, kunne ikke føre til et andet resultat. Afgørelsen blev påklaget af ejendommens ejer, der navnlig anførte, at Overfredningsnævnet ikke havde taget stilling til, hvad der skulle ske med området efter end råstofgravning, og at fredningsnævnet havde sat skøn under regel ved ikke at foretage en konkret vurdering. Miljø- og Fødevareklagenævnet fandt, at der ikke var sat skøn under regel, idet fredningsnævnet som led i sagsbehandlingen havde besigtiget området, og da der var foretaget en konkret afvejning af de hensyn, der lå til grund for fredningsforslaget, og hensynene bag den eksisterende fredning. Herefter bemærkede nævnet, at ophævelser eller ændringer af eksisterende fredninger kun sker yderst sjældent, og at praksis må karakteriseres som meget restriktiv. Et enstemmigt nævn fandt, at der ikke var grundlag for at foretage en delvis ophævelse af Hvalsø-Kisserup-fredningen, da der ikke forelå tungtvejende samfundsmæssige hensyn bag forslaget om delvis ophævelse, og da fredningen ikke kunne anses for at have mistet sin betydning. Nævnet henviste til, at det pågældende areal fortsat rummede fredningsværdige værdier, at den eksisterende fredning fortsat ydede en beskyttelse af disse værdier, og at det ved Overfredningsnævnets afgørelse netop var forudsat, at området i dag kunne have en anden karakter end på fredningstidspunktet, uden at dette skulle medføre, at området udgik af fredningen. Endelig lagde nævnet vægt på, at arealet lå i naturlig sammenhæng med og i med visuel kontakt til den øvrige del af fredningsområdet, og at praksis på området er restriktiv, samt på hensynet til at undgå en uønsket præcedens i sager om ophævelse af fredninger.

Kommentar: Afgørelsen viser, at ophævelse af fredninger kræver meget tungtvejende grunde, jf. også MAD 2008.161 Ø, og når Overfredningsnævnet accepterede råstofindvinding i området efter fredning, er der som anført af nævnet tale om et forhold, der blev taget stilling til ved fredningen i 1980. For et nyere eksempel på en affredning kan nævnes, at Fredningsnævnet for Sydjylland, Sydlig del, den 21. april 2022 besluttede at ophæve en fredning fra 1923 af en hvidtjørn, som var gået ud under stormen i 1999, hvorfor de fredningsværdige elementer var gået tabt og ikke kunne genoprettes i

MRF 2024.146

*overensstemmelse med fredningsformålet. Dertil kommer, at en fredning altid kan ophæves ved lov, som det f.eks. skete, da Folketinget ved lov 2019/275 ophævede en del af Kalvebodfredningen på Amager Fælled for at give mulighed for et byudviklingsprojekt. Nævnets afgørelse i ovenstående sag giver dog anledning til en enkelt bemærkning, da den foreslåede affredning vedrørte etableringen af et nyt boligområde, hvilket formentlig ville være omfattet af miljøvurderingslovens bilag 2, hvorfor fredningsnævnet som statslig myndighed ville være forpligtet til at gennemføre en miljøvurdering, jf. miljøvurderingslovens § 8, stk. 1, nr. 1, og EU-Domstolens dom i sag C-444/15. Da den foreslåede ændring af fredningen ikke blev gennemført, er det dog uden betydning, men det kunne være anført af Miljø- og Fødevarerklagenævnet som en betingelse for, at klagenævnet kunne ændre fredningsnævnets afslag. Se tillige **MRF 2024.130 Mfk**.*



Afgørelse i sag om forslag om delvis ophævelse af fredning af et nord og øst for Kirke Hvalsø beliggende område i Lejre Kommune

Sag: 23/09776

Dato: 15. maj 2024

Miljø- og Fødevarerklagenævnet har truffet afgørelse efter naturbeskyttelseslovens § 44, stk. 1, jf. § 40.[1]

Miljø- og Fødevarerklagenævnet stadfæster Fredningsnævnet for Østsjælland's afgørelse af 27. april 2023 om ikke at ophæve dele af fredning af et nord og øst for Kirke Hvalsø beliggende område i Lejre Kommune.

