

22. marts 2021
Sagsnr.: 18/04746 (opr. NMK-
510-01095)
Klagenr.: 1000381 (opr.
224816)
SRI

AFGØRELSE FRA MILJØ- OG FØDEVAREKLAGENÆVNET

ÆNDRING af dispensation til etablering af en bro i beskyttet sø og mose i Skanderborg Kommune OPHÆVELSE af godkendelse af broen i henhold til vandløbsloven

Miljø- og Fødevareklagenævnet har truffet afgørelse efter naturbeskyttelseslovens § 3, jf. § 65, stk. 2, jf. § 78, stk. 1,¹ vandløbslovens § 47, jf. § 80, stk. 1,² samt § 19, stk. 1, jf. § 29 i bekendtgørelse om vandløbsregulering og –restaurering m.v.³

Miljø- og Fødevareklagenævnet ændrer Skanderborg Kommunes afgørelse af 3. oktober 2017 om dispensation til etablering af bro i beskyttet sø og mose ud for matr. nr. 111c Skanderborg Markjorder, Skanderborg, til et afslag. Nævnet ophæver kommunens godkendelse af broen i henhold til vandløbsloven.

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 Fødevareklagenævnet⁴ og gebyrbekendtgørelsens § 2.⁵ 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.

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. 240 af 13. marts 2019 om naturbeskyttelse med senere ændringer.

² Lovbekendtgørelse nr. 1217 af 25. november 2019 om vandløbsloven.

³ Bekendtgørelse nr. 834 af 27. juni 2016.

⁴ Lov nr. 1715 af 27. december 2016 om Miljø- og Fødevareklagenævnet.

⁵ 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 1) og af Dansk Ornitologisk Forening (klager 2).

Klagerne har navnlig anført, at

- den ansøgte lokalitet rummer et rigt dyre- og planteliv, som vil blive påvirket af øget færdsel på og ved broen,
- den eksisterende bro på stedet er forfalden, hvorfor der ikke er tale om et i forvejen påvirket areal, og
- der ikke er behov for etablering af en offentlig tilgængelig bade-/bådebro, da der findes en eksisterende bro ca. 250 m syd for den ansøgte lokalitet.

Klagepunkterne er nærmere uddybet i afsnit 2.3.

2. Sagens oplysninger

2.1 Ejendommen/området

Matr. nr. 111c Skanderborg Markjorde, Skanderborg ligger i den sydvestlige del af Skanderborg By. Matriklen er et fællesareal tilhørende grundejerforeningen Søbyen. Søbyen er et nyere ejendomsudviklingsprojekt bestående af en række etageboliger i første række til Lillesø.

Lillesø er godt 2 hektar stor og registreret som beskyttet sø. Den er afsnøret fra den store Skanderborg Sø, men der er forbindelse mellem de to søer via en lille kanal.

Bredzonen nordvest for Lillesø er registreret som naturtypen mose, der er domineret af tagrør. Mosen er ca. 18.760 m² og det er det største sammenhængende areal med rørsump/rørskov i Lillesø.

2.2 Den påklagede afgørelse

Skanderborg Kommune har den 3. oktober 2017 i medfør af naturbeskyttelseslovens § 3, jf. § 65, stk. 3,⁶ meddelt dispensation til etablering af en 30 m lang både-/badebro i beskyttet mose og sø ved Lillesø ud for matr. nr. 111c Skanderborg Markjorde, Skanderborg. Der er samtidig meddelt en godkendelse af broen efter vandløbslovens § 47, stk. 1, jf. § 9, stk. 1, i bekendtgørelse om vandløbsregulering og -restauration.⁷

Afgørelsen er meddelt på vilkår om bl.a., at broens yderkant maksimalt må gå 50 cm uden for yderkanten af rørskoven (mosen), at rørskoven må klippes i broens tracé samt i den eksisterende åbning på sydsiden af broens

⁶ Jf. lovbekendtgørelse nr. 934 af 27. juni 2017 om naturbeskyttelse. Den gældende dispensationshjemmel findes nu i naturbeskyttelseslovens § 65, stk. 2, i lovbekendtgørelse nr. 240 af 13. marts 2019 om naturbeskyttelse med senere ændringer.

⁷ Lovbekendtgørelse nr. 127 af 26. januar 2017 om vandløb, jf. bekendtgørelse nr. 834 af 27. juni 2016 om vandløbsregulering- og restaurering mv.

yderdel i et område på 15 gange 6 m samt i et 1,5 m bredt bælte langs broens inderste del på broens sydvestside, at broen skal være åben for offentligheden, og at der ikke må anvendes både med forbrændingsmotor fra broanlægget.

