

MRF 2024.304

Miljø- og Fødevareklagenævnets afgørelse af 18. december 2024, j.nr. 21/12955

Stadfæstet kommunes plejeplan for fredningen ”Møllebakken i Kalundborg”, da plejeplanen tjente til opnåelse af fredningens formål, og de rekreative tiltag ikke fandtes at stride mod fredningens øvrige formål om bl.a. sikring af naturmæssige kvaliteter. Det kunne ikke efter plejebekendtgørelsen kræves, at fredningens formål fremgik af plejeplanen.

Ved Naturklagenævnets afgørelse af 9. januar 2009 blev det 9,59 ha store område ”Møllebakken i Kalundborg” fredet. Området er en offentlig park omgivet af villabebyggelse. Formålet med fredningen er at fastholde området som offentlig bypark, at sikre området mod fremtidig byudvikling, at sikre områdets rekreative kvaliteter, offentlighedens adgang og levedulighederne for plante- og dyreliv og skabe grundlag for naturpleje og naturgenopretning, samt at bevare og forbedre/formidle områdets landskabelige, naturmæssige, kulturhistoriske og geologiske kvaliteter. Efter fredningens bestemmelser om naturpleje, skulle Kalundborg Kommune bl.a. foretage foranstaltninger til forbedring af forholdene for hjemmehørende dyre- og plantearter og til genoprettelse eller forbedring af landskabelige og kulturhistoriske værdier. I september 2021 vedtog kommunens Teknik- og Miljøudvalget en ny plejeplan for det fredede område ”Møllebakken i Kalundborg” for perioden 2021-2025. Den overordnede målsætning i den nye plejeplan var at genskabe en varieret og velbenyttet bypark. Målsætningen skulle bl.a. opnås ved gennemførelsen af en række konkrete tiltag, der bl.a. indebar etablering af stianlæg, nyetablering af belysning og fornyelse af en række beplantninger. Endvidere skulle der etableres flere bænke og affaldsspande. Vedtagelsen af plejeplanen blev påklaget af Danmarks Naturfredningsforening (DN), der gjorde gældende, at plejeplanens tiltag for at imødekomme det fredede områdes rekreative anvendelse skete på bekostning af fredningens øvrige formål, herunder sikringen og forbedringen af parkens naturmæssige kvaliteter, og vilkårene for dyre- og plantelivet. DN gjorde endvidere gældende, at plejeplanens kategorisering af parken

ikke burde ske på baggrund af en undersøgelse foretaget af en ekstern konsulent, at plejeplanen ikke angav alle fredningens hovedformål, og at klagen burde behandles af fredningsnævnet. Miljø- og Fødevareklagenævnet (formanden) lagde med henvisning til naturbeskyttelseslovens § 78 til grund, at nævnet havde kompetence til at behandle klagen over plejeplanen. Nævnet fandt, at den i plejeplanen beskrevne pleje tjente til opnåelse af fredningens formål jf. plejebekendtgørelsens § 1, stk. 1. Herved lagde nævnet vægt på, at plejeplanen hovedsageligt beskrev renovering af parkens eksisterende faciliteter, genoprettelse af skærmende beplantning og æstetiske ændringer til allerede eksisterende faciliteter i overensstemmelse med fredningens rekreative og kulturhistoriske delformål, samt bestemmelserne om delområders anvendelse. Det var nævnets vurdering, at plejeplanens rekreative tiltag ikke ville hindre opfyldelse af fredningens øvrige formål, herunder bevaringen og forbedringen af levedulighederne for områdets plante- og dyreliv, områdets landskabelige og naturmæssige kvaliteter og muligheden for at skabe grundlag for naturpleje og naturgenopretning. Ift. klagepunktet om, at undersøgelsen bag plejeplanen var udført af en ekstern konsulent, bemærkede nævnet, at der ikke er noget til hinder for, at kommunen benytter sig af ekstern assistance ifm. udformningen af plejeplaner, når plejeplanens indhold overholdt plejebekendtgørelsens og fredningens øvrige krav. At plejeplanen ikke angav alle fredningens hovedformål kunne ikke føre til andet resultat, idet plejebekendtgørelsen ikke indeholdt krav herom. Nævnet stadfæstede herefter kommunens plejeplan.

