

4. december 2018  
Sagsnr.: NMK-510-01094  
KlageID: 223557  
MRD-NH

## **AFGØRELSE FRA MILJØ- OG FØDEVAREKLAGENÆVNET**

### **MILJØ- OG FØDEVAREKLAGENÆVNET**

Toldboden 2  
8800 Viborg

### **ÆNDRING af dispensation til afslag i sag om nedlæggelse af beskyttet mose og vandhul i Guldborgsund Kommune**

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

Miljø- og Fødevareklagenævnet har truffet afgørelse efter naturbeskyttelseslovens § 3, jf. § 65, stk. 2, jf. § 78, stk. 1.<sup>1</sup>

Miljø- og Fødevareklagenævnet ændrer Guldborgsund Kommunes afgørelse af 28. september 2017 om dispensation til nedlæggelse af 2,2 ha beskyttet mose og sø på matr.nr. 21as Nagelsti By, Toreby, til et afslag.

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.

<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 25. oktober 2017 påklaget til Miljø- og Fødevareklagenævnet af Danmarks Naturfredningsforening.

Klager har navnlig anført, at:

- der ikke foreligger et særligt tilfælde, der kan begrunde et indgreb i området,
- arealet har en vegetation, der er typisk for moser, og
- der findes bilag IV-arterne spidssnudet frø, springfrø, damflagermus og bredøret flagermus i området.

Klagepunkterne er nærmere uddybet i afsnit 2.3.

## **2. Sagens oplysninger**

### *2.1 Ejendommen/området*

Matriklerne som ligger øst og syd for den ansøgte lokalitet er omfattet af Natura 2000-område nr. 173: Smålandsfarvandet nord for Lolland, Guldborg Sund, Bøtø Nor og Hyllekrog-Rødsand. Syd for matriklen løber en jernbane, mens der nord for matriklen ligger en firesporet hovedlandevej. Vest for matriklen er der marker.

### *2.2 Den påklagede afgørelse*

Guldborgsund Kommune har den 28. september 2017 meddelt dispensation fra naturbeskyttelseslovens § 3 til nedlæggelse af 2,2 ha beskyttet mose og vandhul på matr.nr. 21as Nagelsti By, Toreby.

Guldborgsund Kommune har meddelte dispensationen på vilkår af, at der etableres en erstatningsmose på et areal, der er mindst dobbelt størrelse af den beskyttede mose (minimum 4,4 ha), der fjernes, og at erstatningsmosen senest skal være etableret 3 år efter at den eksisterende mose fjernes. Af hensyn til flagermus har kommunen stillet et vilkår om, at fældning af træer skal ske i perioden ultimo august til 15. oktober eller ultimo april til primo juni. Herudover skal jordarbejde, dræning mv. i den beskyttede mose ske i perioden 1. september til 15. februar på grund af eventuel forekomst af padder.

Guldborgsund Kommune har oplyst, at kommunen planlægger etablering af et større område til udvalgsbutikker på den vestlige del af matr.nr. 21as og hele matr.nr. 21at Nagelsti By, Toreby.

Guldborgsund Kommune har anført, at arealet i Kommuneplan 2017-2029 er udlagt som erhvervsområde til større udvalgswarebutikker.<sup>4</sup> Kommunen har endvidere anført, at byrådet i forbindelse med vedtagelsen af Kommuneplan 2017-2029 besluttede, at fremtidig udbygning skal søges i tilknytning til det eksisterende Guldborgcenter.

---

<sup>4</sup> Lokalplanen findes her: <http://guldborgsund.viewer.dkplan.niras.dk/plan/10#/1391> .

Guldborgsund Kommune har gjort gældende, at det kun er muligt at udbygge centeret mod syd, idet boligområder og institutioner afgrænser området mod nord og vest. Kommunen har således vurderet, at der ikke er andre tilgængelige alternative arealer til udbygning af Guldborgsund-centeret.

Guldborgsund Kommune har anført, at området indgår som en mindre del af Engmosen, som er beliggende mellem Nagelsti og Sundby, med flere søer, eng- og mosearealer beskyttet efter naturbeskyttelseslovens § 3. Det ansøgte areal ligger mellem de to hovedtrafikforbindelser; jernbanen og Brovejen. Kommunen har anført, at en mindre del af arealet tidligere har været anvendt til planteskoleareal.

