

MRF 2024.63

Miljø- og Fødevarerklagenævnets afgørelse af 19. marts 2024, j.nr. 23/03774

Ophævet og hjemvist lovliggørende dispensation til E's opfyldning af tre mergelgrave, der "formodentlig" var omfattet af naturbeskyttelseslovens § 3, da kommunen havde tilsidesat officialprincippet ved ikke at undersøge områdernes naturværdi, og om størrelseskravene var opfyldt.

E havde i 2022 rettet henvendelse til Stevns Kommune om, at E ønskede at opfylde en række mergelgrave med et samlet areal på 415 m² på sin ejendom. Kommunen meddelte herefter, at det ville være nødvendigt at foretage besigtigelse af søerne med henblik på at foretage en vurdering af, om mergelgravene var omfattet af naturbeskyttelseslovens § 3. E foretog imidlertid jordopfyldning af de omhandlede mergelgrave, inden kommunen foretog den planlagte besigtigelse. Kommunen meddelte herefter den 11. januar 2023 lovliggørende dispensation efter naturbeskyttelseslovens § 65, stk. 2, til nedlægelse af de tre "formodede" § 3-beskyttede mergelgrave ved jordopfyldning. Dispensationen var meddelt på vilkår om bl.a. etablering af erstatningsnatur i form af etablering af en sø i forholdet 1:6, der skulle tinglyses på ejendommen. Afgørelsen blev påklaget af Danmarks Naturfredningsforening, der navnlig anførte, at kommunen ikke havde foretaget en tilstrækkelig undersøgelse af områdets potentielle forekomster af bilag IV-arter, og at afgørelsen i øvrigt var truffet på et forkert grundlag. Miljø- og Fødevarerklagenævnet (formanden) bemærkede med henvisning til det forvaltningsretlige officialprincip, at

myndigheder har pligt til at oplyse en sag tilstrækkeligt, inden der træffes afgørelse. Det var nævnets vurdering, at kommunen ikke havde sikret, at relevante og nødvendige oplysninger var blevet indsamlet og kontrolleret forud for afgørelsen, hvormed kommunen ikke havde truffet afgørelse på et tilstrækkeligt oplyst grundlag. Nævnet lagde herved vægt på, at kommunen ikke havde foretaget en egentlig vurdering af, om de tre søer faktisk var omfattet af § 3-beskyttelsen på opfyldningstidspunktet, dvs. om størrelseskravene var opfyldt, ligesom kommunen ikke havde undersøgt mergelgravenes naturværdi. At den planlagte besigtigelse ikke nåede at finde sted inden opfyldningen, var ikke tilstrækkeligt til at anse søerne for omfattet af § 3, hvorfor kommunen ikke havde grundlag for at vurdere, om der forelå et dispensationskrævende forhold. På den baggrund ophævede nævnet afgørelsen og hjemviste sagen til fornyet behandling med bemærkning om, at spørgsmål om lovliggørende dispensation som udgangspunkt skal behandles, som om indgrebet ikke havde fundet sted, og at erstatningsnatur ikke i sig selv kan begrunde en dispensation.



Ophævelse og hjemvisning af lovliggørende dispensation til nedlæggelse af tre formodede beskyttede søer i Stevns Kommune

Sag: 23/03774

Dato: 19. marts 2024

Miljø- og Fødevareklagenævnet har truffet afgørelse efter naturbeskyttelseslovens § 3, stk. 1, jf. § 65, stk. 2, jf. § 78, stk. 1.[\[1\]](#)

Miljø- og Fødevareklagenævnet ophæver Stevns Kommunes afgørelse af 11. januar 2023 om lovliggørende dispensation til nedlæggelse af tre formodede § 3-beskyttede søer på matr. nr. [Matrikelnummer1] og hjemviser sagen til fornyet behandling i kommunen.

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. 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 8. februar 2023 påklaget til Miljø- og Fødevarerklagenævnet af Danmarks Naturfredningsforening.

