

## DOM

afsagt den 11. maj 2016 af Vestre Landsrets 13. afdeling (dommerne Karen Foldager, Michael Ellehauge og Tina Birgitte Nors (kst.)) i 1. instanssag

V.L. B-0346-15

Sydvestjysk Landboforening

som mandatar for

I/S Sommersgård

(advokat Håkun Djurhuus, København)

mod

Natur- og Miljøklagenævnet

(Kammeradvokaten ved advokat Charlotte Bagger Nielsen, København)

Denne sag, der er anlagt den 10. oktober 2014 ved Retten i Herning, er ved kendelse af 24. februar 2015 henvist til behandling ved Vestre Landsret i medfør af retsplejelovens § 226, stk. 1.

Sagen vedrører prøvelse af den afgørelse, som Natur- og Miljøklagenævnet den 11. april 2014. Natur- og Miljøklagenævnet ophævede ved afgørelsen Ringkøbing-Skjern Kommunes afgørelse af 26. august 2013 og hjemviste sagen til fornyet behandling ved kommunen efter naturbeskyttelseslovens § 3. Natur- og Miljøklagenævnet vurderede ved afgørelsen, at det areal, som kommunen i sin afgørelse havde accepteret en omlægning af fra græs til græs, var omfattet af naturbeskyttelseslovens § 3, hvorfor en omlægning krævede dispensation fra lovens § 3.

### **Påstande**

Sydvestjysk Landboforening har som mandatar for I/S Sommersgård (herefter benævnt Sommersgård) nedlagt påstand om, at Natur- og Miljøklagenævnet tilpligtes at anerkende, at Natur- og Miljøklagenævnets afgørelse af 11. april 2014 er ugyldig.

Sommersgård har herudover nedlagt påstand om, at Natur- og Miljøklagenævnet tilpligtes at anerkende, at den i sagen omhandlede ejendom (som indtegnet på kortbilag til Ringkøbing-Skjern Kommunes afgørelse af 26. august 2013, sagens bilag F) ikke er omfattet af naturtypebeskyttelsen i henhold til naturbeskyttelseslovens § 3, stk. 2, nr. 4.

Natur- og Miljøklagenævnet har påstået frifindelse.

### **Sagsfremstilling**

Den afgørelse, som Natur- og Miljøklagenævnet traf den 11. april 2014 (sag NMK-514-00030) vedrører et areal på ca. 11 ha, som er en del af Værnengene, der bl.a. ejes af Dagsletters Værn.

Sommersgård, hvori Niels Jørgen Sommer Madsen og Søren Kristian Sommer Madsen er interessenter, driver landbrugsvirksomhed ved bl.a. kvægbrug og lejer det i sagen omhandlede areal af Dagsletters Værn. Sommersgård anmeldte i 2012 til kommunen omlægning af arealet fra græs til græs. Kommunen traf den 15. juni 2012 afgørelse om, at der kunne ske omlægning af arealet, og henviste til naturbeskyttelseslovens § 19d. I afgørelsen er endvidere anført, at omlægning kan ske på vilkår af, at der holdes en afstand på mindst 20 m til det fugtige areal. Afgørelsen blev indbragt for Natur- og Miljøklagenævnet, der den 5. juli 2013 ophævede kommunens afgørelse og hjemviste sagen til fornyet behandling i kommunen. Kommunen traf herefter den 26. august 2013 afgørelse, hvorved der meddeltes, jf. naturbeskyttelseslovens § 19 b, en accept af, at der kan ske omlægning af arealet fra græs til græs.

Det er i kommunens afgørelse anført, at arealet ikke var registreret som omfattet af naturbeskyttelseslovens § 3, og at arealet i en fredningskendelse fra 2004 var registreret som vedvarende græsareal.

Kommunens afgørelse blev påklaget til Natur- og Miljøklagenævnet, der den 11. april 2014 traf følgende afgørelse:

#### **”Afgørelse**

...

#### **Klagen til Natur- og Miljøklagenævnet**

Ringkøbing-Skjern Kommunes afgørelse af 26. august 2013 er påklaget af Dansk Ornitologisk Forening (herefter DOF) og Danmarks Naturfredningsforening (herefter DN). I begge klager er overordnet an-

ført, at forvaltningen af Værnengene, der indebærer omlægning af arealer med vedvarende græs, er i strid med Natura 2000-interesser og i strid med formålet med fredningsbestemmelser for området. Der peges navnlig på, at Værnengene er en af de vigtigste lokaliteter for engfugle i Danmark. Herunder for de truede og sårbare arter engryle, brushane og stor kobbersneppe, der er afhængig af store landskaber med varierende vegetation og hydrologiske forhold. Omlægning fra græs til græs indebærer en nedpløjning af eksisterende vegetation og insektliv mv, som afløses af kulturgræsser uden for værdi for størsteparten af fuglene på Værnengene. Pløjningen vil desuden påvirke arealets terrænforhold, og arealets hydrologiske tilstand. Ligeledes vil græsningsintensiteten blive ændret. Når engene pløjes op og tilsås med kulturgræs, forsvinder arealernes potentiale i en periode, der rækker langt ud over 40 år. Det ødelægger ynglemulighederne for engryle og brushane i en lang årrække og forringer ynglemulighederne kraftigt for stor kobbersneppe. Der er i den sammenhæng bl.a. henvist til en undersøgelse udført af Amphi Consult i 2013. Også omlægning af arealer uden ynglefugle kan være i strid med målsætningen om at opnå gunstig bevaringsstatus, dels fordi der vil være afledte effekter for tilstødende områder, herunder ved en påvirkning af de hydrologiske forhold, dels fordi det vil fastholde det omlagte areal, som et areal med forringede ynglemuligheder mv. Arealerne i Værnengene skal betragtes som en biologisk helhed, der skal forvaltes samlet under hensyn til målsætningen om at opnå gunstig bevaringsstatus.

Det gøres nærmere gældende bl.a.,

- 
- At arealet, der ubestridt opfylder de faktiske/biologiske betingelser for at være omfattet af naturbeskyttelseslovens § 3, bør registreres som § 3-areal. I den sammenhæng er peget på, at § 3-beskyttede enge, som i årevis ikke havde været omlagt, ændrede status fra § 3-arealer til vedvarende græsarealer i forbindelse med fredningen i 2004.
- At omlægning fra græs til græs i øvrigt skal anmeldes og behandles efter naturbeskyttelseslovens § 19 b, jf. lovens bilag 2, nr. 5, om opdyrkning af vedvarende græsarealer i fuglebeskyttelsesområder. Klagerne er på dette punkt uenig med Naturstyrelsens Vejledning<sup>4</sup> fra oktober 2012. DN har henvist til en korrespondance herom med Naturstyrelsen.
- At der ikke med vurderingerne i den påklagede afgørelse er tilstrækkeligt grundlag for at udelukke en væsentlig påvirkning af Natura 2000-området. I den sammenhæng er bl.a. henvist til tidligere undersøgelser af fugleliv i området. Desuden er anført, at afgørelsen på visse punkter er baseret på overslagsberegninger og løse vurderinger.

---

<sup>4</sup> Vejledning om reglerne om internationale naturbeskyttelsesområder i naturbeskyttelseslovens § 19 b, § 19 d og § 19 e (Miljøministeriet, Naturstyrelsen – Oktober 2012).

Klagerne har endelig bemærket, at der uden egentlige afgørelser herom allerede er sket omfattende pløjning i navnlig i den sydlige del af Værnengene, og at Ringkøbing-Skjern Kommune bør forpligtes til at gennemføre en række tiltag (vurdering af konsekvenser, udarbejdelse af plejeplan i henhold til fredningen, og registrering af § 3-arealer) med henblik på at kunne sikre overensstemmelse med internationale forpligtelser og formålet med fredningen.

### **Sagens oplysninger**

Baggrunden for sagen er en anmeldelse i henhold til naturbeskyttelseslovens § 19 b om opdyrkning af vedvarende græsarealer i et fuglebeskyttelsesområde.

Det anmeldte areal, der ifølge den påklagede afgørelse er ca. 11 ha.<sup>5</sup>, ligger inden for Natura 2000-område nr. 69: ”Ringkøbing Fjord og Nymindestrømmen”, der består af fuglebeskyttelsesområde nr. 43 og habitatområde nr. 62.

Området består af en stor lavvandet brakvandsfjord, Ringkøbing Fjord, omgivet af bl.a. store strandengsarealer, især ved Værnengene og Tipperne, der danner en halvø ud i den sydlige ende af fjorden. Her er landskabet fladt med talrige småsøer og enge, der er gennemskåret af loer og enkelte grøfter.

---

<sup>5</sup> Arealet, som er indtegnet på kortbilag til kommunens afgørelse, er af Natur- og Miljøklagenævnet opmålt til ca. 7,5 ha.

Fjorden udgør et af landets vigtigste yngle- og rasteområder for en lang række fugle. Fuglene er knyttet til fjorden på forskellig vis. Rørdrum og rørhøg yngler i rørskovsområderne, vadefugle på de afgræssede enge, og terner samt skestork yngler på lave øer i fjorden. Svaner, gæs, ænder og en række rovfugle bruger hele området til rast og fouragering i træksæsonen. Tipperhalvøens store engarealer er et af landets allervigtigste områder for ynglende engfugle. Bl.a. yngler en stor bestand af alm. ryle og stor kobbersneppe og næsten hele den danske bestand af brushane i selve kerneområdet på Tipperne, jf. Natura 2000-plan 2010-2015, s. 8.

Udpegningsgrundlaget omfatter bl.a. naturtypen strandeng og ynglefuglene brushane og alm. ryle. Stor Kobbersneppe indgår ikke i udpegningsgrundlaget. Det fremgår af den overordnede målsætning for området, at levesteder for bl.a. de truede arter alm. ryle og brushane skal prioriteres. Arealet af levesteder skal øges, og hvor det er muligt, skal skabes sammenhæng mellem disse.

Ringkøbing-Skjern Kommune meddelte den 15. juni 2012, at den anmeldte omlægning kunne igangsættes. Kommunen henviste til, at der var anmeldt omlægning fra græs til græs med rensningsafgrøder. Som begrundelse for afgørelsen anførte kommunen, at det omhandlede areal på grund af dets tørhed ikke var attraktivt for engfuglene, og at den tilladte omlægning ikke ville have en negativ indflydelse på Natura 2000-områdets udpegningsgrundlag. Afgørelsen blev påklaget af DN. I forbindelse med klagesagen oplyste kommunen bl.a., at det omhandlede areal på grund af undtagelsen i naturtypebekendtgørelsens § 2 ikke er omfattet af naturbeskyttelseslovens § 3, og at registreringer af § 3-beskyttede naturtyper ligger fast som følge af fredningen af Værnengene fra 2004.

