

MRF 2025.150

Miljø- og Fødevareklagenævnets afgørelse af 22. september 2025, j.nr. 24/05539

Ikke myndighedspassivitet ift. påbud efter naturbeskyttelseslovens § 73, stk. 5, om fysisk lovliggørelse af nåletræsbeplantning og læbælter etableret i 1996-1999 i en i 1987 registreret § 3-beskyttet, hvorfor afvist at give lodsejer medhold i klage over påbud om retablering af beskyttet hede, uden at nævnet tog stilling til klagers indsigelse om, at en fysisk lovliggørelse vil medføre skade på bilag IV-arters levesteder i området, bl.a. fordi der i 2001 var etableret to søer.

Thisted Kommune meddelte i april 2024 påbud efter naturbeskyttelseslovens § 73, stk. 5, til landmanden E om fysisk lovliggørelse i form af påbud om ”retablering” af tre arealer registreret som § 3 beskyttet hede på E’s ejendom. Efter påbuddet skulle der ske nedpløjning og fjernelse. Arealerne var blevet registreret som beskyttet hede efter besigtigelse i 1987. Ved senere besigtigelser i var der konstateret en række arter karakteristisk for naturtypen hede, herunder hedelyng, håret høgeurt, katteskæg, klokkeløng, revling, børste-siv, almindelig star, pille-star, sandstar og fåre-svingel. De beskyttede hedearealer på E’s ejendom indgik som del af en større kystnær registrering af beskyttet hede. Kommunen havde begrundet afgørelsen med, at det fremgik af luftfotos fra perioden mellem 1996 og 2015, at de beskyttede hedearealer var blevet opdyrket og tilplantet. På baggrund af luftfotogennemgangen, besigtigelserne samt driftshistorikken var kommunens vurdering, at arealerne på tidspunkterne for opdyrkning og tilplantning opfyldte kriterierne for at udgøre beskyttet hede, samt at der var tale om ”væsentlige” tilstandsændringer. Kommunen havde anført i afgørelsen, at der ikke var meddelt dispensation til de omhandlende tilstandsændringer. Kommunen havde tillige anført, at heder større end 5 ha tillige var omfattet af den dagældende naturfredningslovs § 43 af 1984, hvormed det var uden betydning, at E havde oplyst, at dele af tilplantningen allerede fremgik af luftfotos fra 1986. Afgørelsen blev påklaget af E, der gjorde gældende, at fysisk lovliggørelse i form af pløjning var for vidtgående, da arealerne var under naturlig tilgroning med hedeplanter, og at området var levested for en række bilag IV-arter, som findes i de to søer etableret i 2001. E anførte videre, at pløjningen ville være til fare for disse arters økologiske

funktionalitet, og at vilkår om slæt med fjernelse af afhøstet materiale, ville være tilstrækkeligt til, at to af områderne igen sprang i hede. Ift. det tredje område med nålebeplantning, gjorde klager gældende, at det fremgik af luftfotos fra 1986, at der allerede på dette tidspunkt kunne konstateres planterækker, og at disse tillige var konstateret ved besigtigelsen i 1987, hvor amtet havde betegnet området som tørt klithedeområde med småklitter og flere læhegn. E henviste til, at området var tilplantet for at begrænse sandflugten, og at amtet burde have påtalt forholdet i forbindelse med besigtigelser 1987 og 2003, hvor kommunen havde besigtiget to søer. E mente, at der indtrådte retsfortabende passivitet og kommunen derfor var afskåret fra at kræve beplantningen fjernet. Miljø- og Fødevareklagenævnet (formanden) fandt alene anledning til at prøve, hvorvidt retten til at kræve nåletræsbevoksningen fysisk lovliggjort var bortfaldet som følge af myndighedspassivitet, idet nævnet anførte, at spørgsmålet om beskyttelsesstatus var ubestridt. Nævnet lagde til grund, at der i perioden 1996-1999 var plantet tre rækker træer i område tre i strid med naturbeskyttelseslovens § 3, og bemærkede, at der ikke ud fra tidligere luftfotos kunne konstateres nåletræsbevoksning på arealerne. Herefter fandt nævnet, at kommunen ikke var afskåret fra at kræve fysisk lovliggørelse af tilplantningen, idet der ifølge nævnet ikke forelå oplysninger der indikerede, at kommunen forud for den nærværende lovliggørelses-sag havde haft viden om tilplantningen. Det ændrede ikke herved, at kommunen havde besigtiget området i 2003 ifm. etableringen af søer, da formålet havde været et andet. På denne baggrund kunne nævnet ikke give medhold i klagers indsigelser.

