

8. februar 2019  
Sagsnr. 18/05369 og NMK-510-  
00937  
Klagenr. 1001442

**MILJØ- OG  
FØDEVAREKLAGENÆVNET**  
Toldboden 2  
8800 Viborg

Tlf. 72 40 56 00  
CVR-nr. 37795526  
EAN-nr. 5798000026070  
mfkn@naevneneshus.dk  
naevneneshus.dk

## AFGØRELSE FRA MILJØ- OG FØDEVAREKLAGENET

### **OPHÆVELSE af afgørelse fra Varde Kommune om, at ændret gødskning af visse beskyttede engarealer i Varde Ådal ikke forudsæt- ter dispensation fra naturbeskyttelseslovens § 3**

Miljø- og Fødevareklagenævnet har truffet afgørelse efter naturbeskyttelseslovens § 3, stk. 2, nr. 4, jf. § 78, stk. 1.<sup>1</sup>

Miljø- og Fødevareklagenævnet ophæver Varde Kommunes afgørelse af 14. april 2016 om, at en ændret gødskningspraksis på beskyttede engarealer på matr. nr. F 1, matr. nr. F 2, matr. nr. F 3 og matr. nr. F 4, ikke forudsætter dispensation fra naturbeskyttelseslovens § 3, og hjemviser sagen til fornyet behandling i kommunen.

Det indbetalte klagegebyr tilbagebetales.

Miljø- og Fødevareklagenævnets afgørelse er endelig og kan ikke indbringes for anden administrativ myndighed, jf. § 17 i lov om Miljø- og Fødevareklagenævnet<sup>2</sup> og gebyrbekendtgørelsens § 2.<sup>3</sup> Eventuel retssag til prøvelse af afgørelsen skal være anlagt inden 6 måneder, jf. naturbeskyttelseslovens § 88, stk. 1.

Afgørelsen er truffet af formanden på nævnets vegne, jf. § 8 i lov om Miljø- og Fødevareklagenævnet.

<sup>1</sup> Lovbekendtgørelse nr. 1122 af 3. september 2018 om naturbeskyttelse med senere ændringer.

<sup>2</sup> Lov nr. 1715 af 27. december 2016 om Miljø- og Fødevareklagenævnet.

<sup>3</sup> Bekendtgørelse nr. 132 af 30. januar 2017 om gebyr for indbringelse af klager for Miljø- og Fødevareklagenævnet mv.

## 1. Klagen til Miljø- og Fødevareklagenævnet

Afgørelsen er den 12. maj 2016 påklaget til Natur- og Miljøklagenævnet af Danmarks Naturfredningsforening.

Sagen er pr. 1. februar 2017 overført til Miljø- og Fødevareklagenævnet, jf. lov om Miljø- og Fødevareklagenævnet § 24, stk. 6.

Klager har navnlig anført, at:

- gødskningen med kunstgødning ikke er sædvanlig og lovlig drift,
- Varde Kommune ikke lever op til officialprincippet om at oplyse en sag grundigt, og
- kommunens afgørelse ikke er i overensstemmelse med Natura 2000-udpegningen, gældende naturplan mv.

Klagepunkterne er uddybet i afsnit 2.4.

## 2. Sagens oplysninger

### 2.1 Ejendommen/området

De omhandlede arealer ligger i Varde Ådal mellem Varde by og Ho Bugt. Arealerne ligger relativt lavt, typisk indenfor koteintervallet 1-2 meter over havets overflade, og kan betegnes som udprægede lavbundsarealer. Jordbundstypen er svær lerjord/siltjord.

Hovedparten af ådalens lavbundsarealer - herunder de omhandlede arealer - er i Danmarks Miljøportal<sup>4</sup> registreret som beskyttet natur, jf. naturbeskyttelseslovens § 3, i form af fersk eng. Visse arealer er registreret som strandeng. Der forekommer talrige vandløb og grøfter, hvoraf nogle (bl.a. hovedvandløbet Varde Å) er udpeget som beskyttet. Varde Å har udløb i Ho Bugt få km nedstrøms de omhandlede arealer.

Der har i en periode forløbet et engsnarre-projekt i Varde Ådal for at forbedre forholdene for ynglefugle. Af en forundersøgelsesrapport<sup>5</sup> fremgår i den forbindelse bl.a., at betydelige arealer i dalen anvendes landbrugs-mæssigt. Arealer som anvendes til høslæt gødskes normalt med kunstgødning (100-200 kg N (kvælstof)/ha). Udbringningen sker så snart kørsel er mulig om foråret. Græsset slås omkring Skt. Hans, og høet bjærges til eget forbrug eller salg. På mange af de højeste arealer i dalen kan der slås hø flere gange i løbet af sæsonen. De laveste arealer slås kun de år, hvor det er muligt at færdes med maskiner. En del områder afgræsses - ofte i kombination med høslæt. Dyrene fjernes fra engene i september eller oktober, før de første oversvømmelser sætter ind. De græsarealer som bruges til produktion af grønpiller eller ensilage slås 1-3 gange per sæson. Grønpillearealerne tilføres som regel mere kunstgødning end høslæt- og

<sup>4</sup> Arealinfo, <https://arealinformation.miljoeportal.dk/html5/index.html?viewer=distribution>

<sup>5</sup> Forundersøgelser til landbrugs- og miljøprojekt - Varde ådal og Ho Bugt enge. Udgivet af Skov- og Naturstyrelsen, 1997

græsningsarealerne (ca. 120-250 kg N/ha). Der gødskes om foråret og efter første slæt.

Projektet er endvidere beskrevet i et notat af Miljøministeriet.<sup>6</sup> Det fremgår heraf bl.a., at landmændene i perioden 1883 til 1952 forøgede udbyttet i Varde Ådal ved at overrisle engene med næringsrigt å-vand. I slutningen af 1950'erne begyndte landmændene at bruge kunstgødning på engene. Forbruget har siden 1970'erne ligget på 100-250 kg N/ha.

