

Natur- og Miljøklagenævnet
Rentemestervej 8
2400 København NV

ADVOKATFIRMA

RÅDHUSPLADSEN 3
DK-8000 AARHUS C
TEL. +45 70 12 12 11
FAX. +45 70 12 14 11
DIR. +45 38 77 43 06
TVE@KROMANNREUMERT.COM

ANSVARLIG PARTNER:
KIM TRENSKOW

27. marts 2012
J.nr. 1017723 TVE/TVE
DOK. NR. 16495047-7

UDDYBENDE INDLÆG TIL KLAGE INDGIVET DEN 12. MARTS 2012 VEDRØRENDE RUDERSDAL KOMMUNES TILLADELSE TIL ETABLERING AF MIDLERTIDIGE HESTEFOLDE PÅ KIKHANEBAKKEN, MATR. NR. 3HØ HOLTE BY, NÆRUM

Under henvisning til klage indgivet den 12. marts 2012 vedrørende tilladelse til etablering af midlertidige hestefolde på Kikhanebakken, matr. nr. 3hø Holte by, Nærum, givet af Rudersdal Kommune til Holte Rideklub, skal jeg på vegne min klient, Grundejerlauget Holte Avlsgaard, hermed nærmere redegøre for klagers påstande og anbringender.

Grundejerlaugets medlemmer er ejere af ejendommene, der støder op til Kikhanebakken, matr. nr. 3hø Holte by, Nærum, og er således de umiddelbare naboer til området.

Området ligger i landzone og er registreret som "overdrev" i henhold til naturbeskyttelseslovens § 3.

Endvidere er området en del af Søllerød Naturpark og fredet ved Fredningsnævnets kendelse af 25. september 1973.

1. KLAGERS PÅSTAND OG HOVEDSYNSPUNKTER

Det gøres af klager gældende, at Rudersdal Kommune ikke kan træffe beslutning om, at der kan etableres hestefolde på Kikhanebakken, matr. nr. 3hø Holte by, Nærum, uden at der meddeles dispensation efter naturbeskyttelseslovens § 50, stk. 1 og § 65, stk. 3 samt tilladelse efter planlovens § 35, stk. 1.

Såfremt der opnås medhold i ét eller flere af ovennævnte synspunkter, skal afgørelsen ophæves og eventuelt hjemvises til fornyet behandling i Rudersdal Kommune.

2. **SAGSFREMSTILLING OG ANBRINGENDER**

Dette indlæg er disponeret på følgende måde:

- 2.1 Sagens faktiske forløb
- 2.2 Den påklagede afgørelse
- 2.3 Klageberettigelse
- 2.4 Dispensation til benyttelse af fredet område
- 2.5 Dispensation til benyttelse af § 3-område
- 2.6 Tilladelse efter Planlovens § 35, stk. 1

2.1 **Sagens faktum**

Den påklagede afgørelse er truffet af Rudersdal Kommune på baggrund af en ansøgning fra Holte Rideklub dels om tilladelse til etablering af midlertidige hestefolde på Kikhanebakken i sommeren 2012, dels om at gøre tilladelsen til sommergræsning permanent.

Sagen har været forelagt kommunens byplanudvalg, der den 8. februar 2012 har truffet beslutning om, at spørgsmålet om tilladelse til permanent sommergræsning forelægges Fredningsnævnet for København, mens byplanudvalget selv har truffet beslutning om tilladelse til midlertidig anvendelse af området i sommeren 2012.

I sommeren 2011 gav Rudersdal Kommune som led i en forsøgsordning, Holte Rideklub tilladelse til at etablere midlertidige hestefolde på Kikhanebakken.

Det er på det samme område, kommunen nu har givet tilladelse til Holte Rideklub til etablering af hestefolde i en midlertidig periode på tre måneder mellem 25. juni og 25. september 2012.

Grundejerlaugets bestyrelse har efter forsøgsordningens afslutning ved et møde med kommunen den 16. november 2011 udtrykt sin modstand mod etablering af hestefolde på området.

Da grundejerlaugets bestyrelse erfarede, at kommunen ville træffe afgørelse om den midlertidige etablering af hestefolde i 2012, udtrykte bestyrelsen på ny sin modstand mod etableringen.

Kommunen har oplyst, at der endnu ikke er indgået en endelig aftale med Holte Rideklub.

Området, som skal anvendes til hestefolde, grænser op til ejendommene i grundejerlauget, og der er tale om et område, som i meget høj grad anvendes af grundejerlaugets medlemmer og andre beboere i nærområdet samt dagsturister til rekreative formål.