Natur- og Miljøklagenævnet ophævede ved formandsafgørelse af 5. juli 2013 (NMK-515-00029) den påklagede afgørelse og hjemviste sagen til fornyet behandling. Hjemvisningen var begrundet med, at kommunens vurdering af den anmeldte aktivitets påvirkning af engfuglene var utilstrækkelig set i forhold til habitatreglernes krav. Nævnet bemærkede i den forbindelse også, at den anmeldte aktivitet forudsattes at respektere fredningens bestemmelser om vedvarende græsarealer, men at der i kommunens afgørelse ikke var redegjort for, i hvilket omfang/med hvilke intervaller arealet hidtil var blevet omlagt. Der er ikke i forbindelse med hjemvisningen taget stilling til kommunens oplysninger om § 3-status.

Ringkøbing-Skjern Kommune har herefter den 26. august 2013 truffet den påklagede afgørelse om, at der kan ske en omlægning arealet fra græs til græs. Det er kommunens samlede vurdering, at en omlægning af arealet, ikke vil have en negativ effekt på de naturtyper og arter, som området er udpeget for at beskytte, og som udgør udpegningsgrundlaget.

Om det retlige grundlag for afgørelsen har kommunen bemærket, at omlægning fra græs til græs ifølge Naturstyrelsens seneste vejledning (oktober 2012) ikke skal anmeldes i henhold til naturbeskyttelseslovens § 19 b, jf. bilag 2, nr. 5, og at kommunen på den baggrund er af den opfattelse, at lodsejeren i princippet kan trække sin anmeldelse tilbage og

frit omlægge arealet uden anmeldelse. Kommunen er dog af den holdning, at naturbeskyttelseslovens §§ 19 c-e fordrer, at kommunen forholder sig til den ønskede drift, når kommunen er bekendt med denne, da driften *kan* have betydning for udpegningsgrundlaget.

Som nærmere begrundelse for afgørelsen er bl.a. anført følgende:

”Vurdering af arealet, som ønskes omlagt

Arealet er, som det ligger hen nu, fersk eng med en vegetation af engplanter. Arealet har været besigtiget i april og august og har på begge tidspunkter været ret tørt. Der er blevet registreret følgende planter på arealet: mosebunke, knæbøjet rævehale, lyse-siv, almindelig star, eng-karse, lav ranunkel, fløjlsgræs, alm. rapgræs, hvidkløver, mælkebøtte, rødkløver, alm. kamgræs, skjaller sp., dueurt sp., rød svingel, mark-frytle, glanskapslet siv, humle-sneglebælg, bidende ranunkel, alm. kvik, og i en fugtig rende på marken: kær-trehage, sump-kællingetand, sø-kogleaks, vand-mynte, kær-snerre m.v.

Arealet har i dag en tilstand, som vil berettige det til en registrering som § 3-beskyttet natur, men bestemmelsen i § 2, stk. 3, i bekendtgørelse om beskyttede naturtyper, som siger, at: ”Indgås der aftale med en offentlig myndighed om pleje af et areal, der er omfattet af bestemmelserne i naturbeskyttelseslovens § 3, stk. 1-3, kan den tidligere udnyttelse af arealet genoptages efter aftaleperiodens udløb, medmindre andet er bestemt i aftalen. Genoptagelsen skal ske senest et år efter aftaleperiodens udløb”, betyder, at arealet ikke kan registreres inden for det første år efter, at aftalen med det offentlige er ophørt.

Da der på dette areal har været en aftale med det offentlige i perioden 1990-2011, vurderes det, at arealet ikke kan registreres som omfattet af § 3, selvom det opfylder kriterierne herfor.

Arealet er i forbindelse med fredningskendelsen af 24. juni 2004 udpeget som vedvarende græsareal.

Arealet blev sidst omlagt i 1974, men retten til omlægning blev opretholdt i forbindelse med fredningskendelsen. Arealet blev i 1992 registreret som fersk eng omfattet af naturbeskyttelseslovens § 3, men i forbindelse med fredningskendelsens udarbejdelse blev det af amtet besluttet, at naturtype-registreringen af de arealer, som i fredningskendelsen skulle fastlægges som vedvarende græsarealer, ikke længere skulle fremgå som § 3-arealer. Sletningen af § 3-registreringen blev foretaget på grund af bestemmelsen i § 2, stk. 3 i bekendtgørelse om beskyttede naturtyper.

Arealet har i perioden 1990-2005 været omfattet af MFO-aftale (aftale om drift af miljøfølsomme områder), i perioden 2005-2010 været omfattet af MVJ-aftale (aftale om miljøvenlig drift af

jordbrugsarealer). Fra 2010-2011 var arealet omfattet af en MB-ordning (Miljøbetinget tilskud).

Lodsejer ønsker at omlægge arealet fra græs til græs. Han har oplyst, at det er det tanken, at arealet omlægges i juli/august således, at der kun isås græsblanding uden rensningsafgrøder og uden gødning. Arealet ønskes herefter tilført gødning svarende til det, der var tilladt i forbindelse med MFO- og MVJ-ordningerne, hvilket var 60 % af kvælstofnormen, svarende til ca. 75-80 kg N pr. ha.

#### Vurdering af habitatnaturtypen strandeng

Omlægning af arealet vil ikke medføre et indgreb i naturtypen strandeng. Vegetationen på arealet er karakteristisk for fersk eng og ikke for strandeng, og hvis arealet kunne registreres som § 3, ville det blive registreret som fersk eng og ikke som strandeng.

Naturstyrelsen har da heller ikke i deres kortlægning af habitatnaturtyper i Natura 2000-området kortlagt arealet som strandeng. Se vedlagte kortbilag på kort nr. 1. Naturstyrelsen har slet ikke kortlagt arealet.

Det ses på vedlagte kort nr. 2, at der mellem det kortlagte strandengsareal og arealet, som ønskes omlagt, er en afstand på ca. 250 m, hvilket vurderes at være en tilstrækkelig afstand.

Ifølge Ole Thorups rapport fra 2007 "Forslag til god forvaltning for engfugle" er saltholdigheden på omlægningsarealet vurderet til at være et areal med lav saltholdighed (til forskel fra andre arealer i området med en saltholdighed større end 5 promille).

#### Vurdering af okker

I forbindelse med omlægning af arealet fra græs til græs sker der ikke en sænkning af grundvandsspejlet. Det betyder, at der ikke vil forekomme nogen form for risiko for øget udvaskning af okker og altså dermed ingen negativ effekt på naturtyper og/eller arter, som udgør udpegningsgrundlaget for området.

#### Vurdering af fosfor

Udvaskning af fosfor er et problem, når der sker overfladevandsafstrømning. Arealet på denne lokalitet ligger i et område, som er helt fladt, og der er således ingen væsentlig risiko for, at der vil kunne forekomme overfladevandsafstrømning. Ydermere vil den periode, hvor arealet er helt uden græsdække være kort (højst 2 måneder), og det vil tilmed være i en periode, hvor der er forholdsvis tørt (juli/august), og hvor der derfor ikke sker en væsentlig overfladevandsafstrømning. En overslags-beregning viser, at fosforbelastningen ligger langt under 1 promille. Der vil derfor ikke være en negativ effekt på naturtyper og/eller arter, som udgør udpegningsgrundlaget for området.

### Vurdering af forholdene for fuglene

Ifølge Ole Thorups rapport fra 2007 har arealet ved Sydladefennen ikke været interessant for engfuglene i en lang årrække. Stor kobbersneppe har sidst været registreret på arealet i 1987, og tilbagegangen af stor kobbersneppe kan formentlig først og fremmest forklares med tilgroning – og dette er ikke problemet på dette areal, som altid har været afgræsset.

Der må således være andre faktorer, som gør sig gældende i forhold til, at fuglene ikke vil være på arealet.

Brushane og engryle har ikke været registreret som ynglefugle på arealet. Kun engryle har været registreret i nærheden af arealet med en enkelt forekomst i 1989.

Det vurderes således, at en omlægning af arealet fra græs til græs ikke vil have en negativ effekt på engfuglene, brushøne, engryle og stor kobbersneppe, som fuglebeskyttelsesområdet bl.a. er udpeget for at beskytte.

### Kvælstof

Hvorvidt der skal tillades tilførsel af kvælstof på arealet, vil blive drøftet og vurderet i forbindelse med det pågående arbejde i plejeudvalget for Værnengene.”

Den aktuelle sag rejser et afgørende spørgsmål om, hvorvidt arealer i området er undtaget fra naturbeskyttelseslovens § 3 i medfør af naturtypebekendtgørelsens § 2. Hvis det i denne sag omhandlede omlægning kræver dispensation fra naturbeskyttelseslovens § 3, skal sagen allerede af den grund ikke behandles efter naturbeskyttelseslovens § 19 b, jf. § 19 b, stk. 3, og en vurdering af forholdet til Natura 2000-interesserne skal foretages i forbindelse med en eventuel dispensation fra § 3, jf. § habitatbekendtgørelsens § 7 og § 8, stk. 3, nr. 1.

Som grundlag for opfattelsen af, at det i denne sag omhandlede areal er undtaget fra naturbeskyttelseslovens § 3 har Ringkøbing-Skjern Kommune henvist til bemærkninger herom i Naturklagenævnets afgørelse af 24. juni 2004 om fredning af Værnengene. Fredningen erstattede en ældre fredning fra 1977. Den nye fredning var i høj grad begrundet i et ønske om at muliggøre bevarelsen af en række hytter på Værnengene, som efter en tidligere fredning skulle fjernes.

Fredningen har bl.a. til formål at bevare og forbedre områdets landskabelige, naturmæssige og kulturelle værdier, herunder at medvirke til at skabe grundlag for at sikre og genoprette en gunstig bevaringsstatus for de arter og naturtyper, der internationale naturbeskyttelsesområde er udpeget for at beskytte. Det er et af fredningens særlige formål at opretholde Værnengene som åbne landskaber med rørskove og græssede enge og strandenge, som tilgodeser plantelivet og herudover især vade- og andefugle samt gæs knyttet til disse landskabstyper.



