

# HØJESTERETS DOM

## afsagt tirsdag den 28. marts 2017

**Sag 116/2016**

(2. afdeling)

Landbrug & Fødevarer og Sydvestjysk Landboforening

som mandatarer for I/S Sommersgård

(advokat Håkun Djurhuus)

mod

Miljø- og Fødevareklagenævnet (tidligere Natur- og Miljøklagenævnet)

(Kammeradvokaten ved advokat Britta Moll Bown)

I tidligere instans er afsagt dom af Vestre Landsrets 13. afdeling den 11. maj 2016.

I pådømmelsen har deltaget fem dommere: Lene Pagter Kristensen, Poul Dahl Jensen, Vibeke Rønne, Lars Hjortnæs og Anne Louise Bormann.

### **Påstande**

Landbrug & Fødevarer og Sydvestjysk Landboforening har som mandatarer for I/S Sommersgård nedlagt påstand om, at Miljø- og Fødevareklagenævnet skal anerkende, at nævnets afgørelse af 11. april 2014 er ugyldig.

Miljø- og Fødevareklagenævnet har påstået stadfæstelse.

### **Supplerende sagsfremstilling**

For Højesteret er fremlagt den første aftale om miljøvenlig drift af bl.a. det areal, som denne sag omhandler. Aftalen trådte i kraft den 1. august 1990, og det fremgår af aftalen, at arealerne hidtil havde været benyttet til vedvarende græs til afgræsning, og at arealerne i aftaleperioden skulle ligge i vedvarende græs uden omlægning eller jordbearbejdning i aftaleperioden.

## Supplerende om retsgrundlaget m.v.

Naturbeskyttelseslovens § 5, stk. 1, har følgende ordlyd:

”§ 5. Miljø- og fødevarerministeren kan fastsætte regler om, at bestemmelserne i § 3, stk. 1-3, ikke skal gælde for nærmere angivne kategorier af de pågældende naturtyper.”

Af pkt. 9 i de specielle bemærkninger til §§ 3, 4, 5, 6 og 7 i lovforslag nr. L 70 af 24. oktober 1991 om naturbeskyttelse (Folketingstidende 1991-92, tillæg A, sp. 1440f) fremgår bl.a.:

”9.1. I § 5 stk. 1 er der i lighed med den gældende lov hjemmel for miljøministeren til generelt at undtage bestemte kategorier af de beskyttede naturtyper fra reglerne i §§ 3 og 4. I naturfredningsloven er denne hjemmel udnyttet til i et vist omfang at fritage heder, strandenge og strandsumpe fra beskyttelsesordningen, når disse er beliggende i byzone eller i sommerhusområde, jf. § 2 i Miljøministeriets bekendtgørelse nr. 40 af 9. februar 1984 om tilladelse m.v. efter naturfredningslovens kapitel V til ændringer af heder, strandenge og strandsumpe. Det er hensigten at videreføre denne ordning og - udover de nævnte naturtyper - også at lade den omfatte ferske enge og overdrev, jf. forslagens § 3, stk. 2.

I Miljøministeriets bekendtgørelse nr. 615 af 23. august 1991 er der i medfør af naturfredningslovens §§ 43-43 b fastsat regler, som undtager områder, der som følge af plejeaftaler og lign. vokser sig ind under den generelle beskyttelsesordning. Det er hensigten at videreføre denne ordning med hjemmel i lovforslagets § 5, stk. 1, jf. afsnit 5 ovenfor.”

Af Skov- og Naturstyrelsens meddelelsesblad om naturbeskyttelseslovens § 3 og § 4 ”NYT om § 3 og § 4” nr. 136 fra oktober 1994 fremgår bl.a.:

”En anden interesseorganisation anmodede om en redegørelse for forholdet mellem naturbeskyttelseslovens § 3 og status for de arealer, som hidtil har været omfattet af MFO-kontrakter, men som ikke kan inddrages under de nye tilskudsordninger.

Baggrunden for forespørgslen er, at MFO-områderne blev udpeget, før naturbeskyttelsesloven trådte i kraft. Mange af de arealer, der i dag er omfattet af en MFO-kontrakt, var på tidspunktet for kontraktens indgåelse ikke omfattet af beskyttelsesbestemmelserne i den dagældende naturfredningslov, men er ved naturbeskyttelseslovens ikrafttræden blevet omfattet af beskyttelsen efter denne lovs § 3. ...

Styrelsen anførte bl.a. ”at det ikke har været hensigten med undtagelsesordningen efter § 2 i den ovennævnte bekendtgørelse at inddrage den generelle beskyttelsesordning for naturtyper.