De omhandlede arealer indgår i Natura-2000 område nr. 89 "Vadehavet" med fuglebeskyttelsesområde nr. 49 og habitatområde nr. 78. Området er stort og forskelligartet, hvorfor naturplanen er opdelt i delplaner.<sup>7</sup>

Af delplanen i forhold til fuglebeskyttelsesområdet<sup>8</sup> fremgår bl.a., at udpegningen er sket på grundlag af arterne engsnarre, klyde, blåhals og hedehøg (udpegningsgrundlaget). Området huser bestande af ynglende engfugle, og omfatter store strandengsstrækninger i forbindelse med Ho Bugt samt brakke og ferske enge i Varde Ådal. I særdeleshed engene i Varde Ådal udgør en ganske særlig naturtype. Varde Å's udløb i Vadehavet er ureguleret, hvilket giver grundlag for en unik dynamik i det store lavbundsområde, der adskillige gange årligt oversvømmes af en blanding af å- og havvand. Områdets værdi som fuglelokalitet er negativt påvirket af en ændret landbrugsmæssig udnyttelse fra begyndelsen af 1970'erne, hvorefter størstedelen af de vedvarende ferske enge og strandenge blev drevet med intensiv græsdrift for produktion af foderpiller. Videre fremgår, at planens overordnede målsætning bl.a. er at sikre områdets økologiske integritet i form af tilstrækkeligt uforstyrrede levesteder med naturlig hydrologi, hensigtsmæssig drift, lav næringsstofftilførsel mv.

Habitatområdets udpegningsgrundlag udgøres jf. naturplanen<sup>9</sup> af en lang række naturtyper og arter – herunder strandeng, tidvis våd eng, flodmunding, vandløb og laks. Planens overordnede målsætning er bl.a., at hele vadehavsområdet er kendetegnet ved en god naturtilstand. Der er bl.a. fokus på det brakvandsprægede miljø i Varde Ådal, åer med udløb til vadehavet, samt områdets funktion som levested og rasteplass for en lang række ynglende og trækkende fugle.

<sup>6</sup> Skov- og Naturstyrelsen. Naturforvaltning – årsberetning 1999, <https://www2.skovognatur.dk/udgivelser/2001/87-7279-307-4/kap04.htm>

<sup>7</sup> Jf. Miljøstyrelsens hjemmeside "Natura 2000-planer 2016-2021", <https://mst.dk/natur-vand/natur/natura-2000/natura-2000-planer/natura-2000-planer-2016-21/>

<sup>8</sup> Natura 2000-plan 2016-2021, Vadehavet – Engarealer ved Ho Bugt. Natura 2000-område nr. 89. Fuglebeskyttelsesområde nr. F49. [https://mst.dk/media/130289/n89\\_f49\\_2000plan\\_2016-21.pdf](https://mst.dk/media/130289/n89_f49_2000plan_2016-21.pdf)

<sup>9</sup> Se bl.a. Natura 2000-plan 2016-2021, Vadehavet – Vadehavet med Ribe Å, Tved Å og Varde Å vest for Varde, Brede Å, Vidå med tilløb, Rudbøl Sø og Magisterkogen. Natura 2000-område nr. 89, Habitatområde nr. H78, H86 og H90. Fuglebeskyttelsesområde F57, [https://mst.dk/media/130330/n89\\_h78\\_h86\\_h90\\_f57\\_n2000plan\\_2016-21.pdf](https://mst.dk/media/130330/n89_h78_h86_h90_f57_n2000plan_2016-21.pdf)

Basisanalysen vedrørende området<sup>10</sup> beskriver overordnet problematikker i forbindelse med næringsberigelse af naturarealer. Det fremgår bl.a., at et forøget indhold af primært kvælstofforbindelser i naturtyperne generelt medfører ændringer i konkurrenceforholdene mod mere kvælstofelskende arter. Effekter på en række artsgrupper er nogenlunde ens på tværs af økosystemer med en generel nedgang i de kvælstoffølsomme arter, som oftest er karakteristiske for naturtyper i god naturtilstand. Kilderne til næringsberigelsen kan være deposition af luftbårne kvælstofforbindelser, overfladisk tilførsel eller tilførsel med drænvand fra tilgrænsende, gødskede dyrkningsflader, fastholdt pulje af næring fra tidligere gødskning samt tilførsel af udstømmende, næringsberiget grundvand. Der er ikke oplyst nærmere om den faktiske næringsberigelse af specifikke arealer – herunder arealer i Varde Ådal.

## 2.2 Sagens forhistorie

Spørgsmålet om ændret gødskning af visse beskyttede ferske engarealer i Varde Ådal - beliggende i nærheden af de omhandlede arealer - har været behandlet i Natur- og Miljøklagenævnet flere gange.

Natur- og Miljøklagenævnet stadfæstede således den 29. marts 2012<sup>11</sup> en afgørelse fra Varde Kommune om afslag på dispensation fra naturbeskyttelseslovens § 3 til ændret gødskning af visse engarealer fra kunstgødning til husdyrgødning, der skulle udbringes ved nedfældning.

Varde Kommune havde begrundet afslaget med bl.a., at ændringen fra kunstgødning til husdyrgødning ville medføre en sådan ændring i de tildelede næringsstofmængder og specielt arten af disse, at det ville medføre dels en tilstandsændring af engarealerne, dels øge risikoen for udvaskning til vandmiljøet. Kvælstoffet i den faste fraktion i husdyrgødningen omsættes ifølge kommunen langsomt og ville ikke være ude af jorden, før de sædvanlige vinteroversvømmelser finder sted. Samtidig ville nedfældning af husdyrgødning medføre en mekanisk påvirkning af arealerne, der – på samme måde som udbringning med slæbeslanger – ville forringe overlevelsen hos ynglefugle. I relation til Natura 2000-udpegningen ville en dispensation til den ændrede gødskning ifølge kommunen kunne skabe en præcedens, der kunne medføre en kumulativ effekt af væsentlig betydning for området, hvor næringssalte fra landbruget ifølge basisanalysen udgør en trussel.