Det fremgår af afgørelsen, at der fra 2015 til 2016 har været en ulovligt anlagt bro i beskyttet mose og sø ud for den samme matrikel, ca. 30 m nordøst for den ansøgte lokalitet, og at denne bro blev påbudt fjernet af Skanderborg Kommune i afgørelse af 2. februar 2016. Broen blev herefter fjernet.

Efter en løbende dialog med ansøger har kommunen modtaget en endelig ansøgning den 26. august 2017. Der er ansøgt om at etablere en 30 m lang bro med en bredde på 1,8 m plus kantliste og ensidigt rækværk samt en platform på 2,5 gange 2,5 m yderst på broen, der skal fungere som vendeplads for kørestolsbrugere. Broen er af den ansøgte længde for at kunne nå ud til kanten af rørskoven ligesom den tidligere bro, der er påbudt fjernet. Broen skal være offentlig tilgængelig via Søbyens fællesarealer og Sølundstien.

Det fremgår af afgørelsen, at området, hvor broen ønskes anlagt er registreret som beskyttet mose og sø efter naturbeskyttelseslovens § 3. Der er truffet afgørelse om arealets beskyttelsesstatus i forbindelse med kommunens påbud af 2. februar 2016 om fjernelse af den tidligere bro. Det meste af broen skal løbe igennem det registrerede moseareal (rørskov), mens den yderste del af broen mod søen skal placeres i selve søen.

Der er foretaget besigtigelser af arealet af Århus Amt den 21. juli 2006 og af Skanderborg Kommune den 16. juli 2009 og 22. maj 2015. Det blev i den forbindelse konstateret, at området, hvor broen ønskes anlagt er en rørsump med dominans af tagrør og enkelte individer af gifttyde, angelik, bredbladet dunhammer, gul iris, bittersød natskygge, krybende baldrian samt enkelte buske af grå-pil og desuden enkelte rød-el.

Kommunen har i forbindelse med besigtigelsen den 22. maj 2015 foretaget en ynglefugletælling i Lillesø, hvor det blev konstateret, at der langs rørskovsbræmmen fra Sølund op til rørskovsområdet ud for matr. nr. 111c er ynglende toppet lappedykker (2 sandsynlige ynglepar), taffeland (5 sandsynlige ynglepar), troldand (2 sandsynlige ynglepar) samt en koloni af hættemåger på ca. 80 ynglepar. Derudover blev der i denne del af rørskoven konstateret rørsanger og rørspurv. I den øvrige del af Lillesø var der et begrænset antal ynglefugle, herunder toppet lappedykker, blichøne samt gøge. Der har ifølge kommunen tidligere været op til 12 ynglepar af sorthalset lappedykker, som dog ikke blev fundet i søen ved fugletællingen, men der blev observeret to reder den 8. juli 2016 lidt syd for området, tættere på Sølund. I 2017 blev der observeret tre rastende sorthalsede lappedykkere i Skanderborg Lillesø.

Skanderborg Kommune har vurderet, at den brede rørskovszone er udsat for en relativ lav forstyrrelse, og at den udgør et yngleområde af lokal betydning for de almindelige søfuglearter.

Skanderborg Kommune har i afgørelsen bemærket, at der på luftfotos fra 1974 til 2015 ses en åbning i rørskoven på den ansøgte lokalitet, som har været anvendt som bådplads fra 1974 og frem. Kommunen har desuden bemærket, at der mellem 1995 og 2015 har været et mindre broanlæg på stedet.

Videre har kommunen oplyst, at den har vedtaget et sæt af retningslinjer for etablering af bådebroer i kommunens søer og vandløb. Det fremgår heraf, at der som udgangspunkt gives tilladelse til broer med dimensionerne 1,5 m gange 8 m, når der er tale om private anlæg. Hvis der er tale om større broer er vurderingen mere lempelig, såfremt broen bliver tilgængelig for offentligheden.

Skanderborg Kommune har i afgørelsen lagt vægt på, at retningslinjerne konkret kan fraviges, da broen bliver offentlig tilgængelig og forventes af få en bred brugerskare i form af alle beboere i Søbyen. Desuden har kommunen lagt vægt på, at broen bliver gjort handicapvenlig med et ensidigt gelænder og med en bredde, som gør det muligt for kørestolsbrugere at passere hinanden samt en vendeplatform yderst på broen.

