

# Afgørelse i sag om tilsyn med beplantningsplaner for fredede arealer i Tibirke Bakker

Natur- og Miljøklagenævnets afgørelse af 20. maj 2015

Sag NMK-522-00219

Natur- og Miljøklagenævnet har truffet afgørelse efter naturbeskyttelseslovens<sup>1</sup> § 50, stk. 1, jf. § 73, stk. 1.

<sup>1</sup> Lovbekendtgørelse nr. 951 af 3. juli 2013 af lov om naturbeskyttelse med senere ændringer

Natur- og Miljøklagenævnet stadfæster Fredningsnævnet for Nordsjællands afgørelse af 18. maj 2014 om, at Gribskov Kommunes tilsyn med fredningsbestemmelser efter naturbeskyttelseslovens § 73, stk. 1, ikke omfatter beplantningsplaner udarbejdet af Foreningen af Grundejere i Tibirke Bakker og Danmarks Naturfredningsforening, jf. pkt. 3 i Fredningen af Tibirke Bakker.

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

<sup>2</sup> Lovbekendtgørelse nr. 736 af 14. juni 2013 om Natur- og Miljøklagenævnet med senere ændringer

Afgørelsen er truffet af formanden på nævnets vegne, jf. § 9 i lov om Natur- og Miljøklagenævnet.

## Klagen til Natur- og Miljøklagenævnet

Foreningen af Grundejere i Tibirke Bakker har den 4. juni 2015 klaget over fredningsnævnets afgørelse. Grundejerforeningen gør navnlig gældende, at en revideret beplantningsplan (i klagen benævnt "plejeplan") udarbejdet af grundejerforeningen og naturfredningsforeningen, jf. fredningens pkt. 3, ikke alene har status som privatretlig aftale, men indgår som en del af fredningen og som sådan er omfattet af Gribskov Kommunes tilsyn med fredningen, jf. naturbeskyttelseslovens § 73, stk. 1.

## Sagens oplysninger

På baggrund af drøftelser med Foreningen af Grundejere i Tibirke Bakker har Gribskov Kommune den 17. december 2013 bedt Fredningsnævnet for Nordsjælland om at tage stilling til den retlige status af beplantningsplaner udarbejdet af grundejerforeningen og naturfredningsforeningen, jf. pkt. 3 i fredningen af Tibirke Bakker. Herunder om kommunens tilsynspligt efter naturbeskyttelseslovens § 73, stk. 1, tillige omfatter en sådan plan.

Overfredningsnævnets kendelse af 28. september 1957 om fredning af Tibirke Bakker indeholder bl.a. følgende bestemmelser:

"1. Vedrørende bevoksning med træer og buske gælder de bestemmelser, som fremgår af vedhæftede kort nr. Fr. 152, således at kortets angivelse af bevokningsgraden er at betragte som den maksimale grænse for tilladt bevoksning, dog at gyvel og enebær ikke kan forlanges fjernet.

(...)

3. Udover de foranstaltninger, der måtte blive truffet i medfør af naturfredningslovens § 32 om tilsyn med fredede områder, kan Danmarks Naturfredningsforening hvert 5. år optage beplantningsplanen til revision. Nærmere bestemmelse herom kan træffes ved aftale mellem Danmarks Naturfredningsforening og Foreningen af grundejere i Tibirke Bakker, dog at en sådan aftale ikke må medføre erstatningskrav for det offentlige. Opnås der ikke enighed, kan hver af de nævnte parter indbringe sagen for fredningsnævnet for Frederiksborg Amt, hvis afgørelse kan indankes for overfredningsnævnet

(...)

5. Der tillægges fredningsnævnet og Danmarks naturfredningsforening påtaleret med hensyn til foranstående bestemmelsers overholdelse.

6. Denne kendelse medfører ingen ændring i tidligere fastsatte rådighedsindskrænkninger".

På fredningskortet (kort nr. Fr 152) er der angivet arealer på hvilke, der enten er tæt bevoksning eller tillades ny tæt bevoksning samt arealer på hvilke, der enten er spredt bevoksning eller tillades ny spredt bevoksning. Det er anført, at tilstedeværende bevoksning på andre end de foran anførte arealer skal fjernes, og at arealerne skal holdes fri for ny bevoksning.