Med henvisning til sagens forløb har klager anført, at fraværet af væsentlige negative konsekvenser for det funktionelle økologiske netværk af ynglevandhuller for bilag IV-arterne stor vandsalamander og springfrø ved opfyldningen af mergelgravene er udokumenteret. Klager har påpeget, at der foreligger få registreringer af disse arter i området som følge af, at de ikke er systematisk eftersøgt. Endvidere er klager uforstående over for den nævnte mulige forekomst af spidssnudet frø. Klager har desuden anført, at Stevns Kommune har angivet urigtige oplysninger i afgørelsens sagsfremstilling, samt at beskrivelsen af mergelgravene som følge heraf ikke stemmer overens med de faktiske forhold.

Ifølge klager har Stevns Kommune, i henhold til Naturdata.dk, besigtiget de tre omhandlede vandhuller den 18. august 2022, hvilket ligger før opfyldelsen. Klager har fremhævet, at vandhullerne, ud fra besigtigelsesdata herfra, opfylder størrelseskravet for at være § 3-beskyttede søer og alle vurderes at være omfattet af § 3-beskyttelsen. Efter klagers opfattelse bør der ikke meddeles lovliggørende dispensation til opfyldningen af de § 3-beskyttede søer, herunder på vilkår af etablering af en større erstatningssø. Klager har anført, at erstatningsbiotopens type, størrelse og udformning ikke vil have nævneværdig værdi for padderne i området, men i stedet vil tiltrække vandfugle og blive fyldt med fisk og dermed tjene til jagtlige formål. På den baggrund har klager anført, at en stor sø ikke kan erstatte en opfyldning af tre mindre vandhuller. Klager har desuden bemærket, at de tre nedlagte padde-vandhuller bør kompenseres med seks nye små vandhuller, ligesom klager har redegjort for den mest hensigtsmæssige placering af erstatningsvandhullerne.

2. Sagens oplysninger

2.1. Ejendommen og området

De omhandlede arealer er beliggende på matr. nr. [Matrikelnummer1] der udgør ca. 542,8 ha, og er beliggende i landzone. Matriklen er beliggende ca. 850 m fra Natura 2000-område 206, Stevns Rev.

Det fremgår af Danmarks Arealinformation,^[4] at der ikke er registreret beskyttede søer på de steder på matriklen, hvor Stevns Kommune har meddelt

lovliggørende dispensation til nedlæggelse.

2.2. Den påklagede afgørelse

Stevns Kommune har den 11. januar 2023 i medfør af naturbeskyttelseslovens § 65, stk. 2, jf. § 3 meddelt lovliggørende dispensation til nedlæggelse af tre formodede § 3-beskyttede søer på matr. nr. [Matrikelnummer1].

Dispensationen er bl.a. meddelt på vilkår om, at der skal etableres en erstatningssø i forholdet 1:6, og at erstatningsarealet skal tinglyses på ejendommen.

Det fremgår af afgørelsen, at de omhandlede søer har et samlet areal på 415 m², og at lodsejer i sommeren 2022 har henvendt sig til Stevns Kommune med ønske om at fylde en række mergelgrave på matriklen. Kommunen har i den forbindelse meddelt, at der var behov for at tilse de § 3-beskyttede søer på arealet som følge af en afklaring fra Miljøministeriet.

Det fremgår videre af afgørelsen, at der som følge af en længere korrespondance omkring søerne, er opstået forvirring omkring, hvorvidt lodsejer måtte fylde søerne, samt at det i efteråret 2022 kunne konstateres, at de tre mergelgrave var blevet fyldt op. Ifølge kommunen skulle mergelgravene ikke være fyldt op før der var blevet foretaget et opfølgende tilsyn og en ny vurdering af søerne, selvom de var blevet afregistreret som § 3-beskyttede søer. På den baggrund har kommunen angivet, at det ikke kan afvises, at søerne burde have været beskyttet efter naturbeskyttelseslovens § 3.