I beskrivelsen af fredningsområdet (s. 4) er bl.a. anført følgende:

”En stor del af arealerne er i amternes naturtyperegistrering udpeget til ferske enge og få arealer som overdrev. På grund af aftaler med Strukturdirektoratet eller amterne om miljøvenlig drift af landbrugsarealer kan hovedparten af de registrerede ferske enge og overdrev efter aftalernes udløb bruges, som det var muligt i henhold til den gamle fredningskendelse, inden aftalerne blev indgået. Først et år efter aftaleudløb kan arealerne få status som beskyttet fersk eng eller overdrev, jf. undtagelsesbestemmelsen i § 2, stk. 3, i bekendtgørelse nr. 637 af 25. juni 2001 om beskyttede naturtyper.”

I beskrivelsen af klager over fredningsnævnets afgørelse og bemærkninger til klagerne er bl.a. anført følgende om arealanvendelsen (s. 7f):

”Dansk Ornitologisk Forening (DOF) har i sin klage navnlig anført, at afgørelsen medfører direkte og alvorlige forringelser af de eksisterende beskyttelsesbestemmelser for fuglene og naturen på Værnengene i forhold til Overfredningsnævnets kendelse fra 1977. Forringelsen af beskyttelsen er i klar modstrid med forpligtelserne efter såvel Fuglebeskyttelsesdirektivet som Habitatdirektivet. (...)

Efter DOF's opfattelse har store dele af de arealer, der i fredningsnævnets nye afgørelse udlægges som vedvarende græsarealer, aldrig været omlagt og for yderligere deles vedkommende i hvert fald ikke inden for de sidste 10-20 år. Disse arealer er derfor omfattet af naturbeskyttelseslovens § 3.

Fredningsnævnets nye afgørelse gør det imidlertid muligt at oppløje og omlægge arealer, der hidtil har været beskyttet af lovens generelle beskyttelse i § 3, da [frednings-]nævnet kalder det, der hidtil har været betragtet som § 3-beskyttede enge, for vedvarende græsarealer. DOF finder, at dette er meget uheldigt for de interesser, som fredningen skulle være med til at sikre.

Det er efter DOF's mening i strid med naturbeskyttelseslovens formål, når en fredning medfører en dårligere beskyttelse end den gældende før fredningen. Dette er ligeledes i strid med Fuglebeskyttelsesdirektivet, hvor Danmark forpligter sig til at sikre levesteder for bestemte arter af ynglefugle og regelmæssigt tilbagevendende trækfuglearter. (...)

Danmarks Naturfredningsforening udtrykker (...) principiel betænkelighed ved, at internationale forpligtelser på naturområdet i væsentlig grad hviler på tidsbegrænsede, frivillige aftaler mellem lodsejere og myndigheder (MVJ-aftaler). (...)

Skov- og Naturstyrelsen mener, at DOF's klage over, at der med fredningsnævnes afgørelse sker en forringelse af Overfredningsnævnets afgørelse af 1977 i relation til arealanvendelsen bygger på to misforståelser:

1. (...)
2. En stor del af de arealer, som i marken fremstår som enge, der er beskyttet efter naturbeskyttelseslovens § 3, og derfor i amtets vejledende registrering af beskyttede naturtyper efter lovens § 3 er registreret som § 3 enge, er ikke omfattet af denne beskyttelse. Amtet har foretaget registreringen af § 3-beskyttede arealer ud fra luftfotos og ved besigtigelse, men der er ikke taget højde for, at der på en stor del af arealerne har været aftaler om miljøvenlig drift (MFO og MVJ) fra før 1. juli 1992. Disse arealer er omfattet af undtagelsesbestemmelsen i § 2, stk. 3, i bekendtgørelse nr. 637 af 25. juni 2001 om beskyttede naturtyper, hvorefter der er mulighed for at genoptage den tidligere udnyttelse af arealerne indtil et år efter aftalens udløb.

For så vidt angår DOF's klage over, at fredningen ikke i tilstrækkeligt omfang lever op til forpligtelserne i EF Fuglebeskyttelsesdirektivet og EF-habitatdirektivet udtaler Skov- og Naturstyrelsen: Det er styrelsens vurdering, at samspillet mellem fredningsbestemmelserne og de indgåede MVJ-aftaler udgør en tilstrækkelig beskyttelse, og forpligtelserne efter habitat- og fuglebeskyttelsesdirektivet med den eksisterende arealanvendelse er tilgodeset, idet de eksisterende MVJ-aftaler forventes videreført. Såfremt arealdriften mod forventning skulle ændres, må det vurderes, om der er behov for at bringe andre virkemidler i anvendelse for at beskytte området. (...)"

I afsnittet om Naturklagenævnet afgørelse (s. 11) er bl.a. anført følgende:

"Fredningen bør gennemføres i det væsentlige som bestemt af fredningsnævnet. Nævnet lægger herved de af Skov- og Naturstyrelsen og Ringkøbing Amt tilkendegivne forudsætninger til grund, herunder at fredningens arealanvendelsesbestemmelser sammen med de eksisterende MVJ-aftaler for tiden anses for at udgøre en tilstrækkelig beskyttelse af området naturværdier også i relation til de internationale forpligtelser, der følger af, at området er udpeget som internationalt naturbeskyttelsesområde. Der lægges endvidere vægt på, at fredningsmyndighederne vil vurdere, om der er behov for at bringe andre virkemidler i anvendelse for at beskytte området, såfremt de eksisterende MVJ-aftaler ikke videreføres, og arealdriften således mod forventning skulle ændres. (...)

Med fredningens § 6 er fastsat bestemmelser om arealanvendelsen, herunder følgende om vedvarende græsarealer (§ 6.2):

Arealerne må ikke opdyrkes eller tilplantes, ej heller med juletræer, energiafgrøder eller lignende, og der må ikke etableres nye læhegn. Udskiftning og retablering af eksisterende læhegn kan dog foretages. Arealer må omlægges i hidtidigt omfang, men kun med nødvendige rensningsafgrøder. Arealerne må derfor ikke indgå i almindelig omdrift. Arealerne må gødes i hidtidigt omfang. Brug af sprøjte- og bekæmpelsesmidler kan kun finde sted efter indhentet

dispensation fra fredningsnævnet. Akutte angreb af stankelbenslarver kan dog bekæmpes uden dispensation fra fredningsnævnet.

Det anmeldte areal er på fredningens kortbilag indtegnet som vedvarende græsarealer. Fredningskortet angiver bl.a. også MVJ-aftaler pr. 1. april 2004. Arealet er aktuelt ikke omfattet af den vejledende registrering af § 3-arealer. Af sagens akter fremgår, at arealet – og en række andre tidligere § 3-registrerede arealer – er blevet afregistreret på baggrund af fredningsafgørelsen.

Efter gennemførelsen af fredningen i 2004 har Naturklagenævnet i en principiel afgørelse af 26. september 2006 om engarealer i nuværende Jammerbugt Kommune taget stilling til rækkevidden af undtagelsen i naturtypebekendtgørelsens § 2. Nævnet fandt, at undtagelsen i naturtypebekendtgørelsens § 2, stk. 1, ikke gjaldt for de i denne sag omhandlede arealer, der siden 1990 havde været omfattet af successive aftaler (MFO og MVJ), og som opfyldte kriterierne for ferske enge ved naturbeskyttelseslovens ikrafttræden den 1. juli 1992. Nævnet fandt ikke, at den situation, hvor arealet som følge af ny lovgivning bliver omfattet af naturbeskyttelseslovens § 3, er omfattet af ordlyden af bekendtgørelsens § 2, stk. 1, idet den ferske eng ikke er dannet, fordi der har været gennemført en særlig driftsform efter aftale med en offentlig myndighed. Nævnet fandt – i modsætning til daværende Skov- og Naturstyrelse – ikke at situationen kan sidestilles med undtagelsen i bekendtgørelsens § 2, stk. 1. Afgørelsen er refereret NKO 400 fra november 2006. Sagen blev indbragt for Retten i Hjørring, der ved dom af 24. januar 2008 frifandt Naturklagenævnet.

Ringkøbing-Skjern Kommune har i bemærkninger af 25. september 2013 til klagerne bl.a. anført, at arealet ud fra botaniske kriterier befinder sig i kategorien ”natureng”, men at det er kommunens opfattelse, at arealet ikke er omfattet af naturbeskyttelseslovens § 3, før et år efter aftaleperiodens udløb. Kommunen henholder sig herved dels til undtagelsen i naturtypebekendtgørelsens § 2, dels til formuleringerne herom i fredningen. Arealet har efter kommunens opfattelse ikke karakter af habitatnaturtype, herunder ikke strandeng. Kommunen har i den forbindelse også rettet sig efter den kortlægning af arealerne på Værnengene, som Naturstyrelsen har foretaget. Havde der været tale om en habitatnaturtype, ville omlægningen medføre en ødelæggelse af en habitatnaturtype på udpegningsgrundlaget, som efter kommunens umiddelbare vurdering ikke ville kunne tillades. For så vidt angår det samlede beskyttelsesniveau for de vedvarende græsarealer i området har kommunen henvist til formuleringen herom i fredningen. Kommunen henholder sig til, at fredningens bestemmelser blev drøftet med Skov- og Naturstyrelsen, og at kommunen ikke har grundlag for at betvivle fagligheden af det grundige forarbejde, som lå forud for fredningsafgørelsen. I modsætning til, hvad der var forudsat i fredningen, videreføres MVJ-aftalerne imidlertid ikke i den form, de blev indgået. Der er derfor nedsat et plejeudvalg i henhold til fredningsafgørelsens § 7

med deltagelse af lodsejere, DN, Naturstyrelsen og kommunen, der skal søge at finde frem til en forvaltning af arealerne, som bedst tilgodeser beskyttelseshensynene i området. Kommunen har desuden oplyst om en række andre forhold, herunder om forekomst af fugle og om gødskning og sprøjtning. Bl.a. fremgår, at arealet i perioden 2005-2011 har været gødsket med 84 kg N pr. ha.

Natur- og Miljøklagenævnet har den 29. november 2013 - med henvisning til bl.a. NKO nr. 400/2006 - bedt Ringkøbing-Skjern Kommune oplyse, om det omhandlede areal på 11 ha, der blev registreret som fersk eng af Ringkøbing Amt i 1992, var vokset ind i beskyttelsen, fordi der havde været en særlig driftsform i MFO-aftalen, eller om arealet forud for indgåelsen af MFO-aftalen ville kunne have opfyldt de biologiske kriterier for ferske enge.

