



NATUR- OG
MILJØKLAGENÆVNET

Rentemestervej 8
2400 København NV
Telefon: 72 54 10 00
nmkn@nmkn.dk
www.nmkn.dk

14. september 2011 • J.nr.: NMK-510-00001 (tidl. NKN-131-00052) • Ref.: AUP

AFGØRELSE

i sag om Frederiksborg Amts registrering af biologiske overdrev efter naturbeskyttelseslovens § 3 i Frederikssund Kommune.

Afgørelsen er truffet efter naturbeskyttelseslovens § 3, stk. 2, nr. 4.

Natur- og Miljøklagenævnet stadfæster Frederiksborg Amts afgørelse af 6. september 2006 om, at fire arealer (områderne 1, 4, 5 og 6) er biologiske overdrev.

Natur- og Miljøklagenævnets afgørelse er endelig og kan ikke indbringes for anden administrativ myndighed, jf. § 17 i Lov om Natur- og Miljøklagenævnet¹. Eventuel retssag til prøvelse af afgørelsen skal være anlagt inden 6 måneder, jf. naturbeskyttelseslovens § 88, stk. 1.

Afgørelsen er truffet af nævnet, jf. § 5, stk. 1, i lov om Natur- og Miljøklagenævnet.

¹ Lov nr. 483 af 11. maj 2010 om Natur- og Miljøklagenævnet med senere ændringer.

Klagen til Natur- og Miljøklagenævnet

Klager har gjort gældende, at der ikke er tale om biologiske overdrev på grund af arealernes tilstand, dyrkningshistorie og deres forvaltningsmæssige behandling siden 2001.

Afgørelsen er påklaget til Naturklagenævnet ved skrivelse af 29. september 2006 af Dansk Landbrugsrådgivning – nu Videncentret for Landbrug – på vegne af Kong Frederik den VII's Stiftelse på Jægerspris.. Sagen er pr. 1. januar 2011 overført til Natur- og Miljøklagenævnet². Klagen er begrundet ved en omfattende skrivelse af 23. oktober 2007, hvori der bl.a. gøres gældende:

Principalt:

Sagen skal behandles efter den lovgivning, der var gældende den 22. maj 2002, da Skov- og Naturstyrelsen nedlagde forbud mod yderligere opløjning af arealerne i henhold til drifts- og plejeplan, som er indgået den 27. august/1. september 1999 mellem Jægerspris Skyde- og Øvelsesterræn og Skov- og Naturstyrelsen.

Der er videre en forpagtningsoverenskomst mellem forsvaret – Jægersprislejren – og Stiftelsen, hvor overenskomsten er indgået for perioden 1. januar 1992 til 31. december 2011. Overenskomsten er en forsættelse af tidligere overenskomster for de omhandlede arealer indgået i 1961, dog undtaget område nr. 6, hvor den tidligere overenskomst er indgået i 1971.

Jægersprislejren har efter Naturklagenævnets afgørelse i 2001 anmodet Skov- og Naturstyrelsen om at ændre registreringerne af overdrev i drifts- og plejeplanen for områderne. SNS omklassificerer overdrev til slette, som dækker over vedvarende græsareal, hvor der både er opgivne marker med kulturpræg og kultiverede græsareal. Stiftelsen har herefter opløjet flere af de arealer som Naturklagenævnet tog stilling til i 2001. SNS anfører herefter den 22. maj 2002, at slette skal opretholdes som vedvarende græsareal uden omlæg, gødskning eller sprøjtning. SNS fremsender udkast til plan-tillæg til drifts- og plejeplanen den 30. oktober 2003, hvilket er kort tid efter Miljøministeriets udsendelse af udkast til ændring af naturbeskyttelsesloven – herunder ændring af § 3, stk. 2, nr. 4 (biologisk overdrev).

Klager finder, at præmisserne i Højesteretsdom U.1965.253.H af 15. februar 1965 ligeledes er opfyldt i denne sag. Det fremgår af dommen, at der i 1961 er ansøgt om nedrivning af et for- og baghus på en ejendom. Københavns Kommune meddeler i 1962 et uhjemlet afslag på nedrivningstilladelse under henvisning til en byplanvedtægt om bevarelse af eksisterende forhus, som var under udarbejdelse. Forslag til byplanvedtægten blev bekendtgjort i 1963. Københavns Kommune blev dømt til at realitetsbehandle nedrivningsansøgningen på grundlag af den på afgørelsestidspunktet gældende byggelov og andre bestemmelser og praksis i kommunen uden hensyn til det bekendtgjorte forslag til byplanvedtægt.

Subsidiært:

Der er ikke tale om biologisk overdrev. Klager har anført en række forhold, som understøtter denne påstand:

² J Jf. lov nr. 484 af 11. maj 2010 om ændring af lov om naturbeskyttelse, lov om miljøbeskyttelse og forskellige andre love samt lov nr. 483 af 11. maj 2010 om Natur- og Miljøklagenævnet som ændret ved lov nr. 1608 af 22. december 2010.