De midlertidige hestefolde dækker et meget stort område af overdrevet og dækker således størstedelen af det fredede område mod nord, som ikke er dækket af naturlige bevoksninger, søer eller sumpområder. Hertil kommer, at der tidligere er givet dispensation til etablering af hestefolde på den øvrige del af det fredede område. Størstedelen af det samlede fredede område vil derfor blive dækket med hestefolde i sommermånederne.

Etableringen af midlertidige hestefolde i dette område vil i væsentlig grad besværliggøre grundejerlaugets medlemmers og andre personers almindelige adgang til og anvendelse af området til rekreative formål. Derudover vil etableringen af hestefolde helt ændre den almindelige oplevelse ved at færdes i området, da området ikke længere vil fremstå som et fredet naturområde, men derimod vil blive oplevet som et stutteri. Det er på baggrund af de meget negative erfaringer med hestefoldene i 2011, at grundejerlauget på vegne sine medlemmer har ønsket at påklage kommunens afgørelse vedrørende sommeren 2012.

Kommunen har ved behandlingen af ansøgningen vurderet, at der kan gives tilladelse til etablering af hestefolde uden forudgående dispensation fra fredningen og naturbeskyttelseslovens § 3, ligesom det er vurderet, at det ikke har været nødvendigt at træffe afgørelse efter planlovens § 35, stk. 1.

2.2 **Den påklagede afgørelse**

Det gøres gældende, at kommunen har truffet en afgørelse, der kan påklages til Natur- og Miljøklagenævnet.

2.2.1 Afgørelsesbegrebet

Efter naturbeskyttelseslovens § 78, stk. 1, kan kommunalbestyrelsens afgørelser efter loven påklages til Natur- og Miljøklagenævnet.

Afgørelsesbegrebet skal efter praksis forstås således, at det alene er konkrete forvaltningsakter, der kan påklages til nævnet. Visse tilkendegivelser er dog også efter de tidligere regler blevet anset for afgørelser, der kan påklages.

I FOB 1994.143, side 146 er det om afgørelsesbegrebet anført, at

"Forvaltningsloven indeholder ikke en definition af afgørelsesbegrebet. I lovens forarbejder anføres derimod bl.a. følgende (Folketingstidende 1985-86, tillæg A, sp. 115 f): "... Med udtrykket "truffet afgørelse" sigtes til udfærdigelse af retsakter, dvs. udtalelser, der går ud på at fastsætte, hvad der er eller skal være ret i et foreliggende tilfælde..."

I Juridisk Grundbog 4 (4. udg. 1989), side 27-28, anføres blandt andet følgende om afgørelsesbegrebet:

"I forarbejderne til FVL anføres det, at afgørelsessager sigter til sådanne sager, i hvilke der udfærdiges retsakter, dvs. udtalelser, der går ud på at fastslå, hvad der er eller skal være ret i det foreliggende tilfælde. Herved har man for så vidt knyttet afgørelsessagerne tæt til det klassiske begreb "forvaltningsakter". Ved forvaltningsakter forstås beslutninger, der træffes af forvaltningsorganer, og som i forhold til en enkelt eller en bestemt flerhed af borgere tilsigter til at fastslå retstilstanden (gennemtvungeligt) i det konkrete tilfælde. Forvaltningsakten er for så vidt forvaltningsprocessens parallel til retsplejens dom, også i den forstand, at forvaltningsakten normalt vil fremtræde som den pågældende myndigheds afslutning på sagens behandling (modsat beslutninger, der træffes undervejs, typisk om sagens behandling). Det bemærkes at også beslutninger om at tage en sag under nærmere behandling, ofte vil være afgørelser i forvaltningslovens forstand".

2.2.2 Afgørelsen i denne sag

Rudersdal Kommune har i denne sag på baggrund af en konkret ansøgning truffet beslutning om, at det ikke er nødvendigt at træffe en afgørelse i henhold til planlovens § 35, stk. 1 og/eller naturbeskyttelseslovens § 50, stk. 1 og § 65, stk. 3.

Selvom kommunen ikke har truffet en egentlig afgørelse om at meddele dispensation eller give tilladelse, må kommunens beslutning om ikke at træffe en afgørelse efter disse bestemmelser i sig selv have karakter af en afgørelse, der kan påklages til Natur- og Miljøklagenævnet.

Kommunen har således truffet en beslutning, der tilsigter at fastslå retstilstanden i det konkrete tilfælde, idet kommunen ved sin beslutning har tilladt etableringen af fire midlertidige hestefolde uden dispensation fra de relevante bestemmelser. Beslutningen om at tillade etableringen af den midlertidige hestefold fremtræder endvidere som kommunens afslutning af sagens behandling.