Kommunen har den 9. juni 2017 besigtiget arealet. I forbindelse med besigtigelsen har kommunen beskrevet, at mosen fremstår som birke-elleskov med lysåbne områder med tagrør og andre høje stauder samt områder med tæt krat af pil og/eller jordbund med sort jord. Flere steder er der partier med den fredende orkide skov-hullæbe. Kommunen har senere i afgørelsen bemærket, at det efter artsfredningsbekendtgørelsens § 14, stk. 2 er forbudt at beskadige eller fjerne planten fra dens voksested.<sup>5</sup> Miljøstyrelsen kan efter konkret ansøgning i særlige tilfælde give dispensation til at fravige bestemmelsen. Kommunen har anført, at vandhullet indgår som en integreret del af moseområdet. Den vestlige del af området bærer præg af tidligere at have været anvendt til planteskole, idet der er mange plastikpotter, rør, kabler og slanger. I denne del af området er der ligeledes mange kulturtræer.

I forbindelse med besigtigelsen har kommunen bl.a. observeret følgende arter: agertidsel, almindelig fredløs, almindelig mjøddurt, almindelig rajgræs, almindelig rapgræs, ask, bittersød natskygge, bjørneklo, bredbladet dunhammer, brombær, burresnerre, butbladet skræppe, draphavre, dyndpadderok, eg, engkarse, engrørhvene, febernellikerod, fløjsgræs, for-glemmigej sp., glat vejbred, gærdesnerle, hassel, hjortetrøst, horsetidsel, humle, hundegræs, hvidtjørn, håret star, kaprifolie, knæbøjet rævehale, korbær, korsknapp, kruset skræppe, krybende læbeløs, krybende potentil, krybhvene, kvalkved, kærduert, kærstar, kærtidsel, lancetvejbred, lav ranunkel, lodden dueurt, lundpadderok, lysesiv, mosebunke, mælkebøtte sp., pil sp., rose sp., rødæl, rødgran, skov-hullæbe, skovjordbær, smalbladet mangeløv, småblomstret balsamin, stor nælde, sværtevæld, syltstar, tagrør, tofrøet vikke, tusindfryd, tvebo baldrian, vandmynte og vortebirk.

Guldborgsund Kommune har ligeledes besigtiget arealet i 2015, hvor der bl.a. blev observeret følgende arter: bittersød natskygge, gråpil, lav ranunkel, knæbøjet rævehale, håret star, syltstar, sværtevæld, tagrør, korbær, almindelig eg, bladmos, almindelig brunelle, dunet dueurt, lodden dueurt,

---

<sup>5</sup> Bekendtgørelse nr. 867 af 27. juni 2016 om fredning af visse dyre- og plantearter og pleje af tilskadekommet vildt.

krybhvene, engrørhvene, lysesiv, rød-el, grå-el, skovskræppe, almindelig mangeløv, dun-birk og skov-hullæbe.

Guldborgsund Kommune har i forbindelse med begge besigtigelser af arealet vurderet naturtilstanden til at være moderat til ringe. Kommunen har begrundet dette i områdets generelle tilgroede karakter, og at de fundne arter er almindeligt forekommende i naturtypen.

Guldborgsund Kommune har anført, at den ansøgte lokalitet ligger ca. 20 m fra Natura 2000-område nr. 173: Smålandsfarvandet nord for Lolland, Guldborg Sund, Bøtø Nor og Hyllekrog-Rødsand, herunder fuglebeskyttelsesområde nr. 86 samt habitatområde nr. 152. Kommunen har vedlagt bilag, hvoraf udpegningsgrundlaget fremgår.

Guldborgsund Kommune har vurderet, at det ansøgte, ikke i sig selv eller i forbindelse med andre planer og projekter, kan påvirke udpegningsgrundlaget for Natura 2000-området væsentligt. Kommunen har vurderet, at de naturtyper, der er på udpegningsgrundlaget, ikke forekommer inden for arealet. Kommunen har anført, at bredøret flagermus og damflagermus, som er på udpegningsgrundlaget, kan forekomme på arealet. Det er kommunens vurdering, at de ikke vil blive påvirket væsentligt af det ansøgte, idet arealet indgår i et større naturområde, og der stilles vilkår til, hvornår træerne på arealet må fjernes. Kommunen har samtidigt anført, at deres vigtigste yngle- og rasteområder ikke er omfattet af dispensationen. Kommunen har yderligere anført, at rørhøgen, som er på udpegningsgrundlaget for fuglebeskyttelsesområdet, ikke vurderes at blive påvirket væsentligt. Kommunen begrundet dette med, at der er flere egnede områder med rørskov i Engmosen mod øst og syd. For trækfugle har kommunen vurderet, at ænder, svaner og havørn ikke forventes at bruge området til yngle-, raste og fourageringsområde.