- Stiftelsens klagesagsdokument og påstandsdokument af 31. maj 2001. Stiftelsen havde bl.a. anført, at det alene er historiske overdrev, der er beskyttet, hvorfor amtets registrering er i strid med loven og dens motiver, og at vegetationen i området kun skal tillægges betydning, hvis vegetationen opstår i forbindelse med græsning.
- Naturklagenævnets afgørelse af 18. juni 2001. Klager anfører, at Naturklagenævnet nåede frem til, at amtet har registreret arealer, der ikke opfylder botaniske- og biologiske kriterier. Klager henviser til DMU's udtalelse af 21. februar 2001 og nævnets mindretalsudtalelse ved Leif Hermann. DMU havde på baggrund af amtets skriftlige materiale vurderet, at dele af områderne var henholdsvis overdrev i snæver og bred forstand, at dele af områderne var i succession mod overdrev og at dele af områderne ikke kunne betegnes som overdrev. DMU har ikke oplyst, hvilke områder der tilhører de oplyste kategorier. Leif Hermann havde bl.a. udtalt, at historiske såvel som botaniske overdrev er omfattet af beskyttelsen, men at han ud fra en konkret vurdering finder den botanisk-biologisk udpegning usikker og den landbrugs-mæssige værdi gennemgående stor.
- Bemærkningerne til lovforslaget fra 2004. Klager finder, at arealerne er meget anderledes end de overdrev, der beskrives i bemærkningerne. Således er der ikke tale om meget marginale landbrugsjorder, da arealerne har indgået i klagesagen fra 2001, og arealerne adskiller sig ikke landskabsmæssigt fra omkringliggende dyrkningsjorder. Videre har Frederiksborg Amt oprindeligt registreret ca. 100 ha overdrev, hvilket blev reduceret til ca. 80 ha efter den første besigtigelse. Efter den seneste besigtigelse er dette yderligere reduceret til 46 ha. Alle registreringerne er foretaget efter de samme kriterier. Derfor er der tale om en usikker udpegning, hvilket klart har sammenhæng med metoden og arealernes karakter af almindelig dyrkningsjord.
- Miljøministerens besvarelser på henvendelser fra Dansk Botanisk Forening til Folketinget i 2004. Klager noterer sig, at Dansk Botanisk Forening i 2004 har vurderet, at overdrevsarealerne på Jægerspris skydeterræn, som er ca. 43 år gamle formentlig ikke vil være beskyttet efter det nye lovforslag.
- Klager finder ikke, at amtet i 2006 har foretaget en revurdering af amtets tidligere registrering, idet der ingen revurdering er af de vegetationsmæssige kriterier – herunder om der er sammenhængende vegetation, jordbundsmæssige og landskabelige forhold, samt amtets registreringsvejledning. Selvom amtet har bevisbyrden for hvilke arealer, der er omfattet af beskyttelsen, har klager fået agronom J.R. Christensen til at forstå en botanisk registrering og vurdering af arealerne samt vurdering af amtets registreringer, hvilket ligeledes skete ved klagesagen i 1997-2001. Der er i den forbindelse anvendt den tidligere metode (Bruun & Ejrnæs, 1995) og den nyeste metode DANVEG fra DMU. Klager konkluderer på denne baggrund, at amtets artsvalg og metodik til registrering er uegnet, da amtet ville kunne registrere alle lysåbne, ikke vandlidende arealer (vejskrænter, grøftekanter skovbryn, enge, sandede brakmarker) som overdrev. Klager konkluderer videre, at fastlæggelsen af naturtypen for de fire områder skal ske ud fra anvendelse af værdisætningerne ved Bruun & Ejrnæs – metoden og supplerende ved DANVEG, hvorefter områderne ikke er beskyttet biologisk overdrev.

Sagens oplysninger

Naturklagenævnet traf den 18. juni 2001 afgørelse om, at 9 ud af 10 arealer ikke var omfattet af naturbeskyttelseslovens § 3, stk. 2, som overdrev, idet arealerne ikke kunne betegnes som historiske overdrev eller visse andre overdrev som kystskrænter, klippeløkker m.fl. Nævnet stadfæstede, at område nr. 3 var et beskyttet overdrev, idet arealet kunne betragtes som en kystskrænt. Sagen var

rejst af ejerne Kong Frederik den VII's Stiftelse på Jægerspris på baggrund af Frederiksborg Amt registrering af overdrev efter besigtigelser i maj 1997.

De 9 arealer udgør i alt 69,4 ha og er beliggende i et militært område, som forsvaret har lejet af klager siden henholdsvis 1961 og 1971.

Naturbeskyttelsesloven blev ændret ved lov nr. 454 af 9. juni 2004 om ændring af lov om naturbeskyttelse m.fl., således at biologiske overdrev blev omfattet af beskyttelsen i § 3, stk. 2, nr. 4.

Skov- og Naturstyrelsen har den 7. november 2005 anmodet Frederiksborg Amt om at vurdere de 9 arealers status i henhold til naturbeskyttelseslovens nye bestemmelse om biologiske overdrev.

Frederiksborg Amt har besigtiget arealerne den 18. juli 2006. På den baggrund konstaterede amtet, at tre områder (nr. 7, 8 og 10) er helt eller delvis pløjet op i 2002 og ikke længere opfylder de botaniske kriterier for at være et beskyttet biologisk overdrev. En del af nr. 8 har ikke været opløjet i 2002, men har tidligere været dyrket indtil 1989, og opfylder dermed ikke alderskriteriet. To områder (nr. 2 og 9) er kraftig tilgroet med træer og buske samt høje urter og græsser og opfylder dermed ikke længere de botaniske kriterier for at være et beskyttet biologisk overdrev.