Kommentar: Afgørelsen giver anledning til to kommentarer. Den ene er, at nævnets afgørelse betyder, at de plejeplaner, som i en del fredningskendelser er forudsat vedtaget af kommunen, udgør en selvstændig afgørelse, der kan påklages til Miljø- og Fødevareklagenævnet. Den anden vedrører den omstændighed, at fredningskendelsen fra 2009 på linje med andre fredningskendelser fra denne periode blev vedtaget uden SMV-screening. Som følge heraf vil efterfølgende konkrete plejeplaner formentlig særskilt kræve en SMV-screening efter miljøvurderingslovens § 10, jf. EU-Domstolens dom i

sag C-473/14, hvor det blev fastslået at mindre ændringer af en fredningsplan for området ved Athen var omfattet af SMV-direktivets krav om miljøvurdering, når den oprinde fredningsplan ikke havde været SMV-vurderet. Selv om dette anbringende ikke var gjort gældende af Danmarks Naturfredningsforening skal nævnet af egen drift påse, at afgørelsen ikke er i modstrid med EU's miljøregler, hvorfor det må anses for en fejl, at dette ikke blev anført af nævnet.



Stadfæstelse af afgørelse om vedtagelse af plejeplan for fredning i Kalundborg Kommune

Sag: 21/12955

Dato: 18. december 2024

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

Miljø- og Fødevareklagenævnet stadfæster Kalundborg Kommunes afgørelse af 9. september 2021 om vedtagelse af plejeplan for Møllebakken.

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

1. Klagen til Miljø- og Fødevareklagenævnet

Afgørelsen er den 7. oktober 2021 påklaget til Miljø- og Fødevareklagenævnet af Danmarks Naturfredningsforening, lokalafdeling Kalundborg.

Klager har navnlig anført, at plejeplanen lægger for stor vægt på områdets rekreative brug på bekostning af de naturmæssige hensyn, der også indgår i fredningen.

Klagepunkterne er nærmere uddybet i afsnit 2.3.

2. Sagens oplysninger

2.1 Ejendommen/området

Plejeplanen vedrører det fredede område Møllebakken i Kalundborg. Det fredede område omfatter et areal på 9,59 ha og ligger omgivet af især villabebyggelse i Kalundborg by. 2,2 ha af området er fredskov, mens resten hovedsageligt består af lysåbne græsarealer med spredt beplantning. Området rummer forskellige rekreative faciliteter, bl.a. et amfiteater i områdets vestlige ende og en række tennisbaner i den østlige ende. Der findes desuden en mindre, privat boligbebyggelse i den østlige del af området.

Området er omfattet af Naturklagenævnets afgørelse af 9. januar 2009 om fredning af Møllebakken i Kalundborg Kommune.^[5] Fredningen har til formål at fastholde området som offentlig bypark, at sikre at området ikke gøres til genstand for fremtidig byudvikling, at sikre og udvikle områdets rekreative kvaliteter, offentlighedens adgang og levedulighederne for plante- og dyreliv, samt at bevare og forbedre/formidle områdets landskabelige, naturmæssige, kulturhistoriske og geologiske kvaliteter. Endelig har fredningen til formål at skabe grundlag for naturpleje og naturgenopretning.

Fredningen er opdelt i tre delområder med hver sin målsætning. Derudover indeholder fredningen bl.a. bestemmelser om naturpleje, herunder at Kalundborg kommune i henhold til en plejeplan kan foretage tilstandsændringer og andre foranstaltninger til forbedring af forholdene for hjemmehørende dyre- og plantearter og til opretholdelse eller forbedring af de landskabelige og kulturhistoriske værdier.

2.2 Den påklagede afgørelse

Kalundborg Kommunes Teknik- og Miljøudvalg har den 9. september 2021 truffet afgørelse om vedtagelse af en ny plejeplan for Møllebakken.

Klager er ved mail af 14. september 2021 underrettet om afgørelsen.

Plejeplanen vedrører perioden 2021-2025 og afløser den tidligere plejeplan for 2016-2020, idet fredningen foreskriver, at der skal udarbejdes en ny plejeplan minimum hvert femte år.

Den nye plejeplan har som overordnet målsætning at genskabe en varieret og velbenyttet bypark, der kan tiltrække den brede befolkning samt turister, herunder at parkens grundelementer – stier, belysning og inventar – fremstår velplejede og velvalgte.