Kommentar: Afgørelsen giver anledning til tre principielle bemærkninger. Den ene vedrører virkningen af en fysisk lovliggørelse i forhold til bilag IV-arter. Selv om klagenævnet ikke har kompetence til at tage stilling til, hvilke foranstaltninger der kan påbydes efter naturbeskyttelseslovens § 73, stk. 5, men alene tager stilling til, om der foreligger et ulovligt forhold, vil en fysisk lovliggørelse kunne

være i modstrid med EU-rettens krav til beskyttelse af bilag IV-arters levesteder, medmindre der foreligger en vurdering, som godtgør, at en fysisk lovliggørelse ikke vil have sådanne skadelige virkninger. Så når klagenævnet udtaler sig om den ulovlige tilstand trods manglende hjemmel, burde klagenævnet i det mindste påpege, at kommunen er forpligtet til at foretage en vurdering af, om en fysisk lovliggørelse vil kunne have skadelig virkning for bilag IV-arters levesteder. Se hertil uddybende Kotzareis: **MRF 2024C.5** samt Kotzareis: TfmKE 2025, s. 150 om påbud om fysisk lovliggørelse kræver VVM-screening samt **MRF 2025.139 Mfk**. Den anden kommentar vedrører påbud om genopretning, som der ikke tidligere var hjemmel til, men hvor der ved lov nr. 263 af 11. februar 2026 er etableret hjemmel i naturbeskyttelseslovens § 73, stk. 5, 2. pkt., som lyder: "Tilsynsmyndigheden kan herunder påbyde, at ulovlige indretninger fjernes, at ulovligt fjernede indretninger bringes tilbage, og at den hidtidige tilstand reetableres, samt forbyde fortsat aktivitet, som forhindrer, at et påbud om reetablering af den hidtidige tilstand i et § 3-beskyttet område kan efterkommes". Reglen trådte i kraft den 15. februar 2026, hvorfor denne hjemmel ikke var gældende på tidspunktet for kommunens afgørelse, hvilket klagenævnet burde have præciseret. For en gennemgang og kritik af lovændringen se kommentaren til **MRF 2025.42 B**. Den tredje kommentar vedrører område 3, hvor registreringen i 1987 mest nærliggende må forstås på den måde, at der var læhegn, da arealet blev registreret, hvorfor læhegn ikke nødvendigvis er en ulovlig tilstandsændring.



Ikke medhold i klage over påbud om reetablering af beskyttet hede i Thisted Kommune

Sag: 24/05539

Dato: 22. september 2025

Miljø- og Fødevareklagenævnet har truffet afgørelse efter naturbeskyttelseslovens § 3, stk. 2, nr. 1, jf. § 73, stk. 5, jf. § 78, stk. 1.^[1]

Miljø- og Fødevareklagenævnet giver ikke medhold i klage over Thisted Kommunes afgørelse af 26. april 2024 om påbud om reetablering af beskyttet hede på mat.nr. [Matrikelnummer1].

Thisted Kommune fastsætter en ny frist for påbuddets efterkommelse.

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^[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 23. maj 2024 påklaget til Miljø- og Fødevareklagenævnet af ejendommens ejer.

Klager har navnlig anført, at

- vilkårene om pløjning af markerne i område 1 og 2 er for vidtgående,
- myndighederne som følge af passivitet har godkendt læbæltet i område 3, idet træerne blev plantet i 1987, og
- at læbæltet udgør en naturlig del af området.

Klagepunkterne er nærmere uddybet i afsnit 2.3.

2. Sagens oplysninger

2.1 Området

De omhandlede arealer er en del af matr.nr. [Matrikelnummer1], tilhørende ejendommen beliggende [Adresse1].