Allerede fordi der ikke kunne dispenseres til den ansøgte udbringningsmetode, fandt nævnet i sin afgørelse ikke anledning til at tage stilling til spørgsmålet om, hvorvidt overgangen fra kunstgødning til husdyrgødning

<sup>10</sup> Natura 2000 basisanalyse 2016-2021 (revideret udgave), Vadehavet – Engarealer ved Ho Bugt. Natura 2000-område nr. 89. Fuglebeskyttelsesområde nr. F49, [https://mst.dk/media/130293/n89\\_f49\\_basisanalyse16-21\\_revideret18feb2016.pdf](https://mst.dk/media/130293/n89_f49_basisanalyse16-21_revideret18feb2016.pdf)

<sup>11</sup> Afgørelse fra Natur- og Miljøklagenævnet af 29. marts 2012, NMK-510-00006. Afgørelse i sag om Varde Kommunes afslag på udbringning af husdyrgødning ved nedfældning i beskyttet eng i Varde Ådal.

i sig selv kunne udgøre en dispensationskrævende tilstandsændring af engarealerne. Nævnet fandt heller ikke anledning til at gå nærmere ind i en vurdering af forholdet til habitatreglerne. Nævnet fandt efter en samlet vurdering, at arealerne i perioden fra 1992 og frem ikke havde modtaget husdyrgødning, og at det ansøgte derfor skulle vurderes i forhold til naturbeskyttelseslovens § 3. Natur- og Miljøklagenævnet bemærkede, at der burde ske en nærmere beskrivelse af det produkt, der ønskedes udbragt og af udbringningsmetoden.

Ejeren anmeldte i foråret 2012, med henvisning til naturbeskyttelseslovens § 19 b, en ændring i gødskningen af engarealerne fra handelsgødning til komposteret dybstrøelse.

Varde Kommune traf den 20. august 2012 afgørelse om at afvise anmeldelsen under henvisning til naturbeskyttelseslovens § 19 b, stk. 3, hvorefter en aktivitet, der er omfattet af forbuddet i § 3, ikke er omfattet af anmeldelsesordningen. Afgørelsen blev påklaget af ejeren, der anførte, at ændringen ikke krævede dispensation fra naturbeskyttelseslovens § 3.

Natur- og Miljøklagenævnet ophævede den 25. februar 2013 Varde Kommunes afgørelse af 20. august 2012 og hjemviste sagen til fornyet behandling i kommunen. Om forholdet til naturbeskyttelseslovens § 3 anførte nævnet, at en ændret gødskning fra handelsgødning til husdyrgødning efter omstændighederne ville kunne udgøre en dispensationskrævende tilstandsændring af et beskyttet areal, og at der i hvert enkelt tilfælde må foretages en konkret vurdering af det ansøgte, herunder karakteren af gødskningen og det berørte naturområde, ligesom det kunne være nødvendigt at besigtige området, før der træffes en ny afgørelse efter naturbeskyttelseslovens § 3.

Nævnet anførte videre, at mængden af kvælstof (N) der årligt ønskedes tilført engarealerne, efter det oplyste ville blive reduceret fra 200-300 kg N/ha/år til 170 kg N/ha/år. Nævnet fandt, at der, som sagen forelå oplyst, ikke var tilstrækkeligt grundlag for at antage, at ændringen udgjorde en dispensationskrævende tilstandsændring af engarealerne. Der forelå efter nævnets opfattelse ikke en tilstrækkelig konkret redegørelse for, hvorledes den ændrede mængde af næringsstoffer, arten af disse eller den mekaniske påvirkning ved den ønskede udbringning ville ændre tilstanden af engarealerne. I den forbindelse bemærkede nævnet, at der må sondres mellem en tilstandsændring af de pågældende § 3-arealer og en uønsket påvirkning af omgivelserne i øvrigt. På den baggrund fandt nævnet, at spørgsmålet om forholdet til naturbeskyttelseslovens § 3 burde hjemvises til fornyet behandling i kommunen. Kommunen måtte konkret tage stilling til, om og i givet fald redegøre nærmere for, hvorledes den ønskede gødskning ville udgøre en tilstandsændring omfattet af lovens § 3.

Varde Kommune meddelte den 30. september 2013 afslag på dispensation efter naturbeskyttelseslovens § 65, jf. § 3, til gødskning med komposteret dybstrøelse på engarealerne. Varde Kommune havde begrundet afslaget med en konkret vurdering af arealerne. Disse havde tidligere været drevet med høslæt og afgræsning og blev gødsket med kunstgødning svarende til 300 kg N/ha/år. Engene var ifølge kommunen relativt artsfattige og indeholdt fugtigbundsarter som lav ranunkel, almindelig kørvel, almindelig syre, knæbøjet rævehale, krybhvene, rørgræs mv. På trods af den betydelige gødskning bestod plantevæksten altovervejende af naturarter.

Der var - så vidt Varde Kommune var orienteret - ikke gennemført undersøgelser eller forsøg, der belyste konsekvenserne for naturtilstanden ved udbringning af kompost på marskjord. Kommunen lagde derfor til grund, at den naturfaglige viden på området var begrænset. På baggrund heraf - og fordi en dispensation ville kunne få betydning for fremtidige lignende sager - fandt Varde Kommune, at der ikke kunne meddeles dispensation til udbringning af kompost på engarealerne. Kommunen ville dog være sindet at genoptage sagen, når der på baggrund af tilbundsgående undersøgelser var tilvejebragt viden om virkningen af gødningsformen. Varde Kommune bemærkede i den forbindelse, at kompost skal nedbrydes, før de indeholdte næringsstoffer er plantetilgængelige. Tilstedeværelse af regnorme i jorden er ifølge kommunen vigtig for omsætningen, idet nedbrydningshastigheden mangedobles, når der skabes jordkontakt. Der var i den forbindelse foretaget undersøgelser forskellige steder i ådalen, som viste, at jorden var ren klæg, og at der ikke forekom regnorme eller spor af disse.

Herudover vurderede Varde Kommune, at ikke-nedbrudt kompost på baggrund af de hyppige oversvømmelser, ville medføre en risiko for afstrømning til Varde Å og Ho Bugt. Undersøgelser var derfor ligeledes nødvendige for kommunens vurdering af påvirkninger af arter og naturtyper, der indgår i udpegningsgrundlaget for Natura 2000-området.

Natur- og Miljøklagenævnet stadfæstede den 6. juli 2015 afgørelsen fra Varde Kommune om afslag på dispensation fra naturbeskyttelseslovens § 3 til udbringning af komposteret dybstrøelse på engarealerne.<sup>12</sup> Nævnet lagde til grund, at den udbragte gødnings fysiske form og sammensætning ville blive ændret, og at en sådan tilbagevendende ændring ville kunne påvirke plantesammensætningen i engene, uanset at den samlede kvælstofmængde blev reduceret. På den baggrund fandt nævnet, at den ændrede gødskning forudsatte dispensation fra naturbeskyttelseslovens § 3, som ikke kunne meddeles.