Kommunen har videre bemærket, at den som udgangspunkt ikke giver tilladelse til rydning af rørskov og etablering af broanlæg i sammenhængende rørskovsområder. Kommunen har dog i den konkrete sag vurderet, at den ansøgte bro ønskes etableret i en eksisterende åbning i rørskoven, som har været anvendt til bådplads siden i hvert fald 1974.

Det er således Skanderborg Kommunes vurdering, at etableringen af den ansøgte bro, vedligeholdelsen af en åbning i rørskoven og de heraf afledte aktiviteter ikke vil medføre en væsentlig forrykning af rørskovens naturtilstand.

Skanderborg Kommune har bemærket, at den afledte rekreative anvendelse af broen kan forstyrre de lokale ynglefugle, hvorfor der er stillet vilkår om, at broen ikke må anvendes til anløb for motorbåde, og at der ikke må opsættes bænke og lignende på broen. Den øvrige anvendelse af broen vil ifølge kommunen ikke medføre en væsentlig øget forstyrrelse af ynglefugle.

2.3 Klagens indhold

Klager 1 (DN) har anført, at den påklagede afgørelse ikke er i overensstemmelse med naturbeskyttelseslovens formål, og at den kan danne grundlag for en u hensigtsmæssigt præcedensvirkning, hvorfor dispensationen bør ændres til et afslag.

Klager 1 har uddybet, at den eksisterende fortøjningsbro på stedet ikke har været benyttet siden 2010-2012, og at den reelt set er forfaldet som følge af slid fra vind og vejr, hvorved der er gjort plads til genvækst af rørskov og genopretning af den oprindelige natur. Det er således klagers opfattelse, at der ikke er tale om et i forvejen kulturpåvirket areal, men derimod et areal med en hjemmehørende og typisk naturtilstand.

Endvidere har klager 1 anført, at det i afgørelsen indeholdte vilkår om, at broens maksimalt må være 50 cm uden for yderkanten af rørskovens er upræcist. Yderkanten af rørskovens kan ifølge klager variere fra år til år alt efter udsving i vandstand og vækstbetingelserne i øvrigt. Klager er derfor bekymret for, at broen ikke bliver 30 m, som anført i afgørelsen, men måske 40 eller 50 m, hvis rørskovens vokser til.

Det er desuden klager 1's vurdering, at tilstedeværelsen af ynglende fugle på lokaliteten, herunder særligt sorthalset lappedykker, taler afgørende imod en dispensation til broen, som vil medføre en øget færdsel og forstyrrelse af fuglene.

Klager 1 har endvidere bemærket, at naturtilstanden omkring søen og særligt i rørskovens generelt er blevet forringet som følge af menneskelig påvirkning de seneste år. Der er bl.a. fjernet rørskov og etableret bådebroer.

Klager 2 (DOF) har anført, at broen, som ønskes anlagt i en bred rørskov, vil medføre øget færdsel og øget forstyrrelse af ynglende hættemåger, som er i tilbagegang i Danmark. Hertil kommer, at Lillesø er en af kommunens mest fuglerige søer, hvor der igennem årene er registreret 79 fuglearter, og at rørskovens er kommunens eneste tilbageværende ynglested for hættemågen.

Videre har klager 2 anført, at den ansøgte bro er meget større end den eksisterende bro, og at vilkåret om klipning af rørskov er vanskelig at håndhæve. Det er klagers 2's opfattelse, at arealet af beskyttet natur, der påvirkes direkte ved det ansøgte projekt udgør over 150 m², idet der er givet dispensation til at klippe mere end 90 m² rørskov langs broen foruden anlæg af selve broen på ca. 60 m². Hertil kommer, at det ifølge klager 2 ikke er nødvendigt med en yderligere bro i søen, da der i forvejen er en offentlig tilgængelig bro ca. 250 m syd for den ansøgte lokalitet ud for institutionen Sølund.

2.4 Skanderborg Kommunes bemærkninger til klagen

Skanderborg Kommune har den 8. november 2017 til klagerne bemærket, at den af klager 1 fremhævede fjernelse af rørskov i Lillesø ud for matr. nr. 19g er håndhævet af kommunen og rørskovens er under retablering. Århus Amt har givet tilladelse til fjernelse af rørskov og søsediment omkring en bådebro ud for matr. nr. 31g. Skanderborg Kommune er ikke bekendt med, at der er meddelt tilladelse til den af klager 1 fremhævede bådebro ud for matr. nr. 31ac. Broen ud for matr. nr. 19g er blevet retligt lovliggjort.