Hertil kommer, at kommunen har besluttet ikke at tage sagen under nærmere eller yderligere behandling. Den påklagede afgørelse har således afsluttet kommunens sagsbehandling.

Rudersdal Kommunes beslutning om at give tilladelse til etablering af hestefolde på det pågældende område må således have karakter af en afgørelse i naturbeskyttelseslovens og planlovens forstand, hvilket kan påklages til nævnet.

2.3 **Klageberettigelse**

Rudersdal Kommune har anført, at Grundejerlauget Holte Avlsgaard muligvis ikke skulle være klageberettiget.

På den baggrund gøres det gældende, at grundejerlauget er klageberettiget.

2.3.1 Grundejerforeningers klageberettigelse

Efter naturbeskyttelseslovens § 86, stk. 1, nr. 5 er lokale foreninger og organisationer, som har en væsentlig interesse i afgørelsen, klageberettiget.

Efter de tidligere regler, som er ændret ved L 2000 447, blev grundejerforeninger for boligområder, der blev berørt væsentligt af en afgørelse efter kap. 2, anset som klageberettigede.

I NKNO 54 kom Naturklagenævnet således frem til, at to grundejerforeninger, der grænsede op til et område, hvor kommunen havde meddelt dispensation fra søbeskyttelseslinjen, var klageberettigede. Naturklagenævnet afviste samtidig en indskrænkende fortolkning af bestemmelsen. Det havde tidligere været en udbredt antagelse, at klageretten alene tilkom lokale foreninger, der virkede for naturbeskyttelse.

Efter lovændringen i 2000 har Naturklagenævnet også i sin praksis anset en grundejerforening for klageberettiget, jf. MAD 2006.409. I afgørelsen udtalte Naturklagenævnet om grundejerforeningens klageberettigelse, at dette måtte afhænge af, om grundejerforeningens område var væsentligt berørt, eller om den som en lokal forening havde til formål at varetage interesser, som var beskyttet efter naturbeskyttelsesloven. Nævnet fandt bl.a. henset til grundejerforeningens formål, at foreningen var klageberettiget.

2.3.2 Grundejerlauget Holte Avlsgaards klageberettigelse

Grundejerlauget Holte Avlsgaard har efter foreningens vedtægter til formål at varetage medlemmernes interesser, herunder, jf. vedtægternes § 3 a), *at varetage medlemmernes tarv, såvel overfor det offentlige som overfor private i alle spørgsmål af fælles interesse...* (red.)

Et af formålene med naturbeskyttelsesloven, jf. § 1, stk. 2 nr. 3, er at give befolkningen adgang til at færdes og opholde sig i naturen samt at forbedre mulighederne for friluftslivet.

Baggrunden for, at grundejerlauget har valgt at klage over kommunens beslutning er, at området, hvor man vil etablere hestefolde, grænser direkte op til medlemmernes ejendomme, og at laugets medlemmer i væsentligt omfang benytter området dagligt til rekreative formål.

Etableringen af midlertidige hestefolde i dette område vil i væsentlig grad besværliggøre grundejerlaugets medlemmers almindelige adgang til og anvendelse af området til rekreative formål, idet de midlertidige hestefolde vil komme til at fylde størstedelen af området, som grænser op til grundejerlaugets medlemmers ejendomme. Derudover vil etableringen af hestefolde helt ændre den almindelige oplevelse ved at færdes i området, da om-

rådet ikke længere vil fremstå som et fredet naturområde, men derimod vil blive oplevet som et stutteri.

De midlertidige hestefolde vil dække størstedelen af det område, som tidligere har været af betydning for offentligheden, idet det øvrige område hovedsageligt er bevokset eller sø- eller sumpområde. Offentlighedens adgang begrænses således til de nedtrådte stier mellem foldene. Denne indskrænkning i offentlighedens adgang til området er i øvrigt heller ikke forenelig med fredningens formål.

Det er på baggrund af de meget negative erfaringer med hestefoldene i 2011, at grundejerlauget på vegne sine medlemmer har ønsket at påklage kommunens afgørelse vedrørende sommeren 2012.

Der foreligger således en klar, væsentlig og direkte - geografisk og anvendelsesmæssig - forbindelse mellem det konkrete område og lauget/dettes medlemmer.

Lauget har da også været inddraget i sagsforløbet fra kommunens side, herunder ved deltagelse i møder med forvaltningen.

Henset hertil, må grundejerforeningen anses for at være klageberettiget efter naturbeskyttelseslovens § 86, stk. 1, nr. 5.

2.4 **Dispensation til benyttelse af fredet område**

Det gøres gældende, at etablering af midlertidige hestefolde på Kikhanebakken kræver dispensation fra den eksisterende fredning.