Til opnåelse af dette formål indeholder plejeplanen forslag til en række konkrete tiltag, herunder renovering af parkens stier, der i dag er meget slidte, samt renovering og nyetablering af belysning langs stierne til at sikre tryk færdse gennem parken. Endvidere skal en række beplantninger fornyes for at genoprette parkens "grønne rammer" og afskærmningen fra den omkringliggende by, der har lidt som følge af slid og alderdom. Der skal etableres flere bænke, og affaldsspande skal udskiftes med typer, der matcher bænkene.

Herudover indeholder planen mere omfattende forslag til renovering af fem konkrete lokaliteter – udsigtspladsen, hovedindgangen, Møllebakketrappen, knudepunktet og amfiteatret – der dels skal renoveres, dels underkastes en række omlægninger af æstetisk karakter for at gøre parken mere indbydende.

Det fremgår af sagsmaterialet, at plejeplanen har været i høring hos bl.a. klager. Både klager og Kalundborg Kommune har i det væsentlige udtalt sig i overensstemmelse med deres bemærkninger under klagesagens behandling foruden en række bemærkninger til konkrete formuleringer i plejeplanen.

2.3 Klagens indhold

Klager har anført, at plejeplanen lægger for stor vægt på parkens anvendelse som rekreativt område for mennesker og for lidt vægt på de dele af fredningens formål, der vedrører dyr og planters levevilkår.

Klager har i den forbindelse påtalt, at plejeplanen til dels er baseret på en undersøgelse fra Forskningscentret for Skov og Landskab, der opdeler kommunens udearealer i fire hovedtyper, hvor Møllebakken hovedsageligt beskrives som tilhørende typerne "Det formelle anlæg" (park, have eller byrum) og "Den robuste legepark". Ifølge klager bør parken ikke kategoriseres på

baggrund af denne undersøgelse, men derimod på baggrund af fredningens formål og vilkår.

Videre tager plejeplanen efter klagers opfattelse for meget udgangspunkt i, at parken skal udvikles som henholdsvis legeplads og trimmet engelsk landskabshave – potentielt på bekostning af de dele af fredningens formål, der omhandler sikring og forbedring af parkens naturmæssige kvaliteter og vilkårene for dyre- og plantelivet. Klager mener ikke, at parken nødvendigvis bør udvikles som landskabshave, men at udviklingen derimod bør følge fredningens vilkår om sikring af naturligt hjemmehørende arter i tråd med nutidens trends og biodiversitetsmæssige nødvendigheder.

Herudover har klager bemærket, at plejeplanens tekst kun gengiver seks af fredningens otte delformål og bl.a. mangler at gengive delformålet om bevaring af områdets landskabelige og naturmæssige kvaliteter. I den forbindelse har klager ligeledes anført, at fredningen foreskriver, at forholdene for hjemmehørende plante- og dyrearter skal forbedres, og at klager ikke anser kulturplanter i en engelsk landskabshave som hjemmehørende. Nye eksotiske træer og planter bør derfor ikke indplantes ved nyplantning efter klagers opfattelse.

Endelig har klager anført, at klagen bør afgøres af fredningsnævnet i overensstemmelse med fredningens § 4 og ikke af Miljø- og Fødevareklagenævnet.

2.4 Kalundborg Kommunes bemærkninger til klagen

Kalundborg Kommune har den 17. november 2021 afgivet bemærkninger til klagen i forbindelse med oversendelsen til Miljø- og Fødevareklagenævnet.

Vedrørende undersøgelsen fra Forskningscentret for Skov og Landskab har Kalundborg Kommune anført, at anvendelsen af undersøgelsen i plejeplanen – herunder opdelingen i forskellige områdetyper – understøtter differentieringen af Kalundborg bys grønne områder og Møllebakkens funktion som bypark i byens samlede udbud af byrum og grønne områder. Kommunen har et ønske om at differentiere byens grønne områder for at give borgerne bedre mulighed for forskellige former for rekreation. Kommunen finder ikke, at opdelingen står i vejen for fredningens formål og vilkår.

Vedrørende bevaringen af områdets landskabelige og naturmæssige værdier har kommunen i samarbejde med biologer fra både Danmarks Naturfredningsforening og kommunen selv undersøgt, hvilke specifikke bevaringsværdier der er til stede på Møllebakken, og hvordan driften kan tilpasses for at styrke disse værdier. Efter kommunens opfattelse styrker plejeplanen således også denne del af fredningens formål.