I forlængelse heraf har Stevns Kommune angivet, at de pågældende mergelgrave før opfyldningen var beskrevet som vandhuller på henholdsvis ca. 80-100 m², 30-40 m², og 70 m². Kommunen har hertil angivet, at lodsejer som følge heraf blev meddelt, at søerne ikke skulle være blevet udfyldt, samt at forholdene skulle lovliggøres, hvorefter lodsejer har ansøgt om lovliggørende dispensation. Det fremgår af afgørelsen, at et tilsyn ville have klargjort, om søerne var beskyttede efter naturbeskyttelseslovens § 3, idet de pågældende mergelgrave i længere perioder har fremstået, så det ikke har været muligt at erkende dem som beskyttede.



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 fremgår dog af forarbejderne til bestemmelsen,^[5] at nævnet har mulighed for og efter omstændighederne pligt til at inddrage andre forhold end det, der er klaget over, f.eks. spørgsmålet om overholdelse af gældende EU-ret eller grundlæggende forvaltningsretlige grundsætninger.

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 Fødevarerklagenævnet har i denne klagesag fundet anledning til at behandle Stevns Kommunes iagttagelse af officialprincippet.

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

3.2. Miljø- og Fødevarerklagenævnets bemærkninger

Efter naturbeskyttelseslovens § 3, stk. 1, må der ikke foretages ændring i tilstanden af naturlige søer, hvis areal er på over 100 m².

Kriterierne for beskyttelse af natur omfattet af naturbeskyttelseslovens § 3 fremgår af registreringsvejledningen^[6] og vejledningen om beskyttet natur.^[7]

Naturbeskyttelseslovens § 3 omfatter både naturligt forekommende søer og søer, vandhuller og damme, som helt eller delvis er blevet til ved menneskelig indsats. Det kan f.eks. være gadekær, møllesøer og andre opstemningsanlæg, færdigt udgravede grus-, ler-, tørve- og mergelgrave, vandingshuller, vildtdamme, andedamme og visse regnvandsbassiner m.v.

Det er blandt andet 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.

Efter naturbeskyttelseslovens § 65, stk. 2, kan der i særlige tilfælde meddeles dispensation fra forbuddet i § 3.

Det følger af bemærkningerne til naturbeskyttelsesloven,^[8] at der skal foreligge særlige omstændigheder, før der kan meddeles dispensation til foranstaltninger, som ændrer tilstanden i de beskyttede naturtyper, når ændringerne er væsentlige eller i strid med ønsket om at opretholde de pågældende naturtyper som sådanne, idet reglerne er udtryk for en generel samfundsmæssig interesse i, at de beskyttede naturtyper opretholdes.

En væsentlig jordbrugs- eller anden almindelig økonomisk interesse er således ikke i sig selv tilstrækkelig til at begrunde en dispensation. Der må, for at et indgreb i områdets tilstand eventuelt kan accepteres, tillige være tale om et område, som ud fra naturbeskyttelsesmæssige hensyn vurderes som uden særlig interesse, eller om et indgreb, der i sig selv ikke skønnes at medføre nogen afgørende forrykning af tilstanden i området.

En særlig omstændighed, der kan begrunde dispensation, kan ifølge lovbemærkningerne f.eks. være, at der er tale om natur uden særlig fredningsmæssig interesse, eller at et ansøgt indgreb har en naturforbedrende funktion.

Miljø- og Fødevareklagenævnets praksis er i overensstemmelse med lovbemærkningerne restriktiv.

Ifølge officialprincippet, eller undersøgelsesprincippet, har en offentlig myndighed pligt til at oplyse en sag tilstrækkeligt, inden myndigheden træffer afgørelse i sagen. Formålet med officialprincippet er at understøtte, at der træffes materielt lovlige og rigtige afgørelser. Officialprincippet forpligter blandt andet myndigheden til aktivt at sikre, at alle relevante og nødvendige oplysninger bliver indsamlet og kontrolleret. Princippet er ikke lovfæstet, men er udtryk for en almindelig retsgrundsætning.

