

24. februar 2021

Sagsnr.: 20/12330 og 20/12331

Klagenr.: 1014438 og 1014439

DWE

AFGØRELSE FRA MILJØ- OG FØDEVAREKLAGENÆVNET

STADFÆSTELSE af afgørelser om afslag på lovliggørende dispensation og påbud vedrørende driftsbygninger og halvtag i fredskov i Randers Kommune

Miljø- og Fødevareklagenævnet har truffet afgørelse efter skovlovens § 38 og § 51, stk. 2, jf. § 11, stk. 1, jf. § 60, stk. 1.¹

Miljø- og Fødevareklagenævnet stadfæster Miljøstyrelsens afgørelser af 1. september 2020 om afslag på lovliggørende dispensation til- og påbud om fjernelse af halvtag og driftsbygninger på fredskovspligtigt areal på matr. nr. F1 , i Randers Kommune.

Miljøstyrelsen fastsætter en ny frist for påbuddets efterkommelse.

Det indbetalte klagegebyr tilbagebetales ikke.

Miljø- og Fødevareklagenævnets afgørelse er endelig og kan ikke indbringes for anden administrativ myndighed, jf. § 17 i lov om Miljø- og Fødevareklagenævnet² og gebyrbekendtgørelsens § 2.³ Eventuel retssag til prøvelse af afgørelsen skal være anlagt inden 6 måneder, jf. skovlovens § 64.

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

MILJØ- OG FØDEVAREKLAGENÆVNET

Toldboden 2

8800 Viborg

Tlf. 72 40 56 00

CVR-nr. 37795526

EAN-nr. 5798000026070

nh@naevneneshus.dk

www.naevneneshus.dk

¹ Lovbekendtgørelse nr. 315 af 28. marts 2019 om skove.

² Lov nr. 1715 af 27. december 2016 om Miljø- og Fødevareklagenævnet.

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

1. Klagen til Miljø- og Fødevareklagenævnet

Afgørelserne er den 28. september 2020 påklaget til Miljø- og Fødevareklagenævnet af ejendommens tre ejere, der er repræsenteret ved advokat.

Klager har navnlig anført, at

- halvtaget på bygning 1 er af underordnet betydning,
- driftsbygning 3 og 4 er nødvendige for skovdriften,
- driftsbygning 3 har stået på ejendommen siden 2012, og
- afgørelsen er usaglig.

Klagepunkterne er nærmere uddybet i afsnit 2.3.

2. Sagens oplysninger

2.1 Ejendommen/området

Ejendommen er beliggende i F2 vest for Langå. Den omhandlede matrikel på ca. 21,3 ha er samnoteret med matr. nr. F3 på ca. 6,1 ha. Begge matrikler er pålagt fredskovspligt, og det samlede fredskovspligtige areal er dermed på 27,4 ha.

2.2 De påklagede afgørelser

Miljøstyrelsen har den 1. september 2020 i medfør af skovlovens § 38, jf. § 11, stk. 1, meddelt afslag på lovliggørende dispensation til opførelse af to driftsbygninger (bygning 3 og 4) og et halvtag på en eksisterende lovlig bygning (bygning 1) på fredskovpligtigt areal på matr. nr. F1

Miljøstyrelsen har samtidig i en særskilt afgørelse efter skovlovens § 51, stk. 2, meddelt påbud om senest den 31. december 2020 at fjerne de ulovligt opførte bygninger og halvtaget og fysisk retablere arealerne som skov eller åben natur i overensstemmelse med skovlovens §§ 8-10.

Randers Kommune videresendte den 7. november 2019 en ansøgning om lovliggørende dispensation til byggeri til Miljøstyrelsen. Kommunen gjorde i denne forbindelse styrelsen opmærksom på, at der siden 2005 er opført flere bygninger på matriklen uden tilladelse.

Det fremgår af afgørelsen, at der forefindes fire bygninger på matr. nr. F1. Alle bygninger er beliggende i matriklens østlige ende.

Miljøstyrelsen besigtigede den 20. juli 2020 ejendommen og bygningerne i fællesskab med klager og dennes konsulent.

Klager oplyste, at skoven drives med hjælp fra venner og bekendte ved et par arbejdsweekender om året, hvor bygningerne anvendes til maskiner, materiel og ophold. Skoven drives ikke med større maskinel, da dette ikke

kan betale sig. Klager oplyste videre, at ingen af klagerne bor tæt ved ejendommen, og at der ikke er beboelse tilknyttet skoven. Klager oplyste desuden, at der tidligere er opkøbt landbrugsjord og lavet skovrejsning, og at det er planen at fortsætte med opkøb med henblik på til sidst danne en større skovejendom.