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] Eventuel retssag til prøvelse af afgørelsen skal være anlagt inden 6 måneder efter, at afgørelsen er meddelt den pågældende. Er afgørelsen offentliggjort, regnes fristen dog altid fra bekendtgørelsen, jf. naturbeskyttelseslovens § 88, stk. 1.

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

1. Indledning

Fredningsnævnet for Østsjælland har den 27. april 2023 truffet afgørelse om ikke at ophæve dele af fredning af et nord og øst for Kirke Hvalsø beliggende område i Lejre Kommune.

Forslaget om delvis ophævelse af fredningen er fremsat af Lejre Kommune den 29. september 2022 og offentligt bekendtgjort på fredningsnævnets hjemmeside den 13. marts 2023.[3]

Forslaget omfatter et areal på ca. 1,4 ha af matr.nr. 8i Kirke Hvalsø By, Kirke Hvalsø, som ejes af én privat lodsejer og i forlængelse heraf også en del af et kommunalt ejet vejareal på matr.nr. 7000o Kirke Hvalsø by, Kirke Hvalsø.

Forslaget er begrundet i et ønske om at realisere Lejre Kommunes Kommuneplan 2021 og opføre boliger på matr.nr. 8i Kirke Hvalsø By, Kirke Hvalsø.

Fredningsnævnets afgørelse er påklaget til Miljø- og Fødevarerklagenævnet af ejendommens ejer og to fremmødte til fredningsnævnets offentlige møde i én samlet klage, jf. naturbeskyttelseslovens § 43, stk. 2, nr. 1 og 2.

2. Fredningsforslagets baggrund og formål

Lejre Kommune har rejst forslag om en delvis ophævelse af Overfredningsnævnets kendelse af 24. november 1980 om fredning af et nord og øst for Kirke Hvalsø beliggende område i Hvalsø og Lejre kommuner, Roskilde Amt (Hvalsø - Kisserup fredningen).[4]

Lejre Kommune blev i en henvendelse fra ejers rådgiver den 16. marts 2021 anmodet om, i overensstemmelse med Lejre Kommuneplan 2021, at ophæve en mindre del af fredningen.

Anledningen var, at ejeren havde fået udarbejdet et projektforslag om opførelse af nye boliger på matr.nr. 8i, Hvalsø By, Kirke Hvalsø, som skal danne grundlag for lokalplanlægning af området.

Det fremgår af fredningsforslaget, at Lejre Kommune og ejeren af ejendommen med forslaget ønsker en ophævelse af fredningen på det ca. 1,4 ha store areal for at realisere kommuneplanen og opføre boliger på matriklen.

Lejre Kommune har til støtte for forslaget nærmere anført, at arealet udgør en mindre del af et tidligere graveområde, der i dag fremstår væsentligt anderledes end på fredningstidspunktet, hvor arealet fremstod som en del af et større sammenhængende landbrugsareal, der rummede væsentlige værdier for almenheden. Det er anført, at arealet har karakter af færdiggravet grusgrav og

derfor ikke har nogen fredningsmæssig værdi, og at vejen ikke har nogen fredningsmæssig værdi i relation til fredningens formål.

Herudover fremgår det af forslaget, at ophævelse af fredningen vil sikre offentlighedens adgang til området, som i dag ikke er åbent for offentligheden, og at området er en mindre del af den samlede fredning og uden naturlig sammenhæng med de øvrige dele af fredningen, da jernbanen både fysisk og visuelt isolerer arealet fra fredningsområdet mod nord, der fremstår velbevaret.

Lejre Kommune har henvist til, at fredningsbestemmelserne ikke forbyder råstofindvinding på matr.nr. 8i Hvalsø By, Kirke Hvalsø, og at det i Overfredningsnævnets afgørelse ikke er oplyst, hvad der skal ske med arealet efter endt råstofindvinding. Det er kommunens forståelse af fredningen, at Overfredningsnævnet accepterede, at områdets fredningsværdier alene skulle sikres, indtil der opstod behov for råstofindvinding, hvorefter arealet ville ændre udtryk og miste sine oprindelige fredningsværdier.