Vedrørende den kompetente klagemyndighed har kommunen anført, at kommunen opfatter plejeplanen som en afgørelse efter naturbeskyttelsesloven jf. plejebekendtgørelsens § 5, og at klager over plejeplanen derfor skal ske gennem det sædvanlige klagesystem. Uenigheder over gennemførelsen af konkrete plejeforanstaltninger skal derimod først behandles af fredningsnævnet, jf. plejebekendtgørelsens § 1, stk. 5. Efter kommunens opfattelse er der aktuelt ikke tale om konkrete plejeforanstaltninger, hvorfor kommunen ikke har fundet det relevant at inddrage fredningsnævnet.

3. Miljø- og Fødevareklagenævnets bemærkninger og afgørelse

3.1 Miljø- og Fødevareklagenævnets bemærkninger

Ifølge plejebekendtgørelsens § 1, stk. 1, kan kommunalbestyrelsen gennemføre plejeforanstaltninger på fredede, ikke statsejede arealer, når dette tjener til opnåelse af formålet med fredningen og ikke strider mod fredningsbestemmelserne.

Ifølge plejebekendtgørelsens § 1, stk. 3, skal kommunalbestyrelsen for arealer, der ønskes plejet efter stk. 1, udarbejde en plejeplan, der omfatter hele eller nærmere afgrænsede dele af det fredede areal. Plejeplanen skal indeholde en beskrivelse af den naturtilstand, der ønskes opretholdt eller genskabt, og en beskrivelse af de foranstaltninger, der sigter mod opnåelse af fredningens formål. Planen sendes til ejere og brugere af de omfattede ejendomme til orientering.

Området er omfattet af Naturklagenævnets afgørelse af 9. januar 2009 om fredning af Møllebakken i Kalundborg Kommune.

Fredningen er inddelt i tre delområder:

- Delområde 1 omfatter selve parken, vandtårnet og området omkring dette.
- Delområde 2 omfatter den privatejede parcel.
- Delområde 3 omfatter tennisbanerne.

Om fredningens formål fremgår følgende af fredningens § 1:

"§ 1 Fredningens formål

- At området fastholdes som offentlig bypark
- At området ikke gøres til genstand for fremtidig byudvikling, herunder at der ikke etableres nye private boliger i området.
- At områdets rekreative kvaliteter sikres og udvikles
- At offentlighedens adgang sikres og forbedres
- At levedmulighederne for plante- og dyreliv bevares og forbedres
- At områdets landskabelige og naturmæssige kvaliteter bevares og forbedres
- At de kulturhistoriske og geologiske kvaliteter bevares og formidles
- At skabe grundlag for naturpleje og naturgenopretning."

Af fredningsbestemmelserne fremgår bl.a. følgende:

"§ 2 Mål for delområder

Delområde 1: Området skal fremstå og fungere som bypark/grønt fritidsområde som i sin helhed er åben for offentligheden.

Delområde 2: Områdets anvendelse fastlægges til kultur- og fritidsrelaterede formål, samt indenfor rammerne af den eksisterende kommuneplan hotel- og restaurationsformål.

Intentionen er, at området skal være samlingspunkt for fælles kulturelle og rekreative aktiviteter, hvor den brede offentlighed er sikret adgang.

Delområde 3: Området indeholder tennisbaner og til dette formål relaterede anlæg. Ved evt. ophør af tennisaktiviteten overgår området til område 1. Ved tennisaktivitetens ophør reableres arealet så det falder naturligt ind i det øvrige miljø.

§ 3 Tilstandsændringer, byggeri, tekniske anlæg, oplag m.v.

Der må ikke foretages terrænændringer og der må ikke opføres bebyggelse eller etableres anlæg, medmindre sådanne tilstandsændringer umiddelbart er tilladt i de efterfølgende bestemmelser.

[...]

Fredningen er ikke til hinder for, at der kan etableres stier i området efter en nærmere planlægning.

[...]