### *2.3 Den påklagede afgørelse*

<sup>12</sup> Afgørelse i sag om udbringning af komposteret dybstrøelse på eng i Varde Kommune. Natur- og Miljøklagenævnets j. nr. NMK-510-00551.

En konsulent har den 14. januar 2015, på ejerens vegne, ansøgt Varde kommune om dispensation fra naturbeskyttelseslovens § 3 til udbringning af husdyrgødning på visse arealer i Varde Ådal. Arealerne ligger på matr. nr. F 1 , samt matr. nr. F , nr. F og nr. F 4

Ejeren har anført, at arealerne hidtil har været gødsket med kunstgødning i varierende mængde fra år til år – fra 100 til 230 kg N (kvælstof)/ha/år, at arealerne benyttes til slæt - hvilket fortsat skal ske, og at arealernes vegetation domineres af kvik og knæbøjet rævehale. Udover mælkebøtte forekommer ifølge ejeren ingen urter.

Ejeren har ansøgt om, i stedet for kunstgødning, at måtte udbringe husdyrgødning i form af forsuret kvæggylle med et kvælstofindhold på op til 230 kg N/ha/år. Gyllen vil blive udbragt med slanger og vil ifølge ejeren infiltrere i jorden umiddelbart efter udlægning. Der vil ifølge ejeren være en høj udnyttelse af næringsstofferne i gyllen. Den er derfor sammenlignelig med hensyn til gødningsvirkning af kunstgødning, og den fysiske påvirkning af arealerne, ved udbringning af husdyrgødningen, vil ikke være forskellig fra kunstgødningen. Gødskning med forsuret kvæggylle vil ifølge ejeren ikke bevirke tilstandsændringer af arealerne. Der er ifølge ejeren lidt ringere kvælstofudnyttelse af forsuret gylle end af kunstgødning, og der vil uden supplering med kunstgødning derfor ske en reduceret tildeling af plantetilgængeligt kvælstof, hvilket på langt sigt eventuelt kan ændre plantesammensætningen mv.

Forvaltningen i Varde Kommune har i et notat til kommunalbestyrelsen i forbindelse med kommunens behandling af sagen anført, at udgangspunktet i administrationspraksis er, at beskyttede enge, der lovligt kan gødskes med kunstgødning, kan gødskes i samme omfang med husdyrgødning. I forhold til den ansøgte gødskningsændring i Varde Ådal, er der ifølge forvaltningen yderligere to forhold, der skal inddrages i vurderingen - engens beliggenhed i et Natura 2000-område samt de hyppige oversvømmelser af ådalen. Kommunen må ikke godkende en ændring i gødningsform i Natura 2000-områder, hvis ændringen kan påvirke arter eller naturtyper på udpegningsgrundlaget. I områder der oversvømmes, må udbringning ikke foretages på en sådan måde og på sådanne arealer, at det medfører risiko for afstrømning til vandløb, søer og kystvande.

Varde Kommune har den 14. april 2016 truffet afgørelse om, at en ændret gødskningspraksis på de ansøgte beskyttede ferske engarealer ikke forudsætter dispensation fra naturbeskyttelseslovens § 3, idet ændringen vurderes ikke at ville medføre tilstandsændringer af hverken udbringningsarealerne eller tilstødende arealer. Ændringen indebærer, at gødskningen ændres fra kunstgødning til separeret og forsuret kvæggylle udlagt med slanger.

Varde Kommune har anført, at kommunens afgørelse er truffet efter naturbeskyttelseslovens § 78, stk. 1, idet der er tale om en konkret afgørelse, der indeholder en bindende tilkendegivelse om, hvad der vurderes at være dispensationskrævende i forhold til et bestemt § 3-beskyttet område. Kommunen har i den forbindelse anført, at klagenævnet træffer endelig afgørelse om, hvorvidt der er klageadgang.

Varde Kommune har videre anført, at Natur- og Miljøklagenævnets praksis har fastlagt, at der på beskyttede naturarealer, dels ikke må nedfældes husdyrgødning, dels ikke må efterlades organisk materiale på overfladen. Et skifte til en anden gødningstype kan endvidere kun ske, hvis indholdet ikke afviger væsentligt fra den hidtidige type i overensstemmelse med forarbejderne til naturbeskyttelsesloven. Kommunen kan derfor i nærværende sag kun acceptere et skifte fra kunstgødning til husdyrgødning, hvis gyllen separeres og forsures.

Varde Kommune har vurderet, at ændringen kan accepteres i forhold til udpegningsgrundlaget for fuglebeskyttelsesområdet, idet hedeheg, engsnarre og blå kærhøg ikke yngler i området, og idet den ændrede gødskningspraksis ikke vil medføre en forringelse af muligheden for disse arters fremtidige brug af arealerne som yngle-, raste og fourageringsområder. Blåhals yngler i tagrørsbræmmerne langs grøfterne, og den ændrede praksis vil ikke medføre forandringer/forringelser for arten. Endelig raster klyden langs Ho Bugt og vil heller ikke påvirkes af ændringen. Der forventes heller ikke påvirkninger af habitatnaturtyper eller -arter som følge af ændringen. På de omhandlede arealer er der ifølge kommunen ikke registreret arter eller naturtyper fra habitatområdets udpegningsgrundlag.

#### *2.4 Klagens indhold*

Danmarks Naturfredningsforening har den 12. maj 2016 klaget over Varde Kommunes afgørelse, og i den forbindelse anført, at kommunen ikke har iagttaget officialprincippet om at oplyse en sag grundigt. Klager har anmodet klagenævnet om at ændre afgørelsen til et afslag, subsidiært hjemvise sagen til fornyet og grundigere behandling i kommunen.

Klagen er indgivet i forhold til tre ensartede afgørelser af den 14. april 2016 fra Varde Kommune<sup>13</sup> – hvoraf en er beskrevet i det foregående afsnit. Kommunen afgør i disse, at ændret gødskning (fra kunstgødning til separeret og forsuret gylle) af visse beskyttede engarealer i Varde Ådal ikke forudsætter dispensation fra naturbeskyttelseslovens § 3.