Fredningen af Tibirke Bakker er navnlig begrundet med ønsket om at bevare, henholdsvis tilbageføre de lyngklædte bakker til deres oprindelige tilstand og modvirke yderligere udstykning, bebyggelse og beplantning. Siden århundredeskiftet havde en ret omfattende udstykning i store fritidsejendomme fundet sted, og en stor del af området var på fredningstidspunktet pålagt privatretlige deklARATIONER til sikring af områdets karakter. Fredningen blev gennemført efter lange forhandlinger med lodsejerne om bl.a. bebyggelsesforhold. Det fremgår, at fredningsmyndighederne anerkendte værdien af de foreliggende privatretlige deklARATIONER, og at disse vedblivende skulle bevare deres gyldighed.

I 1949 havde Arkitekt [person1] udarbejdet en beplantningsplan for grundejerne og naturfredningsforeningen. På det tilhørende kort er der angivet eksisterende beplantning, tilladt tæt beplantning, tilladt spredt beplantning, tilladt haveanlæg samt spredte fyr og ener.

Fredningsnævnet for Frederiksborg Amt, der behandlede fredningssagen i første instans, kunne ikke i alle detaljer tiltræde planen, idet fredningsnævnet vurderede, dels at det ville være vanskeligt at kontrollere planens efterlevelse, dels at planen ikke i tilstrækkelig grad opfyldte formålet med fredningen. Fredningsnævnet besluttede på den baggrund, at al anden beplantning end beplantning, der på planen var angivet som tæt beplantning, skulle være fjernet i løbet af 6 måneder. Overfredningsnævnet tilsluttede sig en klage fra lodsejerne om, at bestemmelsen om beplantning var for vidtgående og lempede fredningen, jf. de ovenfor citerede fredningsbestemmelser.

I sagsakterne på Overfredningsnævnets sag (j.nr. 1116/52) er der nærmere oplysninger om bl.a. formuleringen af den bestemmelse, der blev til fredningens pkt. 3. Det fremgår, at der ved udformningen af fredningsbestemmelserne er taget hensyn til forslag til fredningsbestemmelser fremsendt af grundejerforeningen. Fredningsmyndighederne havde modtaget følgende forslag til fredningsbestemmelse: "Såfremt de efter bortrydningen (afdrivningen) tilbageværende træbevoksninger i årenes løb skulle antage en sådan højde og udstrækning, at de skabte udsigtsforhold væsentlig forringes, og de til grund for disse bestemmelser liggende principper herved krænkes, skal planen kunne tages op til revision af Danmarks Naturfredningsforening. Sagen behandles af et udvalg, bestående af repræsentant for Danmarks Naturfredningsforening og den grundejer, på hvis grund der skal træffes foranstaltninger. Hvis grundejeren er medlem af Foreningen af Grundejere i Tibirke Bakker, indtræder tillige en repræsentant for denne forening. Opnås der ikke enighed, kan hver af de nævnte parter indbringe sagen for fredningsnævnet. Dog skal der mindst hengå 5 år efter hver revision, før ny revision kan foretages". I Overfredningsnævnets interne bemærkninger er om udformningen af fredningskendelsens pkt. 3 er bl.a. oplyst følgende: "Overtrædelse af fredningsbestemmelser kan ikke som i udkastet foreslået udelukkende være en sag mellem grundejerforeningen (eller den private ejer) og Danmarks Naturfredningsforening, da man formentlig ikke ved kendelse kan tilsidesætte naturfredningslovens § 32 om tilsyn med fredede områder. Der er derfor i kendelsen indsat en henvisning til § 32. Den særlige fremgangsmåde, der i udkastet er foreslået om beplantningsplanens revision kunne herefter godt undværes; den er kun taget med, fordi den nu er foreslået af grundejerforeningen, men visse enkeltheder er henvist til aftale mellem de to foreninger".