Ordningen tager sigte på at sikre den enkelte grundejer mod, at han ved at indgå en tidsbegrænset aftale om en særlig driftsform med en offentlig myndighed, pålægges begrænsninger med hensyn til arealets fremtidige drift efter aftalens ophør – begrænsninger som ellers ikke nødvendigvis ville have været gældende. Undtagelsesordningen gælder derfor kun for arealer, hvor det er godtgjort ved aftalens indgåelse, at de ikke var

omfattet af naturbeskyttelseslovens § 3 eller tidligere naturfredningslovens §§ 43-43 B, men som ”vokser sig ind i” beskyttelsen som følge af aftalens efterlevelse.

Undtagelsesordningen i § 2 tager derimod ikke direkte sigte på den situation, at et areal, mens det er omfattet af en af de nævnte aftaler, bliver omfattet af den generelle beskyttelsesordning som følge af gennemførelse af ny lovgivning.

Styrelsen er imidlertid af den opfattelse, at bestemmelsen i § 2 i disse situationer bør fortolkes på tilsvarende måde, således at arealer, der er blevet beskyttet, mens MFO-aftalen var gældende, inden 1 år efter aftalens ophør kan inddrages i almindelig omdrift, uanset hvorledes arealet blev drevet på tidspunktet for aftalens indgåelse, ( på hvilket tidspunkt arealet ikke var beskyttet efter naturfredningsloven). Begrundelsen herfor er, at ejeren, såfremt en MFO-aftale ikke var gældende for arealet, ville have været berettiget til at opdyrke f.eks. en fersk eng inden den 1. juli 1992 og dermed sikre at arealet ikke blev ”grebet” af beskyttelsen efter naturbeskyttelseslovens § 3.”

Naturklagenævnet tog i en afgørelse af 26. september 2006 vedrørende en ejendom i Åbybro stilling til den fortolkning af naturtypebekendtgørelsens § 2, stk. 1, som er omhandlet i Skov- og Naturstyrelsens meddelelsesblad fra 1994. Af afgørelsen fremgår bl.a.:

”I nærværende sag har de pågældende arealer siden 1990 været omfattet af MFO-aftaler, undtagen delområde 2, som først er blevet omfattet af en aftale i 1995. På aftaleindgåelsestidspunktet var arealerne 1,3 og 4 således ikke omfattet af en generel beskyttelse.

Bemyndigelsesbestemmelsen i naturbeskyttelseslovens § 5 er generelt formuleret og indeholder ikke nærmere retningslinjer for under hvilke betingelser, der kan fastsættes undtagelsesbestemmelser.

Bestemmelsen er en videreførelse af en lignende bestemmelse i naturfredningsloven. I bemærkningerne til § 5 redegøres for, hvordan bestemmelsen hidtil har været udnyttet, herunder til undtagelse af områder, der som følge af plejeaftaler og lign. vokser sig ind under den generelle beskyttelsesordning. Det anføres, at det er hensigten at videreføre denne ordning med hjemmel i § 5 stk. 1.

Der er hverken i bekendtgørelsen eller i bemærkningerne til naturbeskyttelsesloven taget stilling til den situation, at et areal, mens det er omfattet af en aftale, bliver omfattet af den generelle beskyttelsesordning som følge af gennemførelse af ny lovgivning.

Skov- og Naturstyrelsen har i 1994 udtalt, at situationen må sidestilles med de tilfælde som er omfattet af naturtypebekendtgørelsens § 2, stk. 1, hvorefter arealer, som er ”vokset sig” ind i en § 3-beskyttelse, mens MFO-aftalen var gældende, indtil 1 år efter aftalens ophør kan inddrages i almindelig omdrift, uanset hvorledes arealet blev drevet, da aftalen blev indgået.

På baggrund af ovenstående udtaler Naturklagenævnet herefter:

For så vidt angår område 2, som først er blevet omfattet af MFO-aftaler i 1995, finder Naturklagenævnet, at dette areal er direkte omfattet af bekendtgørelsens § 2, stk. 3, idet arealet på aftaleindgåelsestidspunktet var omfattet af naturbeskyttelseslovens § 3.

Amtet har registreret område 1, 3 og 4 som natureng og et mindre delområde som kulturreng. Under henvisning til det af amtet anførte vedrørende driftsformen forud for aftalerne i 1990, lægger Naturklagenævnet til grund, at arealerne opfyldte kriterierne for ferske enge på lovens ikrafttrædelsestidspunkt.