Det fremgår af Danmarks Arealinformation,[4] at dele af matriklen er registreret som beskyttet hede, jf. naturbeskyttelseslovens § 3, stk. 2, nr. 1, og indgår som en del af en større kystnær registrering af beskyttet hede. Det fremgår videre, at der er registret to beskyttede søer på matriklen.

2.2 Den påklagede afgørelse

Thisted Kommune har den 26. april 2024 truffet afgørelse om påbud om reetablering af hede på nærmere afgrænsede områder, af kommunen benævnt område 1-3, på seks nærmere bestemte vilkår. Det fremgår af afgørelsen, at beskyttet natur i område 1 og 2 er blevet opdyrket, og at beskyttet natur i område 3 er blevet tilplantet.

Om baggrunden for afgørelsen har Thisted Kommune vedrørende område 1 oplyst, at heden blev registreret som beskyttet natur ved besigtigelse i 1987. Området er beskrevet som et tørt klithedeområde med småklitter og flere læhegn, omgivet af plantager og græsningsarealer. Det er kommunens vurdering, at heden fremstår tydelig på alle tilgængelige luftfoto op til 2004, hvorefter der i perioden 2004-2006 er sket en opdyrkning af den § 3-beskyttede hede, som intensiveres fra 2009 og op til i dag. Kommunen har ved besigtigelse den 12. marts 2024, konstateret en række karakteristiske arter for naturtypen. Der er bl.a. fundet hedelyng, håret høgeurt, katteskæg, klokkelyng, revling, børste-siv, almindelig star, pille-star, sandstar og fåre-svingel. Kommunen har oplyst, at området har være præget af manglende oprydning af nåletræ-

selvforyngelse fra de plantede læhegn i området, men at der dog er fældet selvforyngelse i 2022 på arealet.

Om område 2 har Thisted Kommune oplyst, at heden blev registreret som beskyttet natur ved besigtigelse i 1987. Området er i afgørelsen beskrevet som et stort uregelmæssigt formet hedeområde med flade klitheder, klitpartier og fugtige lavninger mm. Det er kommunens vurdering, at heden fremstår tydeligt på alle tilgængelige luftfotos op til 2014, hvorefter der i perioden 2014-2015 er sket en opdyrkning af den §3-beskyttede hede. Det er endvidere kommunens vurdering, at der i perioden 2009-2012 er foretaget høslæt på arealet, idet der ses et tydeligt kørespor. På trods af høslættet er det kommunens vurdering, at der fortsat ses varieret hedelyngs-vegetation på store dele af området, hvilket ifølge kommunen understøtter, at arealet inden opdyrkningen i perioden 2014-2015 opfyldte kriterierne for at være omfattet af naturbeskyttelseslovens § 3.

Thisted Kommune har vedrørende område 3 oplyst, at heden blev registreret som beskyttet natur ved besigtigelse i 1987. Kommunen har i afgørelsen beskrevet området som et tørt klitområde med småklitter og flere læhegn, omgivet af plantager og græsningsarealer. Det er kommunens vurdering, at heden tydeligt fremstår på alle tilgængelige luftfoto op til 1995, hvorefter der i perioden 1996-1999 er plantet to-tre rækker med nåletræer på den § 3-beskyttede hede.

På baggrund af ovenstående, luftfotogennemgang, driftshistorik samt gamle og nye besigtigelser, er det Thisted Kommunes vurdering, at området nu, og på tidspunkterne for opdyrkningen og tilplantningen af heden begyndte, opfyldte kriterierne for at være § 3-beskyttet hede. Det er endvidere kommunens vurdering, at opdyrkningen og tilplantningen har medført en væsentlig tilstandsændring af arealet.

Thisted Kommune har henvist til, at bestemmelserne i naturbeskyttelseslovens § 3 er udformet som forbudsbestemmelser, og at alle former for tilstandsændringer i beskyttet natur kræver dispensation fra naturbeskyttelseslovens § 3. Kommunen har oplyst, at der ikke er meddelt § 3-dispensation til opdyrkningen eller tilplantningen.