Ringkøbing-Skjern Kommune har på den baggrund supplerende oplyst, at kommunen vurderer, at arealet, som ønskes omlagt, var at opfatte som § 3-eng allerede inden MFO-aftalen blev indgået i 1991. Dette begrundes med *at* arealet blev registreret som § 3 i 1992, *at* arealet ikke har været omlagt siden 1974, *at* luftfotoet fra 1990 ikke afviger væsentligt fra luftfotoet fra 1992, og *at* det vurderes, at arealet ikke har forandret sig væsentligt fra 1990 til 1992. Kommunen har desuden henvist til, at det af de oprindelige registreringer, som blev foretaget af amtet i 1992, fremgår, at stort set alle de vedvarende græsarealer var registreret som § 3. På et vedlagt kortmateriale fra 1992 er det i denne sag omhandlede areal angivet som fersk eng (benævnt "nr. 9") Det er videre oplyst, at administrationen ved amtet i forbindelse med fredningsafgørelsen fra 2004 blev bedt om at fjerne de registrerede arealer, fordi de ifølge fredningsafgørelsen skulle fremstå som vedvarende græsarealer og ikke som § 3-arealer.

Jysk Landbrugsrådgivning har den 10. december 2013 fremsendt supplerende kommentarer til sagen på vegne af ejer. Med henvisning til undtagelsen i naturtypebekendtgørelsens § 2 fastholdes, at arealerne er undtaget fra naturbeskyttelseslovens § 3. Der henvises bl.a. til, at arealet fra 1991 og frem til 2012 har været omfattet af en ubrudt række af aftaler med offentlig myndighed. Det anføres, at det er uden betydning, om arealet har været omlagt i en periode op til indgåelse af MFO-aftalen i 1991. Det afgørende er, at lodsejer på grund af aftalen var afskåret fra at inddrage arealet i omdrift inden naturbeskyttelseslovens ikrafttræden den 1. juli 1992 og herved imødegå, at arealet blev omfattet af naturbeskyttelseslovens § 3. Desuden peges på, at daværende Ringkøbing Amts § 3-registrering fra 1992 alene er vejledende. Ifølge Jysk Landbrugsrådgivning var det forkert, at amtet lod arealet registrere i 1992, da det er omfattet af undtagelsen i naturtypebekendtgørelsens § 2. Jysk Landbrugsrådgivning er således samlet af den opfattelse, at undtagelsen i naturtypebekendtgørelsen fortsat finder anvendelse for det omhandlede areal, og er forundret over, at der nu rejses tvivl herom.

Natur- og Miljøklagenævnet har herefter med henvisning til praksis som beskrevet i NKO 400/2006 bedt om Jysk Landbrugsrådgivning eventuelle yderligere bemærkninger til sagen.

Jysk Landbrugsrådgivning har herefter den 19. december 2013 supplerende anført, at den aktuelle sag på følgende 4 væsentlige punkter adskiller sig fra sagen, som ligger til grund for NKO 400: *at* Naturklagenævnets fredningsafgørelse af 24. juni 2004 netop sikrer, at vedvarende græsarealer kan omlægges med nødvendige rensningsafgrøder, *at* det er ud fra denne forudsætning, at lodsejerne tiltræder de vedtagne fredningsbestemmelser, *at* den aktuelle mark ikke er registreret som et § 3-beskyttet areal, og *at* ejer ikke kan godkende Ringkøbing-Skjern Kommunes påstand om, at arealet ikke har været omlagt siden 1974.

Om omlægning af arealet har Jysk Landbrugsrådgivning den 9. januar 2014 nærmere anført, at arealet ikke har været omlagt i perioden fra 1989 og frem til i dag, og at arealet i denne periode har været omfattet af en udbrudt række af aftaler med offentlig myndighed. Arealet har været omlagt ved pløjning i perioden 1973-1974. Når tidsperioden er indsnævret til blot 2 år skyldes det, at arealet blev omlagt lige efter, at forpagtningen af arealet blev indledt. I perioden 1975-1988 er indres grønsværen at være brudt en gang i perioden 1980-1984 i forbindelse med angreb af stankelben. Da det er op til 30 år siden, er der usikkerhed om det præcise årstal. Arealet huskes ikke at være omlagt ved pløjning. Jordbehandlingen er alene foregået ved harvning og/eller fræsningsteknik med samtidig isåning af græs plus dæksæd.

DN har den 3. marts 2014 fremsendt supplerende bemærkninger til sagen. Om § 3-status er anført, at DN er uforstående over for, at § 3-arealerne blev afregistreret, og mener at denne handling må annulleres. DN anfører, at oplysninger om driften af området, herunder omlægning mv. henholdsvis 1973/1974 og 1980/1984, er udokumenterede, samt at oplysningerne reelt er uden betydning for sagen, idet det må lægges til grund, at arealet i 1992 opfyldte betingelserne for at være § 3. DN finder, at arealet både før, under og efter aftalerne har haft karakter af natureng. Der er ifølge DN ikke noget, som tyder på, at § 3-arealet er ”dannet som følge af en aftale” med en offentlig myndighed. I øvrigt gøres bemærkninger om bl.a. forhold vedrørende gødskning og om pligten til at forbedre forholdene for de beskyttelseskrævende arter.

DOF har ved brev dateret 10. marts 2014 fremsendt supplerende bemærkninger til sagen. DOF har supplerende bl.a. peget på, at en omlægning af arealet er i strid med Natura 2000-handleplanen og forpligtelser i henhold til Ramsarkonventionen. Der er oplyst nærmere om fugletællinger på Tipperne og Værnengen og redegjort nærmere for, at omlægning er i strid med målet om at opnå gunstig bevaringsstatus.

Det skal bemærkes, at der udover det ovenfor refererede - som navnlig angår § 3-spørgsmålet - i sagens akter er en lang række oplysninger og synspunkter om naturværdierne i området, om den aktuelle forvaltning af

Værnengene og om forpligtelserne til at sikre og forbedre forholdene for de beskyttelseskrævende fuglearter.

Natur- og Miljøklagenævnet har ved sagens behandling gennemgået kortmateriale i sagen samt luftfotos fra Miljøportalen og flyfotoarkivet (2012, 2010, 2008, 2006, 2004, 2002, 1999, 1995, 1992, 1990, 1987, 1982, 1976, 1965 og 1954).

### **Natur- og Miljøklagenævnets bemærkninger og afgørelse**

I sagens behandling har deltaget 9 af Natur- og Miljøklagenævnets 10 medlemmer: Lars Busck (formand), Ole Pilgaard Andersen, Martin Glerup, Leif Hermann, Per Larsen, Poul Søgaard, Peter Thyssen, Jens Vibjerg og Henrik Waaben.

#### *1. Indledende bemærkninger*

Som nævnt ovenfor rejser sagen et afgørende spørgsmål om, hvorvidt det omhandlede areal kan være omfattet af naturbeskyttelseslovens § 3, uanset at det i en periode har været lagt til grund, at det ikke er tilfældet.

Efter naturbeskyttelseslovens § 3, stk. 2, nr. 4, må der ikke foretages ændringer i tilstanden af ferske enge, når sådanne naturtyper enkeltvis eller sammen med andre naturtyper er større end 2.500 m<sup>2</sup>.

Bestemmelsen trådte i kraft den 1. juli 1992 og omfatter bl.a. arealer, der før dette tidspunkt henlå udyrket som fersk eng. Det er forudsat, at en hidtidig lovlig benyttelse af arealerne kan fortsætte som hidtil.

Ferske enge skabes ved menneskets påvirkning. Enge kan således være dannet ved slåning eller græsning af naturlige kærsumfund eller ved fældning af elle-, aske-, birke- eller piledominerede sumpskove med efterfølgende slåning eller græsning. Den menneskelige påvirkning med slåning, græsning og evt. omlægning og gødsning kan være mere eller mindre intensiv, hvorved der kan dannes de såkaldte naturenge og kulturenge.

Naturenge er relativt fugtige, aldrig eller sjældent omlagte ferske enge med græsning eller høslet og en dominans af vilde græsser og urter. Naturenge er generelt artsrige og indeholder en række sjældnere og fåtallige plante- og dyrearter. Kulturenge er ferske enge, som regelmæssigt bliver omlagt, navnlig for at sikre bedre græsningsmuligheder. Kulturenge vil ofte være mindre artsrige end naturenge og ikke indeholde sjældne arter.

Naturbeskyttelseslovens § 3 sonderer ikke mellem natureng og kultureng. Begge typer ferske enge er beskyttet, hvis de opfylder lovens kriterier herom. Almindelige dyrkede marker samt kulturgræsmarker, der omlægges hyppigere end hvert 7.-10. år, eller hvor der flere gange inden for denne periode høstes mellemafgrøder, betragtes ikke som ferske enge i lovens forstand.

Ifølge naturbeskyttelseslovens § 65, stk. 3, kan der i særlige tilfælde meddeles dispensation fra forbuddet i § 3. I forbindelse med en dispensation fra forbuddet skal foretages en vurdering efter reglerne i habitatbekendtgørelsen, jf. Bekendtgørelse nr. 408 af 1. maj 2007, om udpegning og administration af internationale naturbeskyttelsesområder samt beskyttelse af visse arter.

Ved siden af naturbeskyttelseslovens § 3 gælder naturbeskyttelseslovens § 19 b, hvorefter kommunen skal have anmeldelse om en række nærmere beskrevne aktiviteter i internationalt naturbeskyttelsesområde, før de sættes i gang, med henblik på en vurdering af virkningen på området under hensyntagen til områdets bevaringsmålsætninger. Aktiviteterne fremgår af naturbeskyttelseslovens bilag 2 og omfatter bl.a. "Opdyrkning af vedvarende græsarealer i fuglebeskyttelsesområder". Anmeldelsespligten omfatter ikke aktiviteter, der er omfattet af forbuddet i bl.a. naturbeskyttelseslovens § 3, jf. § 19 b, stk. 3.

Fælles for bestemmelserne i habitatbekendtgørelsen og naturbeskyttelseslovens § 19 b er, at de er led i implementeringen af EU's habitatdirektiv, og at kommunen skal sikre, at der ikke gives dispensation eller tilladelse til aktiviteter, der kan skade de naturtyper og arter, der danner grundlag for udpegningen af Natura 2000-området.

## 2. Undtagelsen i naturtypebekendtgørelsens § 2

Naturtypebekendtgørelsens<sup>3</sup> § 2 har følgende ordlyd:

**§ 2.** Søer, moser og lignende, heder, strandenge og strandsumpe samt ferske enge og biologiske overdrev, der er dannet, fordi der efter aftale med en offentlig myndighed i en nærmere angiven periode er gennemført en særlig driftsform på et areal, herunder braklægning og/eller pleje af dette, er undtaget fra bestemmelserne i naturbeskyttelseslovens § 3, stk. 1-3, medmindre andet er bestemt i aftalen. Undtagelsen gælder indtil et år efter aftaleperiodens udløb.