Såfremt der opnås medhold i synspunktet, skal kommunens afgørelse ophæves, og kommunen må herefter vurdere, om kommunen vil henvise sagen til Fredningsnævnet til fornyet afgørelse.

2.4.1 Kommunens beslutningskompetence

Efter naturbeskyttelseslovens § 50, stk. 1, er det Fredningsnævnet, der har kompetence til at træffe afgørelse om, hvorvidt der kan meddeles dispensation fra en fredning.

Det følger af vejledning nr. 143 til naturbeskyttelseslovens punkt 12.12., at "*når en fredning først er gennemført, er det efter hidtidig praksis, som forudsættes opretholdt, vanskeligt at opnå dispensationer til helt nye aktiviteter, mens dispensation kan gives til f.eks. mindre tilplantninger, ombygninger og bygningsudvidelser, opførelse af en carport el.lign. Det samme gælder dispensation til midlertidige foranstaltninger, såsom afholdelse af teltlejre eller en musikfestival*".

I nærværende sag har kommunen truffet beslutning om, at etablering af de midlertidige hestefolde ikke kræver dispensation med den begrundelse, at midlertidige folde for heste til sommergræsning ikke vurderes at være i strid med fredningens formål.

Fredningens formål er at gøre arealerne tilgængelige for offentligheden samt at bevare det nuværende karakteristiske landskabsbillede, således som det nu findes, og som det i det væsentligste er bestemt af åbne marker til landbrugsformål med spredte bevoksninger og enkelte søer og vandhuller.

Endvidere er det oplyst, at det forudsættes i fredningen, at arealerne fremdeles og i samme udstrækning som hidtil vedligeholdes og benyttes til almindelig landbrugs- og skovdrift.

Kommunen vurderede herefter, at det ikke er i strid med fredningens formål at tillade den midlertidige etablering af hestefolde.

Det er kommunen, der fører tilsyn med, at loven samt fredningsbestemmelser i de konkrete fredninger bliver overholdt. Forespørgsler om, hvorvidt en given aktivitet kræver dispensation, rettes ligeledes normalt til kommunen, der vurderer, om der skal søges dispensation.

Kommunen burde derfor alene have foretaget en vurdering af, om *den midlertidige aktivitet* kræver dispensation fra fredningen. Det må være op til Fredningsnævnet at vurdere, om aktiviteten er i strid med fredningens formål, og om dispensation kan gives.

Når midlertidige foranstaltninger, såsom afholdelse af teltlejre og en musikfestival, der er aktiviteter, der strækker sig over en relativ kort periode, kræver en dispensation fra fredningsbestemmelserne, er det min opfattelse, at en aktivitet, der strækker sig over en tremåneders periode, tillige kræver dispensation fra fredningsbestemmelserne, hvorfor spørgsmålet om, hvorvidt der skal meddeles dispensation, skal henvises til Fredningsnævnet.

Historisk set er opstilling af hestefolde i området netop også sket på grundlag af en dispensation fra Fredningsnævnet, jf. herved eksempelvis Fredningsnævnets afgørelse af 7. maj 1998 (FRS nr. 28/97 BH).

Når Fredningsnævnet således tidligere har vurderet, at en opstilling af hestefolde forudsatte en dispensation fra fredningen, må dette naturligvis også være tilfældet i relation til denne sag. Kommunen må respektere nævnets vurdering af, at en sådan disposition kræver en dispensation fra fredningen.

Det følger i øvrigt også af nævnspraksis, at der skal dispenseres fra fredningen ved etablering af dyrehegn, jf. eksempelvis OFO 1987.377 og MAD 1998.108V.

2.4.2 Naturpleje

Efter § 1, stk. 1 i naturplejebekendtgørelsen (bekendtgørelse nr. 1604 af 20. november 2006) kan kommunalbestyrelsen gennemføre plejeforanstaltninger på fredede, ikke stats-ejede arealer, når dette tjener til opnåelse af formålet med fredningen og ikke strider mod fredningsbestemmelserne.

Efter § 1, stk. 3 skal kommunalbestyrelsen for arealer, der ønskes plejet efter stk. 1, udarbejde en plejeplan, der omfatter hele eller nærmere afgrænsede dele af det fredede areal. Plejeplanen skal indeholde en beskrivelse af den naturtilstand, der ønskes opretholdt eller genskabt og en beskrivelse af de foranstaltninger, der sigter mod opnåelse af fredningens formål.

Er det kommunens opfattelse, at hestene kan bruges som naturpleje på de pågældende arealer, og dispensation dermed ikke er nødvendig, må kommunen have udarbejdet en plejeplan for det pågældende område.