Det er oplyst, at grundejerforeningen og naturfredningsforeningen senest i 2007 har udarbejdet en beplantningsplan. På det tilhørende kort (juni 2007) er der angivet arealer med henholdsvis sammenhængende bevoksning, sammenhængende lav bevoksning og spredt bevoksning. Det er anført, at tilstedeværende bevoksning på andre end de nævnte arealer skal fjernes, og at arealerne skal holdes fri for ny bevoksning.

I forbindelse med den aktuelle forespørgsel til fredningsnævnet har Gribskov Kommune fremsendt kopi af kommunens korrespondance med grundejerforeningen samt et brev af 15. marts 2012 fra Naturstyrelsen til grundejerforeningen. I sidstnævnte brev har Naturstyrelsen anført, at den omhandlede plejeplan for bakkerne "ikke har nogen retlig relevans for tiden".

Fredningsnævnet har under sagens behandling modtaget bemærkninger fra Danmarks Naturfredningsforening samt bemærkninger fra Naturstyrelsen som led i teknisk bistand til fredningsnævnet.

Danmarks Naturfredningsforening har i brev af 25. marts 2014 bl.a. bemærket, at plejeplanen, der er udarbejdet i henhold til den gældende fredning, må have en retlig relevans, og at foreningen går ud fra, at kommunens tilsynspligt tillige omfatter plejeplanen.

Naturstyrelsen har den 11. april 2014 bl.a. oplyst nærmere om baggrunden for fredningen og for styrelsens vurdering af beplantningsplanernes retlige status. Bl.a. er det anført, at der i forbindelse med fredningen af Tibirke Bakker blev ført langvarige forhandlinger om omfanget af beplantning på bakkerne, og at grundejerforeningen og naturfredningsforeningen i den forbindelse udarbejdede en beplantningsplan. Den i pkt. 3 omtalte beplantningsplan refererer ifølge styrelsen til den oprindelige beplantningsplan, der blev udarbejdet af lodsejerne og naturfredningsforeningen, og som ikke blev en del af fredningen. Når der i 3. pkt. gives mulighed for at ændre beplantningsplanen, er det Naturstyrelsens opfattelse, at ændringerne i planen alene kan ske inden for rammerne af fredningen i øvrigt, dvs. navnlig pkt. 1. Beplantningsplanen - og eventuelle ændringer heri - er således at betragte som en aftale mellem lodsejerne og naturfredningsforeningen. Manglende overholdelse af en aftale mellem private udgør i sagens natur ikke ulovlige forhold, men er udelukkende et privatretligt anliggende. Naturbeskyttelseslovens bestemmelser om tilsyn i relation til overholdelse af loven, herunder fredningsbestemmelser, omfatter som konsekvens heraf ikke privatretlige aftaler. Naturstyrelsen har desuden bemærket, at den sideordnede påtaleret for Danmarks Naturfredningsforening, som fremgår af fredningens pkt. 5., er bortfaldet med en ændring af naturfredningsloven i 1978. Endvidere har styrelsen henvist til, at Gribskov Kommune som plejemyndighed har mulighed for at udarbejde en plejeplan i medfør af bestemmelserne i plejebekendtgørelsen.

### Den påklagede afgørelse

Fredningsnævnet har i den påklagede afgørelse af 18. maj 2014 bl.a. henvist til fredningens pkt. 3 og Naturstyrelsens udtalelse af 11. april 2014. Fredningsnævnet har samme opfattelse som styrelsen, hvorefter bestemmelserne om de 5-årige pleje- og beplantningsplaner må anses at have status af en privatretlig aftale. Naturbeskyttelseslovens bestemmelser om tilsyn i relation til overholdelse af fredningsbestemmelser kan ikke antages at omfatte et sådant privatretligt forhold. Det er endvidere fredningsnævnets opfattelse, at indholdet af de 5-årige planer er begrænset af de egentlige fredningsbestemmelser i fredningsafgørelsen. Måtte der således opstå en konflikt mellem indholdet af den privatretlige aftale og de egentlige fredningsbestemmelser, må fredningsbestemmelserne anses at have forrang. Gribskov Kommune kan som tilsynsmyndighed for fredningen påtale forhold, som strider mod fredningsbestemmelserne, jf. naturbeskyttelseslovens § 73, stk. 1. Fredningsnævnet har ikke taget stilling til, om Gribskov Kommune på andet grundlag vil have mulighed for at regulere indholdet af eller føre tilsyn med de 5-årige pleje- og beplantningsplaner. Der er endvidere henvist til, at kommunen som anført i udtalelsen af 11. april 2014 vil have mulighed for at udarbejde en plejeplan i medfør af bestemmelserne i plejebekendtgørelsen.