Herudover er det anført, at arealet ligger i naturlig forlængelse af den eksisterende bebyggelse mod vest, og at der inden for de kommende år vil ske byudvikling på arealerne mod syd, der ikke er omfattet af fredningen, hvorved arealet vil fremstå yderligere afskåret fra det øvrige fredningsområde.

Lejre Kommune vurderer, at området ikke burde have været fredet, samt at Overfredningsnævnet ved tilføjelsen af fredningsbestemmelsernes § 4 har accepteret, at området fredningsværdier alene skulle sikre for en periode, indtil der opstod behovet for råstofindvinding, og at området i den forbindelse ville miste sine oprindelige fredningsværdier.

Det er desuden Lejre Kommunes vurdering, at en delvis ophævelse af fredningen ikke vil skabe præcedens i forhold til at ophæve fredningen på andre arealer i fredningsområdet, da der ikke findes fredningsværdige landskaber på det omhandlede areal. Kommunen har oplyst, at det planlagte byggeri vil rumme forskellige typer boliger, der sikrer en harmonisk overgang mellem by og rekreative områder, hvilket understøttes af projektets fokus på natur og biodiversitet.

3. Fredningsområdet

3.1 Afgrænsning og omfang

Arealet, der ønskes affredet, udgør ca. 1,4 ha af matr.nr. 8i Hvalsø By, Kirke Hvalsø. Arealet er beliggende i den sydlige del af den eksisterende fredning umiddelbart øst for Kirke Hvalsø by. Mod vest grænser arealet op til byens østlige grænse og mod nord op mod jernbanen. Arealet afgrænses mod øst af matr.nr. 8b Hvalsø By, Kirke Hvalsø, som også delvist er fredet og mod syd af den eksisterende fredningsgrænse på matriklen.

3.2 Landskab

Det fremgår bl.a. af fredningsforslaget (s. 2), med henvisning til Fredningsnævnet for Roskilde Amts afgørelse af 14. november 1979, at:

”De arealer, der begæres fredet, må betragtes som en helhed med kun få markante landskabslementer.

Landskabet er et karakteristisk dødislandskab. Det er ret bakket, enkelte steder endda stærkt kuperet, og mange steder i bakkedale findes søer og moser. Det flade areal (issøbassinet) op mod Skulderupholm danner kontrast hertil.

[...]

Området er rent agerland, men spredt i området findes småbeplantninger, levende hegn, stengærde, småsøer samt mose og overdrevslignende arealer. Herudover er der spredt gårdbebyggelse.

Landskabet har kun få videnskabeligt set interessante elementer (botanisk, historisk, arkæologisk m.v).

Det er et karakteristisk træk for området, at de bymæssige bebyggelser i området delvis skjules i det kuperede landskab. Dette gælder først og fremmest Kirke Hvalsø, der ligger skjult bag højderyggen strækkende sig fra Nr. Hvalsø til Storeskoven.

[...]

Landskabet må karakteriseres som et attraktivt landskab, der af æstetiske, kulturhistoriske og rekreative årsager har største fredningsmæssig interesse. Herudover skal området som nævnt ses som en del af en naturpark i det regionalparkområde, der planlagt vil strække sig udbredt fra Hornsherred ned gennem de midtsjællandske godsarealer.

[...]

Det hedder slutteligt, at området senere skal "indgå i planlægning af det samlede naturparkområde med etablering af en række rekreative faciliteter til såvel regional som lokal udnyttelse f.eks. stier, opholdsarealer og mindre parkeringspladser spredt i området."

Det fremgår videre af forslaget, at arealet, som ønskes affredet, har ændret væsentlig karakter siden fredningens gennemførelse i 1980, hvor arealet fremstod som dyrket landbrugsjord. Arealet er efterfølgende blevet udgravet i forbindelse med råstofindvinding og har siden været anvendt til opsamlingssted for overskydende jord fra bygge- og anlægsprojekter. Arealet fremstår i dag ubebygget og præget af åbne græsarealer og kratbevoksning.

3.3 Planmæssige forhold

Størstedelen af det område, der ønskes affredet, ligger i landzone, mens et mindre areal i den nordvestlige del af matriklen ligger i byzone.