Det fremgår af afgørelsen, at bygning 1 er på ca. 50 m², hvoraf ca. halvdel er en skovarbejderhytte og den anden halvdel er en overdækket og hegned gård til maskiner. I 1996 dispenserede Fussingø Statsskovdistrikt til en driftsbygning med et grundareal på 20 m² samt en forlængelse af tagoverdækningen til et åbent halvtag for traktor og maskiner. I 2008 blev der langs syd-østsiden af bygning 1 opført en ca. 49 m² terrasse med halvtag, der anvendes til ophold.

Bygning 2 er en bålhytte, som Miljøstyrelsen i en tredje afgørelse af 1. september 2020 meddelte lovliggørende dispensation til.

Bygning 3 er på 114 m² og består af to skibscontainere, hvorpå der er lagt et tag af stålplader. Bygningen består i begge ender af brændeskure og i midten af en ophugningsplads.

Bygning 4 er et maskinhus på 49 m², der er opført i stålplader med en skydeport.

Miljøstyrelsen har bemærket, at der efter praksis kun gives dispensation, hvis der ikke kan findes en placering uden for fredskov, og hvis hensynet til overordnede samfundsmæssige formål vejer tungere end hensynet til at bevare arealet som fredskov, og at praksis i overensstemmelse hermed er meget restriktiv.

For så vidt angår byggeri i fredskov, har Miljøstyrelsen bemærket, at der efter skovlovens § 11, stk. 2, ikke gælder et forbud mod bygninger, der er nødvendige for skovdriften. Styrelsen har uddybende bemærket, at udgangspunktet for, at en driftsbygning anses som nødvendig for driften af skoven, er et skovbevokset areal på minimum 20 ha, såfremt der ikke i forvejen findes andre driftsbygninger.

Miljøstyrelsen har vurderet, at halvtaget på bygning 1 samt bygning 3 og 4 på i alt knap 250 m² ikke kan anses som nødvendige driftsbygninger for en fredskov på 27,4 ha. Styrelsen har bemærket, at bygningerne derfor skal behandles efter skovlovens almindelige restriktive praksis.

Miljøstyrelsen har vurderet, at halvtaget og de to driftsbygninger ikke har et samlet overordnet samfundsmæssigt formål, der vejer tungere end hensynet til fredskoven. Styrelsen har bemærket, at der findes en godkendt driftsbygning på det fredskovspligtige areal, som styrelsen har vurderet er tilstrækkelig til at opfylde behovet for driftsbygninger.

Miljøstyrelsen har som følge af afslaget på lovliggørende dispensation, påbudt halvtaget på bygning 1 og bygning 3 og 4 i deres helhed fjernet fra det fredskovspligtige areal.

Afslutningsvist har Miljøstyrelsen bemærket, at klager må være bekendt med skovlovens regler, da der i 2001 var en sag om lovliggørelse af bygning 1.

2.3 Klagens indhold

Klager har for så vidt angår halvtaget på bygning 1 anført, at der er tale om en let konstruktion af begrænset omfang på en eksisterende lovlig bygning uden konsekvenser for den eksisterende bevoksning.

Klager har desuden bemærket, at det fremgår af Miljøstyrelsens vejledning om skovlovens § 11, at der bør være en lempeligere praksis for eksisterende bebyggelse, hvorfor eksisterende bebyggelse i et vist omfang bør kunne udvides. Klager har i denne forbindelse endvidere henvist til en afgørelse fra Naturklagenævnet af 25. maj 1998.

For så vidt angår påbuddet om fjernelse af halvtaget på bygning 1, har klager anført, at halvtaget er af så begrænset omfang, at det kan kategoriseres som af ganske underordnet betydning, hvorfor Miljøstyrelsen ikke kan kræve det fjernet.

Klager har bemærket, at bygning 3 og 4 anvendes til skovdriften, herunder opbevaring af maskiner der er nødvendige for at passe skoven og foretage skovrejsning. Klager har oplyst, at der planlægges yderligere opkøb af yderligere jord med henblik på skovrejsning. Klager har endvidere bemærket, at enten bygning 3 eller 4 må anses som en nødvendig driftsbygning, der kan gives lovliggørende dispensation til.

Klager har endvidere bemærket, at Miljøstyrelsen ikke har inddraget alle relevante hensyn i skønnet, herunder at bygning 3 har været på ejendommen siden 2012.