Skanderborg Kommune har desuden bemærket, at den bro, som klager 2 har henvist til, ligger ud for institutionen Sølund, og er etableret på baggrund af en tilladelse fra Aarhus Amt af 23. februar 2000.

2.5 Andre bemærkninger til klagen

Grundejerforeningen Søbyen (GF) har den 11. november 2017 bemærket, at broen er med til at understøtte oplevelsen af og interessen for naturen i området, og at GF efter aftale med Skanderborg Kommune står for pleje rørskovens ved beskæring af rødel og pil således, at rørskovens kan bevares og forbedres. GF har fremhævet, at den i samarbejde med det lokale handicapråd har udformet broen på en måde, der giver handicappede mulighed for at benytte sig af broen og nyde den smukke natur.

Videre har GF bemærket, at erfaringerne fra den oprindelige bro, som er fjernet, viser, at brugerne overvejende var seniorer, som på stilfærdig vis og under stor hensyntagen til fuglelivet spadserede ud på broen. GF er meget opmærksom på, at der ikke etableres faciliteter, som indbyder til støjende aktiviteter langs søbredden og broen. GF giver f.eks. ikke tilladelse til permanent fortøjning af både ved den nye bro.

Endvidere har GF anført, at den ikke har nogen interesse i, at benytte en evt. usikkerhed om rørskovens yderkant til at gøre broen længere end de tilladte 30 meter. GF har i den forbindelse henvist til, at det fremgår af tilladelens vilkår, at det er kommunen, som afsætter punktet for broens yderkant.

3. Miljø- og Fødevareklagenævnets bemærkninger og afgørelse

3.1 Miljø- og Fødevareklagenævnets bemærkninger

Ifølge naturbeskyttelseslovens § 3, stk. 1, må der ikke foretages ændring i tilstanden af naturlige søer, hvis areal er på over 100 m². Efter naturbeskyttelseslovens § 3, stk. 2, nr. 2, må der ikke foretages ændring i tilstanden af moser og lignende, når en sådan naturtype enkeltvis eller sammen med andre naturtyper er større end 2.500 m².

Nævnet bemærker indledningsvist, at det er ubestridt i sagen, at den ansøgte bro ønskes etableret i beskyttet mose og sø, og at broen udgør en tilstandsændring, som kræver dispensation fra naturbeskyttelseslovens § 3.

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

Det følger af bemærkningerne⁸ til naturbeskyttelsesloven, at der skal foreligge særlige omstændigheder, før der kan meddeles dispensation til foranstaltninger, som ændrer tilstanden i de beskyttede naturtyper, når ændrin-

⁸ Lovforslag nr. 70 fremsat den 24. oktober 1991, afsnit 7.

gerne 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. 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.

Miljø- og Fødevareklagenævnets praksis er i overensstemmelse med lovbemærkningerne restriktiv.

Der skal ved vurderingen af, om der kan gives dispensation fra naturbeskyttelseslovens § 3, foretages en konkret vurdering af, om der gør sig sådanne særlige omstændigheder gældende, at det kan begrunde en dispensation. I den forbindelse skal der foretages en konkret afvejning af den beskyttelsesinteresse, som loven værner, over for de interesser, der ligger til grund for ansøgningen.

Som sagen er oplyst for nævnet, herunder ved kommunens besigtigelse og den foretagne fugletælling, må det lægges til grund, at rørsumpen på den ansøgte lokalitet er relativt uforstyrret og udgør et ynglested af lokal betydning for flere fuglearter – herunder toppet lappedykker, troldand, taffel-and og hættemåge. Der har ynglet sorthalset lappedykker i rørsumpen og den er sandsynligvis fortsat et egnet ynglested for denne art. Den ansøgte lokalitet kan således efter nævnets opfattelse ikke anses for at være uden naturbeskyttelsesmæssig interesse, uanset at der kan erkendes en mindre åbning og broanlæg i rørskoven på tidligere luftfotos. Nævnet bemærker herved, at størstedelen af broanlægget i rørsumpen er fjernet på luftfoto fra foråret 2014, og at selve broen fremstår forfaldet og ubenyttet på luftfoto fra foråret 2016. I den efterfølgende periode gror stedet gradvist mere til i naturlig rørsumpsvegetation.

