

MRF 2024.164

Miljø- og Fødevarerklagenævnets afgørelse af 6. juni 2024, j.nr. 23/05584

Ophævet § 3-registrering af ca. 4.800 m² areal som biologisk overdrev, da der på baggrund af luftfotos ikke var tilstrækkelig sikkerhed for, at der havde indfundet sig en sammenhængende og veludviklet overdrevsvegetation på arealet inden opdyrkning i 2012, og da der ikke forelå vegetationsdata for arealet.

Kalundborg Kommune traf i april 2023 afgørelse om, at et areal på 4,800 m², der hovedsageligt fremstod som dyrket mark, udgjorde biologisk overdrev omfattet af naturbeskyttelseslovens § 3, stk. 2, nr. 4, og varslede samtidig påbud om retabletering. Kommunens registrering af arealerne var foretaget på baggrund af luftfotogennemgang, hvoraf fremgik, at arealerne fra 1960-1975 fremstod som regelmæssigt omlagt, og i perioden 1977-2008 fremstod arealerne med græs i varieret struktur. I 2012 var hele arealet blevet omlagt og henlå derefter med græs frem til 2016, hvorefter arealet årligt var omlagt frem til 2022. Det var kommunens vurdering, at arealet indtil omlægningen 2012 havde henligget uden dyrkning i 34 år og dermed udgjorde biologisk overdrev frem til dette tidspunkt. Det fremgik endvidere, at arealet i 1993 var fejlregistreret som beskyttet eng og i stedet burde registreres som biologisk overdrev, da arealet var højere beliggende i terræn, havde en meget sandet jord og havde henligget uden dyrkning i 34 år. Der forelå ikke viden om floraen inden 2012, men kommunen havde vurderet, at det var overvejende sandsynligt, at der havde indfundet sig et naturligt plante- og dyreliv karakteristisk for naturtypen. Afgørelsen blev påklaget af ejendommens ejer, der navnlig anførte, at der ikke var tale om beskyttet biologisk overdrev, da kriterierne herfor er, at intensiv opdyrkning har

været opgivet i mindst 30-50 år, og at kommunen ikke kunne ændre registreringen fra eng til overdrev med tilbagevirkende kraft, men at klager i øvrigt var enig i, at der heller ikke var tale om eng. Miljø- og Fødevarerklagenævnet (formanden) fandt, at som sagen forelå oplyst, kunne det omhandlede areal ikke med tilstrækkelig sikkerhed vurderes at være beskyttet overdrev i medfør af naturbeskyttelseslovens § 3, stk. 2, nr. 4. På baggrund af en gennemgang af luftfotos vurderede nævnet, at arealet fremstod uensartet og uden omlægning fra 1981 og 2011, og at arealet i øvrigt ikke fremstod vandlidende i perioden fra 1939 til 2012. I perioden 2008 til 2011 var arealet opdelt i folde, og fra 2010 blev et mindre delområde mod sydvest benyttet til køkkenhave. Herefter bemærkede nævnet, at det afgørende i sagen var, om vegetationskriteriet var opfyldt, herunder om der forekom en udbredt og sammenhængende overdrevsvegetation på det registrerede areal. Det var nævnets vurdering, at der ikke var tilstrækkelig sikkerhed for, at der havde indfundet sig en sammenhængende og veludviklet overdrevsvegetation på arealet inden opdyrkingen i 2012. Foruden luftfotogennemgangen lagde nævnet vægt på, at der ikke forelå vegetationsdata for arealet eller besigtigelsesnotater. På den baggrund ophævede nævnet kommunens § 3-registrering.

Kommentar: Nævnets afgørelse understreger, at kommunerne ved registrering af § 3-arealer skal opfylde almindelige forvaltningsretlige krav om tilstrækkelig sagsoplysning (officialprincippet). Se tillige **MRF 2024.165 Mfk** og **MRF 2024.166 Mfk**, hvor klagenævnet ligeledes ophævede § 3-registreringer grundet utilstrækkelig sagsoplysning.



Ophævelse i sag om registrering af beskyttet overdrev i Kalundborg Kommune

Sag: 23/05584

Dato: 6. juni 2024

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

Miljø- og Fødevareklagenævnet ophæver Kalundborg Kommunes afgørelse af 13. april 2023 om registrering af beskyttet overdrev på matr. nr. [Matrikelnummer 1].

Det indbetalte klagegebyr tilbagebetales.

Miljø- og Fødevareklagenævnets afgørelse er endelig og kan ikke indbringes for anden administrativ myndighed, jf. § 17, stk. 1, i lov om Miljø- og Fødevareklagenævnet^[2] og gebyrbekendtgørelsens § 2, stk. 6.^[3] Eventuel retssag til prøvelse af afgørelsen skal være anlagt inden 6 måneder, jf. naturbeskyttelsesloven § 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 20. april 2023 påklaget til Miljø- og Fødevareklagenævnet af ejendommens ejer, der er repræsenteret ved advokat.