*Stk. 2.* Hvor aftalen indgås med kommunalbestyrelsen [tidligere amtet], skal aftalen indeholde en nærmere angivelse af, i hvilken udstrækning der på det omhandlede areal findes områder, som er omfattet af beskyttelsen i naturbeskyttelseslovens § 3, stk. 1-3.

*Stk. 3.* Indgås der aftale med en offentlig myndighed om pleje af et areal, der er omfattet af bestemmelserne i naturbeskyttelseslovens § 3, stk. 1-3, kan den tidligere udnyttelse af arealet genoptages efter aftaleperiodens udløb, medmindre andet er bestemt i aftalen. Genoptagelsen skal ske senest et år efter aftaleperiodens udløb.

Som det fremgår, er med bestemmelsen fastsat to undtagelser:

- § 2, stk. 1, omhandler den situation, at en naturtype dannes, fordi der er indgået en aftale om en særlig driftsform. Naturtypen er undtaget fra § 3-beskyttelse.

---

<sup>3</sup> Bekendtgørelse nr. 1172 af 20. november 2006 om beskyttede naturtyper

- § 2, stk. 3, omhandler den situation, at der indgås aftale om pleje af et areal, der allerede er en beskyttet naturtype. Naturtypen er ikke undtaget fra § 3-beskyttelse, men en tidligere udnyttelse af arealet kan genoptages.

Det følger af Naturklagenævnets afgørelse fra 2006 (NKO 400) og senere fast praksis ved nævnet, at undtagelsen i § 2, stk. 1, ikke kan finde anvendelse på et areal, der allerede forud for aftaleindgåelsen havde karakter af fersk eng.

Ringkøbing-Skjern Kommune har på baggrund af Natur- og Miljøklagenævnets høring oplyst, at det omhandlede areal efter kommunens vurdering havde karakter af fersk eng, inden MFO-aftalen blev indgået. Kommunen har herved bl.a. lagt vægt på oplysninger om den tidligere § 3-registrering og på luftfotos. I afgørelsen og i kommunens senere bemærkninger til sagen er anført, at arealet ikke har været omlagt siden 1974.

Jysk Landbrugsrådgivning har heroverfor anført, at det daværende Ringkøbing Amts § 3-registrering fra 1992 alene er vejledende, og at det ikke er korrekt, at arealet senest har været omlagt i 1974.

Natur- og Miljøklagenævnet tillægger normalt luftfotos betydelig vægt, hvis fotomaterialet på overbevisende måde sandsynliggør kommunens vurdering af det pågældende areal.

Nævnet finder ikke, at der er grundlag for at tilsidesætte kommunens vurdering af, at det omhandlede areal havde karakter af fersk eng inden aftaleindgåelsen i 1990. Det af klager anførte, herunder om driften af arealet, kan ikke føre til et andet resultat. Det er på den baggrund nævnets opfattelse, at arealet ikke kan være undtaget fra § 3 i medfør af naturtypebekendtgørelsens § 2, stk. 1, om naturarealer, som er dannet, fordi der er indgået en aftale.

I medfør af naturtypebekendtgørelsens § 2, stk. 3 – som der er henvist til i fredningsafgørelsen fra 2004 – kan der være en ret til at genoptage en tidligere udnyttelse af arealet. Som nævnt ovenfor medfører dette imidlertid ikke, at arealet er undtaget fra naturbeskyttelseslovens § 3. I den forbindelse skal bemærkes, at arealet ved indgåelsen af aftalen havde karakter af fersk eng, og at den tidligere udnyttelse således ikke var uforenelig med denne naturtypes opretholdelse. Det er herefter nævnets vurdering, at det omhandlede areal som udgangspunkt burde være registreret som omfattet af naturbeskyttelseslovens § 3.

### *3. Fredningen fra 2004*

I Naturklagenævnets afgørelse om fredning er henvist til naturtypebekendtgørelsens § 2, stk. 3, og det er anført, at arealerne på grund af aftalerne først kan få status som beskyttet fersk eng et år efter aftaleudløb. Naturklagenævnet tog efterfølgende med afgørelsen af 26. september 2006 (NKO 400/2006) stilling til rækkevidden af undtagelsen



i naturtypebekendtgørelsens § 2, stk. 1, og gjorde herved udtrykkeligt op med bl.a. den daværende Skov- og Naturstyrelses opfattelse af, at undtagelsen kunne finde analog anvendelse på en situation som den foreliggende. Det i fredningen anførte om § 3-registreringen må – i hvert fald på baggrund af afgørelsen fra 2006 og den senere faste praksis – betragtes som udtryk for en fejlagtig retsopfattelse.

De fejlagtige oplysninger om betydningen af naturtypebekendtgørelsens regler er lagt til grund som en del af det faktiske grundlag for fredningssagen. Naturklagenævnet har ikke med fredningen truffet afgørelse i medfør af naturbeskyttelseslovens § 3 om de omfattede arealer. Der er endvidere ikke med fredningen fastsat bestemmelse, der giver mulighed for, at § 3-arealer kan omlægges mv. uden dispensation fra naturbeskyttelseslovens § 3, jf. naturbeskyttelseslovens § 38, stk. 6-7. De fejlagtige oplysninger har heller ikke ført til skærpede fredningsbestemmelser eller i øvrigt haft afgørende indflydelse på udformningen af fredningsbestemmelserne eller udmålingen af erstatning.

Det kan konstateres, at relevante myndigheder og lodsejere mv. har været af den opfattelse, at det omhandlede areal – og andre arealer i Værnengene – ikke er omfattet af naturbeskyttelseslovens § 3. Opfattelsen har været berettiget set på baggrund af fredningens beskrivelse af reglerne i naturtypebekendtgørelsens § 2.

Det forhold, at lodsejere på baggrund af myndighedstilkendegivelser om § 3 kan have handlet i god tro, må efter Natur- og Miljøklagenævnets opfattelse indgå i eventuelle konkrete sager om lovliggørende dispensation. Samtidig skal dog bemærkes, at fysisk lovliggørelse efter nævnets vurdering i vidt omfang vil kunne ske ved fremover at lade arealerne henligge uden omlægning.

Afgørelsen i den foreliggende sag, der præciserer retstilstanden, vil medføre, at det fremover er klart, at omlægning fra græs til græs af arealer i Værnengene efter omstændighederne kan kræve dispensation fra naturbeskyttelseslovens § 3.

Det er således Natur- og Miljøklagenævnets opfattelse, at reglerne i naturbeskyttelseslovens § 3 gælder uanset de i fredningen indeholdte oplysninger om § 3-forholdene, men at oplysningerne kan have betydning for eventuelle konkrete sager om lovliggørende dispensation.

#### *4. Genoptagelse af tidligere udnyttelse*

På ovenstående baggrund er det Natur- og Miljøklagenævnets opfattelse, at det omhandlede areal er omfattet af naturbeskyttelseslovens § 3 som fersk eng, og at ændringer i tilstanden af engen kræver dispensation, medmindre der er tale om genoptagelse af en tidligere udnyttelse af arealet, jf. naturtypebekendtgørelsens § 2, stk. 3.

Det omhandlede engareal har i en længere årrække ikke været omlagt, hvilket bl.a. har betydning for arealets struktur og de hydrologiske

forhold. Det er på den baggrund nævnets opfattelse, at den ønskede omlægning fra græs til græs indebærer en ændring af engens tilstand. At engen i en periode har været gødsket, kan ikke føre til en anden vurdering.

Afgørende for, om den ønskede omlægning fra græs til græs kræver dispensation fra § 3, er herefter, om omlægningen er en genoptagelse af en tidligere udnyttelse af arealet.

Genoptagelse af en tidligere drift må efter Natur- og Miljøklagenævnets opfattelse forudsætte, at der tidligere har været en drift af en vis regelmæssig karakter, svarende til hvad der gælder ved vurderingen af, om en aktivitet kan fortsætte på et § 3-areal som fortsættelse af en hidtidig lovlig benyttelse.

I lovbemærkninger til naturbeskyttelsesloven fra 1992 er bl.a. anført følgende:

”Udformningen af de gældende §§ 43-43 b og forslaget § 3 forudsætter, at benyttelsen af de beskyttede arealer kan fortsætte som hidtil. Dette indebærer bl.a., at nogle ferske enge, såkaldte »kulturenge«, som regelmæssigt er blevet omlagt navnlig for at sikre bedre græsningsmuligheder, kan omlægges med samme tidsinterval som hidtil. Ved omlæg forstås normalt pløjning og efterfølgende jordbehandling, hvorefter området tilsås med den samme eller en ny afgrøde. Hvis det i forbindelse med omlæg af et bestemt engareal inden for de senere år har været praksis i et år at høste en anden afgrøde - typisk korn - på det pågældende areal, vil denne praksis også kunne fortsætte ifølge lovforslaget, i overensstemmelse med princippet om, at lovforslaget ikke tilsigter ændringer i den hidtidige anvendelse af de beskyttede områder, når denne i øvrigt ikke er i modstrid med ønsket om at bevare den pågældende naturtype som sådan jf. afsnit 2 ovenfor.

Dyrkning af korn og andre sædskifteafgrøder på enge i større omfang end hidtil vil kræve dispensation. Det samme gælder, såfremt man ønsker at omlægge eller på anden måde foretage jordbearbejdning i ferske enge, som ikke hidtil har været regelmæssigt omlagt, hvorved normalt forstås inden for de sidste 7-10 år.”

På baggrund af en samlet vurdering af luftfotos og det oplyste om driftshistorikken er Natur- og Miljøklagenævnet af den opfattelse, at der på det omhandlede areal ikke har været en sådan regelmæssig drift, som kræves for at kunne tale om omlægning som genoptagelse af en tidligere udnyttelse.

##### *5. Natur- og Miljøklagenævnets samlede vurdering*

Det er Natur- og Miljøklagenævnets samlede vurdering, at det omhandlede

areal er omfattet af naturbeskyttelseslovens § 3, og at omlægning af arealet fra græs til græs som anmeldt kræver dispensation fra naturbeskyttelseslovens § 3.

På ovenstående baggrund ophæves Ringkøbing-Skjern Kommunes afgørelse af 26. august 2013, og sagen hjemvises til fornyet behandling efter naturbeskyttelseslovens § 3.