Desuden har klager bemærket, at Miljøstyrelsen ikke kan lægge vægt på, at ejer burde være bekendt med skovlovens regler, da han tidligere har haft en lignende sag på ejendommen. Klager har i denne forbindelse bemærket, at det ikke skal komme almindelige borgere til skade, at de har været i kontakt med forvaltningen i andre sammenhænge og kortvarigt fået kendskab til lovgivningen på et område for 19 år siden. Styrelsens afgørelse er derfor ikke sagligt begrundet.

2.4 Miljøstyrelsens bemærkninger til klagen

Miljøstyrelsen har i bemærkninger af 26. oktober 2020 til klagen anført, at dispensationen til bygning 1, som blev givet i 1996, præciserede, at driftsbygningen ikke sidenhen måtte udvides eller ændres uden tilladelse, men at tagoverdækningen kunne forlænges til et åbent halvtag for traktor og

maskiner. På denne baggrund har styrelsen vurderet, at det fremgår af sagsforløbet at en udvidelse af bygning 1 ikke ville blive godkendt.

Miljøstyrelsen har desuden bemærket, at skovloven ikke opererer med en bagatelgrænse for byggeri i fredskov.

For så vidt angår driftsbygningerne har Miljøstyrelsen anført, at forbuddet i skovlovens § 11, stk. 2, ikke gælder bygninger, der er nødvendige for skovdriften. Miljøstyrelsen har dog vurderet, at driftsbygninger på i alt 245 m² ikke kan anses for nødvendige driftsbygninger til en fredskov på 27,4 ha. Styrelsen har uddybende bemærket, at maskinhuse kun godkendes til skove større end 20 ha på de bedste jorder stigende til 100 ha på de dårligste jorder. Miljøstyrelsen har vurderet, at et skovdistrikt på 27,5 ha ikke har behov for større driftsbygninger end den allerede lovliggjorte bygning 1. Styrelsen har bemærket, at oplysningen om, at ejer har til hensigt at opkøbe yderligere jord og foretage tilplantning af denne, ikke har indgået i styrelsens vurdering.

Afslutningsvist har Miljøstyrelsen bemærket, at sagen er tilstrækkeligt oplyst, og at sagen er truffet på et sagligt grundlag i overensstemmelse med praksis for området.

3. Miljø- og Fødevareklagenævnets bemærkninger og afgørelse

3.1 Miljø- og Fødevareklagenævnets bemærkninger

Det følger af skovlovens § 1, at formålet med loven bl.a. er at fremme bæredygtig drift af landets skove. Dette betyder, at der ved driften af skoven og ved administration af loven både skal tages hensyn til træproduktion og forsyning af træ og til skovens biologiske mangfoldighed samt til landskab, naturhistorie, kulturhistorie, miljøbeskyttelse og friluftsliv.

Det følger af skovlovens § 11, stk. 1, at der på fredskovspligtige arealer ikke må opføres bygninger, etableres anlæg, gennemføres terrænændringer eller anbringes affald. Dette gælder efter § 11, stk. 2, nr. 1, dog ikke for byggeri, arbejdssture på op til 10 m², anlæg eller terrænændringer som er nødvendige for skovdriften.

Miljøstyrelsen kan i medfør af skovlovens § 38 dispensere fra forbuddet, når særlige grunde taler for det.

I overensstemmelse med lovbemærkningerne⁴ er praksis restriktiv. Dispensation gives efter gældende praksis kun, hvis det ansøgte ikke kan placeres andre steder end i fredskov, og hvis de samfundsmæssige hensyn, der er forbundet med byggeriet eller anlægget, er vigtigere end hensynet til at bevare fredskoven. Hvis det stykke skov, der berøres af byggeriet m.v., er

⁴ Særlige bemærkninger til § 11 til forslag L 145 til Lov om skove. Folketingstidende 2003-04, vedtaget som lov nr. 453 af 9. juni 2004 om skove.

over en vis størrelse, skal der stilles krav om erstatningsskov. Ved samfundsmæssige hensyn tænkes bl.a. på etablering af vejanlæg og ledningsanlæg til forsyning af el, gas og vand, samt råstofforsyning.

Den konkrete afgørelse skal træffes på grundlag af navnlig driftsmæssige, landskabelige, natur- og kulturhistoriske hensyn og de rekreative værdier i skoven. I vurderingen indgår også, hvilken betydning afgørelsen kan få for fremtidige sager.

I sager om lovliggørelse skal forholdet som udgangspunkt vurderes som i de tilfælde, hvor der er indgivet forudgående ansøgning.

Det fremgår af vejledning om skovloven,⁵ at:

”For eksisterende byggeri bør der være en lempeligere praksis. Eksisterende bebyggelse bør derfor i et vist omfang kunne udvides, og beboelseshuse, der er bygget efter tidligere tiders mere begrænsede boligstandard, bør kunne udvides til en tidssvarende boligstandard.”