Klager har anført, at det i afgørelsen er antaget, at praksis med årlig udbringning af kunstgødning med op til 230 kg N/ha er fuldt lovlig. Klager

<sup>13</sup> Afgørelserne har kommunens sagsnumre 15/1803, 14/4415 og 13/14475. Klagesagerne vedrørende disse behandles i Miljø- og Fødevareklagenævnet under sagsnumrene hhv. 18/05367 og NMK-510-00935, 18/05368 og NMK-510-00936 samt 18/05369 og NMK-510-00937.

betvivler dette, og har tolket Varde Kommunes afgørelse som en samtidig lovliggørende dispensation til årligt at udbringe op til 230 kg N/ha på beskyttet natur. Klager har i den forbindelse anført, at ferske enge blev omfattet af beskyttelsen den 1. juli 1992, hvorefter sædvanlig drift kunne opretholdes. Blev der eksempelvis årligt gødsket med 230 kg N/ha før 1992, er dette ifølge klager fortsat lovligt efter 1992.

Klager har videre anført, at kun ganske få plantearter trives med, at der årligt gødskes med op til 230 kg N/ha og høstes biomasse tre gange. Dette i kombination med, at den biologiske nedbrydning i områdets meget svære/tunge lerjord (silt) er marginal, har forarmet naturen og stærkt reduceret bestanden af vadefugle inden for en 40-50 års periode.

Arealerne ligger i et Natura 2000-område, og klager finder, at kommunens afgørelse er et brud med dansk administrationspraksis af disse områder, idet de omhandlede arealer med afgørelsen vil få karakter af udbringningsarealer med fuld landbrugsmæssig råderet. Denne yderligere intensivering af landbrugsdriften vil skade naturen. Det har ifølge klager aldrig været intentionen med Natura 2000-netværket.

Klager har anført, at Varde Kommunes afgørelse ikke er i overensstemmelse med naturplanen for området, herunder kravene om sikring af god/høj artstilstand for områdets udpegningsarter, høj prioritering af ynglefuglearter truet på nationalt biogeografisk niveau (engsnarren), og sikring af tilstanden og det samlede areal af levesteder for klyde.

Endelig har klager anført, at kommunen i forbindelse med sin afgørelse må have konkluderet i en konsekvensvurdering, at den ændrede gødskningspraksis absolut ingen effekt vil have på hverken habitatnaturtyper eller udpegningsgrundlag. Klager har ikke set en sådan konsekvensvurdering og påklager også denne (underforståede) vurdering.

### *2.5 Varde Kommunes bemærkninger til klagen*

Varde Kommune har den 22. september 2016 samt den 5. og 12. juli 2018, i forhold til lovligheden af udbringning af op til 230 kg N/ha på arealerne, anført, at kommunen fra ejeren har modtaget oplysninger om gødningstildelinger og har holdt disse op mod kommunens kendskab til arealernes tidligere drift bl.a. tolket ud fra luftfotos. De angivne gødskningsoplysninger kan på det grundlag, ifølge kommunen, ikke afvises. De omhandlede arealer fremstår således generelt som gødskede enge med høslæt. Alle arealer, der indgår i sagen vurderes således intensivt gødskede før naturbeskyttelseslovens engbeskyttelse trådte i kraft i 1992.

Varde Kommune har i den forbindelse bemærket, at alle gødskede arealer kan indgå i en ejendoms harmoniarealer. Det gælder også beskyttede arealer, der var gødskede før naturbeskyttelseslovens ikrafttræden. Der er mange sådanne arealer i kommunen. Varde Kommune opfatter derfor ikke sin afgørelse som en lovliggørende dispensation.

Varde Kommune har vurderet, at udbringning af den tynde del af forsuret gylle kan ske uden dispensation fra naturbeskyttelseslovens § 3. Vurderingen er baseret på, at arealerne lovligt gødskes med kunstgødning, at en tynd forsuret væskefraktion udbringes med slæbeslanger, at der ikke efterlades organisk materiale på overfladen med risiko for bortskylning, og at den separerede gylle indeholder det meste af kvælstoffet i husdyrgødningen, men begrænsede mængder af kalium og fosfor. Gødningen ligner ifølge kommunen således meget kunstgødning.

I forhold til indholdet af næringsstoffer mv. i gyllen har Varde Kommune anført, at den påklagede afgørelse er truffet med hensyntagen til de forhold, der medførte afslag i tidligere afgørelser. Der er således i den omhandlede sag ikke givet tilladelse til den ansøgte udbringning af gylle, men til udbringning af en separeret tynd fraktion af gyllen. Det er sket på baggrund af, at der ikke kan tillades efterladt organisk materiale på overfladen, at der ikke accepteres nedfældning på § 3-beskyttede arealer, og at indholdet af de enkelte næringsstoffer skal være afpasset på samme vis, som det altid sker ved tildeling af kunstgødning. Ved at separere og forsure gyllen kan størstedelen af det organiske indhold fjernes. Samtidig hermed fjernes ligeledes størstedelen af fosfor og kali. Specielt fosfor kan være problematisk i ådalen, da fosfortilbageholdelsen i våde jorder er lav. Kommunen har vurderet, at det ikke vil medføre tilstandsændringer at tilføre samme mængde af næringsstoffer i husdyrgødning som i den i dag anvendte kunstgødning.

Varde Kommune har i forhold til udbringningsmetode anført, at forsuret husdyrgødning efter gældende lovgivning kan udlægges med slæbeslanger. Ansøger har ikke redegjort for, hvordan udbringningen vil skulle finde sted. Normalt vil en udbringning foregå med traktor og gyllevogn eller med en selvkørende gyllespreder. Begge metoder indebærer kørsel med tunge maskiner og vurderes normalt først at kunne lade sig gøre efter første slæt. En tredje metode er, at gyllen pumpes ud til en væsentligt lettere maskine, der alene udlægger. For nuværende udbringes kunstgødning normalt med en traktor med enten en lifthængt eller bugseret centrifugal-spreder. Kommunen har i den forbindelse bemærket, at der foregår en del kørsel i ådalen med tunge maskiner, og der ses specielt i fugtige år en del sporkørsel. Dette må også forventes ved gylleudbringning i modsætning til ved spredningen af kunstgødning.