Sommersgård har for landsretten fremlagt et tilsagn fra Ringkøbing Amt til I/S Dagsletters Værn om tilskud til miljøvenlige jordbrugsforanstaltninger. Tilsagnet er dateret den 9. juni 2006, og det fremgår, at det er meddelt iht. bekendtgørelse nr. 140 af 10. marts 2005 om tilskud til miljøvenlige jordbrugsforanstaltninger, som ændret ved bekendtgørelse nr. 257 af 12. april 2005 bl.a., til det i denne sag omhandlede areal, benævnt mark nr. 31-0 og mark nr. 32-0. Tilskuddet udgjorde 280 kr. pr. ha pr. år med et tillæg på 1.420 kr. pr. ha pr. år. Det fremgår yderligere af tilsagnet:

”...

**Begrænsninger, når tilsagnet udløber (§ 3-beskyttelse)**

Hvis arealerne ved tilsagnsperiodens start ikke var en naturtype, der var omfattet af naturbeskyttelseslovens § 3, men som ved tilsagnsperiodens slutning fremstår som en naturtype, der er omfattet af naturbeskyttelseslovens § 3, gælder nedenstående regler:

Arealet er ikke omfattet af § 3-beskyttelse i det første år, efter at tilsagnet er udløbet. Hvis ikke du ændrer udnyttelsen i det første år, vil arealerne dog blive omfattet af § 3-beskyttelse. Bemærk, at dette kun gælder, hvis arealet forud for tilsagnsperioden ikke var § 3 beskyttet areal.

...”

**Forklaringer**

Niels Jørgen Sommer Madsen, Harry Jensen og Thea Illum har afgivet forklaring for landsretten.

Niels Jørgen Sommer Madsen har forklaret, at han er formand for Dagsletters Værn, og at han har været det i knap 20 år. Dagsletters Værn ejer en del af Værnengene svarende til ca. 747 ha, som lejes ud til forskellige lodsejere. I 1974 lejede hans far og to svogre et areal på ca. 65 ha, og i 1985 overtog Sommersgård lejemålet. Arealerne blev lejet på betingelse af, at fredningskendelsen skulle respekteres.

De to lader, Nordladen og Sydladen, er bygget lige efter krigen til opbevaring af korn. På det

tidspunkt var arealerne udnyttet landbrugsmæssigt. I 1960'erne var 400 ud af de 747 ha indhegnet, og der var en ansat til at passe de kreaturer, der gik på arealet. Hele arealet blev afgræsset frem til 1974. Når græs bliver for gammelt, er det nødvendigt at så nyt græs. Arealet skal først pløjes. Derefter harves det, hvorved jorden jævnes, og til slut sås der græsfrø. En harve bryder ikke grønsværen, men grønsværen brydes ved pløjning. Han har fået fortalt, at det omhandlede areal blev pløjet i 1974. Efterfølgende blev det angrebet af stankelben, hvilket vil sige, at stankelben åd græsset. De vurderede, at det var unødvendigt at pløje arealet, der blev fræset og sået til med nyt græs på et tidspunkt mellem 1980-84. På det tidspunkt blev arealerne gødet intensivt. Ved fræsning brydes grønsværen, og han mener også, at der er tale om en omlægning, når der fræses.

I 1989 indbød det daværende Ringkjøbing Amt bestyrelserne for de tre selskaber, der ejer Værnengene, herunder Dagsletters Værn, til møde. På mødet, som han ikke selv deltog i, blev det oplyst, at der ville komme nogle miljøtilskudsordninger, der kunne være interessante for ejerne/lejerne af Værnengene. Det blev oplyst, at der ville være 3 krav forbundet med indgåelse af aftalerne om miljøtilskud. Arealerne måtte ikke omlægges i 5 år, man måtte ikke slå græs eller hø inden Sankt Hans, og arealerne måtte alene gødes svarende til 60 % af normen. Herudover blev det oplyst, at der var en 1-årig genopdykningsret efter aftalernes udløb, altså i det 6. år.

Der blev senere holdt et møde på kroen, hvor han deltog. Det var vigtigt for lodsejerne, at de måtte pløje arealerne igen efter aftalernes udløb. Det var en klar forudsætning for at gå ind på aftalerne. Han husker også tydeligt, at de på mødet spurgte Hans Jørgen Degn, der var biolog og ansat ved amtet, om de kunne være sikre på den 1-årige genopdykningsret. Det svarede han bekræftende på. Aftalerne, der var frivillige, blev drøftet rigtig meget blandt lodsejerne, der alene opfattede sig som bundet i 5 år efter indgåelse af den første aftale i foråret 1990. Det var nok ca. 1.200 – 1.300 ha af de 2.600 ha, der kunne dyrkes, og der blev indgået rigtig mange aftaler. Ingen af lodsejerne havde kendskab til, at naturbeskyttelsesloven var under udarbejdelse, og de fik ingen vejledning fra amtet eller andre om betydningen af den ny naturbeskyttelseslov. Det var først senere, at de blev opmærksomme på, at der var kommet en ny lov, og da havde de indgået miljøtilskudsftalerne.

Aftalen fra 1990 løb over 5 år, og hvis græsset efter aftaleperiodens udløb så var blevet for

dårligt, måtte lodsejerne pløje og så græs m.v. i et år, hvorefter de så kunne indgå en ny aftale. Hvis de indgik to aftaler efter hinanden, kunne de først genopdyrke jorden i det 11. år. Der var nogle få, der efter de første 5 år lagde jorden om og første derefter indgik nyetilskudsaftaler. Sommersgård indgik efter forløbet af de første 5 år i en ny aftale, og der blev ikke givet nogen nærmere information i den anledning. De følte sig helt trygge og regnede med, at de fortsat, også med den nye aftale, havde ret til genopdyrkning efter 5 år, og at de efter aftaleperiodens udløb evt. kunne omlægge og derefter vælge en ny ordning.

I Ringkjøbing Amt tillod man frem til 2005, at der blev gødet svarende til 60 % af normen, og denne ordning fortsatte som det eneste sted i landet frem til 2010. Da det herefter ikke var muligt at gøde arealerne, valgte mange lodsejere, herunder Sommersgård, at forlade ordningerne. Når der gødes begrænset eller slet ikke, bliver der for mange lyse siv, og det er årsagen til, at de ønsker at omlægge arealet. Ud af de 65 ha, som de lejer, skal 10 ha afgræsses og dyrkes mere intensivt end de andre 55 ha, der drives mere ekstensivt. I henhold til EU reglerne er de forpligtet til at pleje nogle arealer, som de søger hektarstøtte til. Hvis de ikke omlægger arealet, risikerer de at miste støtten.

Der er rigtig mange lodsejere, herunder 22 lejere, der er i samme situation som Sommersgård. Det er en driftsøkonomisk forudsætning, at de har græs nok til det antal dyr, som de har i bedriften. Sommersgård har græs nok, selv om det måtte vise sig, at de ikke må omlægge det omhandlede areal, men det er der andre lodsejere/lejere, der ikke har.

De indgav anmeldelsen til kommunen vedrørende omlægning af marken, selv om de ikke var forpligtet til det. Det er alene ca. 10 ha, som de har anmeldt omlægning af.

Harry Jensen har forklaret, at han i 1993 blev formand for Teknik- og Miljøudvalget i Ringkjøbing Amt fra 1993 og fortsatte hermed i en del år. Han er hverken lods- eller hytteejers på Værnengene, men han har holdt mange møder gennem tiden med såvel lods- som hytteejerne på Værnengene.

Det var amterne, der skulle udpege de miljøfølsomme områder, hvor der kunne indgås MVJ-aftaler. Midlerne hertil blev afsat centralt. Aftalerne blev typisk indgået af administrationen ved amterne, men det var svært at tegne aftaler nok. Han tror, at det skyldtes, at landmændene

var bange for, at de risikerede at blive fanget af naturbeskyttelseslovens § 3. Det var meget vigtigt for landmændene, at det stod i aftalerne, at der var et år, hvor det var muligt at gå tilbage til almindelig drift. Det stod derfor direkte i aftalerne. Den pågældende aftale er ikke den, der er omfattet af denne sag. Det er korrekt, at hvis man f.eks. indgik to på hinanden følgende MVJ-aftaler, ville den 1-årige genopdyrkningsret først ligge i det 11. år.

Thea Illum har forklaret, at hun siden 2007 har været ansat som biolog ved Ringkøbing-Skjern Kommune, og at hun har 3 sager og sager i Natura 2000 områder som sit arbejdsområde. Hun har siden 1992 arbejdet med § 3 områder og har kendskab til arealerne ved Værnengene.

Hun stiftede bekendtskab med denne sag, da Niels Jørgen Sommer Madsen anmeldte aktivitetsændring i 2012. Det var hende og en kollega, der foretog besigtigelsen i 2013. Hun så de planter, som hun har noteret ned. Arterne, der kræver en vis fugtighed, er karakteristiske for fersk eng. Hun følte sig meget sikker, da hun vurderede, at der var tale om eng efter naturbeskyttelseslovens bestemmelser.

Ved vurderingen af, hvilken tilstand arealet havde været i tilbage til 1991, lagde hun vægt på Niels Jørgen Sommer Madsens eget udsagn om, at arealet ikke havde været omlagt siden 1974 samt den vejledende registrering i 1992 og luftfotos. På luftfotos kan man se, om der er fugtige pletter typisk om foråret, og man kan tydeligt se, om det er en eng eller en hede, men ikke selve vegetationen. Hun fandt det meget sandsynligt, at arealet også var eng i 1991 ud fra oplysningen om, at det ikke var omlagt siden 1974, og luftfotos bekræftede antagelsen om, at det kunne have været eng forud for 1991.

Det er ikke en positiv viden hun har, men luftfotos bekræftede også Niels Jørgen Sommer Madsens udsagn om, at arealet ikke havde været omlagt i hele den angivne periode. Da man ikke på luftfotos kunne se, hvilke planter, der var på arealet, vil der være en vis usikkerhed.

Hun var selv med til at gennemføre den vejledende registrering i 1992, der til dels skete på baggrund af luftfotos. De foretog alene et meget begrænset antal besigtigelser, og hun ved ikke, om det konkrete område blev besigtiget. De gik ved den vejledende registrering ud fra, at det var eng. Registreringen i henhold til § 3 blev fjernet i 2004, fordi der havde været

indgået aftaler vedrørende arealerne.

Driftshistorikken blev ikke inddraget, da kommunen traf afgørelse i 2013. De lagde naturtypebekendtgørelsens regler til grund og vurderede, at arealet kunne omlægges 1 år efter aftalens ophør. De afgjorde ikke sagen efter arealets tilstand, men på baggrund af den indgåede aftale. Hvis sagen skulle have været afgjort ud fra arealets tilstand, ville de ikke have givet lov til omlægning.