Guldborgsund Kommune har vurderet, at følgende bilag IV-arter kan forekomme på arealet: flagermus og padde.<sup>6</sup> Kommunen har henvist til en rapport udarbejdet i forbindelse med Femern-Bælt jernbanen, hvor der bl.a. blev lavet undersøgelser omkring flagermus.<sup>7</sup> Kommunen har anført, at der i forbindelse med at der skal fældes træer, skal tages hensyn til, hvornår flagermusene bruger træerne som opholdssted. Med udgangspunkt i Naturstyrelsens "Forvaltningsplan for flagermus",<sup>8</sup> har kommunen stillet vilkår om, i hvilken periode fældningen af træer må foretages.

Guldborgsund Kommune har yderligere anført, at vandhullet kan være yngle- og rasteområde for padde. Kommunen har oplyst, at der ifølge na-

---

<sup>6</sup> Bekendtgørelse nr. 1240 af 24. oktober 2018 om udpegnings- og administration af internationale naturbeskyttelsesområder samt beskyttelse af visse arter.

<sup>7</sup> Rapporten "Natur – Fagnotat, Femern bælt – danske jernbaneanlæg, BaneDanmark", ISBN 978-87-90682-58-3.

<sup>8</sup> [http://mst.dk/media/118255/flagermus\\_forvaltningsplan\\_2013\\_web.pdf](http://mst.dk/media/118255/flagermus_forvaltningsplan_2013_web.pdf) .

turdata på Danmarks Miljøportal inden for de senere år er registreret forekomst af springfrø i moseområdet umiddelbart syd for erhvervsområdet samt spidssnudet frø i moseområdet syd- og øst for erhvervsområdet. Kommunen har anført, at vegetationen, fugtigheden og strukturen svarer til mosen i de områder, hvor padderne er registreret. Kommunen har stillet vilkår om, at det ansøgte projekt skal udføres uden for den periode, hvor padderne yngler og raster i området. Med de stillede vilkår har kommunen vurderet, at det ansøgte ikke vil ødelægge eller beskadige plantearter eller yngle- eller rasteområder for de dyrearter, der fremgår af habitatdirektivets bilag IV.

### 2.3 *Klagens indhold*

Klager har anført, at der findes mange moseplanter på arealet, hvilket også fremgår af Guldborgsund Kommunes besigtigelser samt supplerende liste fra klager. Klager har fremhævet følgende typiske moseplanter, som findes på arealet: almindelig mjøddurt, hjortetrøst, hyldebladet baldrian, strandloppeurt, akselblomstret star, topstar, skovangelik og kær-galtetand. For så vidt angår strandloppeurten har klager anført, at denne kun findes fire andre steder i kommunen. Herudover bemærker klager, at der flere steder på arealet findes den fredede orkide skov-hullæbe.

Det er klagers vurdering, at denne mosefloradiversitet ikke umiddelbart kan etableres andre steder.

Klager har henvist til bekendtgørelse om fredning af visse dyre- og plantearter og pleje af tilskadekommet vildt § 10, stk. 2, som indeholder et forbud mod forsætlig plukning, indsamling, afskæring, opgravning med rod eller ødelæggelse for vildtvoksende planter i naturen, som er omfattet af habitatdirektivets bilag IV, jf. bilag 2. Klager har anført, at der med hjemmel i bekendtgørelsens § 12 kan gives dispensation, men at ingen af dispensationsmulighederne giver hjemmel til at dispensere med henblik på at opføre et butikcenter.<sup>9</sup>

Klager har anført, at arealet er en del af Engmosen, som indeholder forekomst af bilag IV-arter af flagermus og padder. Klager har bemærket, at egnetheden for flagermus bortfalder, hvis man rydder det beskyttede areal for træer. Ligeledes forsvinder bilag IV-arterne spidssnudet frø og springfrø, hvis man fjerner moseområdet og søen.

Klager har anmodet Miljø- og Fødevareklagenævnet om at ændre Guldborgsund Kommunes dispensation til et afslag. Klager har begrundet dette med, at dispensationen er givet på et forkert grundlag, henset til at området er udviklet gennem mange års succession, at området har en typisk moseflora og at der er bilag IV-arter i og omkring området. Det er klagers vurdering, at naturtilstanden er moderat til god.