Etablering af en bro med den ansøgte størrelse og placering vil medføre en varig fjernelse af en væsentlig del af rørskoven samt medføre øget forstyrrelse af fuglelivet i form af intensiveret færdsel og en rekreativ anvendelse af broen. Det forhold, at der i en længere årrække har eksisteret et mindre broanlæg eller badeplads på stedet kan efter nævnets opfattelse ikke i sig selv begrunde en dispensation til etablering af en væsentligt større bro, som

formentlig vil tiltrække en større kreds af brugere og dermed øget forstyrrelse.

Nævnet konstaterer, at Skanderborg Kommune har udarbejdet et sæt af retningslinjer for etablering af bådebroer i kommunens søer og vandløb.⁹ Det fremgår heraf, at større broanlæg undtagelsesvist kan godkendes, hvis der er helt særlige forhold, der taler for det, f.eks. hvis anlægget bliver tilgængeligt for offentligheden.

Nævnet bemærker, at hensynet til rekreative interesser, herunder et ønske om en forbedring af befolkningens mulighed for friluftsliv, kan indgå i den samlede vurdering af et ansøgt projekt, men prøvelsen bør tage udgangspunkt i, om projektet vil medføre afgørende forandringer af beskyttede naturværdier eller en uhensigtsmæssig præcedens i strid med de hensyn, der skal varetages med beskyttelsesordningen.¹⁰

Spørgsmålet i sagen er derfor, hvorvidt hensynet til at give befolkningen adgang til at færdes og opholde sig i naturen samt forbedre mulighederne for friluftslivet er så tungtvejende, at det kan begrunde det pågældende indgreb i den beskyttede sø og mose.

Nævnet finder, at der ikke foreligger sådanne særlige omstændigheder, der kan begrunde en dispensation til det ansøgte, hvorfor kommunens dispensation ændres til et afslag. Nævnet har herved særligt lagt vægt på, at der allerede findes en offentlig tilgængelig både/badebro i forbindelse med Sølundsstien på matr. nr. 144d, og at offentligheden har mulighed for at opleve Lillesø fra stien og søbredden. Det er desuden indgået i vurderingen, at kommunen ikke har godtgjort, at der ikke findes egnede – og mindre indgribende – alternative placeringsmuligheder for en ny bro i Lillesø, f.eks. uden for den pågældende, relativt brede rørskovsbræmme. Hertil kommer, at en dispensation vil kunne medføre en uønsket præcedensvirkning i andre sager om opførelse af store bade-/bådebroer i kommunens søer.

Da der således ikke kan meddeles dispensation til det ansøgte efter naturbeskyttelseslovens § 3, jf. § 65, stk. 2, finder nævnet, at kommunens godkendelse af broen i henhold til vandløbslovens § 47, stk. 1, skal ophæves på grund af manglende hjemmel, jf. § 19, stk. 1, i bekendtgørelse om vandløbsregulering og -restauration mv.

3.2 Gebyr

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

⁹ Standard for bådebroer og lignende anlæg i Skanderborg Kommune – herunder private broer, platforme, bolværk, forøjningspæle og lignende, Skanderborg Byråd, 22. juni 2016.

¹⁰ Jf. vejledning nr. 40 om naturbeskyttelseslovens § 3 – beskyttede naturtyper, Miljøstyrelsen, 2019, afsnit 3.7.7 og NMK-510-00692.

3.3 Miljø- og Fødevareklagenævnets afgørelse

Miljø- og Fødevareklagenævnet ændrer Skanderborg Kommunes afgørelse af 3. oktober 2017 om dispensation til etablering af bro i beskyttet sø og mose ud for matr. nr. 111c Skanderborg Markjorder, Skanderborg, til et afslag. Nævnet ophæver kommunens godkendelse af broen i henhold til vandløbsloven.

Det indbetalte klagegebyr tilbagebetales.

Denne afgørelse gøres tilgængelig for Skanderborg Kommune (Sagsnr.: 06.02.16-G01-28390-15) samt for klagerne via klageportalen. Afgørelsen sendes desuden til eventuelle andre parter i klagesagen.

Afgørelsen vil blive offentliggjort på mfkn.naevneneshus.dk. Personoplysninger vil blive anonymiseret.

Miljø- og Fødevareklagenævnet beklager den lange sagsbehandlingstid.



Jette R. Uhrenholt
Stedfortrædende formand