Frederiksborg Amt har den 6. september 2006 vurderet, at områderne 1, 4, 5 og 6 er beskyttede biologiske overdrev. Amtet har lagt de tidligere registreringer fra 1997 til grund for den nye registrering i 2006. Amtet har for alle 4 områder vurderet, at områderne fortsat opfylder de vegetations- og jordbundsmæssige kriterier for at kunne betegnes som et biologisk overdrev. Følgende fremgår af afgørelsen og de tilhørende registreringslister:

Område nr. 1:

Amtet har foretaget en revurdering af afgrænsningen af område 1, da der tidligere var inddraget andre naturtyper bl.a. eng og kratarealer. Amtet har nu i videst mulig omfang udtaget "fremmed elementerne" fra det beskyttede overdrev.

Dele af arealet er i 1990'erne blevet tilplantet med forskellige træarter. Amtet har vurderet, at træerne trives dårligt i den meget sandede og tørre jordbund. Området er derfor fortsat domineret af overdrevsvegetation. Amtet har ifølge plantelisten registreret 46 arter og har vurderet, at de 25 arter er typiske overdrevsarter. Ifølge plantelisten er arealet et ugødsket og uomlagt militært areal, størstedelen tørt og sandet med typisk overdrevsvegetation.

Område nr. 4:

Området er uforandret i forhold til den oprindelige registrering. Amtet har registreret 41 arter og har vurderet, at de 17 arter er typiske overdrevsarter. Ifølge plantelisten er det et let kuperet areal med spredte buske af især tjørn. Botanisk er området endnu ikke særligt interessant. Flere arealer har været brændt af – både nu og tidligere. Området er en tidligere mark, som efter dyrkningsophør efterhånden har fået overdrevsvegetation.

Område nr. 5:

Ingen ændringer af tilstanden i forhold til den oprindelige registrering. Amtet har registreret 29 arter, hvoraf amtet vurderer, at de 15 arter er typiske overdrevsarter. Nogenlunde fladt terræn på

skydebane, hvor dele af arealet er brændt af. De omgivende arealer har siden mindst 1990 været dyrket med Lucerne-blanding.

Område nr. 6:

Ingen ændringer i tilstanden i forhold til den oprindelige registrering fra 1997. Amtet har registreret 76 arter og har vurderet, at de 33 arter er typiske overdrevsarter.

Frederiksborg Amt har på denne baggrund vurderet, at de fire områder, som tilsammen udgør et areal på ca. 46 ha (2,8 ha + 26,3 ha + 5,0 ha + 12,0 ha), er beskyttede biologiske overdrev efter naturbeskyttelseslovens § 3, stk. 2, nr. 4.

Amtet – og klageren – har henvist til notat om dyrkningshistorikken udarbejdet af [...] den 14. december 1998. Det fremgår heraf, at område 1 før 1930 har været stillet til rådighed som tjenestejord for en skovløber. Fra 1930 og frem til 1961 har området være udlejet som et engareal. Områderne 4 og 5 har været opdyrket på traditionelt landbrugsmæssigt gennem en lang årrække frem til 1961. Område 6 blev tilplantet i 1890'erne og har fredskovspligt. Området har dog ikke udviklet en egentlig skovbevoksning, men har indtil begyndelsen af 1990'erne været bevokset med lavt kratagtigt vegetation. Gentagne ildspåsættelser fra skydning gør, at arealet nu er uden bevoksning.

I denne sag har myndighederne og klager anvendt forskellige metoder til vurdering af, om områderne er beskyttede biologiske overdrev.

Metoder anvendt af § 3 – tilsynsmyndighederne

Frederiksborg Amt har i oktober 1995 udgivet en metodebeskrivelse "Registrering af beskyttede naturtyper i Frederiksborg Amt", forfatter Vilhelm Dalsgaard. Der anvendes et fortrykt registrerings-skema, som indeholder 23 punkter, herunder bl.a. vegetationstyper, dominerende plantearter, drift, trusler, kort beskrivelse af lokaliteten, botanisk betydning, udarbejdelse af planteliste.

Det fremgår bl.a. af afsnittet om registrering af overdrev (s. 19): "Ved besigtigelserne er der først og fremmest lagt vægt på botaniske og vegetationsmæssige forhold. På grundlag af de tilstedeværende plantearter afgøres det om arealet er beskyttet, jfr. den botaniske definition i afsnittet om vegetation. Arealerne registreres uanset, om de er græssede eller ugræssede, hegnede eller uhegnede, med eller uden krat og spredte træer, kuperede eller flade. (...) Tørre arealer, hvor dyrkningen er opgivet i nyere tid, kan med tiden blive til overdrev, såfremt de drives med græsning og uden gødskning. Alt efter jordbund, græsningstryk, frøspredningskilder og tidligere mængder af kunstgødning kan der i løbet af 15-30 år indvandre en karakteristisk overdrevsflora, og arealerne kan blive omfattet af beskyttelsen."

Amtet har udarbejdet en liste for overdrev med 15 arter, der er rødlistet, 38 arter, der på Atlas Flora Danicas taxonliste er A- eller B-art, og 36 almindelige arter. Et areal registreres som hovedregel som overdrev, hvis der er én rødlistet, A- eller B-art, eller 3 almindelige arter fra listen.