Dernæst har Thisted Kommune fremført en række bemærkninger på baggrund af klagers høringssvar af 24. april 2024.

Thisted Kommune har til klagers bemærkninger vedrørende område 1 fastholdt, at området skal nedpløjes, idet de ti værdifulde arter primært blev fundet i kanten eller inde i et område, hvor der var fældet træer. Kommunen har oplyst, at der alene blev fundet sandstar på det areal, som er blevet opdyrket, og at arealet ellers var domineret af kulturgræsser.

Til klagers bemærkninger, om at område 2 har været drevet med græs/kløver, gødet, høstet og omlagt ca. hvert femte år siden 1999, har Thisted Kommune oplyst, at det efter gennemgang af luftfoto fra perioden 1992 til 2023 fortsat er kommunens vurdering, at området fremstår med tydelig tæt hedelyngs vegetation på arealet frem til 2014, hvor denne tæthed/tilstedeværelse forsvinder, idet arealet ses opdyrket. Efter kommunens vurdering, er det svært at kunne identificere at en sådan omlægning skulle have fundet sted hvert femte år, da hedelyng ikke har en sådan hurtig tilvækst, at den har kunne etablere de synlige bestande igen mellem hver omlægning. Kommunen erkender, at der er foretaget høslæt og eller græsning i årene op til 2014, da man på luftfoto kan se hjulspor efter maskiner. Da klager erkender, at arealet har været drevet med græs/kløver fastholder kommunen, at arealet skal nedpløjes, således der blotlægges jord/sand hvor hede vegetationen nemmere har ved at sprede sig, end hvis der er tæt og veletableret græs/kløver dække på arealet. Kommunen har oplyst, at kommunen ikke har besigtiget område 2 ved besigtigelsen den 12. marts 2024, idet det efter kommunens vurdering ville være irrelevant, da arealet har været i drift som dyrket mark.

Til det af klager anførte, om at de omhandlende træækker i område 3 fremgår af luftfotos fra 1986, har Thisted Kommune henvist til, at heder større end 5 ha., inden nugældende Naturbeskyttelseslov fra 1992, var omfattet af § 43 i naturfredningsloven fra 1984. Det er derfor kommunens vurdering, at tilplantningen af læhegnet allerede på daværende tidspunkt var i strid med beskyttelsen af området, hvorfor kommunen fastholder påbuddet.

2.3 Klagens indhold

Klager ønsker, at Miljø- og Fødevarerklagenævnet tager stilling til, om Thisted Kommunes vilkår om pløjning af område 1 og 2 er for vidtgående. Klager har oplyst, at arealerne er under naturlig tilgroning med karakteristiske hedeplanter, og er vigtige områder for de bilag IV-arter, der findes i de to søer, som blev etableret i 2001. Det er klagers opfattelse, at vilkåret om pløjning er voldsomt, set

i lyset af, at driften af arealet som græsmark allerede er ophørt, og at det årlige slæt har udpint jorden tilstrækkeligt til at karakteristisk hedevegetation allerede findes på arealerne. Ifølge klager vil pløjning af arealerne være ødelæggende for bilag IV-arternes økologiske funktionalitet. Klager påpeger, at kommunen ikke har besigtiget område 2, og derfor ikke har nogen idé om, hvilke naturværdier der vil blive ødelagt med en pløjning.

Efter klagers opfattelse vil et krav om slæt med fjernelse af det afhøstede materiale være tilstrækkeligt til, at område 1 og 2 igen springer i hede, i den udstrækning det ikke allerede er sket, og anmoder Miljø- og Fødevarerklagenævnet ændre kommunens påbud i overensstemmelse hermed.

Det fremgår videre af klagen, at område 3 vedrører et tre-rækket læbælte, som Thisted Kommune kræver fjernet. Klager har oplyst, at der er uenighed om hvornår læbæltet er plantet. Ifølge klager viser luftfoto fra 1986 tydeligt, at de tre planterækker allerede på daværende tidspunkt var plantet. Klager har henvist til, at Amtet, der besigtigede arealet i 1987, betegner arealet som et tørt klithedeområde med småklitter og flere læhegn. Klager finder sidste bemærkning interessant, da hele området netop er tilplantet med flere læbælter for at begrænse sandflugten, og har oplyst, at det således ikke er noget fremmedelement med læhegn på heden, og såfremt det var, har klager anført, at Amtet burde have påtalt det i 1987. Klager har endvidere anført, at der har været rig mulighed for at påtale det tre-rækkede læbælte tidligere, såfremt det havde været et problem, og henviser til besigtigelsesrapporter fra 2003, hvor Amtet igen besøgte området bl.a. for at se de ny-etablerede søer.