Bortset fra et smalt bælte langs fredningsområdets vestlige grænse er fredningsområdet udpeget som bevaringsværdigt landskab i Lejre Kommunes Kommuneplan 2021.

Hele matr.nr. 8i Kirke Hvalsø By, Kirke Hvalsø er omfattet af kommuneplanramme 6.B23, som udlægger hele matriklen til anvendelse som boligområde med åben-lav boligbebyggelse og tæt-lav boligbebyggelse. Det fremgår af kommuneplanrammen, at der skal gennemføres en affredningsproces med henblik på at udtage området af den gældende fredning.

Der er ingen lokalplanlagte arealer inden for området.

3.4 Naturmæssige forhold

Lejre Kommune har i et miljøvurderingsskema af 19. januar 2023 bl.a. oplyst, at bilag IV-arterne stor vandsalamander og markfirben er registreret i grusgraven. Kommunen har i skemaet oplyst, at arternes udbredelse i området kræver en nærmere undersøgelse.

Der er ikke registreret beskyttede naturtyper i det område, der ønskes affredet, mens søen umiddelbart øst for området er beskyttet efter naturbeskyttelseslovens § 3.

4. Eksisterende fredning

Arealet, der ønskes affredet, er omfattet af Overfredningsnævnets afgørelse af 24. november 1980 om fredning af et nord og øst for Kirke-Hvalsø beliggende område i de daværende Hvalsø og Lejre kommuner.

Det fremgår af fredningens § 1, at fredningens formål er at bevare de landskabelige værdier, der er knyttet til området.

Af fredningens § 2 fremgår det, at det fredede område skal bevares i dets nuværende tilstand, der i fredningen beskrives som værende overvejende landbrugsarealer.

Herudover fremgår det bl.a. af fredningens § 3, at arealerne må anvendes som hidtil, således at almindelig landbrugsdrift på de eksisterende landbrugsarealer kan fortsættes. Fredningen er ikke til hinder for, at der foretages sædvanlige driftsomlægninger.

Det fremgår af fredningens § 4, at der ikke må foretages terrænændringer. Der må således ikke ske udnyttelse af forekomster i jorden eller foretages opfyldning, planering eller afgravning. Fredningen er dog ikke til hinder for grusgravning på den del af matr.nr. 1b, Kirke Hvalsø By, Kirke Hvalsø (i dag matr.nr. 8i, Kirke Hvalsø By, Kirke Hvalsø), som ligger syd for jernbanen, såfremt råstofplanen for hovedstadsområdet fører til, at det af ressourcemæssige hensyn er ønskeligt, at der indvindes grus fra disse arealer.

Af fredningens § 5 om bebyggelse og andre faste anlæg fremgår det, at der ikke må opføres ny bebyggelse eller tilbygninger til eksisterende bebyggelse med undtagelse af bebyggelse, der er nødvendig for den landbrugsmæssige drift af en ejendom samt mindre om- og tilbygning på allerede bebyggede ejendomme.

5. Fredningsnævnet for Østsjællands behandling og afgørelse

5.1 Skriftlige bemærkninger til sagen

Danmarks Naturfredningsforening, lokalafdeling Lejre, som var orienteret om sagens rejsning, har i bemærkninger af 24. november 2022 anført, at det kun er væsentlige samfundsmæssige hensyn, der kan begrunde en affredning, og at sådanne hensyn ikke foreligger i nærværende sag. Herudover er det anført, at en affredning vil skabe en uønsket præcedensvirkning, og at fredningen ikke hindrer byggeri på den sydlige del af ejendommen.

Danmarks Naturfredningsforening er uenig i Lejre Kommunes vurdering af, at området henligger uden fredningsmæssige værdier, da områdets topografi og søen udgør et bevaringsværdigt element af hensyn til både biodiversitet og rekreative værdier. Foreningen er videre uenig med kommunens vurdering af, at boligprojektet vil danne en harmonisk overgang mellem by og åbent land, og at den nuværende afslutning af byen med tilknyttet beplantning udgør en mere harmonisk bygrænse. Ifølge foreningen rummer boligprojektet ikke elementer, der integrerer natur og biodiversitet, og det er ikke foreningens opfattelse, at der skal en ophævelse af fredningen til for at sikre offentlighedens adgang.