"Teknisk anvisning til besigtigelse af naturarealer omfattet af Naturbeskyttelseslovens § 3 mv." med tilhørende registreringsskemaer, DMU v. Fredshavn, Nygaard og Ejrnæs, 1. udgave af registrerings-skemaerne udkom 12. marts 2007. Metoden er skabt i forbindelse med kommunalreformen til brug for § 3 registrering i kommunerne. Frederikssund Kommune har vurderet, at kommunen bør foretage

en besigtigelse af områderne for at kunne kommentere klagen. Kommunen har anvendt registreringskema fra den Tekniske anvisning. Der er et registreringskema for overdrev, hvor der er fortrykt 173 plantearter med både problemarter, positiv arter, særligt værdifulde positivarter, indikatorarter, arter på kalkholdig og sur bund. Indikatorarter, er ifølge den tekniske anvisning arter, der næsten udelukkende forekommer på arealer med høj eller god artsindeks.

Den tekniske anvisning er i dag vidt udbredt blandt kommunerne. Naturstyrelsen skal i de kommende år forestå registrering af § 3 natur for kommunerne, hvor Naturstyrelsen ligeledes vil følge den tekniske anvisning til registrering af § 3 natur, dog foretager Naturstyrelsen ikke en udvidet registrering med 5 m cirkler.

Den *udvidede registrering* anvendes, hvis der skal foretages en grundig værdisætning af arealet f.eks. i forbindelse med kommunens prioritering af plejeindsats. Den udvidede registrering foretages i et dokumentationsfelt som en cirkel med 5 m radius eller et tilsvarende areal af 78,5 m². Den udvidede registrering giver mulighed for beregning af et artsindeks, og dermed større sikkerhed i vurderingen af naturtilstand. Artsindekset kan direkte sammenlignes med tilsvarende indeks fra andre lokaliteter. Dokumentationsfeltet placeres i et homogent område, der er karakteristisk og veludviklet for naturtypen. Feltet skal ikke være repræsentativt for arealet, men snarere dokumentere den biologisk mest værdifulde del af arealet. Typisk placeres dokumentationscirklen derfor i det mindst påvirkede del af arealet (A-arealet). Dokumentationsfeltet (5 m cirklen) er en forudsætning for at beregne artsindekset, som indgår i beregningen af naturindekset.

Frederikssund Kommune har ved firmaet Amphi Consult anvendt fire referencer til definitionen af "typiske overdrevsarter"; arter på registreringskemaet for overdrev i den Tekniske anvisning, arter på Frederiksborg Amts liste, arter på Bruun & Ejrnæs (1995), Wind (1994) og SNS (1993), samt *arter, som er karakteristiske for habitatdirektivets overdrevsnaturtyper iht. By- og Landskabsstyrelsen 2006. Amphi har sammenholdt antallet af typiske overdrevsarter med antallet af problemarter på registreringskemaet for overdrev i den Tekniske anvisning.

Metoder anvendt af stiftelsen til vurdering af om områderne er beskyttet overdrev

Bruun & Ejrnæs metoden er beskrevet i artiklen "Naturkvalitet på overdrev" (1995). En metode med et artsindeks på 63 arter, der skal give mulighed for at identificere gamle ugødskede værdifulde overdrev. Indekset omfatter 15 negative arter (-1), 15 et points arter (+1) og 33 to points arter (+2). Der udvælges et område på 100 m², som bør være det bedste botaniske område. En samlet pointsum på under 6 er ikke overdrev, 6-10 points er typisk gamle græssede opgivne agre, 11-15 points er overdrev eller artsrig overdrevslignende overdrev, mere end 15 points er sandsynligvis gamle ugødskede overdrev.

DANVEG er en videnskabelig database udviklet af DMU. Databasen bygger på plantelister fra naturtyperne klit, hede, overdrev, enge og kær, højmoser, strandenge og skove, som er yderligere underopdelt i 130 plantesamfund. I DANVEG er overdrev underopdelt i kalkgræsland, sand-græsland, surgræsland og tørgræsland. Disse fire undergrupper er videreopdelt i tilsammen 12 plantesamfund, som fx Alm. Hundegræs/Draphavre-græsland.

Ifølge DANVEG hjemmesiden er værktøjet et operativt beslutningsstøtteværktøj til brug i naturforvaltningen i forbindelse med; vurderinger af naturens tilstand og sårbarhed, vurderinger af beskyttel-

sesstatus jf. naturbeskyttelseslovens § 3, vurderinger af beskyttelsesstatus jf. habitatdirektivets bilag I, naturkvalitetsplanlægning, naturpleje og naturgenopretning, naturplaner og konsekvensvurderinger. For at kunne anvende DANVEG-modellen skal der udvælges et homogent areal, hvis størrelse er underordnet. Hvis arealet er heterogent med fx våde og tørre partier, kan modellen ikke anvendes, da modellen ikke kan finde en entydig naturtype.

Databasen er – så vidt nævnet er orienteret – ikke anvendt af tilsynsmyndighederne i forbindelse med registrering af naturtyper efter naturbeskyttelseslovens § 3.

Klager har underopdelt registreringen af tre af de fire aktuelle områder, idet klager finder områderne heterogene. Klager har ikke underopdelt område 6, da klager ikke har foretaget planteregistrering af dette område.