Hertil kommer, at arealet siden fredningens etablering i 1973 stedse er blevet plejet med mindre vidtgående foranstaltninger end afgræsning af husdyr. Derfor er det ikke korrekt som antaget af kommunen, at afgræsning med heste skulle være et led i en naturlig pleje af arealet.

På baggrund af ovenstående gøres det gældende, at den midlertidige aktivitet kræver dispensation fra fredningsbestemmelserne, og at det også i denne sag må være op til Fredningsnævnet at vurdere, om der kan dispenseres fra fredningsbestemmelserne.

2.5 **Dispensation til benyttelse af § 3-område**

Det gøres gældende, at kommunen ikke kan give tilladelse til etablering af hestefolde på området omfattet af naturbeskyttelseslovens § 3, uden at der meddeles dispensation hertil.

Området Kikhanebakken, hvor rideklubben ønsker at etablere hestefolde, er beskyttet efter naturbeskyttelseslovens § 3, idet området er registreret som overdrev.

Det betyder, at der ikke må foretages ændringer i tilstanden af overdrevet.

Det er kommunen, der foretager vurderingen af, om den pågældende aktivitet på området kræver dispensation.

Kommunen har i nærværende sag vurderet, at etablering af hestefolde ikke kræver dispensation, idet græsningen er et supplement til den nuværende pleje af arealet med høslet.

Efter at der i 2011 som en forsøgsordning blev etableret midlertidige folde på området, foretog kommunen en vurdering af græsningens indvirkning på området. Konklusionen

var, at græsningen ikke fik en negativ effekt på området, men det kunne ikke registreres, om græsningen på sigt ville medføre ændringer i overdrevets flora.

I henhold til Naturbeskyttelsesloven med kommentarer, 2009, s. 135, er udgangspunktet, at midlertidige aktiviteter ikke kræver dispensation. Dog kræves der dispensation, når der selv efter reetablering, bliver tale om tilstandsændring af mere varig karakter eller virkninger for dyre- og plantelivet, der ikke kun er forbigående.

Endvidere følger det af vejledning om naturbeskyttelseslovens § 3, at græsning med heste normalt ikke kræver dispensation, medmindre græsningen ændrer områdets tilstand.

Det er i forbindelse med den midlertidige ordning i 2011 konstateret af klager, at området ændrer karakter både visuelt og biologisk. Områderne tilføres således hestegødning, og vegetationen nedslides, særligt ved hestenes drikkesteder.

Når det ikke med sikkerhed kan konstateres, at overdrevets flora ikke på sigt påvirkes af sommergræsningen, må etableringen af hestefolde kræve, at der dispenseres fra bestemmelsen.

2.6 **Tilladelse efter planlovens § 35, stk.1**

Endeligt gøres det gældende, at etableringen af hestefolde kræver landzonetilladelse efter planlovens § 35, stk. 1.

Efter planlovens § 35, stk. 1, skal kommunalbestyrelsen give tilladelse til en ændret anvendelse af et område.

Yderligere er det efter praksis en betingelse, at ændringen er planlægningsmæssigt relevant, samt at aktiviteten har en vis udstrækning (i praksis en periode på ikke under 6 uger).

De midlertidige hestefolde dækker et meget stort område af overdrevet og dækker således størstedelen af det fredede område mod nord, hvilket område ikke er dækket af naturlige bevoksninger, søer eller sumpområder. Hertil kommer, at der tidligere er givet dispensation til etablering af hestefolde på den øvrige del af det fredede område. Størstedelen af det samlede fredede område vil derfor blive dækket med hestefolde i sommermånederne.

Området, som hestefoldende ønskes etableret på, anvendes blandt andet af klagers medlemmer til flere forskellige former for rekreative formål. Ved en etablering af hestefolde på området vil disse aktiviteter blive begrænset væsentligt i en tremåneders periode hvert år og ydermere i sommerperioden, hvor området i særdeleshed anvendes, hvorfor ændringen er planmæssig relevant.

Hestefoldene ønskes etableret for en tremåneders periode hvert år, hvorfor aktiviteten ligger ud over en seksugers periode og derfor må siges at have en vis udstrækning, jf. den nævnte praksis.

Af disse grunde bør etablering af hestefolde i gentagelsestilfælde som det foreliggende på området medføre et krav om, at der skal meddeles landzonetilladelse, før en etablering af foldene kan finde sted.

Såfremt der er spørgsmål eller bemærkninger til klagen, står jeg naturligvis til rådighed.

Med venlig hilsen
Kromann Reumert

Kim Trenskow