---

<sup>9</sup> Bekendtgørelse nr. 867 af 27. juni 2016 om fredning af visse dyre- og plantearter og pleje af tilskadekommet vildt.

Klager har ydermere anført, at der ikke foreligger et særlig tilfælde, der kan begrunde et indgreb i dette område.

#### *2.6 Førsteinstansens bemærkninger til klagen*

Guldborgsund Kommune har den 8. november 2017 anført, at de ikke har bemærkninger til klagen eller sagen i øvrigt.

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

#### *3.1 Miljø- og Fødevarerklagenævnets prøvelse*

Det fremgår af § 11, stk. 1, i lov om Miljø- og Fødevarerklagenævnet, at nævnet kan begrænse sin prøvelse af en afgørelse til de forhold, der er klaget over.

Arealet, som ønskes nedlagt, er omfattet af naturbeskyttelseslovens § 3, stk. 1 og stk. 2, nr. 2, som beskyttet sø og mose.

Miljø- og Fødevarerklagenævnet har i denne klagesag fundet anledning til at behandle forholdet, om der kan meddeles dispensation til nedlæggelse af 2,2 ha beskyttet natur mod etablering af erstatningsnatur.

#### *3.2 Miljø- og Fødevarerklagenævnets bemærkninger*

Ifølge naturbeskyttelseslovens § 3, stk. 1, må der ikke foretages ændring i tilstanden af naturlige søer, hvis areal er på over 100 m<sup>2</sup>. Efter naturbeskyttelseslovens § 3, stk. 2, nr. 2, må der ikke foretages ændring i tilstanden af moser og lignende, når sådan naturtype enkeltvis eller sammen med andre naturtyper er større end 2.500 m<sup>2</sup>. Ifølge lovens § 3, stk. 3, må der heller ikke foretages ændring i tilstanden af moser og lignende, der er mindre end 2.500 m<sup>2</sup>, når de ligger i forbindelse søer eller vandløb, der er omfattet af beskyttelsen i stk. 1.

Efter naturbeskyttelseslovens § 65, stk. 2, kan der i særlige tilfælde meddeles dispensation fra forbuddet i § 3.

Det følger af bemærkningerne til naturbeskyttelsesloven,<sup>10</sup> 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>10</sup> Lovforslag nr. 70 fremsat den 24. oktober 1991, afsnit 7.

Derudover forudsættes det, at en dispensation ikke vil skabe en uheldig og uønsket præcedens for den fremtidige administration af § 3-beskyttelsen i området.

En særlig omstændighed, der kan begrunde dispensation, kan ifølge lovbemærkningerne f.eks. være, at der er tale om natur uden særlig fredningsmæssig interesse, eller at et ansøgt indgreb har en naturforbedrende funktion.

Det følger videre af lovbemærkningerne,<sup>11</sup> at etablering af erstatningsbiotop almindeligvis ikke udgør et forhold, som i sig selv kan føre til, at der meddeles dispensation fra forbuddet, da det ud fra en naturmæssig synsvinkel normalt vil være at foretrække, at det oprindelige naturområde bibeholdes. Der kan være behov for at stille vilkår om etablering af erstatningsbiotop i tilfælde, hvor der er foretaget en lovovertrædelse, og man afstår fra at stille krav om en egentlig reetablering af den pågældende biotop, navnlig når det er forbundet med uforholdsmæssigt store udgifter eller besvær at forlange den oprindelige biotop reetableret. Det forudsættes således, at der specielt i forbindelse med lovliggørelsessager kan stilles vilkår af den ovennævnte karakter.

Etablering af en erstatningsbiotop kan ikke i sig selv føre til, at der gives en dispensation, som der i øvrigt ikke er grundlag for. Dette må efter Miljø- og Fødevarerklagenævnets opfattelse også gælde selvom erstatningsbiotopen på sigt forventes at have bedre naturkvalitet.

Miljø- og Fødevarerklagenævnets praksis er i overensstemmelse med lovbemærkningerne restriktiv. Nævnet giver således som udgangspunkt ikke dispensation til nedlæggelse af beskyttet natur.