Klager har sammenholdt registreringerne med Bruun & Ejrnæs (1995) – metodens 63 arter. Klager har vurderet, at denne metode er den bedst egnede til at afgrænse, om et areal er et beskyttet overdrev. Område 1 får max 5 point, område 4 får 5-8 point, område 5 får 5 point og område 6 får 11 point. Klager konkluderer herefter i henhold til metoden, at områderne 1, 4 og 5 ikke er overdrev, mens område 6 er overdrev/overdrevlignende tidligere ager.

Klager har videre indtastet de underopdelte områder i DANVEG. Modellen fremkommer med antal arter, der har lav hhv. høj habitatkvalitet og kort hhv. lang kontinuitet. Klager har videre vurderet, at de arter, der hverken har lav eller høj habitatkvalitet, kan regnes for at have lav habitatkvalitet, og arter, der hverken har kort eller lang kontinuitet til at have kort kontinuitet.

Klager har indtastet alle fundne arter for delområderne i DANVEG. Analysen viser, at delområderne i 1 og 5 ligner overvejende græsland (overdrev), mens der til delområderne i 4 er bemærket, at artslisterne er væsentlig forskellig fra DANVEG's artslistes. Klager konkluderer ud fra DANVEG, at områderne 1, 4 og 5 bl.a. ikke er homogene og derfor ikke i deres helhed kan registreres som overdrev. Område 6 er ikke vurderet, da området er fredsskov.

Frederikssund Kommunes besigtigelse af områderne er foretaget af Amphi Consult i juli 2009 ud fra de underopdelinger, som klager havde foretaget af områderne. Kommunen vurderer herudfra, at registreringen af de fire områder som overdrev bør opretholdes. Kommunen bemærker dog, at de laveste beliggende dele af område 4a samt den vestligste del af område 5b havde en manglende hhv. svagere overdrevskaraktter. Kommunen vurderede, at disse delområder ikke skulle udtages, da grænsen til utvetydige omkringliggende overdrev var diffus og at en udtagning ville være u hensigtsmæssig eller umulig. Kommunen har vurderet, at antallet af typiske overdrevsarter på alle områder er langt højere end antallet af negative arter (problemarter iht. Teknisk anvisning). Kommunen har videre registeret, at de typiske arter hyppigere er dominerende end de negative arter. Kommunen har vurderet, at områderne 1, 4 og 5 ligeledes ville kunne karakteriseres som biologisk overdrev før Skov- og Naturstyrelsen indgik aftale om drifts- og plejeplan med Jægersprislejren i 1999. Kommunen vurderer, at område 6 er et særdeles værdifuldt overdrev i såvel 1997 som i 2009.

Klager bemærker den 19. oktober 2009 hertil bl.a., at område 1 er tilplantet lovligt og derfor ikke kan karakteriseres som overdrev allerede fordi det er tilplantet. Klager henviser til Højesterets dom vedrørende tilplantet skovmose. Klager finder videre, at kommunens registreringer ikke kan lægges til grund i det omfang, der er registreret planter, som ikke tidligere er registreret. Klagenævnet skal

som klageinstans foretage en prøvelse af amtets afgørelse fra 6. september 2006, og kan derfor kun lægge de indtil da kendte registreringer til grund. Klager anerkender videre det nye registreringsværktøj fra DMU, som Frederikssund Kommune har anvendt. I forbindelse med registreringsværktøjet kan der udregnes et naturindeks, hvis der foretages en registrering inden for 5 m radius. Klager har tillempt egne registreringer og kommunens registreringer til en 5 m cirkel for områderne 4 og 5. Klager har beregnet, at klagers egne registreringer for område 4 giver et naturindeks fra ringe til moderat, mens område 5 har moderat. Klager har videre beregnet, at kommunens registrering giver et moderat naturindeks for både område 4 og 5.

Kommunen bemærker den 22. september 2010 hertil bl.a., at det er betænkeligt at anvende en metode til vurdering af naturindeks ved at tilpasse registreringerne, når disse ikke er indsamlet ved 5 m cirkler i overensstemmelse med metoden.

Klager har den 24. november 2010 bl.a. anført, at Naturklagenævnet tidligere i 2001 har underkendt amtets principper for registrering. Amtets besigtigelse og vurderinger forud for indgåelsen af plejeplanen i 1999 kan derfor ikke begrunde, at arealerne på dette tidspunkt kunne karakteriseres som beskyttede overdrev.

Natur- og Miljøklagenævnets bemærkninger og afgørelse

I sagens behandling har deltaget 8 af Natur- og Miljøklagenævnets 10 medlemmer: Anne-Marie Rasmussen (formand), Ole Pilgaard Andersen, Martin Glerup, Leif Hermann, Per Larsen, Poul Søgaard, Jens Vibjerg og Henrik Waaben.

Efter naturbeskyttelseslovens § 3, stk. 2, nr. 4, må der ikke foretages ændringer i tilstanden af overdrev, når arealet med en sådan naturtype enkeltvis eller sammen med andre naturtyper er større end 2.500 m².

Loven trådte i kraft den 1. juli 1992 og omfatter bl.a. arealer, der før dette tidspunkt henlå udyrket som overdrev.

Efter Miljøministeriets cirkulære nr. 128 af 13. juli 1993 om registrering af beskyttede naturtyper blev det pålagt amterne at foretage en førstegangsregistrering af de naturtyper, som er omfattet af naturbeskyttelseslovens § 3. Registreringen var/er vejledende og afgørende for om en naturtype er beskyttet er, om den opfylder lovens kriterier på indgrebstidspunktet.