Klager har slutteligt anmodet om, at punktet vedrørende fjernelse af træerne stryges fra Thisted Kommunes påbud. Klager har til støtte herfor anført, at læbælterne er en del af klitheden og en naturlig del af området, og at det er urimeligt at komme 38 år senere og kræve dem fjernet. Klager har endvidere anført, at træerne er ved at dø bort af sig selv efter angreb af barkbiller og saltpåvirkning fra havet, og at der er en lang række arter tilknyttet de hængende træer. Endeligt har klager anført, at det har formodningen imod sig, at Amtet ikke har påtalt læbæltet, såfremt det blev opfattet som et problem, og at myndighederne som følge af passivitet, har godkendt læbæltet.

Klager har den 4. marts 2025 indsendt yderligere bemærkninger til klagen efter at have været i dialog med Thisted Kommune vedrørende bl.a. slåning af græs på område 1 og 2. Klager har oplyst, at kommunen pr. mail af 8. februar 2024 har

oplyst, at klager fint kan slå græsset på de to områder, hvilket klager stiller sig undrende overfor, da det strider imod påbuddet, idet der står:

"isået afgrøder inden for de røde polygoner skal nedpløjes senest den 1. juni 2024, og skal herefter henligge urørt til naturlig udvikling".

3. Miljø- og Fødevareklagenævnets bemærkninger og afgørelse

3.1 Miljø- og Fødevareklagenævnets prøvelse

Efter naturbeskyttelseslovens § 73, stk. 5, skal kommunen som tilsynsmyndighed foranledige et ulovligt forhold lovliggjort, medmindre forholdet har underordnet betydning. Ifølge lovens § 74, stk. 1 påhviler det den til enhver tid værende ejer eller bruger at berigtige et ulovligt forhold.

Det følger af naturbeskyttelseslovens § 78, stk. 1, 2. pkt. at afgørelser om påbud truffet efter lovens § 73, stk. 5, ikke kan påklages til Miljø- og Fødevareklagenævnet. Nævnet har dog i praksis accepteret klager over tilsynsafgørelser fra påbudsadressaten for så vidt angår fortolkningen af lovgrundlaget, herunder om der er tale om ulovlige forhold.

Det fremgår af § 11, stk. 1, 1. pkt., i lov om Miljø- og Fødevareklagenævnet, at nævnet kan begrænse sin prøvelse af en afgørelse til de forhold, der er klaget over.

Miljø- og Fødevareklagenævnet forstår klagen således, at Thisted Kommunes vurdering af, at der på område 1 og 2 er sket en tilstandsændring af § 3-beskyttet hede ikke er bestridt af klager, ligesom område 3's beskyttelsesstatus ej heller er bestridt.

Miljø- og Fødevareklagenævnet har herefter alene fundet anledning til at behandle spørgsmålet om hvorvidt de tre rækker træer på område 3 på tidspunktet for tilplantningen udgør en tilstandsændring af beskyttet hede og om Thisted Kommune som følge af myndighedspassivitet har mistet retten til at kræve forholdet fysisk lovliggjort.

3.2 Miljø- og Fødevareklagenævnets bemærkninger

3.2.1 Tilstandsændring

Ifølge naturbeskyttelseslovens § 3, stk. 2, nr. 1, må der ikke foretages ændring i tilstanden af heder, når sådan naturtype enkeltvis eller sammen med andre naturtyper er større end 2.500 m².