Udlægning af gylle med slanger i foråret vurderes af kommunen at ville kunne påvirke fugles ynglesucces. Påvirkningen reduceres for de fleste arter ved udbringning efter første høslæt grundet både slættets forudgående påvirkning og det senere tidspunkt på året.

Det er ifølge Varde Kommune velkendt, at de fleste reder placeres i områder med vand. Derimod er der meget få fugle på de egentlige høslætare-

aler. Antallet af kørespor vil ifølge kommunen reduceres ved slangeudlægning af gylle, da der normalt udbringes i en betydeligt større bredde end med en kunstgødningsspreder. Det kan ikke udelukkes, at der er en påvirkning af fuglereder, hvis der udbringes tidligt på sæsonen. I forhold til virkningen af sen udbringning – sædvanligvis i juli – er der ifølge kommunen desværre en stor påvirkning af et høslæt og deraf måske en mindre påvirkning fra udbringningen. Varde Kommune vurderer dog fortsat, at høslæt er lovligt.

I forhold til klagers bemærkninger om en manglende konsekvensvurdering i forhold til Natura 2000-området, har Varde Kommune anført, at kommunen i afgørelsen konkret har forholdt sig til påvirkninger af udpegningsgrundlaget. Der er ikke kendskab til bilag IV-arter i på arealerne. Kommunen har baseret vurderingen på tilgængelige oplysninger om området fra blandt andet lokalkendte ornitologer, der jævnligt færdes i området.

Endelig har Varde Kommune oplyst, at de omhandlede arealer ikke indgår i Engsnarre-projektet. Visse arealer i ådalen indgår frem til 2022.

#### *2.6 Andre oplysninger under sagens behandling.*

Miljø- og Fødevareklagenævnets har den 20. juni 2018 anmodet Varde Kommune om supplerende bemærkninger i forhold til, at de to gødningstyper ifølge kommunen er sammenlignelige og har en ensartet påvirkning af dyre- og plantelivet i beskyttede naturarealer, udpegningsgrundlaget i Natura 2000-området og arter omfattet af habitatdirektivets bilag IV. Varde Kommune blev særlig anmodet om at inddrage forhold vedrørende gødningernes form, mængde og indhold samt omsætningen af organisk stof og næringsstoffer, surhedsgrad, infiltration i den klæge jord, trykskader fra tunge maskiner, afstrømning i forbindelse med oversvømmelser mv.

Varde Kommunes høringssvar af den 12. juli 2018 er indarbejdet i afsnit 2.5. Klager har den 6. juli 2018 supplerende anført, at udbringningen af husdyrgødning (uanset forsuring og separering) vil påvirke en del fugle og fuglereder ved, at gyllen bliver spredt ud over reder, æg og unger.

Miljø- og Fødevareklagenævnet har i Danmarks Miljøportal opmålt de omhandlede fire engarealer til samlet at dække ca. 16 ha.

### **3. Miljø- og Fødevareklagenævnets bemærkninger og afgørelse**

#### *3.1 Miljø- og Fødevareklagenævnets prøvelse*

Det følger af § 11, stk. 2, i lov om Miljø- og Fødevareklagenævnet, at nævnet kan begrænse sin prøvelse til de væsentligste forhold.

Miljø- og Fødevareklagenævnet har i denne klagesag fundet anledning til at behandle følgende forhold:

- 1) Om Varde Kommunes tilkendegivelse er omfattet af afgørelsesbegrebet.
- 2) Om der er tale om sædvanlig lovlig drift.
- 3) Om der er tale om en tilstandsændring, som er omfattet af dispensationskravet.

Miljø- og Fødevareklagenævnet har ikke fundet anledning til at tage stilling til sagens øvrige klagepunkter, jf. § 11 i lov om Miljø- og Fødevareklagenævnet. Nævnet har dog fundet anledning til at anføre en række forhold, som Varde Kommune vil skulle tage i betragtning i forbindelse med en eventuel fornyet behandling af sagen, se nærmere i afsnit 3.3.3.

### *3.2 Indledende bemærkninger*

#### *3.2.1 Retsgrundlaget*

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

Efter naturbeskyttelseslovens § 65, stk. 2, kan en kommune i særlige tilfælde meddele dispensation fra forbuddet i § 3.

Det følger af de almindelige bemærkninger til naturbeskyttelsesloven, at der skal foreligge særlige omstændigheder, før der kan meddeles dispensation til foranstaltninger, som ændrer tilstanden i de beskyttede naturtyper, når ændringerne er væsentlige eller i strid med ønsket om at opretholde de pågældende naturtyper som sådanne, idet reglerne er udtryk for en generel samfundsmæssig interesse i, at de beskyttede naturtyper opretholdes. En væsentlig jordbrugs- eller anden almindelig økonomisk interesse er således ikke i sig selv tilstrækkelig til at begrunde en dispensation. Der må, for at et indgreb i områdets tilstand eventuelt kan accepteres, tillige være tale om et område, som ud fra naturbeskyttelsesmæssige hensyn vurderes som uden særlig interesse eller om et indgreb, der i sig selv ikke skønnes at medføre nogen afgørende forrykning af tilstanden i området.<sup>14</sup> Derudover forudsættes det, at en dispensation ikke vil skabe en uheldig og uønsket præcedens for den fremtidige administration af § 3-beskyttelsen i området.

Efter naturbeskyttelseslovens § 78, stk. 1, kan en kommunes afgørelser efter loven eller de regler, der udstedes efter loven, påklages til Miljø- og Fødevareklagenævnet.

#### *3.2.2 Natura 2000 og bilag IV-arter*

Dispensationsmuligheden i § 65, stk. 2, skal administreres under hensyntagen til internationale forpligtelser, herunder habitatdirektivet.<sup>15</sup>

<sup>14</sup> Jf. lovforslag nr. 70 fremsat den 24. oktober 1991, afsnit 7.

<sup>15</sup> Rådets direktiv 92/43/EØF af 21. maj 1992 om bevaring af naturtyper samt vilde dyr og planter med senere ændringer.