Naturklagenævnet fastslog i en afgørelse fra 2001, at det hovedsagligt var de historiske overdrev, der var omfattet af loven fra 1992. Det vil sige overdrevsarealer, der som "udmark" lå udenfor vangen i landsbyfællesskabets tid, og som traditionelt blev brugt til græsning for husdyrene og eventuelt også til høslet. Der er typisk tale om tørbundsarealer, der aldrig eller kun sjældent har været pløjet op, og som helt overvejende har været udnyttet som græsningsarealer. Afgørelsen gav anledning til en ændring af naturbeskyttelsesloven (Lov nr. 454 af 9. juni 2004 om ændring af lov om naturbeskyttelse m.fl.), der betyder, at alle biologiske overdrev i dag er omfattet af beskyttelsen i § 3, stk. 2, nr. 4.

Det fremgår bl.a. af bemærkningerne til lovforslaget L146:

Med den foreslåede ændring indføres beskyttelse af samtlige biologiske overdrev. Herved sikres også beskyttelsen af en række overdrevsnaturtyper, som Danmark er forpligtet til at beskytte efter habitatdirektivet.

Med vedtagelsen af naturbeskyttelsesloven i 1992 blev den generelle beskyttelse af naturtyper i lovens § 3 udvidet til at omfatte ferske enge og overdrev. Hensigten med den foreslåede udvidelse af beskyttede naturtyper var at forhindre yderligere reduktion af de udyrkede og ekstensivt dyrkede arealer for at bevare det rige og særlige dyre- og planteliv, der er tilknyttet disse områder, samt at bevare dem som værdifulde landskabelementer og som et led i at sikre et godt miljø.

I bemærkningerne til 1992-loven er redegjort indgående for den typiske baggrund for et overdrevs opståen, samt for hvilke kriterier overdrevene skulle defineres ud fra.

Overdrev er således defineret som lysåben, græs- og urtedomineret vegetation på tør bund, typisk med græsning eller høslæt som kulturpåvirkning eller uden landbrugsmæssig drift.

Skov- og Naturstyrelsen udarbejdede på baggrund af lovens forarbejder en vejledning om registrering af de beskyttede naturtyper. Amterne gennemførte en registrering på baggrund af de i vejledningen opstillede kriterier, og administrerede beskyttelsesordningen i overensstemmelse hermed.

Registreringen af overdrev omfatter bl.a. alle biologiske overdrev, dvs. græsarealer, der opfylder de vegetationsmæssige og jordbundsmæssige kriterier, uanset deres historiske oprindelse.

På landsplan udgør de biologiske overdrev ifølge amternes registreringer 0,6 pct. af landets areal eller ca. 26.000 ha.

Naturklagenævnet traf i en sag om registrering af overdrev på Jægerspris skydeterræn den 18. juni 2001 afgørelse om, at lovens tekst og bemærkninger var utilstrækkelige til at sikre beskyttelsen af de biologiske overdrev i det forudsatte omfang. Naturklagenævnet fastslog, at alene historiske overdrev og visse andre overdrev så som kystskrænter, klippeløkker m.fl. er omfattet af § 3. Herefter defineres ifølge Naturklagenævnet beskyttede overdrev som tilbageværende rester af de historiske overdrev, dvs. de arealer, der som »udmark« lå uden for vangene i landsbyfællesskabets tid, og som traditionelt blev brugt til græsning for husdyrene og eventuelt også høslæt. Der er typisk tale om tørbundsarealer, der aldrig eller kun sjældent har været pløjet op. Derimod er overdrev, der ikke er historiske, kun i meget begrænset omfang omfattet af beskyttelsen, uanset om det opfylder de vegetations- og jordbundsmæssige kriterier.

Arealer, som på et tidspunkt har været intensivt dyrket, men siden opgivet som dyrkningsjord, og nu er domineret af overdrevsvegetation, vil efter Naturklagenævnets afgørelse næppe være omfattet af beskyttelsen, selv om arealerne ikke har været i omdrift i en længere årrække. Det samme gælder tidligere råstofgrave, hvor der har indfundet sig overdrevsvegetation.

Det vurderes, at Naturklagenævnets afgørelse indebærer, at det areal, som amterne har registreret som beskyttet overdrevsareal, og i perioden 1992-2001 har administreret efter lovens § 3 om beskyttelse af overdrev, reduceres med 60-70%.

Naturklagenævnet har ikke siden afgørelsen i juni 2001 truffet afgørelser, der i nævneværdigt omfang har bidraget til fortolkningen af det historiske overdrevsbegreb m.v., og der findes ikke historiske kort og data, som kan udgøre et fyldestgørende grundlag for at afgøre med rimelig sikkerhed, om et overdrev kan kategoriseres som historisk.

Der er endnu ikke gennemført en ny registrering af historiske overdrev i overensstemmelse med Naturklagenævnets afgørelse.

(...)

Det foreslås, at den generelle beskyttelse af visse overdrev efter § 3 udvides til at omfatte alle biologiske overdrev (hvoraf historiske overdrev er en delmængde), der - i overensstemmelse med størrelsesgrænsen i § 3 - er større end 2.500 m². Beskyttelsen gælder også for overdrev på lokaliteter, der er fredskovspligtige.