Det fremgår af vejledningen om naturbeskyttelseslovens § 3-beskyttede naturtyper,[5] at der ved vurderingen af om en foranstaltning kræver dispensation fra naturbeskyttelseslovens § 3, skal lægges vægt på foranstaltningens karakter og især på den virkning, den har for området, det vil sige, om foranstaltningen indebærer ændringer af området og dermed af naturtilstanden. Vurderingen af om en foranstaltning indebærer en ændring af området, skal tage udgangspunkt i det konkrete områdes forhold og naturværdier.

Miljø- og Fødevareklagenævnet har lagt til grund som uomtvistet, at område 3 er beskyttet som hede efter naturbeskyttelseslovens § 3, stk. 1, nr. 1. Nævnet finder efter luftfotogennemgang, at der ikke er grundlag for at tilsidesætte Thisted Kommunes vurdering af, at der i perioden 1996-1999 blev plantet tre rækker træer i område 3, og at tilplantningen udgør en tilstandsændring af beskyttet hede.. I den sammenhæng har nævnet lagt vægt på, at der på luftfoto fra 1999 ses forholdsvis nyplantede træer, der maksimalt er to-tre år gamle, og at disse tydeligt ses på luftfoto fra 2002. Nævnet har endvidere lagt vægt på, at der hverken på luftfoto fra 1986, 1987, 1990, 1992 eller 1995 kan erkendes træer eller lignende på lokaliteten.

3.2.2 Myndighedspassivitet

Der er ikke lovbestemte frister for, hvornår tilsynsmyndigheden skal have truffet afgørelse eller skal have foretaget bestemte sagsbehandlingsskridt, hverken i forhold til, hvornår tilsynsmyndigheden er blevet bekendt med et muligt ulovligt forhold, eller i forhold til, hvornår det ulovlige forhold er etableret. Det er imidlertid i praksis antaget, at forventninger, der bygger på enten myndighedspassivitet, eller at et indgreb har været upåtalet i flere år, skal tillægges betydning ved vurderingen af, om der kan pålægges fysisk lovliggørelse.

Begrebet myndighedspassivitet anvendes i de situationer, hvor tilsynsmyndigheden er bekendt med et muligt ulovligt forhold, men ikke inden for et rimeligt tidsrum har søgt forholdet lovliggjort. Ved bedømmelsen af,

hvorvidt tilsynsmyndigheden har fortabt retten til at kræve fysisk lovliggørelse som følge af passivitet, må der generelt – foruden den forløbne tid – lægges vægt på, om lodsejer har haft grund til at tro, at myndighedens tavshed i forhold til en konstateret mulig ulovlighed er udtryk for en form for accept af forholdet, og om det må anses for myndighedens ansvar eller risiko, at kravet om lovliggørelse ikke er blevet rejst på et tidligere tidspunkt.

Miljø- og Fødevareklagenævnet finder, at Thisted Kommune ikke har fortabt retten til at kræve forholdet lovliggjort på grund af myndighedspassivitet.

Miljø- og Fødevareklagenævnet har herved lagt vægt på, at der i sagen ikke er oplysninger, der indikerer, at kommunen har haft viden om tilplantningen, før nærværende påbudssag. Det ændrer ikke nævnets vurdering, at kommunen efter klagers oplysninger har besigtiget området i 2003, i forbindelse med etableringen af søer på matriklen, idet formålet her var et andet.

3.3 Miljø- og Fødevareklagenævnets afgørelse

Miljø- og Fødevareklagenævnet giver ikke medhold i klage over Thisted Kommunes afgørelse af 26. april 2024 om påbud om reetablering af beskyttet hede på mat.nr. [Matrikelnummer1].

Thisted Kommune fastsætter en ny frist for påbuddets efterkommelse.

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

[2] Lov nr. 1715 af 27. december 2016 om Miljø- og Fødevareklagenævnet som senest ændret ved lov nr. 640 af 11. juni 2024 om ændring af lov om Miljø- og Fødevareklagenævnet mv.

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

[4] Link til Arealinformation på Danmarks Miljøportal:
<https://danmarksarealinformation.miljoportal.dk/?viewer=distribution>.

[5] Vejledning om naturbeskyttelseslovens § 3-beskyttede naturtyper, Miljøstyrelsen, 2019, afsnit 3.5.

Lovområder:

NBL - beskyttede naturtyper