Det fremgår endvidere af habitatbekendtgørelsens § 10, stk. 1, nr. 1, at der ved administration af bestemmelserne i § 7, stk. 2, nr. 1 ikke kan gives dispensation fra naturbeskyttelseslovens § 3, hvis det ansøgte kan beskadige eller ødelægge yngel- eller rasteområder i det naturlige udbredelsesområder for de dyre arter, der er optaget i habitatdirektivets bilag IV, litra a.

Miljø- og Fødevarerklagenævnet finder, at der ikke kan gives dispensation til nedlæggelse af 2,2 ha beskyttet mose og vandløb.

Miljø- og Fødevarerklagenævnet lægger navnlig vægt på, at der ikke foreligger sådanne særlige omstændigheder i denne sag, der kan begrunde en dispensation fra forbuddet i naturbeskyttelseslovens § 3, til det ansøgte.

Miljø- og Fødevarerklagenævnet vurderer på baggrund af sagens oplysninger, at naturkvaliteten ud fra den samlede planteliste er moderat til

---

<sup>11</sup> Lovforslag nr. 70 fremsat den 24. oktober 1991, afsnit 8.

god, men at der med stor sandsynlighed, ud fra en luftfototolkning, er områder med god natur på arealet primært omkring søen. Nedlæggelse af mose og sø er ikke forenelig med hensynet bag beskyttelsen i bestemmelsen. Det er ligeledes indgået i nævnets vurdering, at der ifølge kommunens oplysninger kan forekomme bilag IV-arterne bredøret flagermus, damflagermus, springfrø samt spidssnudet frø i det samlede moseområde. Det af Guldborgsund Kommune anførte, herunder at arealet indgår i et større naturområde, og at der ikke findes tilgængelige alternative arealer, kan ikke føre til et andet resultat.

Guldborgsund Kommunes interesse i at etablere et område til større udvalgswarebutikker er alene udtryk for en økonomisk interesse, som efter lovens forarbejder og fast praksis ikke i sig selv kan begrunde en dispensation fra naturbeskyttelseslovens § 3.

I overensstemmelse med de klare lovbemærkninger og Miljø- og Fødevarerklagenævnets restriktive praksis i forhold til nedlæggelse af beskyttet natur – herunder moser og vandhuller, med og uden vilkår om erstatningsnatur – finder nævnet ikke, at der kan gives dispensation til nedlæggelse af det omhandlede 2,2 ha mose og vandhul. Dette uanset størrelsen og den forventede kvalitet af den foreslåede erstatningsnatur. Der lægges ligeledes vægt på præcedens.

Miljø- og Fødevarerklagenævnet bemærker, at der ikke i lovgivningen er adgang til at undtage lokalplanlagte projekter fra en konkret vurdering efter naturbeskyttelseslovens § 3. I vejledningen om naturbeskyttelseslovens § 3 fremgår,<sup>12</sup> at en vedtaget lokalplan, der forudsætter indgreb i et beskyttet område, ikke vil kunne realiseres, med mindre der meddeles dispensation dertil fra bestemmelserne i naturbeskyttelsesloven. Det forhold, at byrådet i forbindelse med vedtagelsen af Kommuneplanen 2017-2019 besluttede, at placere fremtidig udbygning i tilknytning til det eksisterende Guldborgsundcenter, ændrer således ikke ved sagens resultat.

### 3.2 Gebyr

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

### 3.3 Miljø- og Fødevarerklagenævnets afgørelse

Miljø- og Fødevarerklagenævnet ændrer Guldborgsund Kommunes afgørelse af 28. september 2017 om dispensation til nedlæggelse af 2,2 ha beskyttet mose og sø på matr.nr. 21as Nagelsti By, Toreby, til et afslag.

Miljø- og Fødevarerklagenævnet beklager den lange sagsbehandlingstid.

---

<sup>12</sup> Vejledning om naturbeskyttelseslovens § 3, By- og Landskabsstyrelsen, 2009, afsnit 5.5.



Denne afgørelse gøres tilgængelig for førsteinstansen samt klager via Klageportalen. Afgørelsen sendes desuden til eventuelle andre parter i klagesagen.

Denne afgørelse gøres tilgængelig for førsteinstansen samt for klager via Klageportalen. Afgørelsen sendes desuden til eventuelle andre parter i klagesagen.

Afgørelsen vil blive offentliggjort på [www.mfkn.naevneneshus.dk](http://www.mfkn.naevneneshus.dk). Personoplysninger vil blive anonymiseret.



Jette R. Uhrenholt  
Stedfortrædende formand