Det følger af habitatbekendtgørelsens<sup>16</sup> § 6, stk. 1, 1. pkt., jf. § 7, stk. 3, nr. 1, at der, før der kan meddeles dispensation fra naturbeskyttelseslovens § 3, skal foretages en vurdering af, om projektet i sig selv eller i forbindelse med andre planer og projekter kan påvirke et Natura 2000-område væsentligt. De projekter, der omfattes af kravet om vurdering, er projekter, som ikke direkte er forbundet med eller nødvendige for Natura 2000-områdets forvaltning, jf. § 6, stk. 1, 2. pkt.

Hvis myndigheden ikke kan afvise, at projektet kan påvirke et Natura 2000-område væsentligt, skal der foretages en nærmere konsekvensvurdering af projektets virkninger på Natura 2000-området under hensyn til bevaringsmålsætningen for det pågældende område, jf. § 6, stk. 2, 1. pkt. Viser vurderingen, at projektet vil skade det internationale naturbeskyttelsesområde, kan der ikke meddeles dispensation til det ansøgte, jf. habitatbekendtgørelsens § 6, stk. 2, 2. pkt.

Det følger af habitatbekendtgørelsens § 10, stk. 1, nr. 1 og 2, jf. § 7, stk. 3, nr. 1, at der ikke kan gives dispensation fra naturbeskyttelseslovens § 3, hvis det ansøgte kan beskadige eller ødelægge yngle- eller rasteområder i det naturlige udbredelsesområde for de dyrearter, der er optaget i habitatdirektivets bilag IV, litra a, eller hvis det ansøgte kan ødelægge de plantearter, som er optaget i habitatdirektivets bilag IV, litra b, i alle livsstadier. Myndighedens vurderinger skal fremgå af afgørelsen, jf. § 6, stk. 4, og § 10, stk. 2.

### *3.2.3 Afgørelsesbegrebet*

Efter naturbeskyttelseslovens § 78, stk. 1, kan en kommunes afgørelser efter loven eller de regler, der udstedes efter loven, påklages til Miljø- og Fødevareklagenævnet.

Forvaltningslovens forarbejder sætter et lighedstegn mellem afgørelse og konkret forvaltningsakt, dvs. en udtalelse, hvorved en forvaltningsmyndighed i forhold til en bestemt adressat eller afgrænset kreds af adressater ensidigt fastsætter, hvad der er eller skal være ret i et konkret tilfælde.<sup>17</sup>

Afgørelser, hvor 1. instansen har taget stilling til, hvorvidt en ønsket aktivitet eller et ønsket projekt kræver en dispensation fra naturbeskyttelseslovens § 3 – og som er vurderet, begrundet og indeholder klagevejledning, findes at være en selvstændig/egentlig afgørelse, som kan påklages og efterprøves af nævnet efter naturbeskyttelseslovens § 78.

## *3.3 Miljø- og Fødevareklagenævnets bemærkninger*

### *3.3.1 Ad 1) Afgørelsesbegrebet*

<sup>16</sup> Bekendtgørelse nr. 926 af 27. juni 2016 om udpegning og administration af internationale naturbeskyttelsesområder samt beskyttelse af visse arter.

<sup>17</sup> Jf. FT 1985-86, tillæg A. sp. 116.

Miljø- og Fødevareklagenævnet bemærker indledningsvis, at det er nævnets vurdering, at Varde Kommune ikke - som anført af klager - har meddelt dispensation fra naturbeskyttelseslovens § 3 til den ændrede gødskning af de omhandlede arealer. Kommunen har derimod truffet afgørelse efter naturbeskyttelseslovens § 78, stk. 1, om, at det ansøgte ikke kan anses for en tilstandsændring, der kræver dispensation fra naturbeskyttelseslovens § 3.

Det er Miljø- og Fødevareklagenævnets vurdering, at der er tale om en afgørelse i forvaltningsretlig forstand, idet der er tale om en konkret afgørelse, der indeholder en bindende tilkendegivelse om, hvad der vurderes at være dispensationskrævende i forhold til et bestemt beskyttet område.

Miljø- og Fødevareklagenævnet finder på den baggrund, at der er tale om en afgørelse i forvaltningsretlig forstand, som kan påklages til Miljø- og Fødevareklagenævnet, jf. naturbeskyttelseslovens § 78, stk. 1.

### *3.3.2 Ad 2) Sædvanlig lovlig drift*

Miljø- og Fødevareklagenævnet henviser indledningsvist til, at Natur- og Miljøklagenævnet tidligere, om visse ferske engarealer i Varde Ådal og i nærheden af de omhandlede arealer, har udtalt, at disse i perioden fra 1992 og frem ikke har modtaget husdyrgødning.

Miljø- og Fødevareklagenævnet finder, at Skov- og Naturstyrelsen forundersøgelse fra 1997 og årsberetning fra 1999 sammen med Natura 2000-planen mv. på overbevisende vis generelt understøtter Varde Kommunes antagelse af, at årlig udbringning af kunstgødning med op til 230 kg N/ha er lovlig og sædvanlig drift for de omhandlede arealer.

Efter praksis tillægger Miljø- og Fødevareklagenævnet luftfotos betydelig vægt, således at der træffes afgørelse om bl.a., at et område er omfattet af beskyttelsen, hvis fotomaterialet på overbevisende måde sandsynliggør, at der er tale om en beskyttet naturtype. Nævnet har i bl.a. Danmarks Miljøportal gennemgået og analyseret luftfotos over de omhandlede arealer frem til 2016 og er på den baggrund enig med Varde Kommune i, at arealerne gennem mange år generelt har fremstået kulturpåvirkede.

Miljø- og Fødevareklagenævnet finder af de grunde ikke anledning til at betvivle Varde Kommunes antagelse af, at de omhandlede arealer sædvanligvis er gødsket med betydelige mængder kvælstof i form af kunstgødning.

### *3.3.3 Ad 3) Dispensationskravet*

Miljø- og Fødevareklagenævnet henviser indledningsvist til, at Natur- og Miljøklagenævnet i en tidligere sag, om vurdering af virkninger af ændret gødskning af visse beskyttede enge i Varde Ådal, har lagt til grund, at tilbagevendende udbringning af gødning med ændret fysiske form og sammensætning vil kunne påvirke plantesammensætningen i engene, uanset

at den samlede kvælstofmængde reduceres. Ændret gødskning fra kunstgødning til husdyrgødning vil efter omstændighederne således kunne udgøre en dispensationskrævende tilstandsændring af et beskyttet areal. Der må i hvert enkelt tilfælde foretages en konkret vurdering af det ansøgte, herunder karakteren af gødskningen og det berørte naturområde.

