



HVAD LÆRTE VI AF VÆRNENGENE?

STØTTET AF

Promilleafgiftsfonden for landbrug

Vi lærte, at undtagelser til naturbeskyttelseslovens § 3 ikke skal fortolkes udvidende.

Den 28. marts 2017 traf Højesteret afgørelse om, hvorvidt et areal, der var eng i 1992 (hvor denne naturtype blev beskyttet ved lov), også i dag er omfattet af beskyttelsen.

Hvis det stilles så simpelt op, giver svaret næsten sig selv.

Ja, selvfølgelig er det. Men det er også meget forsimplet.

I den såkaldte naturtypebekendtgørelse er der en undtagelse til naturbeskyttelseslovens § 3, hvorefter engarealer, der er dannet, fordi der efter aftale med en offentlig myndighed er gennemført en særlig driftsform, ikke omfattes af beskyttelsen i naturbeskyttelseslovens § 3 (1 års reglen).

I sagen om Værnengene var der indgået en aftale om miljøvenlig drift. Arealerne var imidlertid eng, allerede inden aftalen blev indgået. Højesteret konkluderede derfor, at undtagelsen ikke kunne finde anvendelse. Engarealerne var jo ikke blevet dannet som følge af aftalen.

Derfor måtte man holde fast i udgangspunktet, hvilket betød, at arealerne var omfattet af naturbeskyttelseslovens § 3.

Afgørelsen ændrer derfor ikke på 1 års-reglen, som fortsat gælder.

Det betyder, at arealer – som efter aftale med en offentlig myndighed om særlige driftsformer (via miljøordninger) vokser ind i § 3-beskyttelsen – fortsat vil være omfattet af undtagelsen i naturtypebekendtgørelsen og kunne genopdyrkes, selvom de får karakter af et natur-areal omfattet af Naturbeskyttelseslovens § 3. Det gælder dog kun, hvis arealet ikke forud for indgåelse af aftalen allerede var omfattet af beskyttelsen.

Her kan du læse hele [Højesterets dom](#) og [dommen fra Vestre Landsret](#).

Læs også vores [artikel om 1 års-reglen ved MFO-brak](#).

Nedenfor kan du læse et kort resumé af sagen og vores kommentarer til dommen.

Sagen

Værnengene er beliggende inden for et natura 2000-område.

De arealer, som sagen drejede sig om, havde i perioden 1990 til 2011 været omfattet af flere på hinanden følgende aftaler om miljøvenlig drift.

I 1992 indførtes beskyttelsen af ferske enge i naturbeskyttelsesloven. Hvis landbrugerne ville undgå, at deres arealer blev omfattet af beskyttelsen, skulle de omlægge arealerne inden beskyttelsen trådte i kraft.

Det kunne de landbrugere ved Værnengene, som havde indgået aftaler med myndighederne i 1990, naturligvis ikke gøre, da de så ville handle i strid med aftalerne.

I 2012 ønskede landbrugeren i nærværende sag at omlægge arealerne fra græs til græs og anmeldte omlægningen til Rinkøbing-Skjern Kommune (da det var inden for et natura 2000-område). Kommunen tillod omlægningen, men afgørelsen blev påklaget til Natur- og Miljøklagenævnet, som tilsidesatte den og hjemviste sagen til fornyet behandling ved kommunen.

Kommunen traf ny afgørelse i 2013, hvor kommunen atter tillod omlægningen. Kommunen lagde vægt på, at arealet havde været omfattet af plejeaftaler siden 1990 og derfor ikke kunne være omfattet af naturbeskyttelseslovens § 3, jf. naturtypebekendtgørelsen.

Sagen blev atter påklaget til Natur- og Miljøklagenævnet. Nævnet tilsidesatte igen kommunens vurdering og udtalte, at undtagelsen i naturtypebekendtgørelsen ikke fandt anvendelse.

Herefter blev Vestre Landsret bedt om at tage stilling til sagen. For landsretten blev det blandt andet gjort gældende, at myndighederne selv (i form af Naturklagenævnet) ved en fredning i 2004 af Værnengene havde skrevet i fredningen, at arealerne pga. aftalerne om miljøvenlig drift først kunne få status som fersk eng 1 år efter aftaleudløb. Landsrettens kommentar hertil var meget kortfattet, at der ikke kunne findes støtte til en sådan fortolkning af bestemmelserne – hverken i bestemmelsernes ordlyd eller i lovforarbejder.

Naturbeskyttelseslovens § 3, stk. 2:

”Der må ikke foretages ændringer i tilstanden af

- 1) heder,
- 2) moser og lignende,
- 3) strandenge og strandsumpe samt
- 4) ferske enge og biologiske overdrev, når sådanne naturtyper enkeltvis, tilsammen eller i forbindelse med de søer, der er nævnt i stk. 1, er større end 2.500 m² i sammenhængende areal.”

Naturtypebekendtgørelsens § 2, stk. 1:

”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.”