Den grundlæggende forudsætning for, at et areal kan betegnes som et overdrev, er tørre jordbundsforhold og vegetationens sammensætning. De definitioner, der fremgår af 1992-lovens bemærkninger om biologiske, egnskaraktéristiske og landskabelige forhold, skal fortsat lægges til grund ved afgrænsningen af beskyttede overdrev.

Den allerede gennemførte registrering af de beskyttede biologiske overdrev vil blive lagt til grund for administrationen af den foreslåede beskyttelse af alle biologiske overdrev, idet det dog præciseres, at intensiv opdyrkning skal være opgivet for mindst 30-50 år siden.

Med intensiv opdyrkning henvises til omlægning/oppløjning af det pågældende areal med flerårig dyrkning af afgrøde eller med intensiv anvendelse af hjælpepestoffer som gødskning og pesticider og evt. kalkning. Der skelnes således mellem intensiv opdyrkning og ekstensiv drift af overdrev med græsning, høslæt, evt. rydning af træ- og buskopvækst og ukrudt forstået som pletvise bevoksninger med vegetation, som ikke er egnede til græsning, f.eks. tidsler.

Med de 30-50 år præciseres det, at der skal gå en lang årrække, før et område har udviklet sig til et overdrev i lovens forstand. Om det kræver 30 eller 50 år, før der i det konkrete tilfælde er udviklet et overdrev, vil afhænge af de lokale forhold. Kriteriet skal anvendes i en sammenhæng med kriterierne om jordbund og vegetation. Der bliver således ikke automatisk tale om et overdrev i lovens forstand, blot fordi et areal ligger udyrket hen/afgræsses i 30-50 år.

Ved at indføre beskyttelsen af alle biologiske overdrev, vil disse som forudsat kunne vokse sig ind i og ud af beskyttelsen i lighed med de øvrige naturtyper og under hensynstagen til deres naturlige, økologiske udvikling. En sådan udvikling vil dog som anført ovenfor foregå over en længere årrække.

Det har således været hensigten med lovændringen at beskytte de biologiske overdrev, som amterne allerede havde registreret, dog med den præcisering, at intensiv opdyrkning som udgangspunkt skal være opgivet for 30-50 år siden.

Ifølge naturbeskyttelseslovens § 5, stk. 1, kan miljøministeren fastsætte regler om, at naturbeskyttelseslovens § 3, stk. 1-3, ikke skal gælde for nærmere angivne kategorier af de pågældende naturtyper. Bemyndigelsen i § 5 er udnyttet i bekendtgørelse nr. 1172 af 20. november 2006 om beskyttede naturtyper (naturtypebekendtgørelsen). Bekendtgørelsens § 2, stk. 1 har følgende ordlyd:

"§ 2. Søer, moser og lignende, heder, strandenge og strandsumpe samt ferske enge og 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."

Højesteret har i sagen om nedrivningstilladelse fra 1965 vurderet, at kommunen ikke har truffet afgørelse efter gældende regler. Nævnet finder ikke, at denne Højesterets dom er sammenlignelig med Skov- og Naturstyrelsens påbud om, at de omhandlede arealer ikke kunne opløjes i henhold til gældende plejeplan. Således har Skov- og Naturstyrelsen ikke meddelt påbud i henhold til naturbeskyttelseslovens § 3, som nævnet i denne sag har til prøvelse. Det var alene amtet, som på daværende tidspunkt kunne meddele påbud om, at der ikke måtte foretages ændringer i beskyttede naturtyper. Det forhold, at Skov- og Naturstyrelsen - efter klagers vurdering - har meddelt et uhjemlet pålæg med henvisning til den plejeplan, der er aftalt mellem styrelsen og Jægersprislejren om, at der ikke må foretages opløjning af arealerne, kan ikke prøves ved Natur- og Miljøklagenævnet. Spørgsmålet om hvorvidt der var grundlag for Skov- og Naturstyrelsens pålæg må i givet fald indbringes for domstolene. Nævnet finder i øvrigt ikke, at klagers henvisning til dommen kan føre til, at områderne skal undtages fra at blive registreret efter nugældende naturbeskyttelseslov, hvor biologiske overdrev er beskyttet.

Højesteret har i en anden sag U.2001.1278H, om hvorvidt grøftning i en skovmose kræver en dispensation efter naturbeskyttelseslovens § 3, bemærket:

I forarbejderne til naturbeskyttelsesloven udtales, at "træbevoksede moseområder, hvor vegetationen er opstået naturligt", er omfattet af begrebet "moser og lignende" i lovens § 3, stk. 2, nr. 2, jf. Folketingstidende 1991/92, tillæg A, sp. 1429. Denne udtalelse må efter en naturlig læsemåde forstås således, at et areal, som er bevokset med plantede træer, ikke er omfattet af begrebet "moser og lignende", selv om arealet i øvrigt efter de botaniske forhold m.v. opfylder de angivne kriterier herfor. Denne forståelse bestyrkes af den efterfølgende udtalelse samme sted i forarbejderne om afgrænsningen af moser over for andre arealtyper, hvor det siges, at der som regel vil være markant synlige forskelle i forhold til bl.a. "dyrkede arealer", "tilplantede skovarealer" og "arealer, der er i omdrift (under plov)".