Klager har navnlig anført, at

- arealet ikke er beskyttet overdrev,

- Kalundborg Kommune ikke kan ændre arealets status med tilbagevirkende kraft,
- kommunen ikke kan ændre arealets status, når der er tale om en tidligere fejlregistrering, og
- kun historiske overdrev er omfattet af beskyttelsen.

Klagepunkterne er nærmere uddybet i afsnit 2.3.

2. Sagens oplysninger

2.1 Ejendommen og området

Det omhandlede areal er beliggende på matr. nr. [Matrikelnummer 1] i landzone ca. 1,8 km sydøst for Kaldred og ca. 10 km øst for Kalundborg. Matriklen, der hovedsageligt fremstår som dyrket mark udgør ca. 5.800 m².

Det fremgår af Danmarks Arealinformation,[4] at det konkrete areal, der udgør ca. 4.800 m², er registreret som beskyttet overdrev, og indgår i en registrering af beskyttet overdrev på 5.295 m².

Det omhandlede areal er beliggende i Natura 2000-område nr. 156 Store Åmose, Skarresø og Bregninge Å (Habitatområde H137).[5]

2.2 Den påklagede afgørelse

Kalundborg Kommune har den 13. april 2023 i medfør af naturbeskyttelseslovens § 3, stk. 2, nr. 4 truffet afgørelse om registrering af beskyttet overdrev på matr. nr. [Matrikelnummer 1]. Kommunen har samtidig varslet påbud om reetablering af det beskyttede overdrev.

På baggrund af en gennemgang af luftfotos i perioden fra 1960 til 1975 har Kalundborg Kommune vurderet, at arealet fremstår regelmæssigt omlagt, og i perioden fra 1977 til 2008 fremstår arealet med græs i varieret struktur. Ifølge kommunens vurdering blev ca. 180 m² i arealets sydvestlige hjørne i 2009 inddraget til grøntsagshave, og i 2012 blev hele arealet omlagt, hvorefter det ligger med græs indtil 2016, hvor det efterfølgende omlægges årligt frem til 2022. Yderligere har kommunen vurderet, at arealet ikke var beskyttet i 1992, idet arealet kun havde henligget udyrket i 15 år i perioden 1977 til 1992. Hertil har

kommunen vurderet, at arealet efterfølgende har henligget indtil 2012, hvor det blev omlagt, og dermed har været udyrket i 34 år.

Derudover har Kalundborg Kommune oplyst, at arealet blev registreret som beskyttet eng i 1993 af Vestsjællands Amt efter en luftfotogennemgang, og dermed uden en besigtigelse af arealet. Det er imidlertid kommunens vurdering, at arealet er fejlregistreret som beskyttet eng, og i stedet bør registreres som beskyttet overdrev. I forlængelse heraf har kommunen lagt vægt på, at arealet er højere beliggende i terræn, har en meget sandet jord, samt at arealet har henligget uden dyrkning i 34 år ved opdyrkningstidspunktet.

Kalundborg Kommune har yderligere bemærket, at der ikke findes nogen planteregistrering for arealet fra før omlægningen i 2012, hvorfor kommunen ikke har konkret kendskab til floraen inden arealet blev opdyrket. Det er dog efter kommunens vurdering overvejende sandsynligt, at der havde indfundet sig et naturligt dyre- og planteliv karakteristisk for overdrev.

Videre har Kalundborg Kommune oplyst, at et stort grusgravningsområde er beliggende syd for ejendommen, der forinden grusgravningen i 2008-2009 bestod af en nåletræsplantage. Hertil har kommunen fremhævet, at det fremgår af efterbehandlingsplanen for råstoftilladelsen, at området forventes at udvikle sig til overdrev, såfremt det vedligeholdes med græsning. Ifølge kommunen understøtter ovenstående kommunens vurdering af, at det omhandlede areal var beskyttet overdrev inden opdyrkingen i 2012.

Det fremgår desuden af afgørelsen, at klager på et møde har oplyst, at jorden på arealet er stenet, uden muld, og at området ikke har landbrugsmæssig værdi. Videre har klager oplyst, at klager dyrker kartofler på engen, at klager har boet på ejendommen i ca. 14 år, og at klager ikke var klar over arealets beskyttelsesstatus. Klager har desuden pløjet og harvet arealet, da naboen syntes, at græsset mm. blev for højt. Herudover har Kalundborg Kommune gengivet klagers bemærkning om, at klager betaler ejendomsskat, og derfor ikke forstår, hvorfor klager ikke må bruge sin egen jord. Kommunen har yderligere oplyst, at klager har udtrykt et ønske om dyrkning af 5-10 m af arealet til eget brug, og at henlægge det resterende areal med høslæt 1-2 gange årligt.