5.2 Offentligt møde og besigtigelse

Fredningsnævnet har den 19. april 2023 afholdt offentligt møde om forslaget og besigtiget fredningsområdet.

På det offentlige møde har Lejre Kommune uddybet, at 30–40 % af området skal henligge som rekreativt område.

Miljøstyrelsen har frarådet fredningsnævnet at følge Lejre Kommunes forslag om delvis ophævelse af fredningen. Styrelsen har bemærket, at ophævelse eller delvis ophævelse af en eksisterende fredning kun sker yderst sjældent, og at det efter praksis kræver meget tungtvejende samfundsmæssige hensyn, eller at fredningen af mistet sit indhold. Ingen af disse betingelser er til stede i nærværende sag. Styrelsen har desuden bemærket, at kommunens forslag om en delvis ophævelse af fredningen med henblik på at give mulighed for boligbyggeri vil skabe en uheldig præcedens.

Danmarks Naturfredningsforening har under det offentlige møde og besigtigelsen bemærket, at området rummer store naturmæssige værdier, og at hensynet til biodiversiteten taler imod en delvis ophævelse af fredningen.

Herudover har foreningen oplyst, at der er tinglyst en servitut på ejendommen, der forbyder anvendelse af gødning og sprøjtemidler, hvilket giver potentiale for biodiversiteten i området, hvor der er konstateret markfirben og stor vandsalamander.

Danmarks Naturfredningsforening har videre bemærket, at fredninger i modsætning til kommunale planer gælder for evigt, at en delvis ophævelse vil svække alle landets fredninger, at Overfredningsnævnet tillod råstofindvinding på ejendommen, og at Overfredningsnævnet har taget stilling til, at området fortsat skal være fredet efter endt råstofindvinding, da nævnet ikke har besluttet, at området skal udgå af fredningen herefter.

Lodsejer har under det offentlige møde og besigtigelsen bemærket, at der på fredningstidspunktet var flere råstofgrave i området, som ikke blev omfattet af fredningen, og at arealer efterfølgende blev opkøbt med henblik på råstofindvinding. Det er desuden lodsejers opfattelse, at områdets fredningsværdier ikke længere er tilstede, at området kan blive omdannet til et attraktivt boligområde, og at der hverken er argumenter eller hjemmel til at opretholde fredningen om arealet.

Lodsejer har videre bemærket, at der ikke praksis for at opretholde fredninger i lignende situationer, at det vil være en nyskabelse, hvis en opfyldt grusgrav fredes, og at en delvis ophævelse ikke vil medføre nogen præcedensvirkning, da ikke er noget formål med at opretholde fredningen. Herudover har lodsejer oplyst, at der ikke blev udbetalt erstatninger til ejendommens ejer i forbindelse med fredningens gennemførelse. Det er lodsejers vurdering, at hensynet til biodiversitet ikke kan begrunde opretholdelse af fredningen, da øget biodiversitet ikke er en del af fredningens formål, og at der skal rejses en ny fredningssag, hvis dette ønskes.

5.3 Fredningsnævnet for Østsjælland's afgørelse

Fredningsnævnet har den 27. april 2023 truffet afgørelse om ikke at ophæve dele af fredning af et nord og øst for Kirke Hvalsø beliggende område i Lejre Kommune.

Fredningsnævnet har anført, fredningens formål er at bevare de landskabelige værdier, der er knyttet til området.

Ophævelse af en fredning eller delvis ophævelse af en fredning kan efter praksis kun ske, når tungtvejende samfundsmæssige hensyn gør det påkrævet.

Fredningsnævnet finder, at etablering af nye boliger på det pågældende areal ikke kan betragtes som et tungtvejende samfundsmæssigt hensyn, der gør en delvis ophævelse af fredningen påkrævet.

Fredningsnævnet har endvidere anført, at fredningen ikke har mistet sin betydning for det pågældende areal, men at opførelse af ny bebyggelse derimod vil betyde en væsentlig ændring af arealets karakter.

Den omstændighed, at området i dag har en anden karakter end på fredningstidspunktet, at arealet udgør en mindre del af en større fredning, og at arealet ligger i udkanten af fredningen, kan ifølge fredningsnævnet ikke føre til et andet resultat.