### Klagen

Som nævnt ovenfor har grundejerforeningen navnlig gjort gældende, at de til enhver tid gældende beplantningsplaner som nævnt i fredningens pkt. 3 er omfattet af Gribskov Kommunes tilsyn med fredningen, jf. naturbeskyttelseslovens § 73. Ifølge grundejerforeningen indeholder fredningen fra 1957 en helt særlig konstruktion, der giver

naturfredningsforeningen påtaleret i henhold til fredningen samtidig med, at man gennem fastholdelsen af de tidligere rådighedsindskrænkninger dels løfter senere beplantningsplaner op som en del af fredningen, dels fastholder den påtaleret, som grundejerforeningen og naturfredningsforeningen har hver for sig efter de privatretlige deklarationer.

Grundejerforeningen mener, at denne påtaleret ikke er ophævet med lovændringen i 1978, og at Naturstyrelsens udtalelse af 11. april 2014 på dette punkt hviler på en afgørende forkert præmis.

Grundejerforeningen har i klagen henvist til den privatretlige Engelhart-deklaration fra 1946, der angives at være indholdsmæssigt dækkende for øvrige privatretlige deklarationer i området. I denne deklaration er det bl.a. anført følgende: "Når den på foranledning af Foreningen af Grundejere i Tibirke Bakker udarbejdede bevoksningsplan for Tibirke Bakker er blevet godkendt af foreningen, skal denne plan være bindende for ejerne af disse ejendomme, der er forpligtede til at regulere bevoksningen i henhold til planen (...) Påtaleret i henhold til deklarationen tilhører Danmarks Naturfredningsforening og Foreningen af Grundejere i Tibirke Bakker hver for sig". Der er i øvrigt i klagen gjort nærmere rede for grundejerforeningens synspunkter.

Fredningsnævnet har i forbindelse med sagens fremsendelse til Natur- og Miljøklagenævnet henholdt sig til den trufne afgørelse.

## Natur- og Miljøklagenævnets bemærkninger og afgørelse

Efter naturbeskyttelseslovens § 73, stk. 1, påser kommunalbestyrelsen overholdelsen af loven og af de regler, der er udstedt efter loven, samt af fredningsbestemmelser. Overtrædelse af fredningsbestemmelser er umiddelbart strafbare, jf. § 89, stk. 1, nr. 1 og 9.

Efter generelle regler udstedt med hjemmel i naturbeskyttelsesloven kan Gribskov Kommune som plejemyndighed gennemføre naturpleje af privatejede, fredede arealer på baggrund af en af kommunen udarbejdet plejeplan. De nærmere regler herom er fastsat i bekendtgørelse nr. 802 af 21. juni 2013 om pleje af fredede arealer og tilsyn.

Efter dagældende naturfredningslovs § 32 kunne statsministeren give nærmere regler om ensartet tilsyn med fredede områder. Med hjemmel i § 32 havde statsministeren i skrivelse til samtlige fredningsnævnet fastsat, at tilsynet skulle udøves af formændene for fredningsnævnene.

Fredningens pkt. 5 om påtaleret for fredningsnævnet og naturfredningsforeningen er ophævet med lov nr. 219 af 24. maj 1978 om ændring af lov om naturfredning. Lovens § 2, stk. 3, har følgende ordlyd: "Bestemmelser om påtaleret i fredningskendelser og -deklarationer efter den tidligere lovgivning samt i overenskomster om fredning, indgået for fredningsnævnet, ophæves".