En række regler har det klare sigte at skabe garanti for, at afgørelsen behandles mere grundigt og alsidigt. Officialprincippet har karakter af en sådan garantiforskrift. Tilsidesættes garantiforskrifter, svigter en garanti for afgørelsens rigtighed, og der gælder derfor en formodning for, at afgørelsen er påvirket af fejlen. For at en tilsidesættelse af officialprincippet kan medføre, at en afgørelse er ugyldig, kræves, at tilsidesættelsen er konkret væsentlig. Samtidig er det også

en betingelse, at der ikke er momenter af undskyldende karakter, som med styrke taler for at opretholde afgørelsen trods tilsidesættelsen.

Miljø- og Fødevarerklagenævnet finder, at Stevns Kommunes afgørelse om lovliggørende dispensation til nedlæggelsen af de tre formodede § 3-beskyttede søer, ikke er truffet på et tilstrækkeligt oplyst grundlag, og at den pågældende mangel er konkret væsentlig, hvilket medfører, at afgørelsen er ugyldig.

Ved afgørelsen har Miljø- og Fødevarerklagenævnet vurderet, at Stevns Kommune ikke har sikret, at alle relevante og nødvendige oplysninger er blevet indsamlet og kontrolleret forud for afgørelsens meddelelse. Herved har nævnet lagt vægt på, at kommunen ud fra det oplyste ikke har foretaget en egentlig vurdering af, hvorvidt mergelgravene faktisk var beskyttede søer efter naturbeskyttelseslovens § 3 på opfyldningstidspunktet, og dermed om opfyldningen udgjorde en ulovlig tilstandsændring. Ligeledes har nævnet lagt vægt på, at det ud fra oplysningerne i afgørelsen ikke fremgår, hvorvidt mergelgravene opfyldte størrelseskravene til at være § 3-beskyttede, ligesom der af sagens oplysninger ikke ses at fremgå en beskrivelse eller vurdering af mergelgravenes naturværdi.

Miljø- og Fødevarerklagenævnet har ved bedømmelsen af forholdets konkrete væsentlighed vurderet, at de manglende oplysninger udgør en væsentlig risiko for rigtigheden af afgørelsens resultat. Uden disse oplysninger kan hverken Stevns Kommune eller nævnet vurdere, hvorvidt der foreligger sådanne særlige omstændigheder, der kan begrunde en lovliggørende dispensation, eller om indgrebene overhovedet har krævet en dispensation.

Efter Miljø- og Fødevarerklagenævnets vurdering er Stevns Kommunes henvisning til, at en besigtigelse og vurdering ikke nåede at finde sted inden opfyldningen af mergelgravene således ikke tilstrækkelig til at kunne lægge til grund, at der var tale om § 3-beskyttede søer.

Miljø- og Fødevarerklagenævnet bemærker for god ordens skyld, at spørgsmål om dispensation til et allerede foretaget indgreb, som udgangspunkt skal behandles som om, at indgrebet ikke havde fundet sted. Nævnet henviser endvidere til, at udlægning af erstatningsnatur efter lovbemærkningerne og nævnets faste praksis ikke i sig selv kan begrunde en lovliggørende dispensation.

Miljø- og Fødevarerklagenævnet ophæver på denne baggrund Stevns Kommunes afgørelse af 11. januar 2023 og hjemviser sagen til fornyet behandling.

3.3. Miljø- og Fødevareklagenævnets afgørelse

Miljø- og Fødevareklagenævnet ophæver Stevns Kommunes afgørelse af 11. januar 2023 om lovliggørende dispensation til nedlæggelse af tre formodede § 3-beskyttede søer på matr. nr. [Matrikelnummer1] og hjemviser sagen til fornyet behandling i kommunen.

[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>

[5] Jf. bemærkningerne til § 11 i forslag L44 til Lov om Miljø- og Fødevareklagenævnet (FT 2016-17).

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

[7] Vejledning om naturbeskyttelseslovens § 3 beskyttede naturtyper, Miljøstyrelsen, 2019.

[8] Lovforslag nr. 70 fremsat den 24. oktober 1991, afsnit 7.

Lovområder:

NBL - beskyttede naturtyper