## **Procedure**

*Sommersgård* har gjort gældende, at Natur- og Miljøklagenævnets afgørelse er ugyldig, og at det i sagen omhandlede areal ikke er omfattet af naturtypebeskyttelsen i henhold til naturbeskyttelseslovens § 3, stk. 2, nr. 4, idet Naturklagenævnets fredningsafgørelse af 25. juni 2004 i stedet regulerer anvendelsen af ejendommen.

*Sommersgård* har nærmere anført, at *Sommersgård* kan støtte ret på den endelige og retskraftige afgørelse om fredning af 24. juni 2004. Ved fredningen blev arealet udpeget som vedvarende græsareal med ret til omlægning i hidtidigt omfang. Natur- og Miljøklagenævnet kan ikke nu 10 år efter ændre sin egen afgørelse fra 2004, som ejerne/lejerne på Værnengene har indrettet sig efter, og træffe en anden afgørelse om nøjagtig samme retsforhold, samme faktum og samme parter, blot fordi nævnet i 2006 i en anden sag fandt, at nævnets egen tidligere praksis om naturtypebekendtgørelsens § 2 var udtryk for en ”fejlagtig retsopfattelse”. Fredningen fra 2004 er ikke tilbagekaldt eller annulleret, herunder ved indbringelse for domstolene, og er således fortsat gældende. Der er ikke remonstreret, og der foreligger ikke væsentlige nye oplysninger. *Sommersgård* har utvivlsomt været i god tro og har indrettet sig efter afgørelsen fra 2004. Der bør derfor tages hensyn til *Sommersgårds* berettigede forventninger.

*Sommersgård* kan derfor omlægge arealet med rensningsafgrøder og foretage gødskning alene i kraft af fredningsbestemmelsens § 6.2 helt uafhængigt af bestemmelserne i naturtypebekendtgørelsens § 2 og af, om ejendommen nu måtte være omfattet af naturbeskyttelseslovens § 3, stk. 2, nr. 4.

Sommersgård har anført, at det efter naturbeskyttelseslovens § 38, stk. 6, er muligt i en fredning at bestemme, at forbuddet i henhold til naturbeskyttelseslovens § 3 ikke skal gælde i det omfang, forholdet er reguleret af fredningen. Anvendelsesvilkårene for arealet fremgår netop af Naturklagenævnets afgørelse om fredning fra 2004, der således træder i stedet for reglerne i naturbeskyttelseslovens § 3, jf. naturbeskyttelseslovens § 38, stk. 7. Fredningen kan derfor tillægges ”bonusvirkning”.

Vedrørende spørgsmålet om arealets karakter har Sommersgård anført, at bevisbyrden for, at arealet var fersk eng i 1990/1992, påhviler Natur- og Miljøklagenævnet, og at denne bevisbyrde ikke er løftet. Arealet udgjorde forud for indgåelse af aftalen om miljøvenlig drift i 1990 (MFO-aftalen) og ved naturbeskyttelseslovens ikrafttræden den 1. juli 1992 ikke fersk eng, men derimod vedvarende græs. Den foreløbige registrering af § 3 arealer, som amterne foretog i 1992, var vejledende og blev truffet på et ufuldstændigt grundlag alene ud fra en betragtning om, at det ikke kunne udelukkes, at arealerne på Værnengene var fersk eng. Amtet havde som myndighed både anledning til og mulighed for at sikre sig bevis for arealernes tilstand forud for registreringen. Luftfotos er ikke i den konkrete sammenhæng tilstrækkelige, da det ikke ved luftfotos er muligt at se og registrere de enkelte plantetyper, hvilket er et krav for at kunne fastlægge, om et areal er fersk eng. En eventuel senere tilstand af fersk eng er alene opstået, fordi arealet har været omfattet af flere aftaler om miljøvenlig drift. Sommersgård er derfor berettiget til at omlægge arealet, da omlægningen er undtaget fra bestemmelserne i naturbeskyttelseslovens § 3, stk. 1-3, i en periode på indtil et år efter udløbet af den ubrudte række af aftaler om en særlig miljøvenlig driftsform, jf. naturtypebekendtgørelsens § 2, stk. 1.

Det må endvidere lægges til grund, at myndighederne motiverede landmændene til at indgå miljøvenlige aftaler om drift mod økonomisk kompensation i den periode, hvor arealerne skulle udgå af driften, og at der blev givet løfte om, at kompensationen ville blive afløst af en ret til at genoptage hidtidig drift, når aftalerne udløb. Det fremgår af Skov- og Naturstyrelsens vejledning om registrering af beskyttede naturtyper fra 1993, at der normalt ved omlæg forstås ”pløjning eller fræsning med efterfølgende jordbehandling m.v”. Da arealet senest er omlagt ved fræsning i 1980-84 i forbindelse med angreb af stankelbenslarver, kan den hidtidige udnyttelse af arealet som vedvarende græs således genoptages senest et år efter aftaleperiodens udløb, og der kan ske omlægning til græs iht. naturtypebekendtgørelsens § 2, stk. 3.



*Natur- og Miljøklagenævnet* har gjort gældende, at afgørelsen af 11. april 2014 er lovlig og gyldig, og at nævnet med rette vurderede, at det omhandlede areal er omfattet af naturbeskyttelseslovens § 3, hvorfor en omlægning af arealet fra græs til græs som anmeldt kræver dispensation. Nævnet har med rette vurderet, at undtagelsesbestemmelserne i naturbeskyttelseslovens § 2, stk. 1 og 3, ikke finder anvendelse, og at fredningsafgørelsen fra 2004 ikke har ”bonusvirkning, jf. lovens § 38, stk. 6-7.

Det er Sommersgård, der har bevisbyrden for, at Natur- og Miljøklagenævnets afgørelse er ugyldig. Denne bevisbyrde har Sommersgård ikke løftet. Afgørelsen er ikke truffet på et mangelfuldt eller fejltagtigt grundlag, og afgørelsen er ikke behæftet med mangler, der medfører, at den er ugyldig. Natur- og Miljøklagenævnet har derfor med rette ophævet kommunens afgørelse om, at der kan ske omlægning, og hjemvist sagen til fornyet behandling.

Natur- og Miljøklagenævnet har nærmere anført, at beskyttelsen i henhold til naturbeskyttelseslovens § 3 er af generel karakter og gælder parallelt med bestemmelserne om fredning. Bestemmelsen i § 3 hjemler et egentlig forbud mod tilstandsændringer, herunder af ferske enge. Ferske enge defineres ud fra en konkret vurdering på baggrund af en række kriterier, herunder arealets vegetation og omlægningshyppighed.

Om bonusvirkning af fredningen har Natur- og Miljøklagenævnet henvist til, at Naturklagenævnets afgørelse om fredning fra 2004 ikke har denne påberåbte virkning, jf. naturbeskyttelseslovens § 38, stk. 7. Der er ikke ved fredningen truffet afgørelse i henhold til naturbeskyttelseslovens § 3 eller § 65 eller fastsat bestemmelser, der giver mulighed for, at § 3-arealer kan omlægges uden dispensation jf. naturbeskyttelseslovens § 38, stk. 6 og 7. Det fremgår således udtrykkeligt af § 11 i Naturklagenævnets afgørelse om fredning, at fredningen alene træder i stedet for naturbeskyttelseslovens § 3 ”med henblik på eventuel opsætning af fugletårn og fugleskjul, jf. fredningsbestemmelsens § 8”. Arealer kan vokse sig ind og ud af beskyttelsen i naturbeskyttelsesloven § 3, og der er ikke nogen modsætning mellem angivelsen af vedvarende græsareal i afgørelsen om fredning fra 2004 og vurderingen af arealet som fersk eng i henhold til naturbeskyttelsesloven.

Vedrørende bestemmelsen i naturtypebekendtgørelsens § 2, stk. 1, har Natur- og Miljøklagenævnet anført, at bestemmelsen, der er en undtagelse til det generelle forbud i naturbeskyttelseslovens § 3, ikke på den foreliggende situation finder anvendelse, ej heller ud fra en analogislutning. Natur- og Miljøklagenævnet har været berettiget til at lægge fortolkningen i Natur- og Miljøklagenævnets afgørelse fra 2006 (NKO 400/2006) og den seneste faste praksis til grund. Heraf følger, at undtagelsen i § 2, stk. 1, ikke finder anvendelse på et areal, der allerede forud for aftaleindgåelsen havde karakter af fersk eng. Naturklagenævnets afgørelse fra 2006 blev indbragt for Retten i Hjørring, der ved dom af 24. januar 2008 frifandt Naturklagenævnet (trykt i MAD 2008.196B). Det, der i fredningen fra 2004 er anført vedrørende § 3 registreringen, må herefter på baggrund af afgørelsen fra 2006 og den senere faste praksis betragtes som udtryk for en fejlagtig retsopfattelse. Arealets tilstand var ved udløb af de miljøvenlige driftsaftaler i 2011 at betragte som fersk eng, men denne tilstand var ikke opstået, fordi der havde været indgået aftaler om en særlig miljøvenlig driftsform. Arealet var efter bevisførelsen, herunder de optagne luftfotos og oplysningerne om driftshistorikken, allerede forud for indgåelse af MFO-aftalen i 1990 en fersk eng. Dette understøttes også af den faglige vurdering, som kommunen har foretaget i 2013, jf. kommunens mail af 1. december 2013 til Natur- og Miljøklagenævnet.

Natur- og Miljøklagenævnet har yderligere anført, at undtagelsesbestemmelsen i naturtypebekendtgørelsens § 2, stk. 3, alene finder anvendelse, hvis der er tale om genoptagelse af en tidligere udnyttelse af arealet. Nævnet har herved henvist til bemærkningerne til § 3 i lovforslag nr. 70 af 24. oktober 1991 til lov om naturbeskyttelse, som refereret i nævnets afgørelse.

Da arealet allerede forud for indgåelse af den første aftale om miljøvenlig drift i 1990 havde karakter af fersk eng, vil en omlægning fra græs til græs kræve dispensation fra naturbeskyttelseslovens § 3, da der ikke er tale om genoptagelse af en tidligere udnyttelse jf. naturtypebekendtgørelsens § 2, stk. 3.

Det forhold, at Sommersgård, på baggrund af den fejlagtige gengivelse af retstilstanden i fredningskendelsen fra 2004, måtte have haft en forventning om at kunne omlægge arealet ved aftalernes udløb, kan alene have betydning for en evt. vurdering af, om der vil kunne opnås dispensation fra naturbeskyttelseslovens § 3.