Efter de nugældende generelle regler påhviler det således Gribskov Kommune at føre tilsyn med overholdelsen af fredningsbestemmelserne, jf. naturbeskyttelseslovens § 73, stk. 1. Hverken naturfredningsforeningen eller grundejerforeningen er påtaleberettigede med hensyn til overholdelsen af fredningsbestemmelserne. Det i kendelsen anførte om, at fredningen ikke medfører ændring i tidligere fastsatte rådighedsindskrænkninger, kan ikke føre til et andet resultat. Det skal bemærkes, at ovenstående er uden betydning for, om

naturfredningsforeningen og grundejerforeningen er påtaleberettigede med hensyn til overholdelsen af de privatretlige deklarationer. Hverken fredningen i 1957 eller lovændringen i 1978 medfører ændringer i en sådan påtaleret.

Spørgsmålet er herefter, om Gribskov Kommunes tilsyn i henhold til naturbeskyttelseslovens § 73 omfatter reviderede beplantningsplaner som nævnt i fredningens pkt. 3.

Ifølge fredningens ordlyd gælder de *fredningsbestemmelser*, som fremgår af kort nr. Fr 152. Fredningens pkt. 3 giver mulighed for ved *aftale* at optage "beplantningsplanen" til revision.

Natur- og Miljøklagenævnet kan tiltræde, at der i overensstemmelse med ordlyden af Overfredningsnævnets kendelse fra 1957 er fastsat en maksimal grænse for tilladt bevoksning, således at der ikke ved en senere aftale som nævnt i fredningens pkt. 3 kan tillades bevoksning i strid hermed.

Det ville være usædvanligt, om private parter ved aftale kunne supplere fredningsbestemmelser, således at det ved aftalen nærmere kunne fastlægges, hvad der er ulovligt og principielt strafbart. Det fremgår da også af henvisningen til naturfredningslovens § 32 om tilsyn med fredede områder og sagens øvrige akter, at fredningens pkt. 3 navnlig handler om, hvorledes det kan sikres, at bevoksningen i fredningsområdet ikke udvikler sig i strid med de interesser, der er varetaget med fredningsbestemmelserne som fastsat i 1957. Bestemmelsen i pkt. 3 må endvidere ses i lyset af, at fredningsmyndighederne udtrykkeligt har villet opretholde tidligere fastsatte rådighedsindskrænkninger for området og som foreslået af grundejerforeningen har villet muliggøre en vis fortsat regulering ved aftale, omtrentligt svarende til de tidligere privatretlige deklarationer.

Natur- og Miljøklagenævnet kan på ovenstående baggrund tiltræde fredningsnævnets vurdering af, at aftaler om revision af beplantningsplanen som nævnt i fredningens pkt. 3 ikke har karakter af fredningsbestemmelser omfattet af Gribskov Kommunes tilsyn efter naturbeskyttelseslovens § 73. Muligheden for at forelægge uenigheder om beplantningsplanen for fredningsnævnet kan ses som en ordning, der muliggør en afklaring af, om beplantningsplanen ville være i strid med de fastsatte fredningsbestemmelser, herunder kort nr. FR 152.

Natur- og Miljøklagenævnet stadfæster herefter Fredningsnævnet for Nordsjællands afgørelse af 18. maj 2014 om, at Gribskov Kommunes tilsyn med fredningsbestemmelser efter naturbeskyttelseslovens § 73, stk. 1, ikke omfatter en beplantningsplan udarbejdet af Foreningen af Grundejere i Tibirke Bakker og Danmarks Naturfredningsforening som nævnt i pkt. 3 i Fredningen af Tibirke Bakker.

Natur- og Miljøklagenævnet • Rentemestervej 8 • 2400 København NV • 72 54 10 00 • CVR: 18 21 09 32 • EAN: 5798000865006 • nmkn@nmkn.dk (mailto:nmkn@nmkn.dk?subject=Natur- og Miljøklagenævnets Afgørelsesportal)