Naturklagenævnet finder ikke, at den foreliggende situation, hvor arealet som følge af ny lovgivning bliver omfattet af naturbeskyttelseslovens § 3, er omfattet af ordlyden til 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. En sådan yderligere undtagelse har således ikke hjemmel i bekendtgørelsen.

Skov- og naturstyrelsen har i brevet af 15. juli 1994 til Amtsrådsforeningen i Danmark side-stillet den i sagen omhandlede situation med undtagelsen i bekendtgørelsens § 2, stk. 1. Styrelsen har herved lagt vægt på hensynet til ejeren.

Efter almindelige forvaltningsretlige fortolkningssynspunkter er det som udgangspunkt ikke berettiget ud fra en analogislutning at anvende bestemmelserne i en bekendtgørelse på situationer, som ikke er omfattet af ordlyden.

Naturklagenævnet finder ikke, at hensynet til grundejeren i en situation som den foreliggende, hvor der er tale om en undtagelse fra en generel beskyttelsesordning kan føre til at et andet resultat. Det bemærkes i den forbindelse, at ministeren ved en ændring af bekendtgørelsen vil kunne supplere undtagelserne til at omfatte det foreliggende tilfælde.

Sammenfattende finder Naturklagenævnet således ikke, at arealerne 1,3 og 4 er omfattet af undtagelsesbestemmelsen i bekendtgørelsens § 2, stk. 1, eller dennes analogi. Nordjyllands Amts registrering af områderne som § 3 områder er således berettiget. Der kan derfor ikke gives medhold i klagen.

Det bemærkes, at Naturklagenævnet ved nærværende afgørelse ikke har taget stilling til, hvordan arealerne 1,3 og 4 kan benyttes efter udløbet af den seneste aftale.”

Naturklagenævnets afgørelse blev indbragt for Retten i Hjørring, som ved dom af 24. januar 2008 frifandt Naturklagenævnet.

## **Anbringender**

### Landbrug & Fødevarer og Sydvestjysk Landboforening som mandatarer for I/S Sommersgård

har for Højesteret frafaldet anbringendet om såkaldt bonusvirkning af Naturklagenævnets fredningsafgørelse af 24. juni 2004 i henhold til naturbeskyttelseslovens § 38, stk. 6.

Landbrug & Fødevarer og Sydvestjysk Landboforening har om anvendelsen af naturtypebekendtgørelsens § 2, stk. 1, supplerende anført bl.a., at den første aftale om miljøvenlig drift i 1990 alene blev indgået, fordi Sommersgård og de øvrige lodsejere udtrykkelig blev lovet, at indgåelse af aftalerne ikke ville forhindre dem i senere på ny at genoptage sædvanlig landbrugsmæssig drift af områderne efter aftaleudløb.

Hensigten med § 2, stk. 1, skal inddrages i fortolkningen. Der henvises herom til Skov- og Naturstyrelsens meddelelsesblad "NYT om § 3 og § 4" nr. 136 fra 1994, hvoraf fremgår, at § 2, stk. 1, bør fortolkes således, at den også omfatter den situation, at et areal, mens det er omfattet af en aftale med en offentlig myndighed om en særlig driftsform, bliver omfattet af den generelle beskyttelsesordning som følge af ny lovgivning.

Det afgørende er ikke, om arealet blev fersk eng som følge af en aftale om miljøvenlig drift. Det afgørende er, om arealet var omfattet af en aftale om miljøvenlig drift eller ej. Hele formålet med bekendtgørelsen var at sikre, at landmændene ikke ville afholde sig fra at indgå aftaler om miljøvenlig drift på grund af frygt for at blive fanget af beskyttelsesbestemmelserne. Bestemmelsen i § 2, stk. 1, var således lavet for at tage hensyn til eksisterende miljøvenlige aftaler.

Sommersgård ville som utallige andre landmænd have pløjet engarealerne op før den 1. juli 1992, hvor ferske enge blev inddraget under beskyttelsen efter naturbeskyttelseslovens § 3, hvis Sommersgård ikke havde været fuldt ud betrygget af de løfter, man modtog i forbindelse med 1990-aftalens indgåelse, og den retsstilling, der fulgte af naturtypebekendtgørelserne.

Miljø- og Fødevarerklagenævnet har supplerende anført bl.a., at det fremgår af ordlyden af § 2, stk. 1, i naturtypebekendtgørelsen, at undtagelsen fra naturbeskyttelseslovens § 3 omfatter bl.a. ferske enge, "der er dannet, fordi" der er indgået en aftale om miljøvenlig drift. Der er tale om en undtagelse fra lovens beskyttelse, der efter almindelige fortolkningsprincipper ikke kan anvendes på den foreliggende situation, som ikke er omfattet af den nævnte ordlyd.