## Retsgrundlaget

Naturbeskyttelsesloven trådte i kraft den 1. juli 1992. Loven omfatter bl.a. arealer, der før lovens ikrafttræden henlå uopdyrket som ferske enge. I følge naturbeskyttelseslovens § 3, stk. 2, nr. 4, må der ikke foretages ændringer i tilstanden af ferske enge, når sådanne naturtyper enkeltvis eller sammen med andre naturtyper udgør et areal på mere end 2.500 m<sup>2</sup>. Det fremgår bl.a. af forarbejderne til lov om naturbeskyttelse (FT 1991-92, Tillæg A, side 1431-1432), at engarealer generelt defineres som artsrige arealer, der indeholder en række sjældnere og fåtallige plante- og dyrearter, der tåler slåning eller græsning. Herudover er det anført, at det ved indførelse af bestemmelsen i § 3, stk. 2, nr. 4, blev forudsat, at benyttelsen af de beskyttede arealer kunne fortsætte som hidtil, og at tidligere regelmæssigt omlagte arealer kunne omlægges med samme tidsinterval som hidtil. Det fremgår endvidere af forarbejderne, at der ved omlægning normalt forstås pløjning og efterfølgende jordbehandling, hvorefter området tilsås med den samme eller en ny afgrøde, og at der ved regelmæssig omlægning normalt forstås inden for de sidste 7-10 år.

Ifølge lovens § 19 b skal der gives skriftlig meddelelse til den pågældende kommunalbestyrelse om en række nærmere angivne aktiviteter, der tænkes iværksat i internationale naturbeskyttelsesområder, herunder opdyrkning af vedvarende græsarealer i fuglebeskyttelsesområder. Aktiviteter, der er omfattet af det generelle forbud mod tilstandsændringer i lovens § 3, er dog ikke omfattet. Til aktiviteter, der er omfattet af lovens § 3, kan der i særlige tilfælde i medfør af lovens § 65, stk. 3, meddeles dispensation fra forbuddet om ændring af tilstanden, jf. § 3.

Ifølge lovens § 5, stk. 1, kan miljøministeren fastsætte regler om, at § 3, stk. 1-3, ikke skal gælde for nogle nærmere angivne kategorier af de pågældende naturtyper. Denne bemyndigelse er udnyttet i bekendtgørelse nr. 637 af 25. juni 2001 om beskyttede naturtyper, naturtypebekendtgørelsen (nu bekendtgørelse nr. 1786 af 16. december 2015). I bekendtgørelsens § 2 er der fastsat to undtagelser fra § 3-beskyttelsen.

Den ene undtagelse, der fremgår af bekendtgørelsens § 2, stk. 1, omhandler de naturtyper, herunder ferske enge, som er dannet, fordi der er indgået en aftale om en særlig driftsform.

Den anden undtagelse, der fremgår af bekendtgørelsens § 2, stk. 3, omhandler den situation, at der indgås aftale om plejning af et areal, der allerede er en beskyttet naturtype. Naturtypen bliver ikke efter bestemmelsen undtaget fra lovens § 3 ved en sådan aftale, men en tidligere udnyttelse kan genoptages.

Ifølge lovens § 38, stk. 6, kan det i en fredning bestemmes, at forbuddet i § 3 ikke skal gælde i det omfang, forholdet er reguleret i fredningen, og ifølge stk. 7, skal det i fredningen angives, i hvilket omfang den træder i stedet for tilladelse mv. efter loven. Ifølge lovens § 65, stk. 3, kan kommunalbestyrelsen som nævnt i særlige tilfælde gøre undtagelse fra lovens § 3, stk. 1-3.

### **Landsrettens begrundelse og resultat**

Det lægges til grund, at det areal, sagen drejer sig om, ifølge kommunens afgørelse udgør ca. 10 ha (arealet er dog opmålt af Natur- og Miljøklagenævnet til 7,5 ha), og at arealet i mange år og frem til 1974, hvor arealet blev lejet ud, har været anvendt til afgræsning ved kreaturer. Arealet, der er beliggende i et internationalt naturbeskyttelsesområde, har fra 1990 til 2011 været omfattet af flere på hinanden følgende aftaler om miljøvenlig drift.

Sommersgård anmeldte i 2012 til kommunen en påtænkt omlægning af arealet ”fra græs til græs”. Natur- og Miljøklagenævnet tilsidesatte ved den påklagede afgørelse, at kommunen i medfør af naturbeskyttelseslovens § 19 havde accepteret den anmeldte omlægning.

Natur- og Miljøklagenævnet lagde ved afgørelsen til grund, at det er en betingelse for at anvende undtagelsesbestemmelsen i naturtypebekendtgørelsens § 2, stk. 1, at et areals karakter af fersk eng er dannet, fordi der er indgået en aftale om en særlig driftsform. Natur- og Miljøklagenævnet henviste herved til Naturklagenævnets afgørelse fra 2006, NKO 400/2006, og senere fast praksis ved nævnet. Landsretten kan tiltræde, at denne betingelse fremgår direkte af bestemmelsens ordlyd, og finder ikke grundlag for at foretage en udvidende fortolkning af bestemmelsen i naturtypebekendtgørelsens § 2, stk. 1, der er en undtagelse til naturbeskyttelseslovens generelle forbud om tilstandsændringer i lovens § 3.

Landsretten lægger på baggrund af Natur- og Miljøklagenævnets gennemgang af luftfotos for

perioden 1954-2012 sammenholdt med den vejledende registrering, der blev foretaget af amtet i 1992, kommunens vurdering af arealets tilstand som meddelt ved mail af 1. december 2013 og oplysningerne fra landbrugskonsulent Per Vinther i mail af 9. januar 2014 fremsendt til nævnet til grund, at det omhandlede areal ikke har været regelmæssigt omlagt siden 1974, og at arealet både forud for 1990 eller 1991, hvor der blev indgået en MFO-aftale, og i 2011, hvor aftalen ophørte, opfyldte kriterierne for naturtypen fersk eng. Dette understøttes tillige af Niels Jørgen Sommer Madsens forklaring, hvorefter arealet, der frem til 1974 blev afgræsset af kreaturer, ikke har været pløjet siden 1974, og af forklaringen fra biolog Thea Illum. Det forhold, at grønsværen ifølge Niels Jørgen Sommer Madsens forklaring blev brudt ved fræsning i forbindelse med bekæmpelse af stankelbenslarver på et tidspunkt i perioden 1980-84, kan ikke føre til en anden vurdering.

Arealet er herefter ikke i medfør af naturtypebekendtgørelsens § 2, stk. 1, undtaget fra det generelle forbud mod tilstandsændringer i naturbeskyttelseslovens § 3, da arealets karakter af fersk eng ikke er dannet som følge af de indgåede aftaler om miljøvenlig drift.

Naturklagenævnet har i sin afgørelse fra 2004 om fredning af Værnengene (s. 4) henvist til naturtypebekendtgørelsens § 2, stk. 3, og anført, at arealerne på grund af aftalerne om miljøvenlig drift først kunne få status som beskyttet fersk eng et år efter aftaleudløb. Der er ikke holdepunkter for denne retsopfattelse i bekendtgørelsens ordlyd eller i forarbejderne til naturbeskyttelsesloven. I forarbejderne forudsættes således alene – i overensstemmelse med ordlyden i bekendtgørelsens § 2, stk. 3 - at for arealer, der er omfattet af naturbeskyttelseslovens § 3, kan en tidligere udnyttelse genoptages efter aftaleperiodens udløb. Naturklagenævnets angivelse er derfor – som også nærmere anført i Natur- og Miljøklagenævnets afgørelse - udtryk for en fejlagtig retsopfattelse.

Den fejlagtige retsopfattelse vedrørende naturtypebekendtgørelsens § 2, stk. 3, var en del af grundlaget for fredningssagen i 2004. Naturklagenævnet traf ikke med fredningen i 2004 afgørelse om tilstandsændringer i henhold til naturbeskyttelseslovens § 3, vedrørende de omhandlede arealer. Det kan heller ikke på baggrund af indholdet af fredningsafgørelsen lægges til grund, at der med fredningen blev fastsat bestemmelser, der giver mulighed for, at § 3-arealer kan omlægges uden dispensation fra lovens § 3, jf. lovens § 38, stk. 6 og 7. Det fremgår således udtrykkeligt af fredningen, at den alene træder i stedet for tilladelse efter

naturbeskyttelseslovens § 38, stk. 6, jf. § 3, med hensyn til eventuel opsætning af fugletårn og fugleskjul. Fredningen fra 2004 har derfor ikke den bonusvirkning, som Sommersgård har anført.

Med hensyn til spørgsmålet, om der med den anmeldte omlægning fra græs til græs er tale om genoptagelse af den tidligere udnyttelse af arealet, kan landsretten under hensyn til ordlyden i bekendtgørelsens § 2, stk. 3, og bestemmelsens formål tiltræde, at det er en forudsætning for at anvende bestemmelsen, at der tidligere har været tale om en drift af en vis regelmæssig karakter. På baggrund af en samlet vurdering af de oplysninger, der foreligger om arealets historik, de foreliggende luftfotos og kommunens og Natur- og Miljøklagenævnets vurdering heraf, er der ikke grundlag for at tilsidesætte nævnets afgørelse, hvorefter der ikke på arealet har været en sådan regelmæssig drift, der kræves, for at omlægning kan anses som genoptagelse af en tidligere udnyttelse.

Den omstændighed, at myndigheder har haft en fejlagtig retsopfattelse og derved kan have skabt en forventning hos Sommersgård om en anden udnyttelse af arealerne efter aftalernes udløb, kan, som også anført af Natur- og Miljøklagenævnet, alene indgå som et moment i eventuelle konkrete sager om dispensation, jf. naturbeskyttelseslovens § 65, stk. 3.

Landsretten finder herefter efter en samlet konkret vurdering af de foreliggende oplysninger og også under hensyn til formålet med naturbeskyttelsesloven og dens bestemmelser om beskyttede naturtyper, at der ikke er grundlag for at tilsidesætte Natur- og Miljøklagenævnets afgørelse. Nævnets påstand om frifindelse tages derfor til følge.

Sagen er til dels opstået som følge af den retsopfattelse, Naturklagenævnet lagde til grund ved sin fredningsafgørelse i 2004. Under disse omstændigheder finder landsretten, at det har været i begge parter interesse at få en afklaring af retstilstanden, der tillige må antages at få vidererækkende betydning. Landsretten ophæver derfor sagens omkostninger jf. retsplejelovens § 313, stk. 1.

Thi kendes for ret:

Natur- og Miljøklagenævnet frifindes.

Ingen af parterne skal betale sagsomkostninger til den anden part.