Højesteret har alene taget stilling til, at en skovmose med plantede træer i almindelig omdrift ikke er en beskyttet mose efter naturbeskyttelseslovens § 3 i overensstemmelse med lovens forarbejder. Lovens forarbejder vedrørende overdrev indeholder ikke tilsvarende bemærkninger om karakteren af trævækst. Forarbejderne fra 2004 anfører generelt, at overdrevsbeskyttelsen også omfatter fredskovpligtige arealer.

Nævnet bemærker, at Naturklagenævnet i 2001 alene har taget stilling til, at det var historiske overdrev mv., som var beskyttet overdrev efter dagældende naturbeskyttelseslovs § 3, stk. 2. Flertallet i nævnet har ikke taget stilling til, om Frederiksborg Amt har foretaget en korrekt registrering af overdrevene, såfremt biologiske overdrev havde været beskyttet efter loven. Det forhold, at et mindretal fandt, at den biologiske registrering var usikker ændrer ikke herved. DMU har endvidere ikke i forbindelse med Naturklagenævnets behandling af sagen i 2001 udtalt, at område 1, 4, 5 og 6 ikke var overdrev. Derimod havde DMU udtalt, at dele af de 10 områder ikke var overdrev i bred biologisk forstand uden nogen nærmere præcisering af hvilke områder denne vurdering omfattede, idet dette ville kræve en besigtigelse.

Bruun & Ejrnæs (1995) metoden er en videnskabelig metode til at identificere gamle ugødskede værdifulde overdrev. Metoden er ikke udviklet til at afgrænse biologiske overdrev, der er omfattet af naturbeskyttelseslovens § 3, og har ej heller været anvendt til dette formål af amter og kommuner. Klager har i væsentlig grad anvendt metoden til at konkludere, at områderne ikke er beskyttet overdrev. Nævnet finder, at beskyttelsen af biologiske overdrev efter naturbeskyttelseslovens § 3 kriterier rækker videre end metodens snævre definition af, hvilke positive arter der skal være til stede på et overdrev. Nævnet er derfor uenig med klager i, at et beskyttet overdrev efter naturbeskyttelsesloven kan afgrænses efter pointsystemet i Bruun & Ejrnæs (1995) metoden. Omvendt vil overdrev, som opnår mere end 11-15 points efter metoden, ganske givet ligeledes være omfattet af naturbeskyttelseslovens § 3.

DANVEG metoden er et videnskabeligt værktøj til at afgrænse 130 naturtyper. Det er et krav til anvendelsen af metoden, at der registreres et homogent område – størrelsen er underordnet – ellers finder metoden ikke anvendelse. Det bemærkes videre, at hovedparten af de af klager inddelte delområder overvejende eller navnlig ligner græsland (overdrev), og at områderne ifølge metoden har et større antal arter med høj habitatværdi end arter med lav habitatværdi.

Tekniske anvisninger fra DMU er anvendt af Frederikssund Kommune i forbindelse med den fornyet registrering i 2009. Kommunen vurderer, at de fire områder fortsat er beskyttet biologiske overdrev.

Amtets registreringer omfatter ifølge klager ikke alle de almindelige arter, som ligeledes vokser på brakarealer. Nævnet finder ikke, at dette forhold medfører, at arealerne ikke er omfattet af naturbeskyttelsesloven. Således finder nævnet, at amtet har registreret en vegetation, der er typisk for biologiske overdrev i henhold til DMU's registreringsværktøj Teknisk anvisning. De efterfølgende registreringer, der er foretaget af klager og kommunen viser ligeledes, at områderne er biologiske overdrev. Endvidere har områderne 4 og 5 ikke været dyrket siden 1961 – altså i hhv. 36 og 45 år, da amtet foretager registrering efter besigtigelse i 1997 og 2006. Område 1 har muligvis ikke været dyrket intensivt siden 1930 og område 6 har muligvis aldrig været dyrket intensivt. Områderne er alle sandede og i næsten hele udstrækningen tørre arealer.

Nævnet finder på denne baggrund ikke grundlag for at tilsidesætte Frederiksborg Amts afgørelse af 6. september 2006 om, at de fire områder 1, 4, 5 og 6 er biologiske overdrev omfattet af naturbeskyttelseslovens § 3, stk. 2, nr. 4. Det af klageren i øvrigt anførte i klagen, den botaniske rapport af J. R. Christensen, og øvrige bemærkninger kan ikke ændre herved.

Amtets registrering i 2006 tager udgangspunkt i amtets tidligere registrering fra 1997. Nævnet finder, at de fire områder efter Frederiksborgs Amt registrering i 1997 ville kunne opfylde nugældende kriterier for at være et beskyttet biologisk overdrev. Således er områderne ikke vokset ind i beskyttelsen på grund af den drifts- og plejeplan, som blev indgået i 1999 mellem Jægersprislejren og Skov- og Naturstyrelsen. Områderne er derfor allerede af den grund ikke omfattet af undtagelsesbestemmelsen i § 2 i naturtypebekendtgørelsen.

Natur- og Miljøklagenævnet stadfæster Frederiksborg Amts afgørelse af 6. september 2006 om, at fire arealer (områderne 1, 4, 5 og 6) er biologiske overdrev.

På nævnets vegne

Anna-Grethe Underlien Pedersen
Cand. Scient. Ph.D. (biolog)