Skov- og Naturstyrelsens udsagn i 1994 om fortolkningen af naturtypebekendtgørelsens § 2, stk. 1, er underkendt ved Natur- og Miljøklagenævnets afgørelse fra 2006. Nævnet udtalte i afgørelsen, at ministeren ved en ændring af bekendtgørelsen kunne supplere undtagelserne til at omfatte det foreliggende tilfælde. Dette er ikke sket.

### **Højesterets begrundelse og resultat**

Sagen angår gyldigheden af Natur- og Miljøklagenævnets (nu Miljø- og Fødevarerklagenævnet) afgørelse af 11. april 2014 om ophævelse af Ringkøbing-Skjern Kommunes afgørelse af 26. august 2013 og hjemvisning af sagen til fornyet behandling ved kommunen.

Der er enighed om, at det areal, som sagen omhandler, havde karakter af fersk eng, da den sidste aftale om miljøvenlig drift udløb i 2011.

Spørgsmålet er for det første, om arealet i medfør af § 2, stk. 1, i bekendtgørelse om beskyttede naturtyper (nu bekendtgørelse nr. 865 af 27. juni 2016) er undtaget fra forbuddet mod tilstandsændringer i naturbeskyttelseslovens § 3. Hvis det ikke er tilfældet, er spørgsmålet, om den omlægning fra græs til græs, som afgørelsen vedrører, i medfør af naturtypebekendtgørelsens § 2, stk. 3, kan ske uden dispensation fra naturbeskyttelseslovens § 3.

Efter naturtypebekendtgørelsens § 2, stk. 1, er ferske enge, der er *dannet, fordi* der efter aftale med en offentlig myndighed i en nærmere angivet periode er gennemført en særlig driftsform på arealet, undtaget fra bestemmelserne i naturbeskyttelseslovens § 3, stk. 1-3, medmindre andet er bestemt i aftalen.

Af de grunde, der er anført af landsretten, tiltræder Højesteret, at der ikke er grundlag for at tilsidesætte Natur- og Miljøklagenævnets vurdering, hvorefter arealet havde karakter af fersk eng, inden den første aftale om miljøvenlig drift blev indgået i 1990. Den ferske eng er derfor ikke dannet som følge af den aftalte miljøvenlige drift.

Naturtypebekendtgørelsens § 2, stk. 1, udgør en undtagelse fra lovens generelle forbud mod ændringer i tilstanden af beskyttede naturtyper. Der er i ordlyden af bekendtgørelsens § 2, stk. 1, ingen holdepunkter for at forstå bestemmelsen således, at den også undtager arealer, hvor naturtypen ikke er dannet som følge af en aftale om miljøvenlig drift, men hvor naturtypen – i det foreliggende tilfælde fersk eng – er opretholdt, fordi ejeren eller brugeren af arealet som led i opfyldelsen af en sådan aftale har undladt at pløje arealet op, inden naturbeskyttelseslovens bestemmelse om beskyttelse af naturtypen trådte i kraft. Der er heller ikke i forarbejderne til naturbeskyttelseslovens § 5 holdepunkter for en sådan forståelse.

Højesteret tiltræder derfor, at arealet ikke i medfør af naturtypebekendtgørelsens § 2, stk. 1, er undtaget fra naturbeskyttelseslovens § 3.

Højesteret tiltræder af de grunde, som landsretten har anført, at den fejlagtige retsopfattelse, der er kommet til udtryk i Naturklagenævnets afgørelse af 24. juni 2004, heller ikke kan føre til, at arealet er undtaget fra naturbeskyttelseslovens § 3.

Højesteret tiltræder endvidere af de grunde, som landsretten har anført, at den omlægning af arealet fra græs til græs, som afgørelsen angår, ikke i medfør af naturtypebekendtgørelsens § 2, stk. 3, kan ske uden dispensation fra naturbeskyttelseslovens § 3.

Højesteret stadfæster herefter landsrettens dom.

### **Thi kendes for ret:**

Landsrettens dom stadfæstes.

I sagsomkostninger for Højesteret skal Landbrug & Fødevarer og Sydvestjysk Landboforening som mandatarer for I/S Sommersgård solidarisk betale i alt 40.000 kr. til Miljø- og Fødevarerklagenævnet.

Det idømte sagsomkostningsbeløb skal betales inden 14 dage efter denne højesteretsdoms afsigelse og forrentes efter rentelovens § 8 a.