Miljø- og Fødevareklagenævnet finder, at Varde Kommunes vurderinger i den omhandlede sag i relation til ændringens eventuelle påvirkninger af beskyttet natur, Natura 2000 udpegningsgrundlag og bilag IV-arter, er mangelfulde og ikke i tilstrækkelig grad sikrer den nødvendige beskyttelse.

Miljø- og Fødevareklagenævnet bemærker i forhold til officialprincippet, at det er myndighedens ansvar at sikre, at en sag afgøres på et tiltrækkeligt oplyst grundlag. Pligten til at oplyse sager er et grundlæggende princip i forvaltningsretten og kaldes official- eller undersøgelsesprincippet. Det følger af officialprincippet, at myndigheden selv skal skaffe de nødvendige oplysninger i en sag eller sørge for, at private, navnlig parterne, er med til at oplyse sagen.

Omfanget af undersøgelserne i en sag afhænger af sagens karakter og af omstændighederne i sagen i øvrigt. I det omfang myndigheden ikke umiddelbart har adgang til de for sagsbehandleren nødvendige oplysninger, kan myndigheden give påbud om tilvejebringelse af disse oplysninger, under forudsætning af, at der er hjemmel hertil i den relevante lov. En forvaltningsmyndighed har altså pligt til at sørge for, at der er tilstrækkeligt fyldestgørende - retligt og faktisk - grundlag til, at myndigheden kan træffe en fuldt forsvarlig og lovlig afgørelse. Officialprincippet gælder på ulovbestemt grundlag. Princippet er en såkaldt garantiforskrift med det formål at bidrage til at sikre, at en forvaltningsmyndigheds afgørelse bliver indholdsmæssigt lovlig og rigtig.

Miljø- og Fødevareklagenævnet finder således, at det i sagen ikke i tilstrækkelig grad er dokumenteret eller sandsynliggjort, at de to gødnings typer er sammenlignelige, og at den ændrede gødskning ikke vil medføre ændringer af områdets naturforhold – herunder dispensationskrævende ændringer af beskyttet natur.

Nævnet henviser i den forbindelse til, at det af sagen fremgår, at der til Varde Ådal er knyttet betydelige naturinteresser og komplekse forhold, idet bl.a. ådalen indgår som en vigtig del af et Natura 2000-område, udgør en ganske særlig naturtype, har en unik dynamik, oversvømmes adskillige gange årligt, huser bestande af ynglende engfugle, og har en særlig jordbundstype uden regnorme.

Miljø- og Fødevareklagenævnet har i afgørelsen lagt særlig vægt på, at den ændrede gødskningspraksis indebærer et skifte af gødningens fysiske form, indhold og udbringningsmåde, og at der i sagen er uklarheder om,

hvorvidt dette skifte vil kunne påvirke naturforholdene – negativt såvel som positivt. Således vil bl.a. den ændrede kørsel med særlig tungt maskineri i forbindelse med udbringning af gylle kunne trykke jorden helt fast. Gyllens flydende form vil indebære, at den ved slangeudlægning vil kunne blive spredt over planter og dyr - herunder fugle med reder, og infiltrationen i jorden sker evt. anderledes end kunstgødning på grund af væskeformen, jordbundstypen, fraværet af regnorme mv. Endvidere er gyllen forsuret og dens indhold af organiske og uorganiske stoffer ikke ganske lig kunstgødningens, hvilket kan have betydning for stoffers tilgængelighed, optag, omsætning mv.

Nævnet skal i den forbindelse henvise til, at Varde Kommune i en tidligere klagesag vedrørende ændret gødskning af visse ferske engarealer i Varde Ådal har anført, at udbringning af gylle med slæbeslanger vil forringe overlevelsen hos ynglefugle.<sup>18</sup>

Opsamlende finder Miljø- og Fødevareklagenævnet, at Varde Kommune i sagen - herunder i forbindelse med nævnets høring den 20. juni 2018 - ikke i tilstrækkelig grad har sikret, at det er veldokumenteret, at de to gødskningstyper er sammenlignelige, at naturforholdene ikke ændres ved den ændrede gødskning, og at ændringen ikke forudsætter dispensation fra naturbeskyttelseslovens § 3. Varde Kommune har derfor ikke oplyst sagen i overensstemmelse med officialprincippet, inden der blev truffet afgørelse i sagen. Afgørelsen lider således af en væsentlig retlig mangel.

Miljø- og Fødevareklagenævnet finder endvidere, at Varde Kommune ud fra sagens oplysninger ikke med tilstrækkelig sikkerhed har kunnet vurdere, om den ansøgte ændring af gødskningen i sig selv eller i forbindelse med andre planer og projekter kan påvirke et Natura 2000-område væsentligt, jf. habitatbekendtgørelsens § 6, stk. 1, 1. pkt., jf. § 7, stk. 3, nr. 1.

Såfremt Varde Kommune efter yderligere oplysninger ikke kan afvise, at projektet kan påvirke et Natura 2000-område væsentligt, skal der foretages en nærmere konsekvensvurdering af projektets virkninger på Natura 2000-området under hensyn til bevaringsmålsætningen for det pågældende område, jf. § 6, stk. 2, 1. pkt. Viser vurderingen, at projektet vil skade det internationale naturbeskyttelsesområde, kan der ikke meddeles dispensation til det ansøgte, jf. habitatbekendtgørelsens § 6, stk. 2, 2. pkt.

### *3.4 Gebyr*

Som følge af afgørelsen tilbagebetales det indbetalte klagegebyr, jf. gebyrbekendtgørelsens § 2, stk. 2, nr. 1.

### *3.5 Miljø- og Fødevareklagenævnets afgørelse*

<sup>18</sup> Se sagen nævnt i fodnote nr. 11.

Miljø- og Fødevareklagenævnet ophæver Varde Kommunes afgørelse af  
14. april 2016 om, at en ændret gødskningspraksis på beskyttede engarea-  
ler på matr. nr. F 1 , matr. nr. F 2  
F 2 By, JanderupF 3 up  
By, JanderuF 4 sation fra naturbeskyttelseslovens §  
3, og hjemviser sagen til fornyet behandling i kommunen.