Endvidere har Kalundborg Kommune bemærket, at § 3-registreringer er vejledende, og at der efter en konkret vurdering kan ske ændringer i registreringer af beskyttet natur. Ifølge kommunen gælder forbuddet mod

tilstandsændringer for alle naturtyperne, hvorfor dyrkning af kartofler mm. udgør en tilstandsændring i strid med naturbeskyttelseslovens § 3.

2.3 Klagens indhold

Klager har anført, at det omhandlede areal ikke er beskyttet overdrev. Klager har i den forbindelse oplyst, at klager den 14. marts 2023 bad Miljøministeriet om en udtalelse om de juridiske forhold i sagen.

Klager har den 27. juni 2023 fremsendt supplerende bemærkninger med en række bilag, herunder ejendomsvurdering, fotos, tidligere henvendelse og Miljøministeriets svar af 24. maj 2023.

Det er klagers opfattelse, at Kalundborg Kommune ikke kan ændre ejendommens status fra eng til overdrev med tilbagevirkende kraft. Ifølge klager har arealets anvendelse ikke været i strid med naturbeskyttelsesloven, eftersom kommunen er enig i, at der ikke er tale om en eng.

Klager har herudover anført, at alene biologiske overdrev blev omfattet af naturbeskyttelseslovens § 3 i 2004. Hertil har klager bemærket, at forinden 2004 var det kun historiske overdrev, der var omfattet af beskyttelsen, og har i den forbindelse henvist til en afgørelse fra Naturklagenævnet.^[6] Ifølge klager er der dog hverken tale om et historisk eller biologisk overdrev, hvortil det er klagers opfattelse, at der ikke har været et overdrev, som har opfyldt nugældende lovbestemmelse i 34 år. Hertil har klager fremhævet, at et af kriterierne for biologisk overdrev er, at intensiv opdyrkning har været opgivet for mindst 30 til 50 år. Det er ligeledes klagers opfattelse, at en tidligere tilstand er ændret ved dyrkningen de seneste år, der ifølge kommunen har fundet sted siden 2012.

Ifølge klager har Kalundborg Kommune ikke løftet bevisbyrden for, at der er tale om et historisk overdrev. Hertil har klager anført, at arealet tillige ikke opfylder kriterierne for biologisk overdrev for så vidt angår vegetationen og åremål i udyrket tilstand. I forlængelse heraf har klager påpeget, at kommunen ikke har oplyst hvilke arter, der findes på arealet.

Videre har klager bemærket, at klager overtog ejendommen i 2008, og at jordarealets høje vurdering på 200 kr. pr. m² har relation til det areal, hvor bygningerne og haven er beliggende. Klager har dernæst fremhævet, at de fem fotos fra 2023 viser den tørre jord og jordbud samt den yderst sparsomme

vegetation. Herudover har klager anført, at Kalundborg Kommune har undladt at fortælle, at der med brev af 30. juni 2022 var tale om en høring.

Afslutningsvis har klager anført, at et offentligt forbud mod anvendelse af et areal må betyde, at der ikke skal betales ejendomsskat, og at afgørelsen er forkert og for vidtgående, idet klager betaler den høje grundskat for 1.400 m².

2.4 Kalundborg Kommunes bemærkninger til klagen

Kalundborg Kommune har den 8. maj 2023 bemærket, at ifølge kommunen er både historiske og biologiske overdrev omfattet af beskyttelsen, og det er ikke en betingelse for registreringen, at et areal skal være omgivet af andre overdrevsarealer.

Derudover har Kalundborg Kommune påpeget, at kommunen sendte et høringsbrev til klager den 30. juni 2022, og i øvrigt henvist til den påklagede afgørelse.

2.5 Nye oplysninger under sagens behandling

På opfordring fra sekretariatet for Miljø- og Fødevarerklagenævnet har Kalundborg Kommune den 2. maj 2024 oplyst, at kommunen ikke er i besiddelse af vegetationsdata for matr. nr. [Matrikelnummer 1] eller er bekendt med, at der findes vegetationsdata for matriklen.

3. Miljø- og Fødevarerklagenævnets bemærkninger og afgørelse

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.

Det følger endvidere af § 11, stk. 2, i lov om Miljø- og Fødevarerklagenævnet, at nævnet kan begrænse sin prøvelse til de væsentligste forhold.