Det har indgået i fredningsnævnets vurdering, at der i Overfredningsnævnets afgørelse udtrykkeligt blev givet tilladelse til råstofindvinding på det pågældende areal, men at Overfredningsnævnet undlod at bestemme, at området skulle udgå af fredningen, når grusgravningen var afsluttet.

Herudover har fredningsnævnet bemærket, at selvom det ikke har en selvstændig betydning for fredningsnævnets behandling af forslaget, så fik ejeren af ejendommen på fredningstidspunktet tilkendt 63.000 kr. i erstatning ud af den samlede erstatning på 880.200 kr.

Fredningsnævnet bemærker endelig, at anlæg af stier og sikring af offentlighedens adgang til naturen ved den tidligere grusgrav kan ske uden en delvis ophævelse af fredningen.

6. Klagen

Klagerne har anført, at fredningsnævnets afgørelse bør hjemvises til fornyet behandling, da afgørelsen er ugyldig. Klagerne har hertil bemærket, at fredningsnævnet har lagt vægt på, at Overfredningsnævnet i sin afgørelse har undladt at bestemme, at området skulle udgå af fredningen efter endt råstofgravning, og at fredningsnævnet derfor antager, at Overfredningsnævnets afgørelse tager stilling til spørgsmålet, selvom det ikke er omtalt i Overfredningsnævnets afgørelse. Ifølge klagerne har en sådan fortolkning ikke

støtte i forvaltningsretten, og der kan ikke indfortolkes en beslutning vedrørende et forhold, der ikke er omtalt i Overfredningsnævnets afgørelse. Det er derfor klagernes opfattelse, at fredningsnævnet har sat skøn under regel.

Såfremt Miljø- og Fødevarerklagenævnet finder, at fredningsnævnets afgørelse ikke skal hjemvises, er det klagernes opfattelse der skal ske en delvis ophævelse af fredningen. Klagerne har i den forbindelse henvist til fredningsforslaget og til Lejre Kommune og klager 1's betragtninger som beskrevet i fredningsnævnets afgørelse.

Herudover har klagerne anført, at klagerne er enige i fredningsnævnets konstatering af, at fredningens formål er at bevare områdets landskabelige værdier, at området i dag har en anden karakter end på fredningstidspunktet, at arealet udgør en mindre del af en større fredningen, og at arealet ligger i udkanten af fredningen. Ifølge klagerne kan der på den baggrund ske en delvis ophævelse af fredningen, hvorfor det er forkert, at fredningsnævnet har forudsat, at en delvis ophævelse af fredningen kræver tungtvejende samfundsmæssige hensyn.

Det fremgår af klagen, at der ikke er grundlag for at frygte en uønsket præcedensvirkning, da ødelæggelsen af områdets fredningsværdier har været lovlig.

7. Bemærkninger til klagerne

Miljøstyrelsen har den 17. januar 2024 oplyst, at styrelsen fastholder de udtalelser, der fremgår af sagen.

8. Miljø- og Fødevarerklagenævnets behandling og afgørelse i sagen

8.1 Sagens behandling

I sagens behandling har Miljø- og Fødevarerklagenævnets medlemmer deltaget: Birgitte Egelund Olsen (formand), fhv. landsdommer Eva Staal og landsdommer Olaf Tingleff, samt de læge medlemmer, Lene Hansen, Maria Temponeras og Jens Vibjerg.

Miljø- og Fødevareklagenævnet besøgte den 23. april 2024 fredningsområdet og afholdt samtidig offentligt møde om sagen.

Lejre Kommune redegjorde under besøget for forslaget om den delvise ophævelse af fredningen.

Klagerne redegjorde for grundlaget for klagen, herunder de i klagen fremførte argumenter. De for fredningsnævnet fremførte argumenter for og imod en delvis ophævelse af fredningen blev i alt væsentlighed gentaget, og der var bl.a. indlæg om den planlagte bebyggelse på arealet, områdets fredningsmæssige værdier samt om den eksisterende frednings beskyttelse af området.