Det fremgår af endvidere af vejledning om skovloven,⁶ at:

”Opdages det ved tilsyn eller på anden måde, at der er etableret ulovlig byggeri mv. bør det som udgangspunkt kræves fjernet og arealet retableret, hvis man ikke efter ansøgning ville have givet tilladelsen. [...] Der skal dog foretages en afvejning af, om det der opnås ved fjernelse/retablering står i rimeligt forhold til det samfundsmæssige spild, fjernelsen er udtryk for og ejerens forventning om, at byggeriet eller anlægget har været lovligt eller accepteret.”

Det følger af skovlovens § 51, stk. 1, at Miljøstyrelsen skal drage omsorg for, at et forhold, der er ulovligt efter loven eller regler, der er fastsat efter loven, lovliggøres. Det gælder dog ikke ifølge bestemmelsens 2. pkt., hvis forholdet er af ganske underordnet betydning. Efter § 51, stk. 2, kan styrelsen meddele påbud til ejeren eller brugeren om at lovliggøre et ulovligt forhold.

I overvejelserne om der skal ske fysisk eller retlig lovliggørelse skal hensynet til den restriktive praksis og fremtidige lignende sager afvejes i forhold til hensynet til ejeren, herunder dennes gode/onde tro bl.a. på baggrund af Fussingø Statsskovdistrikts dispensation fra 1996, proportionalitetsprincippet og det samfundsmæssige værdispild.

⁵ Miljøstyrelsens Vejledning om Skovloven § 11 – Bygninger, anlæg, terrænændringer og affald (del 1), afsnit 6.3.4.

⁶ Miljøstyrelsens Vejledning om Skovloven § 11 – Bygninger, anlæg, terrænændringer og affald (del 1), afsnit 6.3.5.

Miljø- og Fødevareklagenævnet finder, at der ikke er tale om et sådant særligt tilfælde, der kan begrunde en lovliggørende dispensation til halvtaget på bygning 1 samt bygning 3 og 4. Nævnet har herved lagt vægt på, at praksis på området er restriktiv, at det skovareal, som klager driver på nuværende tidspunkt, ikke overstiger 50 ha, hvilket efter gældende praksis er kriteriet for, at et selvstændigt maskinhus kan anses for nødvendigt, og at der allerede er opført en lovlig driftsbygning på arealet. For så vidt angår halvtaget har nævnet yderligere lagt vægt på, at dispensationen til bygningen tilbage i 1996 blev givet med vilkår om, at udvidelse ikke måtte ske uden yderligere dispensation, og at en sådan ikke kunne forventes meddelt, samt at der er tale om en markant udvidelse af bebyggelsen. Nævnet har ligeledes lagt vægt på, at lovliggørende dispensation til havtaget og bygning 3 og 4 vil kunne medføre en uønsket præcedens. Det forhold, at klager har planer om opkøb af yderligere skovarealer kan ikke føre til andet resultat, idet der er tale om potentiel, ikke-realiseret ændring af omfanget af klagers skovarealer.

Miljø- og Fødevareklagenævnet finder på den baggrund, at der ikke er grundlag for at tilsidesætte Miljøstyrelsens påbud om fjernelse af halvtaget og driftsbygning 3 og 4. Nævnet finder, at halvtaget efter det oplyste om udvidelsens størrelse ikke er et forhold af ganske underordnet betydning.

Begrebet ”indrettelseshensyn” vedrører det forhold, at en ulovlighed er foretaget for lang tid siden uden at være blevet opdaget eller påtalt af tilsynsmyndigheden. Indrettelseshensyn kan efter en konkret vurdering af en sags omstændigheder føre til, at en tilsynsmyndighed fortaber retten til at håndhæve forholdet, det vil sige at kræve forholdet lovliggjort. Indrettelseshensyn kan ligeledes indgå i vurderingen af, om der er tale om et sådant særligt tilfælde, der kan begrunde en dispensation.

Miljø- og Fødevareklagenævnet finder, at en periode på 8 år fra 2012 ikke er tilstrækkeligt til, at Miljøstyrelsen har fortabt muligheden for at kræve forholdet lovliggjort.

3.2 Gebyr

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

3.3 Miljø- og Fødevareklagenævnets afgørelse

Miljø- og Fødevareklagenævnet stadfæster Miljøstyrelsens afgørelser af 1. september 2020 om afslag på lovliggørende dispensation til- og påbud om fjernelse af halvtag og driftsbygninger på fredskovspligtigt areal på matr. nr. F1 , i Randers Kommune.