Miljø- og Fødevareklagenævnet har i denne klagesag fundet anledning til at behandle berettigelsen af Kalundborg Kommunes registrering af det omhandlede areal.

Miljø- og Fødevareklagenævnet har ikke taget stilling til sagens øvrige klagepunkter, jf. herved § 11 i lov om Miljø- og Fødevareklagenævnet.

3.2 Miljø- og Fødevareklagenævnets bemærkninger

3.2.1 Det retlige grundlag

Ifølge naturbeskyttelseslovens § 3, stk. 2, nr. 4, må der ikke foretages ændringer i tilstanden af biologiske overdrev, når de enkeltvis 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 kommunerne (før 1. januar 2007 af amtet) efter en konkret vurdering.

Kriterier for beskyttelse af natur omfattet af naturbeskyttelseslovens § 3 fremgår bl.a. af registreringsvejledningen[7] og vejledningen om beskyttet natur.[8]

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 i eller ud af § 3-beskyttelsen. Naturbeskyttelseslovens § 3 omfatter de arealer, der til enhver tid opfylder lovens kriterier for at være en beskyttet naturgruppe.

Biologiske overdrev findes på veldrænede, vedvarende tørbundsarealer med lysåben urtevegetation uden anden kulturpåvirkning end græsning eller slåning. Overdrev findes ofte på højereliggende eller kuperede arealer som skrænter langs kysten eller langs ådale. Biologiske overdrev kan også opstå i form af tidligere råstofgrave og på etablerede skrånninger, hvor der har indfundet sig

overdrevsvegetation. Såfremt arealet tidligere har været dyrket intensivt, ska 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 på et overdrev er i reglen tæt og danner en sammenhængende grønsvær. Der er ofte mange typiske blomsterplanter og græsser. 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 og rose.

3.2.2 Arealets beskyttelsesstatus

Miljø- og Fødevarerklagenævnet finder, som sagen foreligger oplyst, at det omhandlede areal ikke med tilstrækkelig sikkerhed kan vurderes at være beskyttet overdrev i medfør af naturbeskyttelseslovens § 3, stk. 2, nr. 4.

Miljø- og Fødevarerklagenævnet har på baggrund af en gennemgang af luftfotos i perioden fra 1981-2011 vurderet, [9] at arealet fremstår uensartet og uden omlægning i perioden. Herudover har nævnet vurderet, at arealet ikke fremstår vandlidende i perioden fra 1939 til 2012. I perioden 2008 til 2011 opdeles arealet i folde, og fra 2010 benyttes et mindre delområde mod sydvest til køkkenhave. Efter nævnet opfattelse er det afgørende i sagen om vegetationskriteriet er opfyldt, herunder om der forekommer en udbredt og sammenhængende overdrevsvegetation på det registrerede areal.

Det er Miljø- og Fødevarerklagenævnets vurdering, at der ikke er tilstrækkelig sikkerhed for, at der har indfundet sig en sammenhængende og veludviklet overdrevsvegetation på arealet inden opdyrkningen i 2012. Foruden ovenstående gennemgang af luftfotos har nævnet lagt vægt på, at der ikke foreligger vegetationsdata for arealet, herunder registrering af karakteristiske plantearter for overdrev eller besigtigelsesnotater.

3.3 Miljø- og Fødevarerklagenævnets afgørelse

Miljø- og Fødevareklagenævnet ophæver Kalundborg Kommunes afgørelse af 13. april 2023 om registrering af beskyttet overdrev på matr. nr. [Matrikelnummer 1].

[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.miljoportal.dk/html5/index.html?viewer=distribution>

[5] <https://mst.dk/media/xr3bxlm0/n156-natura-2000-plan-2022-27-store-aamose-skarresoe-og-bregninge-aa.pdf>

[6] Naturklagenævnets afgørelse af 18. juni 2001, j.nr. 97-131/200-0018

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

[8] Miljøministeriets vejledning nr. 10226 af 19. december 2019 om naturbeskyttelseslovens § 3-beskyttede naturtyper.

[9] Miljø- og Fødevareklagenævnet har gennemgået luftfotos for årene; 1979, 1981, 1985, 1988, 1989, 1990, 1993, 1995, 1996, 1998, 1999, 2001, 2002, 2004, 2005, 2006, 2007, 2008, 2009, 2010 og 2011. Luftfotos kan ses på Danmarks Miljøportal.

Øvrige luftfotos fra 1979 og 1999 kan ses på "Danmark set fra luften", <https://www.kb.dk/danmarksetfraluften/#zoom=10&lat=55.3&lng=10.4>

Øvrige luftfotos fra 1999, 2008 og 2010 kan ses på <https://miljoegis.mim.dk/spatialmap?profile=lbst>

Lovområder:

NBL - beskyttede naturtyper