Fredningen vedrørte ret til opsætning af fugletårn og fugleskjul på arealerne og vedrørte således ikke selve dyrkningen af arealerne. Naturklagenævnets forkerte læsning af lov og bekendtgørelse ved fredningen havde derfor ikke betydning, når det skulle vurderes, om landbrugeren havde ret til omlægning. Vestre landsret stadfæstede på den baggrund Natur- og Miljøklagenævnets afgørelse.

Sagen blev nu indbragt for Højesteret. Ved Højesteret var både landbruger og myndighederne enige om, at der ikke kunne lægges vægt på, hvad der var skrevet i fredningen fra 2004, da den kun vedrørte opsætning af fugletårn og fugleskjul.

Højesteret kunne derfor nøjes med at tage stilling til, hvordan man skal fortolke ordlyden af naturtypebekendtgørelsens § 2, stk. 1.

For Højesteret blev der fremlagt supplerende oplysninger om myndighedernes egen fortolkning af naturtypebekendtgørelsen. Skov- og Naturstyrelsen havde udtalt sig herom i et meddelelsesblad om naturbeskyttelseslovens § 3 fra 1994 (NYT nr. 136). Styrelsen gjorde i meddelelsen opmærksom på, at undtagelsen i naturtypebekendtgørelsen kun gælder arealer, der vokser sig ind i beskyttelsen i naturbeskyttelseslovens § 3 som følge af en aftale med offentlige myndigheder. Styrelsen var klar over, at denne formulering "fangede" de landbrugere, som var omfattet af en aftale ved beskyttelsens indtræden i 1992, og som derfor ikke havde mulighed for at omlægge inden. Om dette udtalte styrelsen:

"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."

For Højesteret kom det dog også frem, at Naturklagenævnet havde tilsidesat styrelsens fortolkning ved en afgørelse i 2006. I afgørelsen udtalte nævnet følgende:

"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."

Højesteret tilsluttede sig i det hele Naturklagenævnets vurdering. Højesteret udtalte følgende:

"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.” [mine understregninger]

Kommentar

Højesteret fastslår med dommen reelt blot det meget simple princip, at bestemmelser skal læses ud fra deres ordlyd.

Efter naturtypebekendtgørelsens § 2, stk. 1, undtager man fra § 3-beskyttelsen kun de naturtyper, som er dannet, fordi der efter aftale med en offentlig myndighed er gennemført en særlig driftsform.

I den konkrete sag var arealerne eng, inden aftalerne blev indgået i 1990. Da folketinget vedtog naturbeskyttelsesloven i 1992, blev arealerne ”fanget af” beskyttelsen, fordi de omfattede landbrugere efter plejeaftalerne ikke måtte omlægge inden 1992.

Hvis de havde omlagt inden 1992 (og regelmæssigt efterfølgende), ville de ikke have været omfattet af beskyttelsen af naturtypen ”eng” i naturbeskyttelsesloven.

Lovgiver (og de ansvarlige ministre) kunne – som Naturklagenævnet udtalte i 2006 – have valgt at undtage denne slags arealer fra beskyttelsen ved at skrive det i naturtypebekendtgørelsen. Det gjorde man ikke, og dermed valgte man også, at de skulle være omfattet af naturbeskyttelseslovens § 3.

Har dommen i Værnenge-sagen videregående konsekvenser?

Nej. Dommen vedrører kun de arealer, som blev ”fanget af” 1992-beskyttelsen. For at blive ”fanget” skal der være tale om, at

- Der inden 1992 var indgået aftale om en særlig driftsform
- Arealerne var eng (eller andre naturtyper omfattet af Naturbeskyttelseslovens § 3), da aftalen blev indgået.

Men dommen fastslår, at man skal læse bestemmelseernes ordlyd nøje. Det faktum, at Skov- og Naturstyrelsen i 1994 mente, at de ”fangede arealer” også skulle være omfattet af bestemmelsen, gav ikke landbrugeren ret til at antage dette. Styrelsen skulle jo have fået ændret bekendtgørelsen, hvis styrelsen faktisk mente dette – og ikke blot skrive det i et nyhedsbrev. Man kan ikke lovgive i nyhedsbreve.

Inden man indlader sig på en særlig driftsform – og man ikke ønsker, at dette skal medføre, at ens arealer omfattes af naturbeskyttelseslovens § 3 – skal man med andre ord altid tjekke, om betingelserne i naturtypebekendtgørelsens § 2, stk. 1 er opfyldt:

Betingelse 1: Naturtypen skal kunne **dannes** grundet den ”særlige driftsform”.

Betingelse 2: Den særlige driftsform skal fremgå af en **aftale** med en offentlig myndighed.

Betingelse 3: Opdyrkning skal ske **inden 1 år efter aftaleperiodens udløb**.

På baggrund af dommen har der bl.a. i landbrugspressen været flere fejlagtige udmeldinger om, at landbrugere bør holde sig fra at indgå miljøaftaler med det offentlige, da arealer kan blive "fanget" i en § 3-beskyttelse.

Det er derfor vigtigt at påpege, at dommen ikke ændrer på, at 1 års-reglen fortsat gælder. Hvis der indgås en miljøaftale for et areal, som ikke i dag omfattes af § 3-beskyttelsen, vil dette areal altså fortsat kunne genopdyrkes efter 1 års-reglen.