§ 4 Naturpleje

Uanset § 3 kan plejemyndigheden Kalundborg kommune i henhold til en plejeplan foretage tilstandsændringer og andre foranstaltninger, der skønnes egnet til at forbedre forholdene for hjemmehørende dyre- og plantearter eller findes hensigtsmæssige for at opretholde eller forbedre de landskabelige og kulturhistoriske værdier, herunder regulere afgræsningen ved at bestemme dyrearter/dyreracer og antallet af dyr, samt fastsætte tidspunkter for disse foranstaltninger

Det er en forudsætning for udførelse af foranstaltningerne, at de foretages på baggrund af en samlet plejeplan for hele området udarbejdet af plejemyndigheden.

Planen skal redegøre for de plejeforanstaltninger og anlægsarbejder, som påtænkes udført i de følgende højst 5 år, og for eventuelle begrænsninger i almenhedens adgangsret.

Plejemyndigheden skal give grundejerne, Danmarks Naturfredningsforening og Friluftsrådet lejlighed til at udtale sig om plejeplanen. Uenighed om planens indhold forelægges fredningsnævnet til afgørelse."

Miljø- og Fødevareklagenævnet bemærker indledningsvist, at nævnet anser sig for kompetent til at behandle klagen over vedtagelse af en plejeplan, jf. naturbeskyttelseslovens § 78, stk. 1, hvorefter kommunalbestyrelsens afgørelser efter loven eller de regler, der udstedes efter loven, kan påklages til Miljø- og Fødevareklagenævnet.

Miljø- og Fødevareklagenævnet finder, at den beskrevne pleje i den påklagede plejeplan tjener til opnåelse af fredningens formål, jf. plejebekendtgørelsens § 1, stk. 1. Nævnet har lagt vægt på, at plejeplanen hovedsageligt foreskriver renovering af parkens eksisterende faciliteter, genoprettelse af skærmende beplantning og æstetiske ændringer til allerede eksisterende faciliteter i overensstemmelse med fredningens rekreative og kulturhistoriske delformål samt bestemmelserne om delområdernes anvendelse i fredningens § 2. Efter nævnets vurdering vil de rekreative tiltag ikke hindre opfyldelsen af fredningens øvrige delformål, herunder bevaringen og forbedringen af levedmulighederne for områdets plante- og dyreliv, områdets landskabelige og naturmæssige kvaliteter og muligheden for at skabe grundlag for naturpleje og naturgenopretning.

Miljø- og Fødevareklagenævnet lægger til grund som ubestridt, at plejeplanen opfylder betingelserne i plejebekendtgørelsens § 1, stk. 3, herunder at planen angiver plejens arealmæssige afgrænsning, den naturtilstand, der søges opretholdt eller genskabt, og beskrivelse af de foranstaltninger, der sigter mod opnåelse af fredningens formål. Nævnet lægger endvidere til grund, at planen er sendt til ejere og brugere af de omfattede ejendomme til orientering.

Miljø- og Fødevareklagenævnet bemærker vedrørende klagepunktet i forhold til undersøgelsen fra Forskningscentret for Skov og Landskab, at der efter nævnets opfattelse ikke er noget til hinder for, at Kalundborg Kommune som plejemyndighed indhenter ekstern assistance til udformningen af sine plejeplaner, blot den endelige plan overholder plejebekendtgørelsens og fredningens øvrige krav. Da dette efter nævnets opfattelse er tilfældet, kan klagepunktet ikke føre til andet resultat.

Det kan efter Miljø- og Fødevareklagenævnets opfattelse heller ikke føre til andet resultat, at plejeplanens tekst kun angiver seks af fredningens otte delformål, idet plejebekendtgørelsen ikke indeholder krav om en direkte gengivelse af fredningens indhold, og da plejeplanen efter nævnets opfattelse opfylder bekendtgørelsens og fredningens øvrige krav.

3.2 Miljø- og Fødevareklagenævnets afgørelse

Miljø- og Fødevareklagenævnet stadfæster Kalundborg Kommunes afgørelse af 9. september 2021 om vedtagelse af plejeplan for Møllebakken.

[1] Bekendtgørelse nr. 924 af 27. juni 2016 om pleje af fredede arealer og tilsyn.

[2] Lovbekendtgørelse nr. 927 af 28. juni 2024 om naturbeskyttelse.

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

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

[5] Link til fredningen: <https://www2.blst.dk/nfr/08076.00.pdf>.

Lovområder:

NBL - fredningsområdet