8.2 Miljø- og Fødevareklagenævnets bemærkninger

Skøn under regel

Miljø- og Fødevareklagenævnet finder indledningsvis, at fredningsnævnet i sin afgørelse af 27. april 2023 ikke har sat skøn under regel. Nævnet har i sin vurdering lagt vægt på, at fredningsnævnet som led i sin behandling af sagen har besøgt området, og at fredningsnævnet har foretaget en konkret afvejning af de hensyn, der ligger til grund for fredningsforslaget og hensynene bag den eksisterende fredning. Nævnet har desuden lagt vægt på, at rammen for fredningsnævnets afvejninger er i overensstemmelse med fast praksis i sager om hel eller delvis ophævelse af fredninger.

Forslaget om delvis ophævelse af fredningen

Ifølge naturbeskyttelseslovens § 43, stk. 1, kan fredningsnævnets afgørelse efter § 40 påklages til Miljø- og Fødevareklagenævnet.

Endvidere følger det af naturbeskyttelseslovens § 44, stk. 1, at Miljø- og Fødevareklagenævnet kan ændre fredningsnævnets afgørelse, herunder fredningens geografiske udstrækning, fredningsbestemmelserne og erstatningen. Dette gælder, uanset hvem der har rejst fredningssagen eller påklaget fredningsnævnets afgørelse, og uanset fredningsforslaget og de forslag og krav, der er fremført for fredningsnævnet og Miljø- og Fødevareklagenævnet.

Af vejledningen om naturbeskyttelsesloven fremgår, at ændring eller ophævelse af fredninger kun kan ske rent undtagelsesvis, og kun hvis det er nødvendigt til

varetagelse af tungtvejende samfundsmæssige hensyn, eller hvis fredningen må anses for i realiteten at have mistet sin betydning.^[5]

Ophævelser eller ændringer af eksisterende fredninger sker yderst sjældent, og praksis på området må efter Miljø- og Fødevarerklagenævnets opfattelse karakteriseres som meget restriktiv.

Miljø- og Fødevarerklagenævnet finder, at der ikke er grundlag for at foretage en delvis ophævelse af fredningen af et nord og øst for Kirke Hvalsø beliggende område i Lejre Kommune. Det er nævnets vurdering, at der ikke foreligger tungtvejende samfundsmæssige hensyn bag forslaget om en delvis ophævelse, og at fredningen ikke kan anses for at have mistet sin betydning. Nævnet har i sin vurdering lagt vægt på, at arealet, hvor fredningen ønskes ophævet, fortsat rummer fredningsværdige værdier, og at den eksisterende fredning fortsat yder en beskyttelse af disse værdier. Nævnet bemærker, at det ved Overfredningsnævnets afgørelse netop er forudsat, at området i dag vil kunne have en anden karakter end på fredningstidspunktet, og at dette ikke skulle medføre, at området skulle udgå af fredningen. Herudover har det indgået i nævnets vurdering, at arealet ligger i naturlig sammenhæng med og i med visuel kontakt til den øvrige del af fredningsområdet mod nord og øst. Nævnet har desuden lagt vægt på, at praksis på området er restriktiv og på hensynet til at undgå en uønsket præcedens i sager om ophævelse af fredninger.

8.3 Miljø- og Fødevarerklagenævnets afgørelse

Miljø- og Fødevarerklagenævnet stadfæster Fredningsnævnet for Østsjælland's afgørelse af 27. april 2023 om ikke at ophæve dele af fredning af et nord og øst for Kirke Hvalsø beliggende område i Lejre Kommune.

[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] Lejre Kommune fremsatte fredningsforslaget den 29. september 2022, hvorefter det blev offentliggjort den 13. marts 2023 på fredningsnævnets hjemmeside. Den 14. marts 2023 oplyste Lejre Kommune til fredningsnævnet, at der var fejl i den afgrænsning, der fremgik af fredningsforslaget, hvorfor kommunen den 17. marts 2023 fremsatte et revideret fredningsforslag med en korrekt afgrænsning.

[4] Reg.nr. 07033.00.

[5] Vejledning om naturbeskyttelsesloven, Miljøministeriet - Skov- og Naturstyrelsen 1993, afsnit 12.13.

Lovområder:

NBL - fredningsområdet